

**Étude préparatoire sur l'accès à l'information municipale au Canada  
et à la distribution des avis publics dans les médias locaux.**

Étude réalisée pour :

Le Groupe de travail sur le journalisme  
et l'avenir de l'information au Québec

Préparé par Johanne Bougaud  
Avec la collaboration de Véronique Labonté  
2010

## **Étude préparatoire sur l'accès à l'information municipale au Canada et la distribution des avis publics dans les médias locaux.**

### **Mise en situation**

Le mandat avait deux volets, l'un portant sur les modalités d'accès à l'information municipale dans les autres provinces canadiennes, plus précisément en lien avec les conflits et les difficultés d'accès à l'information dans les municipalités du Québec. Le deuxième portait sur les mécanismes de distribution des avis publics dans les journaux locaux et régionaux au Québec et au Canada.

Quelques éléments de base pour comprendre les lois d'accès à l'information nous ont été fournis par Paul-André Comeau, ancien président de la Commission d'accès à l'information du Québec.

- La loi fédérale est appliquée partout au Canada, chaque province a aussi sa loi. L'application de cette loi peut différer dans les mécanismes, c'est-à-dire, par exemple, des délais de réponse.
- Le Québec ne possède pas encore de registre sur les plaintes provenant des citoyens et celles des journalistes. Une loi a été adoptée l'an dernier pour qu'elles soient inscrites dans le Rapport annuel. Ce n'est pas encore le cas.
- L'Ontario a établi ce registre. L'Ontario est la province modèle quant à l'application de la loi selon M.Comeau. La lecture du rapport annuel du Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée est éclairante. (<http://www.ipc.on.ca/images/Resources/ar-08f.pdf>) Les statistiques indiquent que 66.8 % des demandes de documents généraux sur la scène municipale viennent des particuliers, 23.1 % des entreprises et 5.4 % des médias. Notons que les journalistes ne sont pas obligés de mentionner qu'ils appartiennent à une entreprise de presse, ils font souvent une demande comme simple citoyen.
- En 1990, l'Ontario a adopté une loi sur l'accès à l'information municipale. Une nouvelle loi est en préparation au Nouveau-Brunswick et devrait être adoptée cette année. Elle inclura les municipalités.
- La loi ontarienne s'applique aux municipalités, « aux services de police, aux conseils scolaires, aux conseils de santé et à d'autres conseils locaux. » En 2008, le taux de réponse s'élevait à 88,5 %.

Pour Monsieur Comeau, les petites municipalités, le politique et l'administratif sont des vases communicants et les contacts sont trop étroits. « *Il ne faut pas oublier, souligne-t-il, que les administrations municipales n'ont pas les moyens et les ressources pour répondre rapidement aux demandes sensibles. Ils n'ont souvent pas le temps.* » De plus, il a remarqué que les gouvernements tardent à répondre quand ils sont en négociation. Il

mentionne aussi qu'il peut exister surtout à l'échelle municipale, des rivalités personnelles, ça peut venir des journalistes, des candidats frustrés et des animosités qui remontent à de vieilles querelles ce qui n'a rien à voir avec la loi d'accès à l'information.

**L'Association canadienne des Journaux (ACJ)** représente les quotidiens canadiens de langue française et anglaise. Depuis cinq ans, elle publie les résultats de son étude sur l'application de la loi quant au droit du public à l'information, et ce, à travers le pays. Plusieurs sujets sensibles sont étudiés par l'organisation, nous nous sommes limités au municipal.

### **ACJ – CNA Enquête 2008**

4 fois sur 10, les institutions (fédérales, provinciales ou municipales) ont refusé de rendre publics des dossiers dans la période établie par la loi. Rappelons qu'avant qu'une plainte pour refus soit déposée, la plupart des institutions ont 30 jours civils pour répondre. En Colombie-Britannique elles disposent de 30 jours ouvrables et au Québec de 20 jours civils. (ACJ - CNA, 2008)

Les délais d'attente ont été un des obstacles à la divulgation d'informations, plusieurs extensions ont été demandées. Les meilleurs résultats ont été obtenus par le Manitoba, la Saskatchewan et le Yukon à 80 %. Le Nouveau-Brunswick et le Québec ne sont pas de bons élèves ayant répondu en dehors des délais, 42 % dans un cas, 50 % dans l'autre. (ACJ - CNA, 2008)

Certains exigeaient des frais élevés qui décourageaient la poursuite des démarches. On note également que les renseignements sont souvent rendus dans un format qui n'est pas approprié. (Difficulté à obtenir un format électronique) Le degré de divulgation est un autre élément où le Québec se retrouve en fâcheuse position par rapport aux autres provinces canadiennes. (ACJ - CNA, 2008)

### **ACJ – CNA Enquête 2009-2010**

L'enquête nationale sur l'accès à l'information 2009-2010 rendue publique le 12 mai dernier révèle entre autres que la situation se dégrade au niveau fédéral. (L'étude complète en format PDF est disponible à cette adresse : <http://newsonnews.ca/fr/nouvelles/affaires-publiques/081/baisse-du-rendement-du-gouvernem>) En effet, « des rapports anecdotiques d'utilisateurs de la Loi d'accès à l'information suggèrent que les demandes qui autrefois pouvaient être complétées dans une période d'un ou deux mois prennent aujourd'hui jusqu'à six mois, un an ou encore plus longtemps. » Les institutions fédérales reçoivent donc une note inférieure aux instances provinciales et municipales du pays.

Le groupe de recherche a ajouté dix-sept municipalités à son étude pour un total de 39. 314 demandes d'accès ont été envoyées aux trois paliers de gouvernements sur différents sujets. On a demandé aux municipalités de dévoiler les frais de téléphonie encourus par

les employés de la ville, les plans d'action mis en place contre la propagation du virus H1N1, un dossier sur la participation des conseillers aux réunions des conseils municipaux, la liste des transactions concernant des terrains achetés et vendus par la municipalité et des détails sur les frais de voyage des maires et mairesses.

C'est au niveau municipal que les demandes ont été traitées le plus rapidement. Parmi les villes québécoises étudiées, Montréal obtient un A, Laval B+ et Québec C. Les notes étaient attribuées selon le délai de réponse, la qualité des documents obtenus et les frais exigés. Certaines municipalités ontariennes ont exigé des frais élevés pour livrer les informations demandées. (Thunder Bay, 2520 \$ pour les frais de téléphones cellulaires de ses employés et St. John's a demandé 500 \$ pour de l'information sur ses ventes et achats de terrains. Cela ne bat certainement pas la Colombie-Britannique qui demandait 98 603 \$ pour ses informations sur les frais de téléphonie ou encore Radio-Canada qui a exigé 20 825 \$ pour la liste des contrats de moins de 10 000 \$ octroyés durant l'année.)

En conclusion, l'équipe souligne que l'enquête « démontre que notre système d'accès à l'information est en meilleure santé au niveau local, et qu'il continue à y avoir de graves problèmes au niveau fédéral en matière de retards et d'extensions des délais. »

### **Des résultats qui ne s'appliquent pas partout**

Bien entendu, il est impossible de calquer ces données à l'ensemble des municipalités. L'ACJ a étudié trois grandes villes québécoises qui ont sans doute, plus de moyens et plus d'expérience dans le traitement des demandes d'accès que de plus petites municipalités.

Comme l'explique André Larocque, rédacteur en chef du quotidien *Le Droit* les problèmes sont bien réels sur le terrain.

« Nos journalistes couvrant le municipal (Gatineau et Ottawa) ont recours à la loi d'accès à l'information sur une base ponctuelle pour obtenir des informations sur des dossiers précis (Ex. : temps supplémentaires versés aux employés, dépenses des maires, etc.). Cette pratique ne plaît pas aux autorités municipales. Dans le cas de Gatineau par exemple, la Ville se prévaut très régulièrement du délai additionnel de 10 jours avant de remettre les infos (20 jrs + 10 jours).

S'il s'agit de demandes ayant trait à des dossiers controversés, le refus de la Ville est quasi automatique. En fait, ils vont souvent se rabattre sur un petit élément de la demande pour la rejeter en entier. Nous avons même essuyé un refus de la Ville à qui nous avons demandé un document concernant le dossier de l'aréna Guertin, document qui avait pourtant été approuvé par le Conseil municipal.

Là où ça se gâte, c'est dans le quotidien alors qu'il est très laborieux à Gatineau d'obtenir des informations de base permettant la confection d'un article. Le Service des communications de la Ville a mis en place une ligne téléphonique obligeant les journalistes à laisser un message en précisant l'objet de leur appel. Un membre du service

des communications doit normalement donner signe de vie au journaliste dans les 3 heures sans nécessairement répondre à ses questions. Quand on réussit à parler à quelqu'un, il est quasi impossible d'obtenir des réponses à des sous-questions. Les médias de Gatineau ont fait front commun pour dénoncer cette situation. Nous avons rencontré les autorités concernées à quelques reprises pour leur faire part de la situation. La FPJQ a même été mise dans le coup. Mais ça ne bouge pas beaucoup. On a nettement l'impression que la Ville s'est dotée d'une stratégie d'obstruction comme c'est le cas aux paliers gouvernementaux supérieurs. Il est par ailleurs impossible de parler à un fonctionnaire. C'est interdit à l'interne. »

En contrepartie, les municipalités fournissent de plus en plus d'information à l'intention des citoyens sur leurs sites web. Certaines municipalités ont même innové en autorisant la diffusion des réunions du Conseil municipal à la télévision et sur le web (ex. : Gatineau, Sainte-Agathe, Sainte-Adèle, Saint-Hippolyte)

Par contre, la transparence n'est pas de mise partout. La FPJQ publiait le 12 mai un communiqué qui exprimait son inquiétude de voir arriver le maire de Saint-Jérôme, Marc Gascon, être nommé à la tête de l'Union des Municipalités du Québec (UMQ). Ce dernier a refusé à un caméraman de Radio-Canada l'accès à un conseil municipal en janvier dernier. « Enverra-t-il le même message à ses membres », se demande la Fédération.

### **Avis publics**

Après vérification, rien n'oblige une administration municipale à placer son avis dans un journal plus que dans un autre, ce qui compte c'est qu'il soit publié dans l'un des journaux locaux. Selon l'article 345 de la *Loi sur les cités et villes* :

#### ***Publication d'avis public***

*La publication d'un avis public donné pour des fins municipales se fait par affichage au bureau de la municipalité et par insertion dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité.*

#### ***Mode.***

*Toutefois, la publication d'un avis public donné relativement à une matière qui relève d'un conseil d'arrondissement se fait par affichage au bureau de l'arrondissement et par insertion dans un journal diffusé dans l'arrondissement.*

#### ***Arrondissement.***

*Lorsque la publication d'un avis est prévue par une disposition d'une loi ou d'une charte qui prévoit notamment l'affichage de l'avis au bureau de la municipalité et sa publication dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité, le deuxième alinéa s'y applique également aux fins d'y remplacer cet affichage et cette publication par un affichage au bureau de l'arrondissement et une publication dans un journal diffusé dans l'arrondissement. S. R. 1964, c. 193, a. 372; 1968, c. 55, a. 104; 1996, c. 2, a. 210; 2006, c. 60, a. 23; 2008, c. 18, a. 22. »*

À la lumière des quelques réponses reçues des rédacteurs en chef, rien ne permet d'affirmer que des municipalités enfreignent la loi en ne diffusant pas les avis publics dans un journal ou un quotidien. Par contre, la réponse de Yannick Pinel, directeur de

l'information pour le *Courrier Laval* révèle qu'il existe un problème de pression exercée par les administrations envers les journaux.

Il y a deux ans, les menaces du maire de Roxton Falls contre une journaliste de *La Pensée de Bagot* ont mis en lumière les pressions subies par des petits journaux souvent sans moyens. Après la publication d'un texte soulevant un grave problème de gouvernance, la municipalité avait décidé de retirer la publication de ses avis publics de l'hebdo pour les placer dans le quotidien de la région.

**Question : Auriez-vous eu connaissance d'une municipalité qui aurait boycotté un hebdo ou un journal suite à une couverture médiatique négative?**

Réponse de Peter Lapinskie, Managing Editor, *The Daily Observer*, Pembroke, ON

« Public notices that require advance distribution by our municipal councils advertise them in our newspaper or in a neighbouring weekly, and often in both. To date, no municipality has threatened us with a boycott because they didn't like our coverage on a certain issue. »

Réponse d'André Larocque, rédacteur en chef du quotidien *Le Droit*, Gatineau, QC

« Les municipalités de la région placent des *Avis publics* dans notre journal et dans les hebdos. La différence par rapport à une époque c'est que les municipalités ne sont plus obligées de placer leurs avis "dans un quotidien", mais bien "dans un journal". Alors, certaines municipalités préfèrent le quotidien et d'autres, les hebdos. Je peux t'assurer que nous n'avons jamais senti que les municipalités nous boycottaient parce qu'elles n'appréciaient pas notre couverture journalistique. »

Réponse de Mary Agnes Welch du *Winnipeg Free Press*, Winnipeg, Manitoba

« The city takes out ads in the paper for public notices like some zoning matters and pesticide use and city parking rule changes, but not regular city council meetings. No, there hasn't ever been a boycott of placing public notices in the paper due to negative coverage. The mayor has often refused to speak to one particular radio station because of its coverage of him, but he's never outright refused to speak to the newspaper. »

Réponse de Yannick Pinel, directeur de l'information pour le *Courrier Laval*, Laval, QC

« Oui, nous en avons déjà tous été témoins, mais le problème le plus pernicieux est davantage la pression indue exercée par les administrations publiques (certaines plus que d'autres) sur les hebdos régionaux, qui les menacent parfois carrément de leur retirer les avis publics et les revenus souvent significatifs qui y sont associés. »

**La question à savoir s'il existe un moyen d'empêcher l'arbitraire dans le placement média des avis publics est toujours pertinente.**

Dans son premier dossier noir de l'information municipale publié en 1999, la FPJQ faisait les demandes suivantes à propos de la couverture des conseils municipaux :

*La loi prévoit déjà que les réunions des Conseils municipaux doivent être publiques et même que " les délibérations doivent y être faites à haute et intelligible voix " (article 138 du Code municipal, et article 322 de la Loi des cités et villes).*

*De même, la loi prévoit que la période des questions des citoyens fait partie de la réunion du Conseil.*

*Nous estimons que, de nos jours, l'enregistrement et la diffusion des débats à la radio ou à la télévision constitue une simple extension de cette obligation de tenir une assemblée publique.*

*Nous suggérons donc d'ajouter à l'article prévoyant des réunions publiques du Conseil que " le Conseil doit permettre l'enregistrement et la diffusion de ses débats, sous réserve des règlements qu'il peut adopter quant aux modalités de cet exercice ".*

*Cela permettrait d'établir le droit d'enregistrer et de diffuser les débats tout en évitant que des Conseils municipaux ne décident que la présence de toute caméra, en soi, va compromettre le décorum. Mais le Conseil conserverait le droit de fixer des emplacements de caméras, par exemple.*

*Nous voulons également qu'il soit clair dans l'esprit de tous que la période des questions des citoyens fait partie des séances du Conseil et que tout règlement municipal visant à encadrer la diffusion des séances d'un Conseil municipal ne puisse être utilisé pour exclure la période des questions des délibérations qui seront diffusées.*

En ce qui a trait à l'accès à l'information, la Fédération soulignait les points suivants :

*La loi sur l'accès à l'information est en voie de devenir un frein à l'accès à l'information dans plusieurs municipalités. On utilise cette loi, destinée à assurer la transparence, pour créer au contraire des délais tout à fait artificiels qui nient cette transparence.*

*La loi d'accès à l'information contient déjà l'article 171, qui prévoit que l'adoption de la Loi d'accès " n'a pas pour effet de restreindre l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982 ".*

*Or, avant octobre 1982, les lois québécoises garantissaient déjà l'accès des citoyens aux documents contenus dans les archives municipales. Ces documents étaient clairement identifiés tant dans des textes de loi que dans la jurisprudence. (Garneau c. Laplante, [1962], C.S. 698). Cette définition contient, d'ailleurs, tous les types de documents*

*essentiels au travail des journalistes, soit : les règlements en vigueur, le budget, les ordre du jour et procès-verbaux du conseil et les déclarations d'intérêts des élus.*

*Un jugement déclaratoire de la Cour supérieure avait déjà interdit au maire d'une municipalité d'obliger les conseillers d'opposition à utiliser la Loi d'accès pour obtenir des documents qui sont déjà aux archives. Le jugement portait sur le droit d'un élu, mais il n'est pas interdit de penser qu'il en serait de même pour un journaliste ou un citoyen.*

*Nous demandons au ministère des Affaires municipales d'émettre immédiatement une directive aux municipalités pour leur rappeler leurs obligations de donner accès immédiat aux documents versés aux archives de la ville. Mais nous sommes conscients que cette directive, si elle peut contribuer à assainir les pratiques, n'a pas de valeur légale.*

*Nous croyons donc que le ministère devrait songer à des amendements à la Loi des cités et villes et au Code municipal pour établir que les documents des archives doivent être communiqués séance tenante à toute personne qui en fait la demande aux bureaux de la municipalité pendant les heures normales d'affaires.*

Enfin, la FPJQ demandait à ce que l'ordre du jour des conseils municipaux soit publié de 48 h à 72h avant la réunion et que les modifications soient limitées et justifiées.

### **Accès aux conseils et réunions**

Nous avons cherché à savoir quelles lois encadraient l'accès aux conseils municipaux, comité exécutif, comités de travail des structures municipales, paramunicipales et les commissions scolaires.

Au Québec, l'accès au Conseil municipal est public (ce qui inclut les journalistes). Par contre, contrairement à d'autres provinces, les journalistes n'ont pas accès aux réunions du conseil exécutif d'une ville ou encore aux rencontres de comités d'organismes municipaux ou para municipaux.

Nous nous sommes demandé quelles étaient les modalités dans les autres provinces canadiennes. Par exemple, nous savons que les journalistes de Winnipeg ont accès aux réunions du conseil exécutif de la ville. Il y a certaines exceptions, notamment lorsque des gros contrats sont négociés ou lorsqu'il y a des discussions d'ordre syndical.

Un rapport plus complet vous sera fourni à la prochaine réunion. Nous vous ferons également parvenir un résumé de la loi sur l'accès à l'information municipale ontarienne.

Préparé par Johanne Bougaud  
Avec la collaboration de Véronique Labonté