Document generated on 05/09/2025 10:40 a.m.

Revue générale de droit

Du droit de l'État à la vérité au droit à la vérité de l'État

Jacques Frémont

Volume 18, Number 4, 1987

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1058583ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1058583ar

See table of contents

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)
2292-2512 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Frémont, J. (1987). Du droit de l'État à la vérité au droit à la vérité de l'État. *Revue générale de droit*, *18*(4), 883–899. https://doi.org/10.7202/1058583ar

Article abstract

The theme of the Truth and the State must be discussed from both the perspective of the truth of the information furnished to the State and that of the truth of the information it disseminates.

Within the right of the State to the truth, the question of the truthfulness of the information furnished to the State as well as that gathered by the State through its various information-gathering apparatus will be examined. Well-defined legal mechanisms regulate this information activity of the State and garantee the respect, in the public interest, of the truthfulness of the information of the State.

With regard to the right to the truth from the State, the situation seems different, since apart from the common law, there seems to be no legal framework aimed at insuring that the information disseminated, voluntarily or not, by the State be consistent with the truth, the control mechanisms of the absence of truth being located at a more political level.

It must be concluded that in Canadian law, the right of the State to the truth exists without doubt, and that the Canadian legal system amply provides for its realization. On the other hand, the right to the truth from the State, over the simple access to information, is much less certain.

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1988

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Du droit de l'État à la vérité au droit à la vérité de l'État

JACQUES FRÉMONT
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Montréal *

RÉSUMÉ

Le thème de la vérité et l'État doit être traité tant dans l'optique de la vérité de l'information qui est fournie à l'État que dans celle de la vérité que celui-ci diffuse.

Au chapitre du droit de l'État à la vérité, sera examinée la question de la nature véridique de l'information fournie à l'État de même que celle générée par l'État par le biais de ses divers appareils de connaissance. Des mécanismes juridiques bien définis encadrent cette activité de connaissance de l'État et assurent le respect, dans l'intérêt public, de la conformité de l'information de l'État à la vérité.

À l'égard du droit à la vérité de l'État, la situation paraît différente puisqu'en dehors du droit commun, il ne semble pas y avoir, à toutes fins pratiques, d'encadrement juridique visant à

ABSTRACT

The theme of the Truth and the State must be discussed from both the perspective of the truth of the information furnished to the State and that of the truth of the information it disseminates.

Within the right of the State to the truth, the question of the truthfulness of the information furnished to the State as well as that gathered by the State through its various information-gathering apparatus will be examined. Well-defined legal mechanisms regulate this information activity of the State and garantee the respect, in the public interest, of the truthfulness of the information of the State.

With regard to the right to the truth from the State, the situation seems different, since apart from the common law, there seems to be no legal framework aimed at

* L'auteur tient à souligner la collaboration efficace et compétente de madame Julie Caumartin, du Barreau de Montréal, au repérage et à la sélection des documents ainsi qu'à remercier ses collègues Ejan Mackaay et Pierre Trudel pour leurs utiles commentaires.

assurer que l'information diffusée, volontairement ou non, par l'État soit conforme à la vérité, les mécanismes de contrôle de l'absence de vérité se situant davantage au niveau politique.

Il faut donc conclure qu'en droit canadien, le droit de l'État à la vérité ne semble donc faire aucun doute et que le système juridique canadien veille amplement à sa réalisation. Par contre, le droit à la vérité de l'État, au delà du simple accès à la connaissance, est beaucoup moins certain.

insuring that the information disseminated, voluntarily or not, by the State be consistent with the truth, the control mechanisms of the absence of truth being located at a more political level.

It must be concluded that in Canadian law, the right of the State to the truth exists without doubt, and that the Canadian legal system amply provides for its realization. On the other hand, the right to the truth from the State, over the simple access to information, is much less certain.

SOMMAIRE

Introduction 885

I. Le droit de l'État à la vérité 886

A. La nature véridique de l'information fournie à l'État 886
1) L'information fournie à l'État 886
a) L'information nominative 886
b) Les autres renseignements fournis à l'État 887
2) Le caractère véridique de l'information fournie à l'État 888

B. La nature véridique de l'information générée par l'État 889
1) Les instruments de connaissance de l'État 889
2) Le caractère véridique de l'information générée par l'État 891

C. L'État et la vérité 892

II. Le droit à la connaissance de la vérité de l'État 892

A. Le droit à la connaissance de l'État 892
1) La diffusion volontaire d'information 892
2) La diffusion provoquée d'information 894

B. Le droit à la vérité de l'État 895
1) La problématique en présence 895
2) Le droit applicable 896
3) Le contrôle politique 897

C. La vérité de l'État 898

Conclusion 898

INTRODUCTION

Dans le contexte du passage de la société industrielle à la société informatisée, l'information constitue le nerf de la guerre, l'élément primordial autour duquel les décisions sont prises. Le droit intervient alors afin de régir la circulation et parfois le contenu de l'information. L'État, pour sa part, n'échappe certes pas à ce phénomène informationnel. À cet égard, la problématique traditionnelle se situe davantage pour le juriste au niveau de la simple accession à la connaissance de l'État; les omniprésents secrets de l'État ainsi que, plus récemment, les diverses lois d'accès à l'information administrative semblent en effet exclusivement préoccuper les juristes. L'objet des pages qui suivent est, au delà de cette problématique traditionnelle, de s'attacher à examiner la question du caractère véridique de l'information de l'État, tant au niveau de son acquisition que de sa diffusion. En bref, il s'agit d'examiner le thème de « la vérité et l'État ».

Dès le départ, certaines présuppositions doivent être effectuées. Tout d'abord, alors que le bien informationnel se révèle neutre en lui-même, puisqu'il ne fait que transmettre une connaissance de l'informateur à l'informé, son caractère véridique ou la « vérité », implique qu'on aille au delà de cette stricte neutralité pour s'attacher à en qualifier le contenu. C'est alors que l'information peut être caractérisée de vraie ou de fausse. La nature véridique d'une information ne sera donc établie que par rapport au contenu d'une connaissance, contenu qui doit être conforme à ce qui existe et représenter la réalité. Pour nos fins, nous parlerons donc de la vérité comme représentant le caractère objectivement conforme à la réalité d'une connaissance transmise par le biais d'un bien informationnel.

Ensuite, nous omettrons dans notre définition d'État la fonction judiciaire, à l'égard de laquelle le thème de la vérité comporte des dimensions particulières [1], en nous concentrant plutôt sur les fonctions exécutives, administratives et législatives.

Afin de tenter de cerner le thème de la vérité de l'État, nous établirons une distinction entre la connaissance de la vérité par l'État et la communication de cette vérité. En effet, au chapitre de l'acquisition de l'information, non seulement une foule de renseignements sont-ils fournis à l'État de toutes sortes de façons, mais aussi l'appareil étatique génère-t-il de lui-même beaucoup d'information; dans chaque cas un intérêt manifeste existe pour l'État de voir à ce que cette information possède un caractère véridique. La situation semble différente à l'égard de la nature

1. Léo DUCHARME, « La vérité et la législation sur la procédure civile en droit québécois », *infra*, p. 901 et Pierre TESSIER, *La vérité et le juge, les parties, les témoins et les auxiliaires de justice* (à paraître dans (1988) 19 *R. G. D.*), ainsi que les rapports préparés à l'occasion des journées canadiennes de 1987 de l'Association Henri Capitant sur le sujet de la vérité.

véridique de l'information que l'État diffuse, puisque dans ces cas l'intérêt n'est pas essentiellement celui de l'État, mais bien celui du public en général.

Dans chaque éventualité, après avoir identifié sommairement les principaux mécanismes de connaissance ou de diffusion de l'information, nous examinerons en droit canadien les mécanismes de contrôle du caractère de véridicité de cette information. En d'autres termes, nous discuterons de l'existence d'un droit de l'État à la vérité et de celle d'un droit à la vérité de l'État.

I. LE DROIT DE L'ÉTAT À LA VÉRITÉ

Afin de cerner dans la mesure du possible le phénomène du caractère véridique de l'information acquise par l'État, nous examinerons successivement le cas de l'information *fournie* à l'État par des sources extérieures et celui de l'information *générée* par l'État lui-même.

A. LA NATURE VÉRIDIQUE DE L'INFORMATION FOURNIE À L'ÉTAT

1. L'information fournie à l'État

L'État acquiert quotidiennement une multitude de renseignements qui lui sont fournis, volontairement ou non, par des personnes qui lui sont extérieures. Selon qu'il s'agit de personnes physiques ou non, et en fonction de la nature des renseignements ainsi fournis, ces renseignements seront nominatifs ou non.

a) L'information nominative

Au Québec, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[2] définit comme nominatifs, les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier[3]. Dans l'exercice de leurs fonctions, il est plus ou moins inévitable que les gouvernements et leurs organismes

2. L.R.Q., ch. A-2.1.

3. *Id.*, art. 54; au fédéral, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, Annexe II, S.C. 1980-81-82, c. 111, définit de façon exhaustive à l'article 3 les « renseignements personnels » comme étant ceux qui concernent « un individu identifiable ».

amassent continuellement divers renseignements nominatifs au sujet de personnes physiques. Dans certains cas, celles-ci doivent obligatoirement fournir de telles informations : c'est le cas par exemple des lois fiscales qui obligent tous les citoyens qui ont eu des revenus à effectuer une déclaration annuelle qui comprend nécessairement une foule de renseignements nominatifs [4].

Dans d'autres cas, les renseignements nominatifs sont fournis de façon « volontaire » par des citoyens qui, afin de pouvoir bénéficier des droits conférés par une législation, choisissent « librement » de fournir des renseignements nominatifs les concernant. C'est le cas de la plupart des lois « sociales » où les citoyens reçoivent une assistance en nature ou en espèces de la part de l'État. À titre d'exemple, mentionnons la *Loi sur l'aide sociale* [5], la *Loi sur les pensions de vieillesse* [6] ou encore la *Loi sur l'assurance-chômage* [7] alors que les personnes qui désirent bénéficier de ces programmes doivent fournir les renseignements nominatifs exigés. Il est manifeste que, dans le cadre de l'État-providence actuel, le caractère authentiquement « volontaire » d'un tel geste peut être mis en doute.

Il existe un consensus voulant que le caractère éminemment personnel de tels renseignements ainsi que la nature intime de leur rattachement aux personnes justifient amplement que l'État attribue une protection juridique particulière à ce type de renseignements. Les lois québécoise et fédérale applicables en la matière contiennent toutes deux des dispositions visant, d'une part, à restreindre l'accès de n'importe qui à l'information nominative et, d'autre part, à accorder aux personnes visées un droit spécial d'accès et de rectification relativement à cette information, tout en réglementant de façon générale la collecte, la conservation, l'utilisation et la circulation de renseignements nominatifs [8].

b) Les autres renseignements fournis à l'État

Les personnes morales tout comme les personnes physiques, sont régulièrement appelées à fournir à l'État des renseignements qui ne peuvent être considérés comme nominatifs et qui, en conséquence, ne

4. *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, art. 22 et 1000; *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63, par. 2(1) et 150(1).
5. L.R.Q., c. A-16, par. 12f).
6. S.R.C. 1970, c. 21 (2e suppl.), par. 3(2).
7. S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 53.
8. *Lois sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, *supra*, note 2, art. 53, 83 à 102 et 71 à 82; *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *supra*, note 3, art. 8, 12 et 4 à 7.

font pas l'objet, au niveau de leur acquisition[9], d'un encadrement juridique particulier. Qu'il s'agisse de renseignements de nature commerciale, financière ou industrielle fournis à l'occasion de rapports d'impôts, de demandes de subvention ou autrement, l'État se voit ainsi devenir détenteur d'une multitude de renseignements qui sont fournis de façon volontaire ou obligatoire. Il reste à examiner comment l'État s'assure du caractère véridique de l'information qui lui est ainsi fournie.

2. Le caractère véridique de l'information fournie à l'État

Le caractère véridique de l'information fournie à l'État pourra être contrôlé de façon interne par l'État lui-même, ou de l'extérieur par des individus ou le public en général, dans la mesure toutefois où ces personnes pourront avoir accès à l'information elle-même.

En règle générale, l'information fournie à l'État doit être vraie et correspondre à la réalité, telle qu'elle existe. Qu'une personne ait le devoir ou non de fournir un renseignement à l'État, la majorité des lois exige que l'information fournie soit véridique. Quoiqu'en général non exprimée explicitement dans les lois, cette obligation se retrouve dans la sanction résultant soit du défaut de fournir des renseignements, soit d'effectuer une déclaration fausse ou trompeuse, c'est-à-dire non conforme à la vérité.

Un examen rapide de la législation en vigueur au Québec a révélé l'existence de plus de 180 dispositions réparties dans au delà d'une centaine de législations qui traitent d'une façon ou d'une autre de la sanction de l'absence de vérité d'un renseignement fourni à l'État. Dans tous les cas, la personne reconnue coupable d'avoir fourni de faux renseignements ou d'avoir effectué une fausse déclaration sera en général passible d'une amende qui peut varier entre vingt-cinq et plusieurs milliers de dollars; elle peut aussi, dans certains cas, perdre le droit à un bénéfice quelconque en vertu d'une loi. Il s'agit dans une majorité de cas de lois relatives à la fourniture par l'État québécois de prestations ou services dans le domaine social[10], de lois visant à procurer un revenu à l'État par le biais de taxes ou d'impôts[11], ou encore de diverses législations

9. Ils peuvent cependant, au niveau de leur dissémination, jouir de protections juridiques particulières : voir *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, *supra*, note 2, art. 53 et s. et *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *supra*, note 3, art. 4 et s.

10. Voir par exemple la *Loi sur les allocations familiales*, L.R.Q., c. A-17, par. 27a); *Loi sur les prêts et bourses aux étudiants*, L.R.Q., c. P-21, art. 9.

11. Voir par exemple la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, art. 1049; *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 18 et 220.8.

prévoyant le versement de sommes ou l'attribution de permis [12]. Au niveau fédéral, on décompte plus de 130 législations qui comprennent environ 264 dispositions du même genre.

Il faut donc conclure de ce rapide examen que l'État prend soin par des dispositions de cette nature de s'assurer de ne recevoir que de l'information véridique. Au delà de ces dispositions, il devient évidemment difficile d'identifier quels moyens sont à la disposition de l'État afin de vérifier la conformité des renseignements fournis avec la vérité. On peut cependant songer aux enquêtes, au couplage informatique ainsi qu'aux autres techniques habituelles de vérification des renseignements fournis.

Le contrôle externe du caractère véridique de l'information fournie à l'État est certes moins manifeste. Outre les cas où de l'information nominative est détenue par l'État et où un droit d'accès et de correction est explicitement reconnu par la loi [13], il n'existe pas à notre connaissance de dispositions juridiques autres que celles du droit commun pouvant obliger l'État à corriger les renseignements qui lui ont été fournis afin de les rendre conformes à la vérité.

B. LA NATURE VÉRIDIQUE DE L'INFORMATION GÉNÉRÉE PAR L'ÉTAT

1. Les instruments de connaissance de l'État

L'appareil étatique génère de lui-même une foule de renseignements. Les appareils de connaissance de l'État sont multiples et se rattachent aux différentes branches du pouvoir.

Ainsi, l'État peut connaître par le biais des différentes commissions d'enquête qu'il met sur pied; elles ont généralement pour but d'examiner un phénomène, d'en cerner l'ampleur et, enfin, de dégager des recommandations [14]. Ces commissions d'enquête sont en général mandatées par le pouvoir exécutif. L'État a par ailleurs recours à différents comités consultatifs qui, au delà de leur stricte fonction de connaissance, servent aussi de conseillers dans l'élaboration de politiques étatiques dans différents secteurs d'activité [15].

---

12. Voir par exemple le *Code de la route*, L.R.Q., c. C-24, par. 87a); *Loi sur les valeurs mobilières*, L.R.Q., c. V-1.1, art. 5, 196, 197 et 219 à 225.

13. *Supra*, note 8.

14. *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37; *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13.

15. Au Québec, voir, à titre d'exemple, la *Loi sur le Conseil des affaires sociales et de la famille*, L.R.Q., c. C-59, *Loi sur le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration*, L.R.Q., c. C-57.2, *Loi sur le Conseil des universités*, L.R.Q., c. C-58; au fédéral, voir, par exemple, la *Loi sur le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration*, S.C. 1976-77, c. 54, art. 15 à 25 et la *Loi sur le Conseil économique du Canada*, S.R.C. 1970, c. E-1.

De façon générale, les statistiques constituent un outil indispensable de connaissance pour l'appareil étatique. Ainsi, le Bureau de la statistique du Québec a pour fonction première de fournir à l'État québécois des statistiques « sur toute matière de juridiction provinciale » [16]. Semblable fonction est remplie pour l'État fédéral par Statistique Canada qui a pour mandat de :

> recueillir, compiler, analyser, dépouiller et publier des renseignements statistiques sur les activités commerciales, industrielles, financières, sociales, économiques et générales sur l'état de la population [17].

La confidentialité des renseignements ainsi recueillis par ces organismes gouvernementaux est protégée législativement [18]. Mentionnons en outre que toutes les personnes à qui on le demande doivent obligatoirement fournir les données demandées et que des sanctions sont prévues en cas de refus de s'exécuter [19].

Dans la même ligne d'idées, les recensements constituent un précieux outil de connaissance pour l'État. Prévus expressément par la constitution canadienne [20], des recensements de la population doivent être effectués à tous les cinq ans au Canada [21]; Statistique Canada est l'organisme en charge de cette opération.

Par ailleurs, pour le Parlement au plan fédéral et l'Assemblée nationale au plan québécois, les commissions parlementaires peuvent servir à compléter les outils de connaissance de l'État. Il s'agit dans ces cas de commissions auxquelles siègent des élus dont la fonction spécifique est soit d'examiner le fonctionnement de l'appareil étatique et d'ainsi exercer une certaine forme de contrôle, soit d'entendre des témoins et de prendre connaissance de documents de toutes sortes qui peuvent leur être soumis, le tout afin de faire rapport au Parlement ou à l'Assemblée nationale, le cas échéant [22].

L'État aura parfois recours à différentes activités de recherche afin de parfaire son appareil de connaissance. Plusieurs organismes gouvernementaux possèdent, parmi leurs mandats, celui de stimuler la

---

16. *Loi sur le Bureau de la statistique*, L.R.Q., c. B-8.
17. *Loi sur la statistique*, S.C. 1970-71, c. 15, al. 3a).
18. *Id.*, art. 16, 17 et 33; voir aussi *Loi sur la protection des renseignements personnels*, *supra*, note 3, art. 7 et s.
19. *Loi sur la statistique*, *supra*, note 17, art. 29.
20. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, c. 3, art. 8; voir aussi les art. 91(6) et 51.
21. *Loi sur la statistique*, *supra*, note 17, par. 18(1); les recensements agricoles sont tenus tous les dix ans, art. 19.
22. Au Québec, voir les *Règles de procédure de l'Assemblée nationale*, art. 135 et s. pour les commissions permanentes, spéciales et élues; au fédéral, voir l'art. 70 du *Règlement de la Chambre des communes* pour les comités permanents, spéciaux, législatifs et mixtes.

recherche dans différents domaines[23]. La majorité des ministères et autres organismes étatiques auront par ailleurs à leur disposition des budgets parfois considérables afin de mener ces projets de recherche. Ces sommes servent à défrayer le coût des recherches effectuées par les universités, les particuliers ou encore les sociétés de consultants auxquels on a recours.

Enfin, il ne faut pas pour autant sous-estimer l'information générée par les fonctionnaires de l'État eux-mêmes. Celle-ci s'appuiera, en partie ou en totalité, sur les connaissances personnelles des individus ainsi que sur les informations du domaine public (journaux, média, livres, rapports de recherche).

2. Le caractère véridique de l'information générée par l'État

Bien des renseignements générés par les appareils de connaissance de l'État le sont à partir de sources extérieures; dans ces cas, il s'agit de renseignements fournis à l'État et les législations applicables prévoient généralement des sanctions à l'égard des personnes qui fourniraient des faux renseignements[24]. Par ailleurs, l'information générée par l'État lui-même sans recourir à des sources extérieures, ne devrait normalement pas avoir à faire l'objet d'un contrôle de véridicité puisqu'on conçoit difficilement en théorie que l'État puisse désirer se fournir lui-même en faux renseignements; en termes de contrôle interne, la question du contrôle juridique de la vérité de l'information générée par l'État se réduit alors essentiellement à une question de type disciplinaire se rattachant aux devoirs de loyauté du fonctionnaire de l'État[25].

Au plan d'un contrôle externe du caractère véridique de l'information générée par l'État, en présumant qu'il y a eu accès à la connaissance de l'État, aucune obligation juridique ne semble exister afin de pouvoir forcer l'État à rendre son information conforme à la vérité. Quoique, dans les faits, il puisse exister un intérêt manifeste en ce sens, il semble qu'il faille s'en remettre au droit commun afin d'assurer, en droit, le caractère véridique de l'information ainsi générée par l'État.

---

23. Voir, par exemple, la *Loi sur l'Institut de recherche sur la culture*, L.R.Q., c. I-13.2, art. 20 et 21.

24. Voir *supra*, p. 889.

25. Voir René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2e éd., t. 2, Québec, P.U.L., 1986, p. 379.

C. L'ÉTAT ET LA VÉRITÉ

L'État, dans sa recherche de la vérité, semble donc s'être donné les moyens d'encadrer les renseignements qui lui sont fournis ainsi que leur caractère véridique. En effet, en ce qui concerne l'information fournie à l'État, un intérêt public paraît reconnu à ce qu'elle soit vraie, afin que, dans la mesure du possible, l'État soit adéquatement informé. Dans le même ordre d'idées, les dispositions relatives à l'information nominative et à la protection particulière dont elle doit jouir, pointent vers l'existence d'un autre intérêt public, à savoir celui que l'information nominative détenue par l'État soit conforme à la vérité et qu'en conséquence, les personnes intéressées puissent, le cas échéant, avoir les moyens de faire valoir cette vérité.

Il semble par contre, à l'égard de l'information générée par l'État lui-même, que le phénomène de l'absence de vérité ne soit régit juridiquement, à toutes fins pratiques, que par les dispositions du droit commun. En droit canadien, le droit de l'État à la vérité ne paraît donc faire aucun doute, du moins dans le cas de l'information fournie à l'État ; s'il n'en va pas de même dans le cas de l'information générée par l'État, c'est sans doute parce que l'État n'a pas ressenti le besoin qu'il en soit autrement. Qu'en est-il, maintenant, du droit à la vérité de l'État?

II. LE DROIT À LA CONNAISSANCE DE LA VÉRITÉ DE L'ÉTAT

A. LE DROIT À LA CONNAISSANCE DE L'ÉTAT

Une étude exhaustive des multiples techniques de diffusion de l'information serait sans doute aussi fastidieuse qu'inutile pour nos fins. Qu'il nous suffise plutôt de rappeler les principales techniques de dissémination de l'information gouvernementale ainsi que leur encadrement juridique. À cette fin, nous examinerons successivement les situations où l'État choisit volontairement de diffuser de l'information et celles où il peut être forcé bien malgré lui de rendre publique de l'information qu'il détient.

1. La diffusion volontaire d'information

L'État diffuse quotidiennement toute une masse d'information qu'il soumet sur une base volontaire à l'attention du public. Une première façon de ce faire est par le biais des publications officielles de toutes sortes. Celles-ci peuvent varier, allant des publications préparées

par les différents ministères et organismes gouvernementaux aux gazettes officielles.

Les gazettes officielles constituent au Canada le moyen par excellence de diffuser une partie importante de l'information officielle. Seront publiés dans la *Gazette du Canada* les lois, règlements, de même que certains décrets et autres instruments contenant les diverses décisions gouvernementales [26]. Au Québec, la *Gazette officielle du Québec* exerce précisément les mêmes fonctions [27]. L'effet d'une telle publication est de rendre opposable à tous les dispositions ainsi publiées et de leur permettre ainsi qu'aux tribunaux, de prendre connaissance des documents publiés [28].

Outre les gazettes officielles, il convient par ailleurs de mentionner l'existence d'une multitude de documents officiels qui sont publiés régulièrement. À titre d'illustration, mentionnons les statistiques publiées par Statistique Canada et le Bureau de statistiques du Québec sur une foule de sujets, ainsi que les documents de recherche, de consultation ou d'information qui sont diffusés sur une base régulière par chaque ministère ou organisme gouvernemental. Des budgets importants sont consacrés à cette fin et font partie intégrante des budgets de fonctionnement de ces organismes de l'État. La très grande majorité des législations qui constituent ces organismes les obligent en outre à diffuser un rapport annuel, après qu'il ait été déposé au Parlement ou à l'Assemblée nationale, selon le cas.

Les gouvernements diffusent en outre une certaine quantité d'informations destinées au grand public. Les *mass média* constituent l'instrument privilégié à cette fin. Qu'il s'agisse de la diffusion de communiqués de presse, de la tenue de conférences de presse destinées aux représentants des médias, de « coulage » plus ou moins officiel d'information ou encore de différentes techniques de *briefing* (*off the record*, « source proche »), tous les moyens sont utilisés de façon régulière par l'État afin de faire diffuser une partie de son information auprès du grand public par l'entremise des médias. L'encadrement juridique de telles façons de procéder est inexistant, et il faut conclure qu'il se limite uniquement au droit commun applicable en général.

---

26. *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, c. 38, art. 10 et al. 27g).

27. *Loi sur le ministère des Communications*, L.R.Q., c. M-24, art. 16 et s. et *Règlement concernant la Gazette officielle du Québec*, R.R.Q. 1981, c. L-1, r. 6, décret 3333-81 du 2.12.81, modifié par le décret 2856-82 du 8.12.82.

28. *Supra*, note 26, art. 23; *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, c. E-10, art. 17; *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 17; *La Reine* c. *The Steam Tanker « Evgenia Chandris »*, [1977] 2 R.C.S. 97. Au Québec, voir art. 10 *C.c.B.-C.* Voir de façon générale, Léo DUCHARME, « La connaissance d'office s'étend-elle aux règlements? », (1976) 36 *R. du B.* 698-703.

À d'autres occasions, l'État se fait lui-même diffuseur de sa propre information à titre de radiodiffuseur. En effet, au niveau pan-canadien, la Société Radio-Canada est une société de la couronne fédérale [29] vouée à la radiodiffusion et à la télédiffusion, tout comme son pendant québécois, la Société de radio-télévision du Québec (Radio Québec), est mandataire de la couronne québécoise [30]. Quoiqu'entièrement la propriété des gouvernements fédéral et québécois, ces sociétés demeurent néanmoins en théorie, et dans une large part, en pratique, à l'abri d'une ingérence gouvernementale à l'égard du contenu de leurs émissions. Il reste que l'État peut, dans certains cas prévus expressément par la loi [31], obliger ces radiodiffuseurs étatiques comme tous les autres radiodiffuseurs, à diffuser certaines émissions.

L'État dispose donc de multiples techniques afin de diffuser volontairement son information. Si ces différentes techniques sont en général encadrées au plan juridique, elles ne le sont toutefois pas sur ce plan, ainsi qu'on le constatera, à l'égard du caractère véridique de l'information ainsi volontairement diffusée.

2. La diffusion « provoquée » d'information

Outre les cas où l'information de l'État est diffusée à l'initiative des autorités étatiques, il existe encore des situations où l'État devra rendre publique son information malgré le fait que celle-ci serait autrement demeurée confidentielle sans une demande expresse de divulgation soit des tribunaux, soit d'une personne qui, invoquant des droits que des législations lui reconnaissent, demande à avoir accès à un renseignement administratif.

En effet, les lois québécoise et fédérale en matière d'accès à l'information gouvernementale reconnaissent toutes deux un droit général d'accès aux personnes qui désirent prendre connaissance de renseignements administratifs [32]. Ce droit d'accès est alors général en ce sens qu'il s'applique à tous les documents administratifs à l'exception des catégories de renseignements expressément exceptées [33]. En cas de refus de la part des autorités gouvernementales d'autoriser l'accès, divers recours sont prévus auprès des tribunaux ou d'un tribunal administratif, dans le cas

29. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11, art. 40.

30. *Loi sur la Société de Radio-télévision du Québec*, L.R.Q., c. S-11.1, art. 3.

31. *Loi sur la Radiodiffusion*, *supra*, note 29, par. 18(2); *Loi sur la radio*, S.R.C. 1970, c. R-1, art. 12.

32. *Loi sur l'accès aux documents...*, *supra*, note 3, art. 9; *Loi sur l'accès à l'information*, *supra*, note 4, art. 4.

33. *Loi sur l'accès aux documents...*, *id.*, art. 18 et s.; *Loi sur l'accès à l'information*, *id.*, art. 13 et s.

du Québec [34]. En cas de décision les obligeant à communiquer la teneur de renseignements gouvernementaux, les gouvernements doivent normalement s'exécuter à moins qu'ils ne choisissent, dans le cas de la législation québécoise, de se soustraire carrément à une telle décision, ainsi que la loi l'autorise [35].

Il peut en outre arriver dans un contexte judiciaire, que des parties désirent, pour une raison ou une autre, avoir accès à de l'information gouvernementale. La règle de common law développée par les tribunaux prévoit qu'une certaine immunité de production de documents devant les tribunaux puisse être attribuée à la Couronne [36]. Dans une majorité de circonstances, cette immunité de production de documents est désormais couverte par des dispositions législatives expresses tant en droit fédéral [37] que québécois [38] et les tribunaux sont régulièrement appelés à se prononcer sur l'applicabilité de cette immunité [39].

B. LE DROIT À LA VÉRITÉ DE L'ÉTAT

Au delà de la diffusion volontaire ou non de renseignements par l'État, il convient maintenant de s'interroger sur son caractère véridique : existe-t-il des mécanismes juridiques visant à assurer ce caractère véridique?

1. La problématique fondamentale en présence

De quelle façon la vérité ou l'absence de vérité de l'État peut-elle se manifester? La situation est relativement claire en ce qui concerne

---

34. Pour la loi québécoise, le pouvoir de révision est exercé par la Commission d'accès à l'information : *Loi sur l'accès aux documents...*, *id.*, art. 135 et s. et un appel de la décision de la Commission peut être subséquemment logé auprès de la Cour provinciale, art. 147; la *Loi sur l'accès à l'information*, *id.*, prévoit au fédéral le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information (art. 30 et s.) ainsi que la possibilité, par la suite, d'un recours auprès de la Cour fédérale (art. 41).

35. La *Loi sur l'accès aux documents...*, *supra*, note 2, art. 145, prévoit pour le gouvernement la possibilité de suspendre l'exécution d'une décision de la Commission d'accès à l'information.

36. Voir, en général, *Duncan* c. *Cammell Laird and Co. Ltd.*, [1942] A.C. 624, *Conway* c. *Rimmer*, [1968] A.C. 910, *Burmah Oil Co. Ltd.* c. *Bank of England*, [1979] 3 All E.R. 700 et *Air Canada* c. *Secretary of State for Trade*, [1983] 2 W.L.R. 494. Au Canada, voir *Gagnon* c. *Commission des valeurs mobilières du Québec*, [1965] R.C.S. 73; *Commission des droits de la personne* c. *Proc. Gén. Canada*, [1982] 1 R.C.S. 215; *Smallwood* c. *Sparling*, (1982) 141 D.L.R. (3d) 395 (C.S.C.); *Bisaillon* c. *Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *Carey* c. *Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637.

37. *Loi sur la preuve au Canada*, *supra*, note 28, art. 36.1 à 36.3.

38. Art. 308 *C.p.c.*

39. Voir les arrêts cités à la note 36.

les instruments *juridiques* utilisés par l'État : ceux-ci sont réputés représenter les textes tels qu'ils ont été adoptés et ne peuvent que représenter la vérité telle qu'elle existe — puisqu'ils la déterminent jusqu'à un certain point.

La situation peut par contre être légèrement différente à l'égard du contenu des autres renseignements diffusés par l'État. Il pourrait évidemment y avoir absence de vérité si l'information divulguée était carrément fausse ou non représentative de la réalité; par ailleurs, y aura-t-il absence de vérité si l'information diffusée ne donne qu'une partie de l'information ou présente celle-ci de façon « maquillée », c'est-à-dire pas tout à fait conforme à la réalité? La réponse à cette question si elle peut s'avérer intéressante en théorie n'aura probablement que peu d'intérêt en pratique.

L'absence complète de mécanismes juridiques particuliers visant à contrôler la vérité de l'information fournie par l'État est remarquable. Qu'il s'agisse de renseignements fournis volontairement ou non, aucun des mécanismes de diffusion de l'information de l'État ne semble être régi par des dispositions relatives à un contrôle du caractère de véridicité de cette information. En fait, tant du côté du législateur que de celui des tribunaux, on semble plutôt s'attacher à l'aspect de l'accès à l'information étatique. Si dans la majorité des cas, on doit s'attendre à ce que l'information diffusée soit vraie, il demeure quand même possible d'imaginer des situations où cette information, si elle n'est pas totalement fausse, n'est pas pour autant complètement vraie. Le droit en vient-il à présumer qu'il va de soi que dès qu'il y a diffusion, les renseignements sont vrais?

Cette absence de mécanismes juridiques exprès n'est probablement pas surprenante en soi puisqu'on peut se demander, d'une part, quel intérêt pourrait avoir l'État à instaurer de tels mécanismes et, d'autre part, ce en quoi pourraient consister ces mécanismes, en présumant évidemment qu'un tel contrôle de la vérité est possible. En effet, ne nous retrouvons-nous pas par définition dans une situation de cercle vicieux où il deviendra impossible de contrôler la vérité de l'information diffusée par l'État tant et aussi longtemps que la « vraie » information ne sera pas accessible et qu'il y aura moyen de l'identifier comme telle? Autrement dit, le droit ne serait-il pas dans ce cas fondamentalement limité par les faits et ne serait-il pas condamné à n'intervenir que lorsque la vérité apparaît autrement, d'une façon ou d'une autre?

2. Le droit applicable

Il demeure toutefois possible d'imaginer des situations où l'information fournie par l'État ne correspond effectivement pas à la vérité et qu'il soit possible de le démontrer. Dans ces cas, on peut se

demander, en l'absence de mécanismes juridiques exprès, ce qui en est du droit commun.

Si un recours doit être envisagé en vertu du droit commun, une condition préalable doit évidemment être que, quelque part, quelqu'un possède un intérêt suffisant à faire valoir [40]. Si c'était le cas, les recours imaginables pourraient l'être au Québec, soit en se fondant sur la responsabilité civile ou pénale des gouvernements ou des organismes ou des personnes qui ont ainsi diffusé une information qui n'était pas vraie [41]. En effet, dans son essence, le fait de fournir une information qui n'est pas vraie ne constitue-t-il pas fondamentalement un délit pour lequel le droit québécois offre un recours?

En droit canadien, il reste que les difficultés inhérentes à l'application du droit commun à l'égard de ce qui constitue fondamentalement la Couronne sont considérables, ne serait-ce qu'en vertu de certaines des immunités dont celle-ci peut bénéficier [42]. L'encadrement juridique du phénomène de l'absence de vérité de l'information de l'État peut, dans ce contexte, paraître bien illusoire.

3. Le contrôle politique

Les limites du contrôle juridique sont manifestes. Il n'en va pas nécessairement de même du contrôle politique qui pourrait à plus d'un égard paraître nettement plus efficace. Les affaires du Watergate et, plus récemment de l'Irangate, chez nos voisins du Sud rappellent en effet avec vigueur que la sanction de l'absence de vérité dans certaines circonstances demeure essentiellement politique. Le président Nixon n'a pas été forcé de démissionner parce qu'il avait participé au cambriolage du Watergate, mais bien parce qu'il avait menti au peuple américain. L'absence de vérité a alors entraîné une sanction politique qui, sans l'immunité de poursuite accordée subséquemment par le président Ford, eût pu se transformer en sanction juridique de nature pénale pour l'ex-président Nixon.

Plus près de nous, le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle fait que tout ministre de la Couronne doit répondre devant

---

40. Sur l'élargissement récent, en droit canadien, de la notion d'intérêt à poursuivre dans l'intérêt public, voir *Finlay* c. *Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

41. Sur la question de la responsabilité extra-contractuelle de la Couronne, voir Gilles PEPIN et Yves OUELLETTE, *Précis de contentieux administratif*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 1982, pp. 469 et s.

42. Voir, entre autres, Patrice GARANT, « Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale », (1972) 50 *R. du B. can.* 50; Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1982, pp. 169 à 186; Peter W. HOGG, *Constitutionnal Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985, pp. 215 et s.

la Chambre des communes ou l'Assemblée nationale, à toute question qui lui est adressée au sujet de son ministère ou d'un organisme dont il est responsable. Le fait que la Chambre détermine qu'on lui ait menti constituerait une faute grave qui serait automatiquement sanctionnée, en vertu des conventions constitutionnelles applicables, par l'obligation pour ce ministre de démissionner sur-le-champ [43].

Outre ces deux exemples sans doute extrêmes par leur importance, il reste que dans une majorité de cas où la vérité de l'information diffusée par l'État peut être mise en doute, celle-ci, si elle est sanctionnée en aucune façon, ne pourra probablement l'être, en pratique, que par le domaine politique.

C. LA VÉRITÉ DE L'ÉTAT

Il semble donc, à l'égard de l'information diffusée par l'État, volontairement ou non, que le phénomène de l'absence de vérité ne soit régi juridiquement, à toutes fins pratiques, que par les dispositions du droit commun. L'intérêt pour l'État de s'abstenir de réglementer ce domaine peut sembler manifeste. Une explication possible peut aussi découler des limites inhérentes au contrôle d'une vérité à laquelle, dans les faits, il est pratiquement impossible d'avoir accès autrement que par ce que l'État peut vouloir présenter comme étant la vérité. À vrai dire, il n'est peut-être pas surprenant que dans une majorité de cas, le droit ainsi que le système juridique n'aient pas réussi à sanctionner ce qui résulte essentiellement d'une impossibilité de fait. Dans ce contexte où la vérité de l'État devient essentiellement celle qu'il détermine, les contrôles les plus effectifs sont probablement de nature politique.

CONCLUSION

Au terme de ce rapide examen du phénomène de la vérité et de l'État au Canada, il paraît manifeste que ce sujet n'est pas traité de la même façon par l'État selon qu'il s'agisse de la vérité de l'information fournie *à* l'État et de celle fournie *par* l'État. Alors que le caractère véridique de la première importe énormément pour l'État (sans doute pour des raisons évidentes), il semble à toutes fins pratiques ignoré par l'État à l'égard de la seconde.

Le *droit de l'État à la vérité* ne semble donc faire aucun doute et le système juridique canadien veille amplement à sa réalisation. Par

43. Peter W. HOGG, *id.*, p. 198.

contre, toujours dans un contexte canadien, le *droit à la vérité de l'État*, au delà du simple accès à la connaissance de l'État, semble beaucoup moins certain. Tant et aussi longtemps que les notions de connaissance et de vérité de l'État seront confondues, il ne faut pas s'attendre à des progrès à l'égard d'un éventuel droit à la vérité de l'État. En attendant, le simple accès à l'information de l'État constitue certes un pas significatif dans la bonne direction.