

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:
POINT DE VUE DE COMMUNICATEURS DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC

PUBLIC ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION -
QUEBEC GOVERNMENT COMMUNICATORS POINT OF VIEW

Jean Laurin
Sous-ministre adjoint à l'information gouvernementale
Ministère des communications
1037, rue de Lachevrotière
3e étage de la Tour, Edifice G
Québec, Québec G1R 4Y7

RESUME

En tant que président du Conseil des directeurs de communications des ministères, l'auteur nous livre les grandes lignes du mémoire sur l'accessibilité des citoyens à l'information gouvernementale, préparé par le Conseil et présenté aux membres de la Commission Paré, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels.

ABSTRACT

As President of the Conseil des directeurs de communications des ministères, the author outlines the main points of a memoir on public access to government information prepared by the Conseil and presented to the members of the Commission Paré, Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels.

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

Pour satisfaire au thème de cette rencontre, votre programme suggère que je vous livre le point de vue du gouvernement du Québec sur les problèmes que rencontrent les citoyens pour accéder à l'information gouvernementale. Je veux bien vous entretenir d'accessibilité à l'information, mais pas au nom du gouvernement du Québec: primo parce que je ne suis pas un élu du peuple, donc il m'est impossible de parler au nom du pouvoir politique actuellement en place; secundo, le gouvernement recevra, dans quelques jours, le rapport d'une commission d'étude présidée par un journaliste, monsieur Jean PARE, commission qui proposera sûrement au gouvernement une philosophie et une série de mesures en vue de la préparation d'une nouvelle loi sur l'accessibilité des citoyens à l'information gouvernementale.

Toutefois, en tant que président du Conseil des directeurs de communications des ministères, j'ai participé à une table ronde en janvier dernier sur ce sujet en vue de la préparation d'un mémoire pour la Commission Paré. Que je sache, ce mémoire a bénéficié d'un accueil excellent de la part des membres de la Commission qui avaient d'ailleurs sollicité l'avis des praticiens de la communication qui oeuvrent à l'intérieur de l'administration publique québécoise. C'est donc à partir de ce mémoire que je vais vous entretenir d'accessibilité à l'information.

Les lois ou projets de loi que nous connaissons sur l'accessibilité, qui ont été adoptés ou étudiés ailleurs au Canada ou à l'étranger, visent généralement la mise en disponibilité et la diffusion de documents gouvernementaux de différentes catégories. Ces documents peuvent être des études ou rapports de recherche, des dossiers d'ordre administratif, des dossiers sur les faits et gestes du gouvernement dans l'administration de fonds publics, des directives ou de la correspondance de régie interne, de la correspondance avec l'extérieur, et ainsi de suite. Plus, évidemment, les banques de données ou fichiers contenant des renseignements personnels sur les citoyens.

Ces loi visent donc deux objets: en premier lieu, que les gouvernements gèrent à ciel ouvert les affaires de l'Etat et cessent de continuellement se rabattre sur la confidentialité en refusant de justifier leurs décisions; en deuxième lieu, que les gouvernements reconnaissent le droit individuel et inaliénable de tout citoyen d'avoir accès gratuitement aux renseignements personnels qu'ils détiennent à son sujet, en même temps qu'ils garantissent à ce même citoyen la confidentialité totale sur ces renseignements.

Vu sous cet angle et mise à part la partie des renseignements personnels, le concept de l'accessibilité nous est apparu sans doute nécessaire, mais restrictif par rapport à la

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

définition même de l'information. La spécificité de l'information gouvernementale tient à son objet ou ses matières qui constituent le fond et la raison d'être de l'indispensable relation entre l'Etat et le citoyen et permettent à ce dernier d'assumer pleinement ses droits et obligations dans la société. Or, ces matières sont:

- a. les lois, règlements, décrets déterminant les droits et obligations des citoyens,
- b. les services et programmes que le gouvernement met à la disposition des citoyens.

Dans nos débats, nous avons considéré que les documents, dossiers, rapports, études intéresseraient au premier chef les journalistes, les chercheurs, les grandes administrations privées, les fervents de la chose politique, les citoyens très avertis, ce qui ne constitue pas plus de 10 pour cent de la population. Par contre, la majeure partie de la population ne sait plus se retrouver dans l'appareil administratif. Au Québec, la loi fait actuellement obligation à l'Etat de rendre publics ses textes de lois, de règlements, de décrets via un canal qui a nom: "La Gazette officielle".

A peine 10 000 citoyens reçoivent La Gazette officielle. Or, le bilan des dernières sessions de l'Assemblée nationale, où près de 300 nouvelles lois ou modifications à la législation existante ont été votées, illustre l'évolution affolante du cadre socio-juridique régissant la vie des citoyens et l'insuffisance du canal légal d'information obligeant l'Etat à tenir ses administrés au courant des changements qui les affectent.

Il est vrai que les médias de masse véhiculent l'information sur les travaux de l'Assemblée nationale, donc diffusent en principe, à la pièce, les modifications au bloc de lois au moment où elles se produisent. Il faut bien se rendre compte que les médias, en épinglant une nouvelle loi au titre d'événement mêlé à d'autres événements, jouent tout au plus un rôle d'avertisseurs publics et que, une fois l'envénement passé, la loi entreprend une modeste carrière à l'intérieur des statuts refondus alors même que son actualité persiste au-delà de l'événement. Pour le citoyen, la loi redevient actualité à chaque fois qu'il entre en situation avec l'Etat.

C'est en considérant l'information gouvernementale sous cet aspect global que notre mémoire comportait à priori deux recommandations majeures:

1. Que l'Etat reconsidère sa loi l'obligeant à rendre publics les textes de lois, de règlements, de décrets. Ce réaménagement législatif cadrerait bien dans une nouvelle loi sur l'accessibilité de l'information gouvernementale qui obligerait les administrations à

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

prendre tous les moyens pour rejoindre le citoyen par tout le territoire, soit en payant temps et espace dans les médias, soit en se concertant avec les médias pour les amener à tout publier, sous des formes à déterminer, sur les lois, règlements, décrets, programmes et services gouvernementaux.

2. Nous recommandons que l'Etat consacre le droit, pour tout citoyen, d'avoir accès gratuitement, par téléphone, aux renseignements sur les lois, les règlements, les services et les programmes gouvernementaux et aux sources détenant toute l'information sur la documentation gouvernementale. Mais, qu'est-ce que la documentation gouvernementale? L'intention de l'Etat dans la préparation d'une loi facilitant l'accessibilité de l'information gouvernementale vise particulièrement cette partie de l'information constituée de documents, dossiers, etc. Toutefois, à côté de cela existe déjà une abondante documentation gratuite faite de dépliants, fascicules expliquant lois, règlements, services, programmes gouvernementaux. Non seulement deviendra-t-il nécessaire de faire connaître à la population l'existence d'une telle documentation, encore faudrait-il que les citoyens puissent y avoir accès.

Donc, le mémoire des directeurs de communications du gouvernement du Québec visant à faire consacrer dans une loi l'obligation pour l'Etat d'informer tous les citoyens, informer pour les fins de ce mémoire voulant dire avertir, instruire et renseigner.

Une fois ces principes de base consacrés, le mémoire s'est attaché surtout à décrire la mécanique d'opération de la loi, comme les centres d'accueil des demandes d'information, les critères justifiant les exceptions, la publication obligatoire des dossiers de recherches, les délais d'accès, les répertoires de documents, la protection de la responsabilité des fonctionnaires, la création d'un poste d'arbitre ou commissaire.

Par ailleurs, notre mémoire faisait une série de propositions, sous les titres de "La langue de l'administration" et "L'humanisation de la relation Etat-citoyen", qui visaient à graduellement éliminer certains problèmes qui n'aident pas, dans l'état actuel des choses, à une meilleure accessibilité de l'information gouvernementale.

Dans le premier cas, le mémoire fait les constatations suivantes: deux interlocuteurs utilisant deux langages différents, cela équivaut à deux solitudes. Or, une loi facilitant l'accessibilité de l'information gouvernementale pourrait, idéalement, recevoir du pouvoir politique et de

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

l'administration un appui et un engagement sans hésitation à sa mise en application. Ses effets en seraient tout de même amoindris si on ne s'engageait pas à réduire entre l'administration et l'administré l'écart de langage qui, actuellement, brouille la communication et appauvrit le dialogue Etat-citoyen. A l'intérieur de la structure gouvernementale, il existe deux idiomes: la langue juridique, la langue administrative; parlées ou écrites, l'une et l'autre viennent à bout des noninitiiés.

Déjà des études préliminaires menées au Secrétariat exécutif du Conseil des directeurs ont relevé des failles majeures dans la communication au chapitre des communiqués de presse, des dépliants d'information, des formulaires et de la correspondance. Trop souvent, les messages gouvernementaux sont rédigés dans une langue trop près de la langue juridique des textes de lois et de règlements; ou encore les messages adoptent la langue administrative dont le jargon semble au citoyen aussi complexe que la langue juridique. Une étude menée en 1975 auprès des journalistes des médias régionaux et locaux de la presse électronique peut se résumer à cette réflexion recueillie en entrevues: "Pour comprendre vos communiqués, il faudrait auparavant s'armer d'un doctorat". D'un autre côté, la langue parlée n'améliore pas la situation; un sondage en 1977 a révélé qu'il faut parfois jusqu'à trois appels téléphoniques pour qu'un citoyen en vienne à comprendre les renseignements qu'il réclame d'un agent du ministère du Revenu, d'où l'irritation croissante qui s'installe de part et d'autre.

S'il est un domaine où des constatations peuvent être appuyées d'histoires d'incroyables méprises et malentendus, c'est bien celui du jargon des administrations gouvernementales. Or, sur ce plan, le citoyen n'est que très exceptionnellement fautif.

Des problèmes de ce genre ne sont pas exclusifs au Québec, mais il nous est apparu utile et nécessaire de recommander à la commission Paré que les directions de communications dans les administrations gouvernementales devraient détenir l'autorité sur la formulation des messages et les communicateurs eux-mêmes devraient chercher à s'éloigner de la langue administrative dans un effort réel de vulgarisation des messages.

Côté humanisation de la communication, notre mémoire recommandait que le ministère des communications, avec la participation des directions de communications dans les ministères et organismes, conscient que la communication interpersonnelle exige une formation appropriée de la part de l'agent public ou para-public ainsi qu'une connaissance de plusieurs contenus au-delà de la spécialisation étroite, mette sur pied un programme de formation à la notion de service et à l'accueil qui engloberait tous les fonctionnaires de contact dans les grands centres et dans les régions.

L'ACCESSIBILITE DU CITOYEN A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE

Sur quelle argumentation s'appuie cette recommandation? Certaines études, dont principalement le rapport "La communication inachevée" rédigé par monsieur Vincent Lemieux en 1974, partagent la fonction publique en trois groupes: les décideurs, les groupes d'études et les fonctionnaires de contact. Ce dernier constitue, nous semble-t-il, une avant-garde précieuse pour l'Etat en raison de la proximité que ces fonctionnaires entretiennent avec les populations. De plus, en considérant les nombreux postes ou bureaux d'où ils opèrent sur tout le territoire, ces fonctionnaires de contact représentent un réseau dense qu'on n'a jamais pensé enrégimenter pour l'insérer dans la structure de la communication administrative. Or, le pays que nous habitons se prêterait merveilleusement, de par ses dimensions géographiques et l'étalement de sa population, à l'extension de la chaîne de communication déjà en place avec les directions de communications des ministères à Québec et les bureaux de Communication-Québec dans les régions. Ce serait ajouter à la chaîne son dernier maillon: les fonctionnaires de contacts qui pratiquent quotidiennement la communication interpersonnelle.

Voilà donc dans quel contexte global nous avons traité de l'accessibilité de l'information gouvernementale en nous adressant à la Commission Paré. En définitive, l'Etat, selon nous, ne peut plus se cantonner dans une attitude passive, laissant au citoyen toute l'initiative de commander l'information dont il a besoin. Nous ne croyons pas non plus qu'il soit suffisant que l'information gouvernementale se fasse dans une optique unilatérale, selon un simple processus de transmission. De plus en plus, le souci de la relation Etat-citoyen basée sur la notion de service et d'accueil apparaît comme la préoccupation majeure des communicateurs gouvernementaux du Québec.

Le problème de l'accessibilité de l'information gouvernementale n'est pas tellement différent de celui de l'accessibilité des produits de consommation. Quand les constructeurs d'automobiles investissent dans la publicité, ils sont déjà assurés que leurs produits sont disponibles à des comptoirs couvrant tous les centres et sous-centres d'un pays, comptoirs assurant la vente et le service après vente.

Dans mon esprit, l'accessibilité de l'information implique de rejoindre le citoyen où et quand il en aura besoin. Ce ne sont plus les seuls besoins de l'Etat qui doivent compter.