

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE: LES  
ATTENTES DES JOURNALISTES

ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION - JOURNALISTS' NEEDS

Jean-Francois Lépine  
Fédération professionnelle des journalistes du Québec  
1212, Panet  
Montréal, Québec H2L 2Y7

RESUME

Le conférencier fera d'abord état des raisons qui amène les journalistes à exiger des gouvernements l'adoption de lois les forçant à justifier la non-publication d'informations d'ordre administratif ou politique.

Il fera également un tour d'horizon des principales législations à travers le monde (Etats-Unis et Suède, particulièrement) forçant les administrations gouvernementales à répondre aux demandes du public en matière d'information.

L'exposé aura pour objectif principale de montrer les limites de telles législations, d'analyser les expériences d'application dans les pays les plus avancés et ainsi de mettre en lumière les principes fondamentaux qui doivent être à la base des législations touchant l'accès à l'information gouvernementale.

L'exposé tentera de décrire qui sont les principaux bénéficiaires de telles législations, pourquoi ils le sont et comment ils utilisent la loi.

Enfin, l'objet de l'intervention sera de faire le bilan des correctifs apportés par les groupes partisans de la liberté d'accès à l'information gouvernementale aux lois qu'ils ont fait adopter, afin d'atteindre le mieux possible les résultats souhaités.

ABSTRACT

The speaker will first give the reasons behind journalists' demands that governments adopt laws forcing them to justify the non-publication of administrative or political information. He will also give an overview of important legislation throughout the world (the United States and Sweden in particular) forcing governments to respond to public demand for information.

The main objective of the presentation is to show the limits of such legislation, to analyse the experiences of their application in the most advanced countries and thereby shed light on the fundamental principles that must underly legislation concerning

access to governmental information. An attempt will be made to describe who are the principal beneficiaries of such legislation, why they do benefit, and how they use the law.

Finally, the objective will be to assess corrective measures suggested by partisans of free access to government information, to the same laws they got adopted, in order to best achieve the results desired.

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

Je voudrais d'abord, en guise peut-être de réponse à ce que Monsieur Martin a dit sur les journalistes, lui dire qu'il peut se consoler parce que, par exemple chez nous à la Fédération des journalistes, on a un journal interne qui est diffusé à plus de 1 200 exemplaires, où à chaque mois, on a un bulletin qu'on fabrique en liaison avec Amnistie Internationale à Montreal, où on fait état de tous les journalistes qui, chaque mois, sont emprisonnés pour des questions d'idées ou d'opinions politiques. On pense que c'est un effort d'éducation, d'ailleurs, que d'autres groupes spécialisés devraient exercer; on pense que c'est un effort d'éducation auprès de nos membres pour, peut-être, qu'éventuellement dans leurs journaux ou leurs média d'information, ils connaissent un peu mieux les activités d'Amnistie. C'est simplement ce que je voulais dire.

L'object de mon exposé aujourd'hui est de parler de l'accès à l'information gouvernementale. Avant de parler comme telles des demandes ou des attentes des journalistes qui demandent depuis longtemps, au Canada et au Québec en particulier, des lois d'accès à l'information gouvernementale, je voudrais peut-être vous expliquer comment nous nous voyons une notion qui, à notre avis, est très importante et pour vous aussi, très importante, qui s'appelle: "Le droit du public à l'information". Parce que je pense que ce sont avant tout les journalistes qui ont développé cette notion-là. Je voudrais peut-être vous expliquer dans quelles perspectives nous voyons cette notion-là puisque c'est à partir du principe ou du concept du droit du public à l'information que nous demandons à nos gouvernements de rendre publiques ou transparentes leurs activités. Le droit du public à l'information c'est une notion qui est maintenant reconnue, vous le savez sans doute, par l'UNESCO, donc, par les pays membres de l'ONU. C'est un concept, c'est un droit qui est reconnu maintenant, ici au Québec, dans notre charte des droits et libertés de la personne. Mais, c'est une notion qui témoigne d'une évolution de la presse comme de la société parce qu'elle origine d'une autre notion, qui date elle du milieu du 19e siècle et que les Britanniques ont élaborée les premiers, et qui s'appelle la liberté de presse. En Anglais, je pense que c'est très important de, faute de dire ce que je veux dire, de définir clairement les termes: "droits du public à l'information" c'est "Public Rights to Information" et "Liberté de presse" c'est "Freedom of the Press". La liberté de presse d'abord, c'est une notion qui avait été élaborée dans l'esprit de ce qui a donné naissance à la révolution industrielle, l'éthique du capitalisme ou le libéralisme moderne qui caractérise nos sociétés occidentales. C'était le principe qui voulait que tout individu avait droit de véhiculer, d'écrire son opinion, donc, une volonté de rendre le droit de s'exprimer accessible à tous. Or, dans notre esprit, graduellement la notion de liberté de presse a subi une évolution qui a fait en sorte que c'est une

## ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE: LES ATTENTES DES JOURNALISTES

notion qui est devenue incomplète pour le public dans son ensemble dans la mesure où les journaux, dans l'esprit de la liberté de presse, ce sont transformés en entreprises comme les autres avec leurs syndicats, leurs besoins de revenus et de profits, leurs concurrences au point que, au Canada par exemple, aujourd'hui, on a environ trois (3) fois moins de journaux d'information générale qu'on en avait au début du siècle; au point que le concept de la liberté de la presse a fait en sorte, avec le temps, qu'on a assisté à une situation, il y a environ un an au Canada, où on a découvert deux (2) consortium de presse qui fermaient deux (2) journaux dans deux (2) villes, chacun un journal, pour éviter de se concurrencer sur des marchés; qui s'entendaient entre eux pour fermer deux (2) journaux, pour permettre à leurs journaux, dans leur chaîne respective, de pouvoir fonctionner un peu mieux. Donc, réduction des sources d'information et de la variété des informations.

C'est à cause de la limite de ce concept, de cette notion de liberté de presse que graduellement, nous avons voulu ajouter la notion du droit du public à l'information qui est, à notre avis, une notion beaucoup plus large. Dans les termes de l'UNESCO, on la définit à peu près comme suit: c'est la volonté de garantir la libre circulation et l'accès du public à la diversité et à la liberté de l'information et des idées. Parce que la liberté de presse nous menait à des phénomènes de concentration, donc des réductions des véhicules d'information sur les marchés de la presse, faisaient en sorte qu'un petit médium ne pouvait pas survivre face aux chaînes d'information, on a dit: "Il faut développer une autre notion, un autre concept" et on arrivait à une situation où contrairement à la situation sous le règne de la liberté de presse, on avait dit: "Jamais l'Etat n'interviendra dans le monde de la presse, jamais les grands pouvoirs économiques n'interviendront dans le monde de la presse". On arrivait à une situation où les journalistes disaient: "Dorénavant, pour protéger la vraie liberté de presse, c'est-à-dire le droit du public à une information variée, il faudra peut-être que les gouvernements interviennent". C'est donc dans l'esprit du droit du public à l'information que les journalistes ont commencé durant les années 60 des batailles, par exemple contre la concentration de la presse, en demandant à l'Etat de limiter par des législations le phénomène de la concentration; en demandant à l'Etat de forcer les entreprises de presse à divulguer leur mode de propriété. On observe des situations, comme par exemple dans certaines régions du Québec actuellement, où tous les media écrits d'une région, comme la région de Trois-Rivieres, Shawinigan, Les Grand-Mère, La Tuque, jusqu'au nord; tous les média d'information écrite sont entièrement contrôlés par un pouvoir économique. Ça donc été, en vertu du droit du public à l'information, une de nos premières batailles durant les années 60. C'est pour respecter aussi le droit du public à l'information que les journalistes et même les

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

entreprises de presse au Canada ont créé, au Québec et en Ontario, des conseils de presse pour favoriser une meilleure qualité d'information, une meilleure diffusion de l'information, une meilleure liberté de presse. C'est dans cet esprit aussi que nous avons voulu préciser nos rapports entre la justice et la presse pour éviter, comme cela se produisait partout au Canada, que les policiers se servent de l'information recueillie par les journalistes pour faire leur travail. C'est pour ça donc, que nous avons, en voulant préciser nos rapports entre justice et presse, demandé au gouvernement qu'on précise l'aspect intouchable des sources d'information des journalistes, qu'on protège les sources des journalistes. Et c'est donc pour ça aussi, pour protéger le droit du public à l'information, qui est pour nous notre meilleure garantie, même à nous les journalistes, d'exercer un travail dans des conditions intéressantes, c'est pour cela aussi donc, et j'en viens au sujet de mon exposé, que nous avons demandé au gouvernement d'adopter des lois d'accès à l'information gouvernementale comme la Suède dans sa loi de la presse qui date de la fin du 19e siècle avait une loi, avait des stipulations très précises concernant l'accès du public à l'information gouvernementale, et comme les Etats-Unis en 1966, le gouvernement américain a fait adopter une loi, "The Freedom of Information Act", qui est la loi sur laquelle peut-être maintenant, nous, ici en Amérique du Nord, on se fonde le plus pour essayer d'écrire notre propre loi d'accès à l'information gouvernementale. Alors, je vous ai donc parlé du droit du public à l'information pour vous expliquer un peu comment on en est arrivé à faire au Canada, avec des groupes comme le Barreau Canadien, des batailles, parce que ça a vraiment été des batailles de longues luttes, pour obtenir qu'enfin le gouvernement Clark d'abord, puis ensuite le gouvernement Trudeau, acceptent de déposer un projet de loi d'accès à l'information gouvernementale et qu'ici au Québec, par exemple, le gouvernement du Québec crée une Commission qui est la Commission Paré qui doit bien-tôt remettre son rapport pour essayer de débroussailler tout ce dossier d'accès à l'information gouvernementale et de sortir un projet de loi. Je voudrais vous dire par contre, avant d'aller plus loin, qu'une loi ne change jamais une réalité et je vais vous montrer en vous parlant de l'accès à l'information gouvernementale et des lois d'accès à l'information gouvernementale, qu'une loi c'est une loi, c'est une volonté exprimée par écrit par une société, de faire, de poser un geste précis en regard du droit du public à l'information, mais je vais vous montrer aussi, en même temps, les limites d'une loi comme celle-là pour qu'éventuellement nous soyons tous conscients, puisque nous oeuvrons ensemble dans le domaine de l'information, qu'avant tout, même en l'absence d'une loi, c'est notre volonté commune de respecter le principe du droit du public à l'information, qui fait que l'information gouvernementale, l'information en général devient accessible. Pour préciser peut-être quand on parle de loi d'accès à l'information

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

gouvernementale, le fonctionnement de ces lois-là, pour ceux qui ne seraient pas au courant, c'est une loi d'accès en son principe général, d'abord une sorte de primauté sur toutes les autres lois qui touchent l'administration gouvernementale et le mécanisme de la loi est assez simple: c'est qu'elle permet dorénavant à tous les citoyens qui le désirent de s'adresser au gouvernement - la loi américaine dit par exemple, qu'il faut le faire par écrit à des responsables des demandes dans chacun des organismes gouvernementaux ou ministères - donc de s'adresser à eux, de leur demander toute forme d'information qu'on croit de caractère public et qu'on estime que le gouvernement devrait publiciser. Il y a, dans ces genres de lois qui existent comme je vous l'ai dit aux Etats-Unis et en Suède depuis très longtemps, des délais qui sont fixes par la loi, ici nous demandons par exemple, un délai de dix (10) jours pour recevoir une réponse du responsable gouvernemental. Après quoi, si on a une réponse négative, on peut faire appel à un commissaire, administrateur de la loi d'accès à l'information gouvernementale, qui lui, quand on a eu un refus, peut analyser notre demande. C'est un premier mécanisme d'appel à la demande, et il a trente (30) jours pour le faire. Après trente (30) jours, il doit rendre une décision et si on conteste encore une fois la décision du commissaire à l'information, on peut avoir recours aux tribunaux normaux en vertu de la loi d'accès à l'information gouvernementale pour demander aux tribunaux, pour en appeler auprès des tribunaux de la décision de l'administrateur de la loi. C'est un peu donc le mécanisme de cette loi-là. On va y revenir tantôt pour voir comment les américains ont expérimenté ça et qu'ils ont justement, par exemple, avec la jurisprudence des tribunaux, fait évoluer leur loi pour changer certains aspects du fonctionnement de la loi. Avant de vous parler, aussi, je voudrais vous dire, vous parler des grands principes que nous, on veut voir dans ces lois-là. C'est ces grands principes-là qu'on a demandé au Ministre Fox d'inscrire dans la loi fédérale; c'est ces principes-là qu'on veut inscrire dans la loi québécoise. Ça va vous donner une idée de la façon dont on veut voir respecter le droit du public à l'information dans ce cas-là. Avant de vous parler des principes, je vais vous dire, encore une fois, je vais faire quelques nuances avant d'en parler. Il faut dire aussi que déjà les journalistes, même s'ils demandent une loi d'accès à l'information gouvernementale, déjà les journalistes ont accès à beaucoup d'informations gouvernementales dont ils ne connaissent très souvent pas l'existence où dont ils sont trop paresseux pour connaître l'existence. La loi d'accès, vous allez le voir, c'est peut-être davantage pour nous une façon de pouvoir, dans des cas limites où on veut avoir une information gouvernementale et où on a un refus, forcer les gouvernements à justifier publiquement le fait qu'ils ne veulent pas sortir un document. Il y a beaucoup de journalistes aujourd'hui qui nous disent: "Pourquoi faites-vous des batailles pour avoir une loi d'accès à l'information gouvernementale alors qu'il y a tellement de documents

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

gouvernementaux qui sont déjà disponibles et dont les journalistes ne font pas d'utilisation professionnelle intéressante". Nous répondons à ça: "La loi d'accès à l'information gouvernementale que nous demandons, c'est surtout pour faire en sorte que les gouvernements soient forcés, dans les nombreux cas de refus d'information, à expliquer au grand public pourquoi ils ne veulent pas diffuser d'information". Les grands principes qu'on veut voir inscrits dans ces lois-là, d'abord que la loi dise ou que soit inscrit dans la loi la primauté de l'accès à l'information gouvernementale. En d'autres termes, que la loi force les administrateurs gouvernementaux à ne pas se cacher derrière d'autres lois ou d'autres façons de fonctionner de l'Etat pour pouvoir justifier un refus de rendre publique une information ou un document, premier principe. Deuxième principe, nous voulons que dans les lois d'accès à l'information gouvernementale, comme ça existe aux Etats-Unis, que les responsables de l'application de la loi publient périodiquement, nous on pense au moins une fois par année avec un mécanisme fréquent de renouvellement, publient donc à chaque année un répertoire de toute l'information gouvernementale disponible parce que, comme je vous ai dit tantôt, une machine gouvernementale, surtout aux Etats-Unis par exemple, c'est une machine énorme et on ne sait pas tout ce qui se fait, donc on veut que les lois d'accès, comme ça se produit aux Etats-Unis et en Suède, forcent les gouvernements à rendre public un répertoire de toute l'information, tous les documents, qui sont jugés, en vertu de la loi, publiques, d'intérêt public, donc un répertoire de ces documents-là mis à jour le plus souvent possible. Ensuite, troisième principe qu'on veut voir inscrit dans la loi, c'est qu'on ne veut pas que les gouvernements, comme ça c'est produit dans certains pays, en échange d'une transmission d'information, exigent aux entreprises de presse ou aux groupes de la société qui veulent avoir de l'information, des frais. On a vu ça dans certains pays, les gouvernements exigeaient des frais pour faire des recherches quant un journaliste disait: "Quelle sortes de documents avez-vous sur tel type de pollution"; les gouvernements répondaient: "On peut vous les donner mais ça va coûter 1 000\$". L'entreprise de presse répondait: "C'est trop cher, fais ton papier autrement, donc débrouilles-toi". Donc, on veut que les frais soient réduits à leur minimum ou à tout le moins en tous cas que les administrateurs de la loi donnent des explications justifiant les frais. On veut aussi que dans le projet de loi, quand un document sort-ça c'est une (technicalité)-que la diffusion des documents ne brime pas les questions de droits d'auteurs, c'est-à-dire qu'on ne cache pas le nom des auteurs et surtout que la publication d'un document donne crédit à l'auteur de ce qu'il a fait quand c'est un document signé. On veut aussi, et ça c'est peut-être le principe le plus fondamental, c'est que les gouvernements quand ils ont publié des lois, quand ils ont déposé des lois d'accès à l'information gouvernementale il y avait tellement d'exceptions à la loi que

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

finalement dès qu'un document était important on se référerait à une exception de la loi pour dire ça y est, ça je ne peux pas, je ne peux absolument pas divulguer ça. Comme, par exemple, dans le premier projet de loi canadien qui a été déposé, on parlait d'intérêt national, quand on disait une information est d'intérêt national; on disait ça, on peut se réfugier derrière ça pour ne pas sortir d'informations. Nous on dit, il faut limiter cette notion-là au concept de défense nationale dans ce cas-là, on accepterait qu'il y ait des exceptions. D'autres principes-peut-être plus brièvement - on veut que les lois comme je vous l'ai dit tantôt, permettent aux citoyens qui ne peuvent pas obtenir d'informations en vertu de la loi, d'avoir recours aux tribunaux en cas de volonté d'appel des décisions du commissaire à l'information. On veut que la loi par contre-même si on laisse sortir l'information d'intérêt public-que la loi continue à respecter la protection de la vie privée du droit à la vie privée; donc, seul l'individu peut avoir des informations sur lui-même et non pas n'importe qui. Ensuite, on veut, je vous l'ai dit tantôt, réduire à dix jours le délai de réponse d'un fonctionnaire quand on fait une demande, on veut qu'il y ait un responsable des demandes dans chacun des organismes gouvernementaux qui soit formé pour administrer cette loi-là. On veut pouvoir aussi, après 5 ans d'adoption d'une loi comme ça, pouvoir la reviser et la changer à tous les 5 ans parce qu'on estime que c'est une loi dynamique qui doit évoluer avec l'évolution de la structure de l'Etat. Alors, en gros, voilà un peu comment nous, on voit les principes qui devraient guider une loi d'accès à l'information gouvernementale, je vous dirai peut-être en terminant, comment les Américains ont essayé ces lois-là et ont connu des expériences qui peuvent nous rendre peut-être un peu cyniques ou critiques à l'égard de ces lois-là. Comme par exemple, les Américains que nous avons interrogés et qui nous ont parlé du "Freedom of Information Act" aux Etats-Unis, nous on dit: "On a vu depuis l'adoption de cette loi-là, beaucoup plus de refus célèbres, donc, de causes célèbres devant les tribunaux que d'informations fracassantes". Et la raison la plus évidente de ça, c'est que les administrations gouvernementales se sont adaptées aux lois d'accès à l'information. Et une des techniques entre autres que les gouvernements ont utilisée pour contrer les lois d'accès ou pour les rendre moins dangereux, c'est que quand des journalistes par exemple voulaient des informations, on leur donnait tellement de documents que finalement ils n'arrivaient jamais à découvrir le renseignement qu'ils voulaient avoir, le renseignement précis qu'ils voulaient avoir. Alors, il y a eu de la part des administrations gouvernementales des façons, je vous l'ai dit en imposant des frais par exemple ou ne serait-ce-et c'est pour ça on a changé la loi américaine et qu'on veut qu'il y ait un délai de dix (10) jours ici, qu'en attendant tellement avant de donner une réponse, que finalement le délai du journaliste est passé, son patron lui dit: "Bon écoutes, fais ton papier, dépêches-toi, ça prend trop de temps". Puis

ACCESSIBILITE A L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE:  
LES ATTENTES DES JOURNALISTES

finalement, le journaliste passe à une autre sujet et l'information que le gouvernement veut lui donner, il la reçoit six (6) mois après et pour lui, c'est d'un intérêt mineur à ce moment-là. Et en plus aussi, je dois vous dire que la loi a servi des groupes qui avaient des intérêts beaucoup moins respectueux du droit du public à l'information comme aux Etats-Unis, on s'est aperçu que le "Freedom of Information Act" a permis à des grandes compagnies de connaître des informations sur leurs concurrents et puis finalement, on s'apercevait que cela servait à des intérêts strictement commerciaux. Tout ça pour vous dire que vous connaissez les grands principes. J'aurais pu vous parler peut-être plus longuement des nuances, des modalités d'application de ces lois-là, qui ont fait en sorte qu'il a fallu en cours de route les corriger pour qu'elles soient le plus efficace possible. La seule chose que je veux dire en terminant, c'est que une loi c'est une loi, je vous l'ai dit tantôt, moi je crois que une loi a ces limites comme n'importe quelles décisions d'une société mais derrière tout ça, la volonté que nous avons, c'est de faire en sorte qu'une information, que toutes les informations sortent de la façon la plus libre possible pour quelles soient ensuite mieux traitées. Une information qui sort sans que sa source soit d'accord, elle sera souvent mal traitée et si on s'entend tous, gouvernements, journalistes et vous-mêmes, pour favoriser la liberté de circulation d'information et le droit du public à l'information, je pense qu'on sera tous gagnants.