

# Le droit d'accès aux documents administratifs

## Analyse et premiers enseignements pour la Suisse

*Martial Pasquier, Sarah Holsen*

Les lois sur la transparence et l'accès à l'information définissent les modalités d'accès à l'information détenue par l'administration. Elles donnent à tout individu le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir justifier le motif de sa demande.

En favorisant le partage de l'information entre administration et citoyens, la législation sur la transparence redéfinit l'une des règles de base du fonctionnement traditionnel de l'administration, jusque là habituée à garder ses informations secrètes. En ce sens, elle consacre un véritable changement de culture organisationnelle, du paradigme du secret, où le droit d'accès à l'information était une exception, à celui de transparence, où le secret devient l'exception.

La loi sur la transparence (LTrans) est entrée en vigueur en Suisse en juillet 2006. Cet article présente une première analyse de la mise en œuvre de cette loi et esquisse des pistes d'analyse suite au constat fait de la faiblesse du nombre de requêtes basées sur la loi est très faible en comparaison internationale.<sup>1</sup>

### 1. Les lois sur la transparence et l'accès aux documents administratifs en Suisse et dans le monde

D'un point de vue historique, ce sont les Suédois, avec l'instauration de leur Loi sur la Liberté de la Presse en 1766, qui ont été les premiers à jeter les bases du principe de l'accès à l'information gouvernementale. Dans l'histoire récente, la Finlande fut le premier pays, en 1951, à intégrer dans ses lois le droit d'accès à l'information des citoyens. Depuis cette date, de nombreux pays ont élaboré de telles lois, comme les Etats-Unis en 1966, la France en 1978 ou le Canada en 1983. Plus récemment, de telles lois sont entrées en vigueur au Royaume-Uni (2005), en Allemagne et en Suisse (2006). A ce jour, environ 70 pays ont adopté des lois facilitant l'accès des citoyens à l'information gouvernementale (Banisar, 2006).

Si les lois sur l'accès à l'information concernent essentiellement des administrations nationales, il convient de mentionner que des institutions et organisations internationales telles que les Nations Unies et l'Union Européenne ont fait quelques avancées en matière d'accès à l'information. En 2001, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe ont adopté le règlement 1440/2001 concernant l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

En Suisse, c'est le canton de Berne qui a le premier introduit le principe de la transparence dans une loi en 1993 notamment suite à l'affaire dite «des caisses noires» (Farine-Hitz, 2000) et de scandales liés à l'utilisation de fonds publics

---

<sup>1</sup> Cette publication s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche soutenu par le Fonds national de la recherche scientifique.

pour le financement de voyages privés. Par la suite, plusieurs cantons ont adopté une loi sur l'information: Genève et Soleure en 2001, Vaud et Jura en 2002, Argovie, Neuchâtel, Uri et Zurich en 2006, Schwyz en 2007, Valais en 2008 et Fribourg en 2009. De plus, plusieurs cantons envisagent l'introduction du régime de la transparence dans leur législation. Au niveau fédéral, le parlement a voté la loi sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) en décembre 2004 et celle-ci est entrée en vigueur en juillet 2006.

## 2. Un nombre limité de requêtes en Suisse en comparaison internationale

Les statistiques fournies par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence font état d'un nombre très faible de demandes d'accès à des documents officiels. 221 requêtes ont été recensées dans toute l'administration fédérale pour l'année 2008 (249 pour l'année 2007). Le département le plus sollicité est le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) qui compte env. 30% des demandes. Le Département fédéral de l'intérieur, le Département de justice et police ainsi que la Chancellerie fédérale recensent quant à eux chacun env. 15% des demandes, les autres départements n'ayant qu'au max. 20 requêtes par année pour l'ensemble de leurs offices.

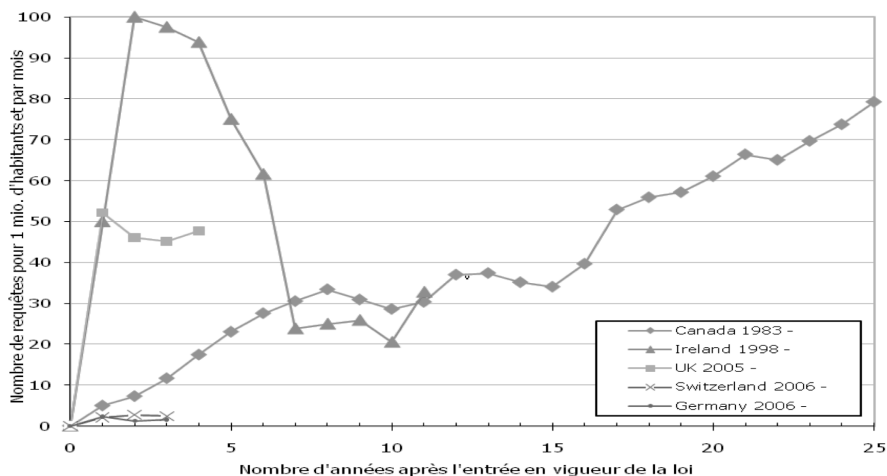
Même si les demandes peuvent rester anonymes, elles sont généralement signées voire même argumentées, ce qui permet d'identifier le plus souvent leur origine. Le profil des requérants diffère bien évidemment selon les offices mais, de manière générale, on trouve des journalistes, dont certains semblent avoir testé la loi dans un premier temps avant de renoncer à présenter des requêtes, leurs autres sources d'information s'avérant plus rapides, des étudiants ou des chercheurs qui ont adressés des requêtes en lien avec leurs travaux de recherche, des avocats au nom d'organisations privées et des groupes d'intérêt comme des associations de protection de l'environnement ou de défense des consommateurs.

Le faible nombre de requêtes dans l'administration suisse surprend en comparaison internationale. En effet, ce nombre reste très faible en regard des 2,5 millions de requêtes annuelles faites aux Etats-Unis, des 30'000 requêtes recensées au Canada ou encore des 2200 demandes adressées à l'administration allemande en 2006, année d'entrée en vigueur de cette loi en Allemagne.

Le graphique 1 présente de manière comparative le nombre de requêtes adressées au gouvernement central dans 5 pays disposant de statistiques officielles. L'axe horizontal correspond aux années depuis lesquelles un tel droit est entré en vigueur dans un pays et l'axe vertical mesure le nombre de requêtes déposées par million d'habitants. En effet, le nombre absolu de requêtes ne peut pas être comparé entre des pays de taille extrêmement différente, raison pour laquelle une analyse relative est nécessaire.

L'évolution du nombre de requêtes varie considérablement d'un pays à l'autre. Au Canada par exemple, on peut constater un accroissement régulier du nombre de requêtes depuis l'entrée en vigueur il y a plus de 20 ans. En Irlande, le nombre de requêtes a été très élevé dès l'entrée en vigueur de la loi puis a sensi-

blement reculé avec l'introduction d'émoluments facturés aux personnes faisant de telles requêtes. Il est également intéressant de comparer le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suisse, pays dans les quels le droit est entré en vigueur à la même période. Alors que le nombre de requêtes au Royaume-Uni s'est de suite établi à un niveau comparable à celui d'autres pays, il reste extrêmement faible en Suisse tout comme en Allemagne.



Graphique 1: Analyse comparative du nombre de requêtes déposées auprès des administrations nationales

### 3. Analyse des causes possibles du faible nombre de requêtes en Suisse

#### 3.1 Le problème de la fiabilité des données

Il convient en premier lieu de s'interroger sur la fiabilité des relevés effectués par les offices à la demande du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Comme il n'existe aucune définition consensuelle de ce que l'on entend par requête au sens de la loi sur la transparence, la plupart des offices ne recense que les demandes qui mentionnent explicitement la loi, alors que toute demande de document doit être traitée conformément à la loi, peu importe que le citoyen s'y réfère ou non. Lorsque les requêtes sont traitées de manière décentralisée, le conseiller à la transparence n'est pas toujours averti des demandes, ce qui laisse supposer qu'une partie de celles-ci, notamment celles qui sont satisfaites sans problème, échappent à la statistique. Si cette dernière n'est pas complète, des entretiens effectués avec les conseillers à la transparence montrent toutefois que l'administration ne croule pas sous les demandes d'accès à des documents officiels.

### **3.2 Le champ d'application limité de la loi et les caractéristiques de son entrée en vigueur**

Le type d'informations accessibles par la loi est relativement restreint en comparaison internationale, notamment en raison de l'exclusion du champ d'application de la loi des demandes d'informations générales, des documents inachevés et de ceux datant d'avant l'entrée en vigueur de la loi. Il est de plus difficile pour le citoyen de savoir exactement quel document il pourrait demander, notamment en l'absence de listes des documents détenus par l'administration. Il est donc probable qu'une grande partie des demandes relève des canaux d'information traditionnels (demandes de renseignements, questions générales au service de presse ou de communication) plutôt que de la loi sur la transparence, plus exigeante d'un point de vue procédural.

De surcroît, l'introduction de cette loi n'a fait l'objet d'aucune campagne de promotion comme ce fut le cas à l'étranger et d'une médiatisation très limitée. Ce droit d'accès est donc méconnu, si ce n'est inconnu du citoyen suisse. A cela s'ajoute que les offices ne sont pas très actifs pour promouvoir la loi. Tout au plus mentionnent-ils la possibilité d'effectuer une demande sur leur site internet, avec des degrés de précision très variables. Du côté de la société civile, aucun journaliste, ni politicien, ni groupe d'intérêts, ne sont devenus les porte-paroles de cette loi alors que dans de nombreux pays, des associations sont actives dans le domaine du droit à l'information et poussent au développement de cette loi. De même, les journalistes utilisent fréquemment ce droit et le mentionnent régulièrement dans leurs articles. En Suisse, seuls quelques articles au sujet de la transparence sont parus lors de l'entrée en vigueur de la loi, sans déclencher les passions. En d'autres termes, la transparence fut un droit davantage octroyé que désiré (Chevallier 1988).

### **3.3 Les particularités du système politique suisse**

Pour compéter ces hypothèses, une réflexion plus globale sur le système politique suisse s'impose pour comprendre le contexte particulier dans lequel s'inscrit la nouvelle loi sur la transparence.

Le fédéralisme suisse pourrait être une raison explicative du faible nombre de requêtes au niveau fédéral. En effet, le citoyen est rarement concerné à titre personnel par la plupart des dossiers traités au niveau fédéral, ce qui réduit son intérêt à déposer des requêtes d'accès à l'information à ce niveau. On peut donc imaginer qu'il se tourne plus facilement vers l'information détenue par son canton ou sa commune. Cependant, si l'on se base sur les expériences faites par les quelques cantons disposant d'une telle loi, on constate, comparativement à d'autres pays, que son usage par les citoyens en Suisse est également limité. Même si la plupart des cantons ne disposent pas de statistiques officielles sur le nombre et l'origine des demandes, tant les organes chargés de la médiation que les tribunaux ont été relativement peu sollicités à se prononcer sur des refus communiqués par l'administration (Cottier 2006; Sayegh 2006; Uberti 2006).

C'est davantage l'existence de nombreuses autres sources d'information en Suisse, liée à la particularité de son système politique, qui permet d'apporter un autre éclairage sur la faible utilisation de la loi sur la transparence. Le système politique suisse offre de nombreux points d'accès ou fenêtres d'opportunité pour les différents acteurs des politiques publiques. Par exemple, avec le principe de concordance, les principaux partis politiques partagent le pouvoir au niveau de l'exécutif, ce qui leur donne un accès plus direct aux informations, à la différence de la plupart des démocraties occidentales où un parti gouverne alors que les autres sont dans l'opposition. Dans ce cas de figure, la législation sur la transparence est fréquemment utilisée pour accéder à l'information détenue presque exclusivement par le pouvoir en place.

De plus, le système politique suisse prévoit l'implication des organisations concernées dans tout processus de réforme. Elles sont notamment consultées lors de la phase pré-parlementaire où elles reçoivent l'avant-projet de loi et sont invitées à donner leur avis, réduisant par là en partie le caractère urgent de l'obtention d'informations lors de l'élaboration de l'avant-projet. De même, avec un système de milice, le Parlement suisse rassemble des personnalités également actives dans de nombreux autres milieux, ce qui permet à l'information de circuler au-delà des cercles politiques.

Les lois sur l'accès à l'information ont notamment été introduites dans de nombreux pays pour pallier à une crise de confiance du citoyen en l'Etat ou comme remède suite à des cas de fraudes, de corruption ou de scandales liés à des abus de pouvoir. Or le niveau de confiance du citoyen envers l'Etat est relativement élevé en Suisse et le taux de corruption bas en comparaison internationale. En effet, 42,9% de la population suisse s'affirme confiante dans le service public, contre 26,1% en Nouvelle-Zélande ou 37,4% en Australie. De même 50,3% des Suisses fait confiance au gouvernement, alors que ce chiffre n'est que de 15,2% pour la Nouvelle-Zélande et de 25,8% pour l'Australie (World Values Survey, 1996). Cette différence notable au niveau de la confiance accordée à l'Etat pourrait contribuer à motiver un plus grand nombre de requêtes à l'étranger qu'en Suisse.

Enfin, l'évolution technologique liée à internet et aux nouvelles possibilités d'information active ainsi offertes est régulièrement citée pour justifier l'absence de besoin pour le citoyen d'effectuer des demandes auprès de l'administration. Le développement des moyens de communication en ligne a en effet conduit l'administration fédérale à déposer un nombre important de documents directement sur internet (certains offices ont même pour consigne d'y mettre un maximum de documents accessibles). Ainsi, le citoyen a la possibilité de trouver un grand nombre d'informations directement sans effectuer de demandes. Ceci ne suffit toutefois pas à expliquer un taux de requêtes aussi faible, les administrations de tous les pays occidentaux ayant également subi cette évolution de leurs moyens de communications.

### 3.4 Des comportements administratifs peu homogènes et parfois résistants

Quelques exemples recueillis lors d'entretiens avec les conseillers à la transparence des offices fédéraux mettent en lumière l'ambiguïté qui règne autour de la transparence. L'introduction de cette législation, avec l'idée d'une administration ouverte et transparente, est saluée puisque à l'unanimité. Certaines organisations montrent toutefois des signaux clairs de résistance, tel un office fédéral qui a préféré ne pas créer de formulaire de requête en ligne pour éviter de stimuler la demande. D'autres s'abstiennent de présenter une liste de documents pour aider le requérant à clarifier sa demande. Enfin, la plupart soulignent que les nombreuses exceptions mentionnées dans la loi permettent de refuser aisément un document sensible. Quant aux autres demandes, elles sont satisfaites sans problème, de la même manière qu'elles l'étaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi.

Au niveau de la stratégie de communication des offices, leurs sites internet démontrent l'existence de logiques différentes dans la présentation des possibilités offertes par la loi sur la transparence. Certains omettent, volontairement ou non, de mentionner cette possibilité, alors que d'autres y consacrent plusieurs pages claires et détaillées avec des facilités de demande d'accès directement en ligne. D'autres vont jusqu'à présenter des informations contraires à la loi, en laissant entendre que l'accès aux documents est en général payant ou en contraignant le citoyen à imprimer un formulaire type et à l'envoyer par courrier postal, alors que la loi autorise toute forme de demandes orale ou écrite.

Ces comportements contribuent également à expliquer le faible nombre de requêtes, puisqu'ils peuvent s'avérer dissuasifs pour le citoyen dans sa recherche d'informations. Ils ne sont toutefois pas généralisables à l'ensemble des offices. En fait, ces observations tendent à montrer plutôt une tendance à conforter les pratiques qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, les offices possédant auparavant une politique de communication très ouverte utilisent la loi sur la transparence comme un moyen supplémentaire pour diffuser des informations. Ceux qui, au contraire, étaient déjà réticents à la mise à disposition de certaines informations pour le public se servent de la loi et de ses exceptions pour justifier la conservation du secret.

## Conclusion

En offrant au citoyen un droit de regard sur l'activité administrative, les lois sur la transparence et l'accès à l'information consacrent un changement de paradigme. Elles renversent en effet le principe du secret en faisant de la transparence la règle généralement applicable et du secret l'exception. L'analyse de la situation en Suisse montre toutefois qu'il faut relativiser, du moins dans un premier temps, l'effet attendu de cette législation.

Malgré son important potentiel pour la société civile, cette loi n'est pour l'instant guère utilisée par le citoyen helvétique. Cela s'explique par les restrictions contenues dans la loi, son absence de visibilité auprès du public et aussi des résistances à l'intérieur de l'administration. Ce constat critique doit être nuancé sa-

chant que, grâce au système politique suisse, les requêtes au nom de la loi sur la transparence ne sont pas le seul outil à disposition du citoyen pour accéder à l'information.

Le nombre limité de demandes d'accès à l'information n'est pas de nature à donner l'impulsion nécessaire à l'administration pour qu'elle surpasse sa tendance initiale à résister au changement. La simple introduction d'une loi ne suffit en effet pas à provoquer l'avènement d'une culture de la transparence. Encore faut-il qu'elle soit utilisée et appliquée en conséquence, ce qui passera par un changement culturel aussi bien dans l'administration qu'auprès des citoyens.

### **Zusammenfassung**

Die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Schweiz stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel dar. Die Analyse der heutigen Situation zeigt aber, dass die erwartete Wirkung dieses neuen Gesetzes etwas relativiert werden muss. Einerseits gibt es noch immer Widerstände in der Verwaltung und Hindernisse gesetzlicher Natur, die zu überwinden sind. Auf der anderen Seite ist das Öffentlichkeitsprinzip auch nicht das einzige verfügbare Mittel, um in der Schweiz an Informationen zu gelangen, wodurch die zurückhaltende Nutzung in den Anfängen unter anderem zu erklären ist.

### **Summary**

The introduction of the freedom of information legislation in Switzerland represents a true paradigm shift. However, an analysis of today's situation shows that the expected impact of this legislation needs to be put into perspective. On one hand, there is still some resistance by public authorities as well as legal obstacles; on the other hand there are several other ways to gain information in Switzerland, besides the freedom of information legislation. These factors, among others, might explain the initial reluctance to apply this legislation.

### **Bibliographie**

Audria, R. (2004) *New public management et transparence: essai de déconstruction d'un mythe actuel*. Genève : Thèse de doctorat de l'Université de Genève.

Banisar, D. (2006) *The www.freedominfo.org global survey: freedom of information and access to government record laws around the world*.

Caron, D.J. & Hunt, T.D. (2006) *Accountability and Disclosure: The Proper Use of Transparency Instruments and their Implications for Canadian Public Administration*, Third Regional International Conference: *Transparency for Better Governance*, Monterrey.

Chevallier, J. (1988) *Le mythe de la transparence administrative*. In CURAPP (Ed.): *Information et transparence administrative*. Paris : Presses Universitaires de France.

Cottier, B. (2006) Bilan vaudois, Une administration plus transparente? La mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels, Genève.

Farine-Hitz, A. (2000) Transparence de l'information officielle - impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne, Chavannes-près-Renens, Institut de hautes études en administration publique.

Glover, M. et al. (2006) Freedom of Information: History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada and the United Kingdom, Pittsburgh: ARMA International Educational Foundation.

Hood, C. (2001) 'Transparency' entry in Encyclopedia of Democratic Thought. In P. Clarke & J. Foweraker, eds. London: Routledge. 700-04.

Hood, C. (2006) Transparency in historical perspective. In C. Hood & D. Heald, eds: Transparency: The Key to Better Governance? Oxford: British Academy/Oxford University Press.

Hood, C. (2007) What happens when transparency meets blame-avoidance? Public Management Review, 9(2), 191-210.

O'Reilly, E., Freedom of Information: The First Decade, speech delivered on 15.05.2008

Pasquier, M. & Villeneuve, J. (2006) Access to information in Switzerland. From secrecy to transparency. Open Government: a journal on Freedom of Information, September-October.

Piotrowski, S.J. & Van Ryzin, G.G. (2007) Citizen attitudes toward transparency in local government. The American Review of Public Administration, 37(3), 306-323.

Roberts, A. (2006) Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age. Cambridge: Cambridge Press.

Sayegh, C. (2006) Bilan genevois, Une administration plus transparente? La mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels. Genève

Uberti, P.-A. (2006) Bilan vaudois, Une administration plus transparente? La mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels. Journée du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL), Genève

Worthy, B. (2009) Number of articles in UK about FOI or based on info obtained through FOI.

World Values Survey Association (1990) World Values Survey. Available at: <http://www.worldvaluessurvey.org/> [Accessed June 23, 2008].

Graphique:

Graphique 1: Analyse comparative du nombre de requêtes déposées auprès des administrations nationales

Martial Pasquier est professeur à l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP et directeur du Swiss Public Administration Network.

Sarah Holsen est assistante de recherche à l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP.