

LOI SUR L'ACCES À L'INFORMATION
ET
JOURNALISME EN MILIEU MUNICIPAL

Avis rédigé à l'intention du
Groupe de travail sur le journalisme
et l'avenir de l'information

PAUL-ANDRÉ COMEAU

pacomeau@videotron.ca

8 octobre 2010

L'exercice du métier de journaliste n'est pas de tout repos en région. C'est ce que l'on constate lorsque les quotidiens nationaux ou encore le mensuel « *Le 30* » attirent l'attention sur les tribulations de la presse dans une municipalité du Québec. À l'occasion de ses rencontres régionales, le Groupe de travail sur le journalisme et l'avenir de l'information au Québec a entendu les témoignages de journalistes qui dénonçaient, parfois avec virulence, le traitement qui leur est réservé par les pouvoirs municipaux.

Que reprochent les journalistes à l'œuvre dans les régions et municipalités à l'extérieur des grands centres? Des relations parfois tendues, à d'autres moments, carrément hostiles avec les élus municipaux. L'interdiction d'installer une caméra de télévision pour capter le déroulement d'une séance publique du conseil municipal. L'expulsion pure et simple de l'hôtel de ville. L'impossibilité d'obtenir à l'avance les documents de base de l'activité municipale, à commencer par l'ordre du jour des assemblées publiques. Ils dénoncent aussi à la « loi d'accès » à laquelle ils ont recours dans l'espoir de dénicher l'un ou l'autre document qui permettrait de comprendre le sens et le fondement d'une décision ou d'un projet important.

Bref, la liste pourrait s'allonger. Cette simple énumération traduit bien un état de tension sérieux entre certains pouvoirs locaux et les représentants de la presse locale ou régionale.

Ces reproches visent parfois des élus, plus rarement des gestionnaires publics. Ces cris du cœur n'empêchent pas ces mêmes journalistes de fonder de grands espoirs sur la « loi d'accès à l'information » dont s'est doté le Québec, il y aura bientôt 30 ans. Ces espoirs se justifient-ils? Reposent-ils sur une interprétation réaliste de cette législation dont l'objectif premier est précisément de favoriser la transparence administrative? Que peut-on espérer de ce régime d'accès en ce qui a trait à l'exercice normal du journalisme dans les municipalités et régions du Québec?

Voilà quelques-unes des questions qui sous-tendent cet examen du rôle de la loi d'accès dans une perspective municipale et régionale. Cet examen exigera au départ un regard sur la place et le rôle des médias précisément dans les municipalités à l'extérieur des grands centres urbains du Québec. Il s'agit là d'une précaution indispensable qui permettra de faire la part des choses en ce qui a trait aux reproches entretenus par les journalistes régionaux quant à leur marge de manœuvre sur la scène municipale. De façon très spécifique, il sera alors possible de procéder, dans un premier temps, à l'appréciation d'un régime d'accès à l'information dans le contexte d'un gouvernement municipal et, dans un second mouvement, de supputer l'apport de telle législation pour la pratique du journalisme en milieu régional à travers le Québec. De ces rappels et mises en contexte, il sera possible de dégager des pistes et des balises d'action. L'objectif est évidemment de favoriser la bonification du rôle des médias dans le processus démocratique.

Une particularité québécoise

Le régime de démocratie libérale postule l'existence et l'exercice d'une presse libre. Ce postulat donne consistance au droit à l'information reconnu aussi bien dans les textes constitutionnels que dans certaines chartes internationales, à commencer par le document fondateur de l'Organisation des Nations unies. L'action citoyenne ne peut s'exercer que dans un contexte où l'information circule librement grâce à des médias souvent présentés comme des « chiens de garde » de la démocratie. Ce rôle traditionnel de la presse doit évidemment se vérifier aux différents paliers de la structure politique d'un État : depuis les institutions centrales jusqu'au niveau de la vie municipale et d'autres composantes de la gouverne de proximité, telles les commissions scolaires et les conseils d'établissements de santé. Pouvoirs locaux, presse locale : le corollaire s'impose de soi.

Le Québec se distingue très nettement au chapitre de la presse quotidienne au niveau des municipalités et régions. Depuis toujours, sur la côte est des États-Unis et dans la plupart des provinces du Canada, toute ville de plus de 10 000 habitants revendique l'existence d'un quotidien¹. Au Québec, la plus petite ville à disposer d'un quotidien ne compte pas moins de 59 000 habitants. Il s'agit de Granby dont le quotidien — *La Voix de l'Est* — a été lancé en 1935.

Cette différence n'est pas anecdotique, elle est lourde de conséquences quant à la manifestation constante du regard vigilant et quotidien de la presse sur le déroulement des activités politiques du milieu. Ce regard assidu favorise le développement et l'implantation d'une culture politique qui pénètre l'ensemble du tissu urbain et inspire la gestion des affaires publiques². Élus et fonctionnaires apprennent à composer avec une presse qui tire sa légitimité dans son enracinement local. C'est l'une des composantes du lien pouvoir/citoyens dans la démocratie de proximité que constitue le gouvernement municipal.

Paradoxalement, cette situation confère aux hebdomadaires une fonction particulière : ces derniers assument, par la force des choses, le rôle qui incombe ailleurs aux quotidiens locaux en ce qui a trait à l'exercice du pouvoir municipal. Ce rôle de suppléance n'en est pas moins fondamental, même s'il ne s'exerce pas sur une base quotidienne.

Des hebdomadaires de haute qualité jouent un rôle important au Québec depuis fort longtemps, dans certains cas³. Certains jouissent d'une forte pénétration dans leur milieu et disposent de ressources qui leur permettent d'intervenir librement sur la scène politique. D'autres composent avec les moyens du bord et tentent courageusement

¹ DE BONVILLE, Jean (1988) – *La presse québécoise de 1884 à 1914. Genèse d'un média de masse*, Québec, les Presses de l'Université Laval : page 86, note 24.

² MILNER, Henry (2004) – *La compétence civique. Comment les citoyens informés contribuent au bon fonctionnement de la démocratie*. Québec, les Presses de l'Université Laval : page 315.

³ C'est le cas notamment du *Canada français*, de Saint-Jean-sur-Richelieu, qui célèbre cette année son 150^e anniversaire de fondation; c'est le cas aussi de l'hebdo *Le Clairon*, publié à Saint-Hyacinthe depuis plus de 98 ans.

d'assurer un suivi constant et vigilant de la chose publique⁴. Ils sont plus vulnérables aux coups de tête et aux sautes d'humeur des pouvoirs en place. D'où le poids qu'il faut accorder aux doléances des journalistes qui y œuvrent. Et la nécessité de trouver des aménagements qui puissent favoriser le nécessaire dialogue entre les gouvernements municipaux et les rédactions des hebdomadaires locaux et régionaux.

Identifier les problèmes

Les doléances formulées par les journalistes en région sont multiples et impressionnantes. Elles visent des difficultés à l'exercice de la profession lors de certaines assemblées des corps constitués, en milieu municipal ou régional. Elles englobent les problèmes éprouvés lors des tentatives d'obtenir ou de recueillir l'information pertinente auprès des élus et fonctionnaires municipaux. Elles portent enfin sur des mesures mises en œuvre par certaines administrations municipales qui ressemblent à des représailles plus ou moins subtiles exercées à l'encontre des journalistes ou des médias en tant que tels⁵.

Les problèmes sont souvent centrés sur l'accès à l'information. De la difficulté à obtenir des documents de première nécessité, comme les ordres du jour des assemblées publiques jusqu'à l'absence de contact avec les élus ou les gestionnaires, les objets de mécontentement sont multiples.

Nécessité s'impose de sérier les problèmes. En fait, on peut regrouper les difficultés des journalistes en région sous deux titres. Les premières relèvent davantage du fonctionnement des institutions municipales; les secondes ont trait au régime d'accès à l'information en vigueur au Québec, dans l'ensemble du secteur public.

À l'évidence, les problèmes éprouvés en ce qui a trait aux activités des conseils et organismes relèvent très majoritairement des pouvoirs conférés aux villes et municipalités rurales en vertu de certaines lois du Québec⁶. Ainsi, certains maires considèrent de leur prérogative d'accorder ou non la permission d'installer caméras ou autres appareils d'enregistrement ou de diffusion lors des séances publiques du conseil. Cette prétention est fondée sur une interprétation très large d'une disposition de la *Loi sur les cités et villes* (art. 332). Responsable d'assurer le décorum de ces réunions publiques, le maire se voit aussi conférer le pouvoir d'expulser une personne qui en trouble l'ordre⁷.

⁴ Sur l'état des médias locaux et régionaux, on peut s'en remettre aux données et analyses publiées par le *Centre d'étude sur les médias* dirigé par le professeur Florian Sauvageau, du Département d'information et de communication de l'Université Laval : www.cem.ulaval.ca

⁵ On peut ainsi considérer la décision, par un maire ou un conseil de ville, de cesser de publier dans un hebdomadaire les avis publics et autres documents officiels, conformément à la loi.

⁶ Il s'agit essentiellement de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. chapitre C 19) et du *Code municipal du Québec* (L.R.Q. C-0 27.1).

⁷ La tenue, par de nombreux conseils, des «comités pléniers» n'aide pas la cause de la transparence. C'est souvent lors de ces réunions à huis clos que s'arrêtent les décisions qui seront par la suite entérinées formellement lors de l'assemblée publique.

Il s'agit là d'une question importante qui interpelle au premier titre les dirigeants municipaux eux-mêmes, mais qui ne peut être ignorée par le Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire. Ce ministère exerce, il ne faut pas l'oublier, une forme de surveillance sur les institutions municipales.

Mesures de représailles, tentatives de bâillonner les médias locaux ou régionaux, refus systématique de répondre aux questions et demandes des journalistes s'inscrivent dans un tout autre registre. Tout cela alourdit le difficile dialogue, voire même l'absence de dialogue qui caractérise à un moment ou l'autre les relations entre les pouvoirs et les médias.

Difficile d'imaginer une intervention de type juridique pour faire cesser ces démarches qui s'apparentent à une forme d'obstruction systématique. C'est ici que les hebdomadaires engagés doivent compter sur l'appui de l'opinion publique et de l'ensemble des médias. La pression exercée par la dénonciation systématique et large de tels abus stigmatise le comportement des élus ainsi visés. Ce peut être le début d'entendre raison.

Loi d'accès et vie municipale

La loi d'accès en vigueur au Québec depuis 1982 peut-elle venir en aide aux journalistes aux prises avec de tels problèmes? Certaines législations n'auraient-elles pas été adoptées en fonction des institutions municipales, se demande-t-on en guise de sous-question? Répondre exige une mise en contexte des objectifs et des caractéristiques de certains régimes de transparence adoptés par quelques pays. Obligation se dessine aussi de supputer les conséquences de la mise en œuvre de ces lois dans le milieu municipal.

Spontanément, plus d'un évoque l'Ontario lorsque se présente l'équation vie municipale et lois d'accès à l'information. L'Assemblée législative de l'Ontario a effectivement adopté une *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*⁸, en 1990, soit deux ans après l'entrée en vigueur du régime général qui vise la presque totalité du secteur public⁹. Deux précisions s'imposent.

Il ne faut pas soumettre ces deux législations à une exégèse complexe pour aboutir à une conclusion précise : il s'agit, dans les deux cas, d'un texte presque identique à quelques exceptions près. L'architecture, les objectifs et le contenu de ces deux lois sont les mêmes. On relève une seule exception. À vrai dire, il est plus exact de parler d'adaptation minimale : au chapitre des exceptions à respecter dans la mise en œuvre des deux lois, les délibérations du Conseil exécutif, à Queens' s Park, demeurent secrètes (Art. 12 [1]); dans les municipalités, la même exception vise l'essentiel des délibérations du conseil municipal (Art. 6 [1]).

L'entrée en vigueur de cette loi dans l'ensemble des institutions municipales de l'Ontario résultait des démarches menées par les représentants des principales villes de cette province dès l'annonce de la décision de voter une législation générale d'accès à

⁸ L.R.O. 1990, Chapitre M – 56.

⁹ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, Chapitre f. 31.

l'information. Ces derniers évoquaient l'impossibilité concrète de se soumettre à cette législation sans une période d'adaptation et de transformation d'un nombre important de procédures administratives. Le législateur s'est rendu à cette demande grâce à l'assentiment signifié par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée¹⁰.

Cette loi a été placée sous le contrôle du Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario. Les problèmes d'accès à l'information en milieu municipal sont pris en charge par cette commission. Les décisions de cette Commission se structurent en fonction de la jurisprudence qui s'est étoffée en la matière à l'endroit de l'ensemble du secteur privé.

Miser sur une loi d'accès spécifique au milieu municipal n'est pas une solution qui s'inspire d'un précédent bien établi. Mais qu'en est-il de la loi d'accès à l'information votée en 1982 par l'Assemblée nationale du Québec?

Des toutes premières législations en matière d'accès à l'information jusqu'aux plus récentes, une constante se dégage lorsqu'elles visent l'ensemble du secteur public : ces lois englobent aussi le secteur municipal. C'est le cas à l'évidence de la loi votée québécoise entrée en vigueur il y aura bientôt 30 ans. Depuis l'adoption par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, en juin 2009, de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, toutes les provinces canadiennes disposent d'un régime d'accès à l'information général qui couvre l'ensemble du secteur municipal. C'est le cas également des lois dont se sont dotés l'Irlande, en 1998, et le Royaume-Uni, deux ans plus tard. Souvent, certains aménagements législatifs avaient institué une forme élémentaire d'accès à l'information. Ce cheminement a notamment été emprunté en France avant l'adoption de la loi de 1978¹¹. Une démarche analogue a été aussi relevée au Royaume-Uni¹² avant la mise en place d'une véritable loi d'accès, en 2000.

Un certain nombre de cantons suisses ont emboîté le pas depuis le début du nouveau millénaire¹³. Il s'agit de régimes d'accès analogues à ce qu'on relève ailleurs dans le monde. Ces lois jumellent l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, à l'instar de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le « modèle québécois » — allusion au précédent établi par le Québec en 1982 et qui a fait école depuis¹⁴. Les législateurs suisses ont eux aussi étendu la portée de leur loi d'accès à l'ensemble des institutions publiques cantonales, y compris les municipalités. C'est ainsi

¹⁰ Interview avec l'actuelle titulaire de ce poste, Mme Ann Cavoukian, le 26 août, 2010.

¹¹ Il s'agit de la *Loi du 17 juillet 1978* qui a institué le droit d'accès aux documents administratifs et mis en place la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette loi a été complétée en février 1992 et en avril 2000.

¹² SHEPHERD, Elizabeth, STEVENSON, Alice & FLINN, Andrew (2009) - «The Impact of Freedom of Information on Records Management and Record Use in Local Government : A Literature Review», *Journal of the Society of Archivists*, vol 30, no 2, October : pages 229 et suiv.

¹³ Le canton de Berne fait figure de précurseur isolé : sa loi d'accès remonte à 1993. Elle est la riposte législative à un important scandale qui avait secoué l'administration cantonale.

¹⁴ COMEAU, Paul-André et COUTURE, Maurice (2003) - «Accès à l'information et renseignements personnels : le précédent québécois», *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 46, no 3 (Fall/Automne) : pages 366 – 369.

que les grandes villes helvétiques, Zurich et Genève, par exemple, pratiquent depuis peu l'accès à l'information. Très détaillées, certaines de ces lois cantonales, à commencer par celle de Genève¹⁵, consacrent même de brèves sections aux droits concédés aux journalistes en ce qui a trait aux documents de base relatifs aux travaux des élus réunis en séance publique.

Une caractéristique commune permet de décrire l'objet de toutes les lois d'accès adoptées à travers le monde. Elles visent tous les documents de l'administration sous quelque forme que ce soit : du texte papier classique au document numérique virtuel, en englobant films, vidéos et autres. Cette précision est importante. Ces lois excluent indirectement les informations verbales ou autres qui n'ont pas été couchées sur un support quelconque¹⁶. Impossible de tenter d'obtenir le contenu d'une conversation entre deux fonctionnaires ou deux élus, s'il n'en existe pas de transcription ou d'enregistrement sonore.

Conséquence importante, mais imprévue de cette caractéristique fondamentale et commune, on a vu se développer une forme de culture orale au sein de certaines administrations publiques : les fonctionnaires préfèrent ne pas « documenter » certaines décisions administratives par crainte d'une éventuelle demande d'accès; de tels cas ont été relevés en France, au Royaume-Uni, en Suisse et au Canada, entre autres¹⁷. Impossible de savoir si cette pratique « déviante » est importante, mais elle est inquiétante.

Au Québec, l'entrée en vigueur de la loi de 1982 a entraîné un effet imprévu. Depuis des décennies et des décennies, en vertu d'une disposition de l'ancienne *Loi sur les cités et villes du Québec*¹⁸, les archives municipales ont un caractère public et sont accessibles à tout citoyen. L'accès aux documents versés à ces archives est soumis aux exigences de la loi de 1982 en ce qui a trait notamment à la protection des renseignements personnels. D'où l'exigence des responsables de l'accès de recevoir une demande en bonne et due forme de la part des demandeurs — et des journalistes. Cette exigence procédurale provoque nécessairement des délais que l'on ne connaissait pas auparavant.

¹⁵ Il s'agit de la *Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD)*. A 208. Loi adoptée le 5 octobre 2001; entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002.

¹⁶ Il faut aussi tenir compte de la confusion engendrée par la traduction fautive du titre de la loi « séminale » des États-Unis en la matière : *Freedom on Information Act* (1966) que l'on retrouve dans l'expression « accès à l'information ».

¹⁷ Voir, entre autres : FLUCKIGER, Alexandre (2008) – Les défis d'une administration publique plus transparente», in : FLUCKIGER, Alexandre (ed) – *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Genève : pages 9 et 10.

¹⁸ Il s'agit des articles 93 et 114.2 de la *Loi des cités et villes du Québec*; voir aussi l'art. 209 du *Code de procédure du Québec* (L.R.Q., C. 27.1).

Journalistes et accès à l'information

En ce qui a trait à la « loi d'accès » en tant que telle, elle est utilisée par les journalistes québécois à un rythme analogue à ce que l'on constate un peu partout dans les États qui tiennent des statistiques à ce sujet

Une exception de taille doit être signalée : il s'agit du cas de la Suède qui a mis sur pieds, dès 1766, le premier régime d'accès à l'information, deux siècles avant qu'un autre État scandinave, la Finlande, n'en fasse autant. Les journalistes suédois ont perfectionné le recours à la loi d'accès et en ont fait un outil de travail devenu indispensable, ou presque. Et les résultats sont plus qu'impressionnants : un minimum de 30 % des informations contenues dans les dépêches proviendraient, chaque jour, de textes obtenus en vertu de la loi d'accès¹⁹.

Règle générale, les journalistes considèrent que le recours à la loi d'accès constitue l'une des possibilités en vue de dénicher une « histoire » ou d'obtenir un document qui confirmera une information déjà obtenue. Il s'agit de l'un des outils à leur disposition, qui ne remplace pas les démarches habituelles et n'exclut pas les « sources confidentielles ».

Faute de renseignements très précis à ce sujet, c'est entre 8 et 15 % que s'élèvent les demandes d'accès formulées par les journalistes qui se prévalent de la loi d'accès auprès de l'ensemble des administrations d'un État²⁰. La même estimation prévaut en ce qui a trait aux requêtes adressées par les journalistes. Cette affirmation se vérifie à l'aide des données publiées tout récemment en Irlande et au Royaume-Uni où les législations d'accès sont très récentes²¹. Les demandes d'accès reflètent les préoccupations du milieu et les intérêts des journalistes. En Grande-Bretagne, elles portent en majeure partie sur des contrats, des documents relatifs aux coûts des travaux municipaux et aux dépenses des élus²². Au Québec, la situation serait sensiblement la même.

Pratiquer la loi d'accès à l'information en milieu municipal soulève des difficultés particulières liées à la nature même de l'administration locale. La démocratie de proximité entraîne inévitablement le développement de relations plus personnalisées entre l'administration et les citoyens. L'adage « tout le monde se connaît » prend ici toute sa signification! Et les journalistes s'inscrivent dans ce particularisme qui se vérifie d'autant plus que la taille de la municipalité est réduite.

De plus, les liens entre les élus et les fonctionnaires se ressentent aussi de cette proximité. Le responsable de l'accès à l'information, selon l'appellation consacrée par la loi, ne dispose pas toujours d'une pleine marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de répondre à une demande d'accès. Des études menées en Suisse à ce sujet permettent de deviner la

¹⁹ LIDBERG, Johan (2001) - «Freedom of Information as a journalistic tool – a comparative study between Western Australia and Sweden», *Freedom of Information Review*, no 95 : page 43.

²⁰ Voir, entre autres : SHEPHERD (déjà cité en note 11) : page 240 et note 83.

²¹ HOLSEN, Sarah, MACDONALD, Craig & GLOVER, Mark (2007) - «Journalists use of the UK Freedom of Information Act», *Open Government : A Journal on Freedom of Information*, Vol. 3, no 1 : pages 3 et suiv.

²² Ibid., page 7.

part de l'arbitraire qui peut se glisser dans l'étude des demandes d'accès²³. Sur la scène municipale, cet arbitraire se double souvent de l'impact de la personnalisation de la relation entre l'administrateur (ou l' élu) et le journaliste.

En l'absence de statistiques bien établies, les recours devant la Commission d'accès à l'information du Québec (CAI) constituent un indice qui autorise des affirmations prudentes quant aux problèmes éprouvés par les journalistes en milieu municipal. Une évidence se dégage de l'examen sommaire des statistiques de la Commission : le volume de dossiers litigieux y est très appréciable. Les demandes de révision issues des petites municipalités et portées devant la Commission sont relativement importantes. La majeure partie de ces recours se règle à la faveur de la médiation pratiquée par le service juridique de la CAI. Des cas entendus par un membre de la Commission à la faveur d'une audience en bonne et due forme, seul un tout petit nombre fait éventuellement l'objet d'un appel devant la Cour du Québec.

Bref, la loi d'accès peut connaître l'effet indirect de la personnalisation des relations qui est liée à la taille des municipalités au Québec, comme ailleurs. Et les journalistes ressentent bien cette réalité, tout en continuant d'espérer davantage de cet outil qui doit favoriser la transparence

Pistes et perspectives.

Au terme de ce survol de certains des problèmes éprouvés par les journalistes de la presse hebdomadaire au Québec, il est possible de proposer des pistes d'action et de dégager certaines perspectives.

1) Les embûches à l'exercice de la profession

Les obstacles imposés à l'exercice de la profession journalistique en milieu municipal – interdiction de filmer ou de télédiffuser les séances publiques des conseils municipaux, mesures discriminatoires à l'encontre des journalistes et des médias — doivent faire l'objet d'un dialogue sérieux avec les autorités du Ministère des Affaires municipales, des régions et de l'Occupation du territoire. Obligation s'impose de dissocier cette dimension du problème du rayon d'action de la loi sur l'accès à l'information.

Les démarches des journalistes à l'œuvre en région devraient être soutenues par une représentation en bonne et due forme de la part de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec. Sans donner dans le tatillon, l'objectif serait d'obtenir des modifications à la *Loi sur les cités et villes* et au *Code municipal du Québec* qui faciliterait l'exercice par les médias de leur devoir d'information et de vigilance. D'où la nécessité d'établir un argumentaire serré et précis qui codifierait les problèmes éprouvés

²³ PASQUIER, Martial et HOLSEN, Sarah (2008). «Le droit d'accès aux documents administratifs – Analyse et premiers enseignements pour la Suisse», in : FLUCKIGER, Alexandre (ed.). *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Genève : page 114.

et expliciterait la nécessité d'assurer les conditions d'activité d'une presse libre aux premiers niveaux de la gouverne démocratique.

Ce dialogue pourrait être précédé d'une discussion avec l'une ou l'autre des associations qui regroupent les administrateurs municipaux, à commencer par la COMAQ²⁴ en vue de bien asseoir cette démarche de représentation.

2) *Les possibilités offertes par l'accès à l'information*

L'examen des possibilités offertes par le régime d'accès à l'information doit faire l'objet d'une mise en contexte qui repose sur l'examen des relations triangulaires entre l'élu – la plupart du temps, le maire – les administrateurs municipaux et le journaliste. Dans un tel contexte, l'inévitable personnalisation des relations – et des problèmes! – doit inspirer une argumentation rigoureuse quant aux modifications à envisager à l'actuel régime d'accès à l'information.

Intuitivement, les regards vont se porter vers les organismes qui exercent les responsabilités fondamentales au sujet de la mise en œuvre et du respect de la loi sur l'accès à l'information – la Commission d'accès à l'information (CAI) et le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information (SRIDAI). L'un et l'autre des organismes doivent d'ailleurs engager sous peu les travaux en vue de l'examen quinquennal du régime d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. C'est d'abord à la Commission d'accès qu'il revient de publier un état de la situation et de proposer correctifs et améliorations à la loi. Le SRIDAI doit ensuite préparer un projet de loi que le ministre responsable pilotera éventuellement auprès du Conseil des ministres et de l'Assemblée nationale.

De façon très concrète, les représentations de la FPJQ – ou d'un regroupement ponctuel des journalistes d'hebdomadaires locaux et régionaux – devraient se centrer sur le « Règlement sur la diffusion de l'information et la protection des renseignements personnels » qui concrétise la diffusion proactive de documents dans l'ensemble du secteur public, y compris dans le secteur municipal²⁵.

L'objectif de cette double démarche? Prévoir l'inscription à ce règlement des documents qui doivent être mis à la disposition du public et des journalistes, dès leur confection. De tels documents doivent permettre la compréhension des activités publiques de l'administration municipale : ordres du jour et procès-verbaux des assemblées publiques, résolutions et règlements, projets d'emprunts, appels d'offres, contrats, etc. La liste devrait être minutieusement élaborée par les journalistes du milieu avec la collaboration des spécialistes de la vie municipale – avocats et universitaires, entre autres — intéressés par cette question. Elle pourrait être enrichie des suggestions

²⁴ Il s'agit de la Corporation des Officiers municipaux agréés du Québec dont sont membres quelques 600 cadres de l'administration municipale au Québec.

²⁵ Publié dans la *Gazette officielle du Québec*, le 14 mai 2008, ce règlement est entré en vigueur le 29 novembre 2009, il établit la liste des documents qu'un organisme public doit diffuser sur son site Internet, en vertu d'une nouvelle disposition de la loi, adoptée en 2006 (Art. 16.1 et 155.3.1).

dégagées d'un examen des demandes d'accès de caractère routinier, ou non, qui ont fait problème, ces dernières années.

Il faut cependant être réaliste : le SRIDAI pourrait se montrer réticent à établir un précédent qui l'amènerait ensuite à élargir ce type de spécifications à d'autres corps constitués déjà soumis à la loi d'accès. D'où la nécessité de tenter simultanément pareille démarche auprès du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire.

Il ne serait pas du tout illogique de demander à ce ministère d'inscrire l'accès sans restriction aux documents essentiels à la compréhension de l'activité des conseils de ville, dans le chapitre de la loi consacré aux séances et autres activités des conseils municipaux – la section IX de la *Loi sur les cités et villes* et le titre IV du *Code municipal du Québec*. L'argumentation devrait reposer sur la poursuite de la transparence administrative qui doit caractériser le fonctionnement de l'ensemble des institutions démocratiques, à commencer par les administrations de proximité que sont les municipalités locales et les municipalités régionales de comté. Elle devrait aussi miser sur la reddition de comptes qui s'impose également à tous ceux qui exercent des fonctions publiques, de la base au sommet de l'appareil politique.

Entretemps, les journalistes en région seraient bien avisés d'avoir recours à la loi d'accès à l'information dans leur démarche de suivi quotidien ou à la faveur d'enquêtes plus élaborées. Ils devraient solliciter de tels documents, à titre personnel, dans l'espoir d'obtenir ce dont ils ont besoin pour l'exercice de leurs mandats. La chronique des problèmes éprouvés dans cette démarche permettrait d'étoffer l'argumentaire d'éventuelles représentations auprès de la CAI, du SRIDAI et du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du Territoire.

Bref, l'amélioration des conditions d'exercice du journalisme en milieu municipal et régional suppose un effort conjoint des journalistes eux-mêmes et de leur association professionnelle. Leurs démarches doivent s'inscrire dans un plan cohérent et complet et ne pas se limiter à un essai isolé auprès d'un seul organisme.

Ces démarches et ces représentations se justifient par l'objectif de mettre à la disposition des citoyens l'information nécessaire à la compréhension et à l'appréciation de la gestion de la chose publique en milieu municipal et régional. À cet égard, le rôle des hebdomadaires locaux et régionaux est fondamental au Québec, pour ne pas dire indispensable.