

L'utilisation du droit d'accès à l'information en Suisse

Martial Pasquier, Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique, Vice-recteur de l'Université de Lausanne

L'accès à l'information, appelé aussi transparence, correspond au droit donné aux résidents d'un pays de demander des informations ou des documents détenus par l'administration.

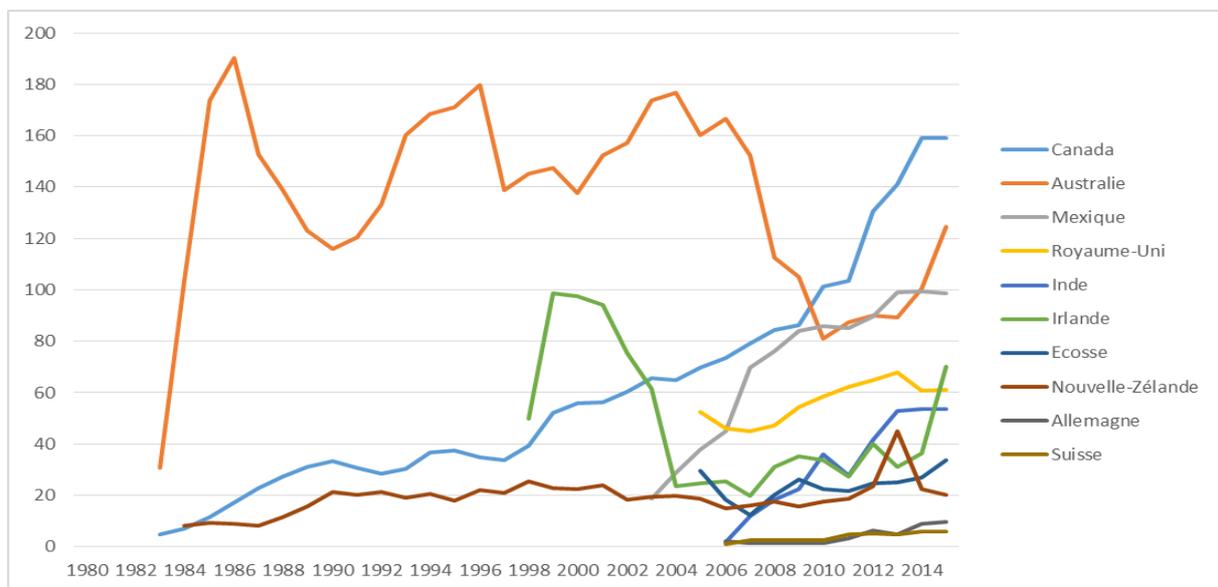
D'un point de vue historique, ce sont les Suédois, avec l'instauration de leur Loi sur la Liberté de la Presse en 1766, qui ont été les premiers à jeter les bases du principe de l'accès à l'information gouvernementale. Dans l'histoire récente, la Finlande a intégré en 1951 dans ses lois le droit d'accès à l'information des citoyens. Depuis cette date, de nombreux pays ont élaboré de telles lois, que ce soit aux États-Unis en 1966, en France et les Pays-Bas en 1978 ou au Canada en 1983. Au début des années 90, ce sont les pays du sud de l'Europe qui ont légiféré en faveur de la transparence avec l'Espagne en 1992 ainsi que la Grèce et le Portugal en 1993. Plus récemment, de telles lois sont entrées en vigueur au Royaume-Uni (2005), en Allemagne et en Suisse (2006).

Les lois sur l'accès à l'information sont similaires d'un pays à l'autre et présentent très souvent les mêmes caractéristiques :

- L'information consultable : la base de toute loi sur l'accès à l'information réside dans la possibilité donnée au citoyen de demander, sans devoir prouver ou justifier une telle demande, une information respectivement un document contenant l'information souhaitée.
- Les exceptions : généralement, ces lois s'appliquent à toutes les entités gouvernementales et administratives. Cependant, des exceptions liées à la défense des intérêts supérieurs de l'État (relations internationales, services de sécurité) ou à ceux des citoyens (tribunaux, respect de la vie privée) sont prévues.
- L'aide fournie par l'État dans la recherche de l'information : étant donné la complexité des opérations gouvernementales, il est illusoire de demander aux citoyens de connaître l'ensemble des documents qui sont préparés et qui sont ainsi mis à leur disposition. Suivant les pays ou institutions, des instruments ou des guichets sont mis en place pour informer les citoyens des types de documents que le gouvernement produit.
- Le temps requis pour la délivrance de l'information : les lois ou règlements précisent généralement le délai durant lequel le gouvernement ou l'entité visée doit répondre à la demande d'accès à l'information. Cela est vital si l'on considère que les informations perdent souvent de leur valeur avec le temps (sujet hors d'actualité, vote important passé, etc.).

- Le coût et les frais de la recherche : généralement, les demandes d'accès sont gratuites ou peu coûteuses de sorte qu'ils ne constituent pas une entrave importante. Si les frais de recherche dépassent un certain seuil (nombre de photocopies élevé, temps de recherche, etc.), la possibilité est donnée de les facturer. Ces montants doivent cependant demeurer raisonnables, au risque de priver certains citoyens de ce droit.
- Les procédures de recours : on distingue généralement entre les niveaux internes à l'administration et les possibilités de faire appel à la justice pour défendre ses droits d'accès à l'information du fait d'un refus de l'administration, d'un dépassement des délais ou d'une surcharge des frais facturés.

Les lois étant similaires d'un pays à l'autre, il est intéressant de voir si son usage est aussi analogue. Le graphique ci-après présente de manière comparative le total de requêtes recensées dans divers pays (nombre de requêtes pour 1000 habitants).



Le graphique indique le nombre de requêtes faites par la population proportionnellement à sa taille (axe vertical). L'axe horizontal montre l'évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi. L'observation de ce graphique montre des évolutions très différentes d'un pays à l'autre. Au Canada et au Mexique, le nombre de requêtes augmente régulièrement depuis l'entrée en vigueur du droit. En Irlande, les requêtes ont été très nombreuses dès le début puis ont fortement chuté lors de l'introduction d'un émolument pour retrouver un niveau similaire à celui du Canada.

L'évolution est tout autre en Nouvelle Zélande, en Allemagne et en Suisse où le nombre de requêtes est très faible et n'augmente pas avec le temps. Concernant la Suisse, plusieurs raisons contribuent à expliquer ce phénomène

Des données pas complètes

Tout d'abord, les informations statistiques fournies par les entités administratives ne sont pas toujours complètes. L'absence de saisie systématique des requêtes, les différences constatées entre les entités dans la définition d'une requête, la politique décentralisée en matière de transmission d'information et le fait que de nombreuses informations sont communiquées sans que l'entité soit avisée (par exemple via le téléchargement de documents sur internet) font qu'il est très difficile d'avoir une base de données fiable quant à l'usage de ce droit.

Des besoins en informations limités

Le faible nombre de requêtes au niveau fédéral pourrait s'expliquer par le principe du fédéralisme. Le citoyen suisse 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. Si l'on se base sur les expériences faites par les cantons disposant d'une telle loi, on constate, comparativement à d'autres pays, que son usage par les citoyens en Suisse est également limité.

De plus, 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-t-il la possibilité de trouver un grand nombre d'informations directement sans effectuer de demandes.

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. 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.

Les particularités du système politique

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 (fenêtres d'opportunité) pour les différents acteurs des politiques publiques. 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. De par leur travail de lobbying, elles sont également souvent représentées dans le monde politique et notamment au Parlement, ce qui les rapproche directement des sources d'informations. De même, par son 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. Il est donc aisé de connaître une personne capable de délivrer directement un certain nombre d'informations sans passer par une procédure formelle. En outre, la lenteur du processus de décision en Suisse, qui s'explique en grande partie par l'implication de nombreux acteurs et la multiplication des niveaux de décision, réduit le caractère urgent de l'obtention d'informations. Celles-ci sont amenées à circuler à de nombreuses reprises avant qu'une décision soit entérinée. En bref, l'existence de la démocratie directe et les nombreuses participations qu'elle prévoit, donne l'impression d'être plus informé.