

# Le droit public en mouvement

*Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*

Édités par Véronique Boillet / Anne-Christine Favre /  
Vincent Martenet

# Le droit public en mouvement

*Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*

Édités par Véronique Boillet / Anne-Christine Favre /  
Vincent Martenet

Citation suggérée de l'ouvrage: VERONIQUE BOILLET/ANNE-CHRISTINE FAVRE/VINCENT MARTENET (édit.), *Le droit public en mouvement – Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, collection «Recherches juridiques lausannoises», Genève / Zurich 2020, Schulthess Éditions Romandes

ISBN 978-3-7255-8739-1

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2020  
[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Diffusion en France: Lextenso Éditions, Grande Arche – 1 Parvis de La Défense,  
92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lextenso-editions.com](http://www.lextenso-editions.com)

Diffusion et distribution en Belgique et au Luxembourg: Patrimoine SPRL,  
Avenue Milcamps 119, B-1030 Bruxelles; téléphone et télécopieur: +32 (0)2 736 68 47;  
courriel: [patrimoine@telenet.be](mailto:patrimoine@telenet.be)

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek  
La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques

## Sommaire

Préface .....	V-VII
<b>Partie I – Droit public : questions choisies</b>	
LAURENT BIERI Le rendement des immeubles subventionnés – Commentaire de l’arrêt du Tribunal fédéral 1C_500/2013 du 25 septembre 2014.....	3-8
VÉRONIQUE BOILLET La libre-circulation des familles arc-en-ciel.....	9-20
JÉRÔME BÜRGISSER Quelques arrêts récents de la Cour de Justice et du Tribunal de l’Union européenne d’intérêt pour le droit fiscal suisse .....	21-44
DAVIDE CERUTTI / VERONICA FRIGERIO La prétendue pyramide ou le débordement <sup>3</sup> .....	45-65
ROBERT J. DANON The beneficial ownership requirement under art. 10 (dividends), 11 (interest) and 12 (royalties) of the OECD Model Tax Convention: the case of conduit companies.....	67-137
ALEX DÉPRAZ Changement de loi pendant la procédure de recours – <i>Lex Weber</i> et <i>Retour vers le futur</i> .....	139-152
GIOVANNI DISTEFANO Some Benevolent Remarks regarding the Theory of Historical Consolidation of Territorial Titles.....	153-165
NATHALIE DONGOIS / KASTRIOT LUBISHTANI Un droit pénal <i>publicisé</i> dans le contexte de la sécurité nationale à l’épreuve de la menace terroriste.....	167-189
CHRISTOPH ERRASS Rechtliche Probleme staatlicher Forschungsförderung .....	191-211
STEVE FAVEZ L’accueil collectif préscolaire .....	213-233
NOÉMIE GOFFLOT / AURÉLIEN VANDEBURIE L’impact du droit au respect des biens sur le domaine public.....	235-250
THIERRY LARGEY L’essor des autorités de régulation et le déclin du droit administratif général.....	251-275
ANDREAS LIENHARD / DANIEL KETTIGER Justizmanagement im Rechtsstaat.....	277-299
VINCENT MABILLARD / MARTIAL PASQUIER Transparence administrative et accès à l’information en Suisse et dans le monde .....	301-319
PIERRE MOOR Rationalité et subjectivité dans l’interprétation et l’application du droit.....	321-334
LAURENT MOREILLON / MATHILDE VON WURSTEMBERGER Réflexions sur l’art. 104 al. 2 CPP.....	335-345

ANOUK NEUENSCHWANDER Dommages consécutifs à l'exploitation ou la construction d'un ouvrage public : moyens de droit à disposition des voisins lésés.....	347-360
NATHANAËL PÉTERMANN La réglementation de l'espace aérien face au développement de l'usage des drones .....	361-376
DENIS PIOTET La succession des droits et obligations au décès de l'administré .....	377-384
DAVID RENDERS Qui du juge national ou européen contrôle l'acte préparatoire national d'un processus décisionnel menant à l'adoption d'un acte administratif décisoire européen ?.....	385-398
CHRISTINE SATTIVA SPRING L'égalité salariale en Suisse : une lente marche forcée ?.....	399-418
DENIS TAPPY Le remboursement de l'assistance judiciaire en matière civile dans le canton de Vaud entre procédure administrative et procédure civile.....	419-434
PETER UEBERSAX Die Respektierung der Werte der Bundesverfassung .....	435-465
<b>Partie II – L'État et les acteurs privés</b>	
MARTIN BEYELER Wettbewerbsneutralität bei der kommerziellen Sondernutzung öffentlicher Sachen .....	469-504
DAVID BOULAZ La mise au concours des prestations de transport commandées .....	505-527
VALÉRIE DÉFAGO GAUDIN / SÉVERINE BEURET Réseaux de chaleur et marchés publics .....	529-548
NICOLAS F. DIEBOLD / MARTIN LUDIN Die Quasi-in-house-Ausnahme .....	549-567
ANNE-CHRISTINE FAVRE / SARAH VITTOZ Les entités privées chargées d'assistance et d'hébergement : quelques problématiques .....	569-596
VALENTINA GIOMI Transfert de l'acte administratif : le nouveau marché des autorisations administratives en Italie – Le cas des taxis et des pharmacies.....	597-620
CLÉMENCE GRISEL RAPIN Une concession sans monopole ? L'exemple de la concession des maisons de jeu.....	621-632
ANDREAS HEINEMANN / FRANK STÜSSI Submissionkartelle .....	633-660
PIM HUISMAN / CHRIS JANSEN / FRANK VAN OMMEREN The Execution of Public Contracts and Third-Party Interests in the Netherlands .....	661-674
VINCENT MARTENET L'État en concurrence avec le secteur privé – Enjeux en matière d'égalité et de neutralité ...	675-688
ARIANE MORIN L'incidence du droit des marchés publics sur l'existence et la validité du contrat .....	689-695

PHILIPPE NANTERMOD Le transport de personnes par autocar longue distance en Suisse.....	697-709
TARCILA REIS JORDÃO Direct Agreement : facing the challenges of bankability in Concession projects and Public-Private Partnerships in Brazil .....	711-728
MARKUS SCHOTT / RAPHAEL WYSS Grenzfälle im Beschaffungsrecht .....	729-743
HANSJÖRG SEILER Praxis des Bundesgerichts zu Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und staatlichen Unternehmen in Privatrechtsform...	745-765
ANTONY TAILLEFAIT Les contrats d’emplois des agents du secteur public en Europe .....	767-780
PIERRE TSCHANNEN Hoheitliches Handeln von Privaten.....	781-798
BERNHARD WALDMANN / MARTIN D. KÜNG Beleihung und Konzession – Unterschiede und Berührungspunkte .....	799-814
ANDREAS ZIEGLER / SILVIO DA SILVA L’importance de l’Accord de l’OMC sur les marchés publics pour le droit des marchés publics en Suisse.....	815-827
<b>Partie III – Droit du territoire, de l’énergie et de l’environnement</b>	
BENOÎT BOVAY SOS-ISOS – Balade jurisprudentielle dans les quartiers historiques de Lausanne et environs .....	831-843
VINCENT BRÜLHART Déploiement de la 5G en Suisse : quelles précautions ? Considérations sur le principe de précaution à l’exemple de la téléphonie mobile .....	845-860
ALEXANDRE FLÜCKIGER L’unification du droit de la construction en Suisse : le droit souple et les normes privées à l’assaut du fédéralisme.....	861-869
ETIENNE GRISEL La géothermie entre droit fédéral et cantonal.....	871-886
PETER HÄNNI Geothermie und Windenergie im Kontext der Raumplanung – Neuere Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung.....	887-903
ANDRÉ JOMINI Les plans en mouvement – Mesures conservatoires pour la révision des plans d’affectation.....	905-920
PETER M. KELLER Neues zu Wald und Raumplanung .....	921-933
GUILLAUME LAMMERS Le développement de la constitution environnementale.....	935-949

ARNOLD MARTI Die bewegte Geschichte des Schweizer Raumplanungsrechts .....	951-964
THOMAS MERKLI Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS).....	965-978
YVES NOËL Il pleut des taxes... Analyse de la nouvelle « taxe pluviale » lausannoise .....	979-990
ALEXANDER RUCH Regulierung der koordinativen Raumplanung im Untergrund .....	991-1005
ANDREAS STÖCKLI / LUKAS MARXER Rechtliche Grundlagen der Förderung erneuerbarer Energien unter besonderer Berücksichtigung des Einspeisevergütungssystems nach dem neuen Energiegesetz .....	1007-1034
THIERRY TANQUEREL Le contrôle des plans d'affectation par les tribunaux cantonaux.....	1035-1047
DANIELA THURNHERR Kostenfolgen der Einsprache im Raumplanungs- und Baurecht – der kantonalen Spielraum nach BGE 143 II 467 .....	1049-1075
JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY Le permis d'habiter : un acte « déclaratif » vis-à-vis du permis de construire .....	1077-1087
Liste des publications d'Etienne POLTIER.....	1089-1092
Liste des abréviations.....	1093-1104
Abkürzungsverzeichnis.....	1105-1121

# Transparence administrative et accès à l'information en Suisse et dans le monde

## Sommaire

Page

Introduction	301
I. Le développement des lois d'accès à l'information	303
II. Caractéristiques des lois d'accès à l'information	306
III. Résistances et obstacles à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information	310
A. Entraves à la mise en œuvre	310
B. Résistances de l'administration	311
C. Éléments de contexte et nouvelles exceptions	312
IV. Étude de cas : obstacles et résistances en Suisse	312
A. Entraves à la mise en œuvre	313
B. Résistances de l'administration	314
C. Éléments de contexte et nouvelles exceptions	315
Conclusion	316
Bibliographie	317

## Introduction

Soutenue par de nombreux acteurs nationaux, internationaux et de la société civile, motivée par la volonté de réduire l'asymétrie informationnelle entre les autorités et la population, et considérée de manière croissante comme un droit fondamental, la transparence administrative ne rencontre presque plus d'opposition, tant le concept est positivement connoté. Ce développement à l'échelle mondiale est accompagné par l'évolution technologique et l'émergence de la technoculture, présupposant que la transparence, comprise comme la mise à disposition massive d'informations auprès du « grand public », fournit un remède à tous les problèmes et défis posés par la conduite des affaires de l'État. Cette affirmation trouve sa justification dans la nécessité de renforcer le contrôle et la respon-

---

\* Professeur assistant, Faculté Solvay Brussels School, Université libre de Bruxelles.

\*\* Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne.



sabilité des gouvernants et de l'administration, en éliminant le principe antagoniste du secret. Dans cette perspective, l'opacité permet et encourage parfois les pratiques de corruption, empêche la formation de l'opinion publique et le jugement éclairé des citoyens sur les agissements de leurs représentants (BENTHAM, 1999 [1791]).

La révélation de certains scandales et le phénomène de surexposition ajoutent au développement technologique et au droit de regard un côté plus « spectaculaire ». DEAN (2001, p. 624) prétend à cet égard que la transparence (ou publicité) est devenue un élément central dans l'organisation de toute démocratie et dans l'essor de ce qu'elle appelle l'« *infotainment society* ». En dépit de ce constat, lié aux évolutions récentes et aux tendances actuelles, la transparence puise ses racines doctrinales et forge sa légitimité dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle en Europe (BAUME, 2011). Dans un contexte marqué par la contestation de la monarchie absolue, l'exigence de transparence se fonde sur le rejet de l'opacité, de l'arbitraire politique et du tout-puissant secret d'État, fomenté dans les arcanes du pouvoir (*arcana imperii*). Le projet de transparence oppose à ce dernier une législation rationnelle, basée sur la raison. Pour HABERMAS (1997 [1962], p. 63), « tout ce qui relève de la loi [...] comporte une rationalité qui y est inhérente et où convergent la justesse et la justice ». En ce sens, il affirme que la publicité est un outil au service d'une législation cherchant avant tout à s'imposer par la raison. Il faut encore noter que si plusieurs philosophes influents du XVIII<sup>e</sup> siècle ont rédigé des plaidoyers en faveur de la transparence ou de la publicité, ils ont mis en exergue différents arguments, insistant par exemple sur la moralité, la notion de contrôle ou encore le sentiment de l'honneur (BAUME, 2011).

Ces interprétations diverses préfigurent la multiplicité des approches adoptées dans les études plus contemporaines sur la transparence, considérée aujourd'hui comme un principe incontournable de bonne gouvernance, un pilier fondamental voire un principe directeur du fonctionnement de nombreuses organisations dans plusieurs domaines. Ainsi, le concept fait l'objet d'une attention particulière dans des disciplines aussi variées que la médecine, l'économie, le droit, les sciences politiques et sociales, ou encore le management. Dans le cas présent, nous nous intéressons à une forme particulière de la notion de transparence et à son évolution au cours des dernières décennies : les lois d'accès à l'information, plus connues sous le terme de *Freedom of Information (FOI) laws* dans les pays anglo-saxons ou appartenant au *Commonwealth*. La Suisse fera ici l'objet d'une analyse plus approfondie, dans une logique descriptive prenant en compte la genèse, les caractéristiques, l'évolution, les opportunités et les défis relatifs aux différentes lois fédérale et cantonales sur le principe de la transparence dans l'administration.

## I. Le développement des lois d'accès à l'information

De manière générale, la forme moderne de l'accès à l'information puise son inspiration dans le Siècle des Lumières et la Renaissance en Europe occidentale. WORTHY (2017) démontre que le droit du public d'accéder aux documents découle, de façon quelque peu contre-intuitive, plutôt des institutions elles-mêmes que d'une véritable lutte citoyenne. Le succès rencontré par la transparence auprès des gouvernements s'explique par la volonté de renforcer la crédibilité et ainsi la légitimité de leurs actions. Cette forte valeur symbolique, renvoyant à ce qui est désormais considéré comme « moralement acceptable » (GUSFIELD, 1967, p. 177), explique la popularité de la notion de transparence. Il devient dès lors extrêmement difficile, pour les gouvernants, de faire machine arrière en raison des idéaux mis en avant et du signal extrêmement fort lancé en direction de la population, qui exige par conséquent un niveau de responsabilité plus élevé de la part de leurs représentants. De plus, l'accroissement du nombre de lois d'accès à l'information dans le monde s'inscrit aussi dans un environnement global, où les États subissent une pression grandissante de la part de leurs citoyens et l'influence des pays ayant déjà adopté une telle législation (pour l'exemple de l'Inde, voir SHARMA, 2015). Il convient par exemple de relever que plusieurs d'entre eux se calquent sur des modèles existants, en se focalisant sur des codes de « bonnes pratiques » et en les adaptant au contexte national.

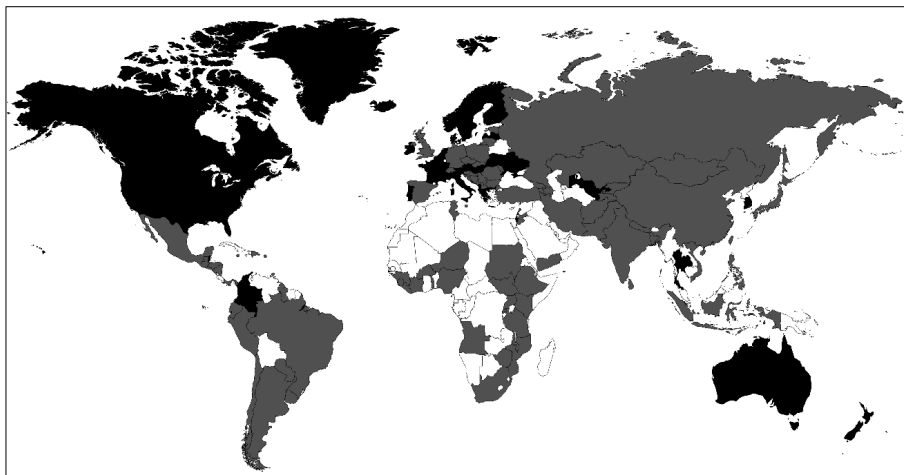
En dépit de la concentration des écrits sur le cas des États-Unis et plus globalement sur certaines anciennes colonies britanniques (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), la première loi d'accès à l'information a été adoptée en Suède dès 1766, près de 200 ans avant le FOIA américain. La loi fondamentale sur la liberté de la presse (ou *Tryckfrihetsförordningen*) incluait alors le droit d'accès à l'information, en tant que « condition du droit de publier des opinions et des documents » (JONASON, 2016, p. 1). L'introduction de cette nouvelle législation a été largement inspirée par les travaux de Peter Forsskål et Anders Chydenius, qui ont à cette époque fortement soutenu l'idée d'un public « éclairé » et le principe général de la liberté civique des individus. En ce sens, Chydenius a par exemple lourdement insisté sur la nécessité d'abolir complètement la censure de nature politique (MANNINEN, 2006). Cette loi a évidemment subi plusieurs transformations et ne s'est imposée pleinement et de façon irréversible que dans les années 1990. Son influence s'est étendue à d'autres contextes, dont l'Union européenne (UE). Lors des négociations relatives au Traité d'Amsterdam, c'est ainsi que le principe du droit d'accès aux documents des institutions européennes a été adopté à la demande de la Suède (ZILLER, 2014).

Au-delà de l'exception suédoise, il est possible de dégager certaines tendances propres au développement des lois d'accès à l'information. Elles ont dans un premier temps émergé en dans les pays nordiques et dans plusieurs États membres du Commonwealth, suivant une réflexion sur la réconciliation entre « les principes de redevabilité de West-

minster avec le droit à l'information » (HAZELL, 1989, p. 189). Elles ont été pour la plupart adoptées dans les années 1970 et 1980, sauf dans le cas de la Finlande (en 1951) et des États-Unis (entrée en vigueur en 1967). Les processus qui ont influencé le passage des lois d'accès à l'information diffèrent selon les trajectoires et les caractéristiques des pays concernés. Toutefois, quelques facteurs similaires peuvent être relevés : les efforts déployés (et souvent intéressés) par les acteurs politiques et par les organisations non-gouvernementales, les aspects culturels, ainsi que le poids du contexte national, régional ou international (MABILLARD, 2018a). Ces lois représentent par exemple un moyen de sécuriser l'accès à l'information sur le long terme ou d'endommager l'image et/ou la crédibilité d'adversaires politiques, particulièrement dans un système bipartisan. Pour Tony Blair, le *FOI Act* britannique a ainsi procuré un « avantage politique irréprouvable » (WORTHY, 2017, p. 187). En Irlande, la législation a pu être mobilisée par le gouvernement réformiste pour laisser un héritage (*legacy*) lié aux droits acquis par les citoyens durant son mandat. Pour prendre un dernier exemple, le passage d'une loi d'accès à l'information dans un pays est plus susceptible de se produire quand des États voisins possèdent déjà une telle législation, comme dans le cas de la Serbie (BERLINER, 2014).

La transparence étant devenue une priorité pour de nombreux gouvernements, de plus en plus de pays ont adopté une loi d'accès aux documents administratifs au cours des dernières années. En 2014, le Paraguay est ainsi devenu le 100<sup>e</sup> État à s'être doté d'une telle législation. Bien que les méthodes de comptage divergent, en raison principalement de l'hétérogénéité des textes adoptés et des pratiques de mise en œuvre, nous pouvons clairement observer une explosion du nombre de pays ayant adopté une loi d'accès à l'information au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Il est ainsi passé de 27 avant l'an 2000 à 119 États au 31 décembre 2017 (voir Illustration 1 ci-dessous). La grande majorité d'entre eux appartient aux continents sud-américain, asiatique et, dans une moindre mesure, africain (MABILLARD, 2018b). Quelques pays européens se sont néanmoins dotés d'une législation sur le principe de transparence au cours de cette période, dont le Royaume-Uni (entrée en vigueur en 2005), l'Allemagne (en 2006) et la Suisse (en 2006), qui fera l'objet d'une étude plus approfondie dans la suite de ce chapitre.

Illustration 1. Les lois d'accès à l'information dans le monde, par période (1766-2017)



- Pays où une loi d'accès à l'information est en entrée en vigueur avant 2000
- Pays où une loi d'accès à l'information est en entrée en vigueur après 2000
- Pays où aucune loi d'accès à l'information n'est entrée en vigueur à fin 2017

Dans le cas de la Suisse, la Loi sur le principe de la transparence dans l'administration<sup>1</sup> (LTrans) a été adoptée le 17 décembre 2004 au niveau fédéral. Elle est ensuite entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Le passage de la LTrans fait suite à de nombreux travaux préparatoires, qui ont débuté dans les années 1980 (MEILLAND, 2013). En effet, l'élaboration d'un projet de loi sur la transparence des activités de l'administration avait déjà été proposée par une commission d'experts dès 1982. Par la suite, deux motions ont été déposées, donnant lieu à la constitution d'un groupe de travail en 1986 et à un examen de leur rapport trois ans plus tard par la Chancellerie fédérale, qui a jugé qu'un projet de loi n'était pas nécessaire à ce stade. Un nouveau groupe de travail sur cette question a été créé en 1991, suivant la volonté du gouvernement dans son programme de législature 1991-1995, de se rapprocher des citoyens par le biais d'une plus grande transparence de ses activités. En parallèle, plusieurs postulats, émanant de parlementaires en faveur d'une plus grande ouverture de l'administration, appelaient à l'introduction du principe de transparence au plan national. A la fin des années 1990, suivant l'élaboration d'un avant-projet de loi par l'Office fédéral de la justice, un dernier groupe de travail a mené les travaux préparatoires relatifs à la mise en œuvre du principe de transparence (MEILLAND, 2013).

<sup>1</sup> Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) du 17 décembre 2004 : <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/201408190000/152.3.pdf>.

En raison du système fédéraliste qui caractérise la Suisse, les entités infranationales sont libres d'adopter leurs propres lois, applicables à leurs administrations cantonales et communales. En dépit de la diversité des cantons et des communes suisses, ainsi que de l'hétérogénéité des moyens et ressources à disposition au niveau local, seuls quelques cantons n'ont pas encore adopté de loi sur l'accès à l'information. Il s'agit de Glaris, Nidwald et Obwald, Lucerne, Thurgovie et Appenzell Rhodes-Intérieures. Dans les Grisons, la loi ne s'applique qu'à l'administration cantonale, les communes n'étant pas soumises à celle-ci. Enfin, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la loi sur l'information est entrée en vigueur en 1996, mais le droit de consulter des documents doit être motivé par « un intérêt prouvable et légitime », propre à un certain groupe de personnes (en particulier les journalistes)<sup>2</sup>. Ainsi, le principe central de fonctionnement demeure le secret des actes administratifs. Dans une démarche plus chronologique, il est intéressant de noter que le premier canton à avoir légiféré sur la transparence est Berne, où l'utilisation illégale de fonds publics par le gouvernement pour financer des groupes antiséparatistes (affaires des « caisses noires ») a précipité le vote sur la Loi sur l'information du public<sup>3</sup> en 1993, entrée en vigueur deux ans plus tard.

Ces lois cantonales sont caractérisées par une grande diversité sur plusieurs points : lien ou non avec la protection des données, formulation des objectifs, définition des bénéficiaires, organisations soumises à leur application ou encore exceptions fixées par le législateur. Elles dénotent toutefois la reconnaissance croissante du principe de transparence en tant un droit incontesté dans la grande majorité des cantons. Elles s'inscrivent également dans la tendance plus générale qui considère la transparence comme un pilier de la bonne gouvernance (ARMSTRONG, 2005).

## II. Caractéristiques des lois d'accès à l'information

Il est possible d'aborder la question des lois d'accès à l'information, et plus spécifiquement d'expliquer leur émergence, selon différentes perspectives. STUBBS (2011) indique ainsi quatre démarches principales :

- *Laundry list*. Selon le principe décrit par HOOD (2006), cette approche se fonde sur l'ensemble des facteurs qui permettent d'inventorier les raisons pour lesquelles ces lois se sont développées dans divers contextes.

---

<sup>2</sup> Voir sur le blog de *loitransparence.ch* : <https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/francais/les-cantons/appenzell-rhodes-exterieures/>.

<sup>3</sup> Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (Loi sur l'information, LIn ; RSB 107.1) : <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/31?locale=fr>.

- *Reform advocate*. Cette approche plus normative rend compte des « progrès » réalisés en la matière. Elle est mobilisée par l'OCDE et plusieurs organisations non-gouvernementales (ONGs) dans leurs campagnes de promotion du droit d'accès à l'information.

- *Single issue*. Cette catégorie se focalise en particulier sur un facteur explicatif, comme les mesures anti-corruption, l'influence des organisations de la société civile ou encore la compétition pour le pouvoir politique.

- *Explanation*. La perspective explicative se concentre sur les dynamiques institutionnelles, politiques ou historiques pour tenter de démontrer empiriquement quelles sont les dimensions les plus importantes à considérer lors du passage d'une loi d'accès à l'information.

Cette dernière perspective étant relativement peu utilisée et jamais à large échelle, nous nous inscrivons ici dans l'approche de la *laundry list*. Celle-ci possède l'avantage de prendre en compte des contextes divers, tout en mettant en exergue certaines similitudes et influences propres à l'adoption des lois d'accès à l'information. Le premier point commun concerne l'implication des acteurs politiques dans le processus. Essentielle, elle permet à ceux-ci de s'assurer un accès à l'information sur le long terme et d'augmenter leur niveau de « capital moral » en raison de la forte portée symbolique (BIRCHALL, 2014). Parfois, la réforme menant l'État à accroître son niveau de transparence résulte aussi d'engagements pris par les acteurs politiques à la suite d'un scandale ou de pressions internes (BERLINER, 2014). Cette remarque met en évidence toute l'importance du contexte. Ensuite, le contenu des lois d'accès à l'information comporte un certain nombre de sections propres à chaque législation : y sont spécifiés les pouvoirs des organes en charge de la surveillance et/ou de la médiation, la liste des exceptions, la définition d'un document, les délais à respecter pour l'administration, et le champ d'application de la loi. Tous ces éléments, qui peuvent prendre des formes différentes, se retrouvent dans toutes les lois d'accès à l'information. Ils sont influencés par la culture administrative, le système politique en place, le contexte social et plus globalement les pressions internationales. A cet égard, il est intéressant de noter que l'UE compte parmi ses critères d'adhésion l'impératif de transparence, qui pèse ainsi sur les pays candidats.

Toujours au niveau international, un certain nombre de classements et d'initiatives jouent également un rôle dans l'adoption de pratiques plus transparentes au sein des États, pour la plupart occidentaux. Il convient ici de relever plus particulièrement le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert<sup>4</sup>, qui assemble autorités gouvernementales et membres de la société civile. Chaque pays s'engage à suivre un plan d'actions établi à la suite d'une consultation publique. Plusieurs d'entre eux font spécifiquement référence à la loi

---

<sup>4</sup> Partenariat pour un Gouvernement Ouvert : <https://www.opengovpartnership.org/>.

d'accès à l'information dans leur plan d'actions (accroître la connaissance de la population, améliorer la plateforme informatique, fournir un bilan et des statistiques plus détaillés, etc.). En sus de cette initiative multilatérale qui a débuté en 2011, deux ONGs, *Access Info* et le *Centre for Law and Democracy*, ont créé un classement mis à jour périodiquement : le *RTI Rating*<sup>5</sup>. Celui-ci se base sur des critères relatifs au cadre juridique, regroupant 61 indicateurs. Il met ainsi en tête des États dont les règles sont plus fortes sur le papier, comme la Serbie, l'Albanie ou le Sud-Soudan, tout en classant la Suisse et l'Afghanistan ex aequo à la 69<sup>e</sup> place sur 110 pays classés, l'Autriche fermant la marche. Les experts en charge de ce classement reconnaissent toutefois que leur approche ne permet pas de mesurer l'accès à l'information et plus globalement le niveau de transparence pour une raison d'une extrême importance : la mise en œuvre concrète de ces lois sur le terrain n'est pas prise en compte dans le *RTI Rating*, alors même que celle-ci est centrale au fonctionnement effectif de la loi et, de manière plus générale, au renforcement de la bonne gouvernance (ACKERMAN/SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006). De plus, le respect de la loi ou *compliance*, également fondamental (MICHENER, 2011), n'est pas pris en compte dans le *RTI Rating*. Il demeure très difficile de mesurer cet élément, qui a néanmoins fait l'objet de certaines études récentes, par le biais d'expériences de terrain visant à tester le niveau de réactivité et l'efficacité des lois d'accès à l'information (voir PIÑEIRO RODRÍGUEZ/ROSSEL, 2018).

Les difficultés relatives à la mise en œuvre résultent d'une part de problèmes liés à la capacité administrative, et d'autre part aux obstacles propres à l'accès aux documents du point de vue des usagers (HOLSEN/PASQUIER, 2012). Les principaux problèmes liés aux ressources insuffisantes de l'administration concernent en premier lieu la culture du secret et le manque de *leadership*, des difficultés qui ont été observées suite au passage de la loi dans de nombreux pays, dont le Canada (HAZELL, 1989) et le Royaume-Uni (HAZELL *et al.*, 2010). S'ajoutent à cela des ressources techniques, humaines et/ou financières insuffisantes dans certains cas, une formation inadaptée à cette nouvelle problématique, ou encore une gestion documentaire inadéquate, rendant impossible la localisation de l'information. Les barrières imposées par l'administration elle-même prennent la forme de stratégies visant à réduire ou empêcher l'accès à l'information ou découlent, de manière involontaire, des insuffisances décrites ci-dessus. Ainsi, les administrations peuvent refuser l'accès aux documents demandés, recourir aux exceptions à la loi, parfois de façon abusive, accuser des retards conséquents dans la procédure ou encore percevoir des émoluments élevés, autant d'éléments qui peuvent fortement décourager les potentiels requérants. Enfin, la faible connaissance de la loi et/ou des processus relatifs (comment soumettre une requête) et d'autres problèmes additionnels, relatifs à la diffusion et à la compréhension de l'information (principalement dans les pays en voie de

---

<sup>5</sup> *RTI Rating* : <http://www.rti-rating.org/>.

développement), entravent la mise en œuvre de la législation sur l'accès du public aux documents administratifs.

Concernant le lien plus spécifique entre l'ouverture administrative et les lois d'accès à l'information, plusieurs auteurs se sont penchés sur la capacité de ces dernières à accroître le niveau de transparence des administrations (WORTHY *et al.*, 2017 ; GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2018). Ces contributions plus récentes ont recours, sur le plan méthodologique, à des expériences de terrain, visant à tester la réactivité (*responsiveness*) et la qualité de l'information reçue en fonctions de paramètres distincts, notamment en ce qui concerne le type de requête soumis, la forme et le support utilisé, et l'identification du requérant. De manière plus générale, et plus synthétique, PASQUIER/VILLENEUVE (2007) ont élaboré une typologie des entraves relatives à la transparence documentaire (voir Tableau). Cinq formes de transparence sont ainsi mises en avant : du point de vue légal, a) la non-transparence, lorsque s'applique le principe du secret, b) la transparence entravée, lorsque sont respectées les dispositions prévues par la loi, c) la transparence laborieuse, dans le cas de ressources insuffisantes ou de méconnaissance des informations, d) la transparence totale, lorsque toute l'information disponible est proactivement diffusée. Les auteurs pointent une cinquième forme de transparence, illégale, appelée « transparence déviée ». Dans ce cas de figure, l'administration concernée refuse de participer et de ce fait contrevient directement à la loi.

Tableau. Entraves à la transparence documentaire (basé sur PASQUIER/VILLENEUVE, 2007)

	Non-soumis	Soumis à la loi sur l'accès à l'information			
	Légal	Illégal	Légal		
	Non-transparence	Transparence déviée	Transparence entravée	Transparence laborieuse	Transparence totale
Description	Le concept de transparence ne s'applique pas et reste volontaire	Les organisations refusent de participer et de fait contreviennent directement à la loi	Les entraves à la transparence s'effectuent via les dispositions prévues par la loi	L'absence de ressources ou la méconnaissance des informations expliquent l'incapacité à faire face à la transparence	Toute l'information disponible est mise à disposition de manière très proactive
Justificatif	« Ce n'est pas nécessaire »	« Ce dossier n'existe pas »	« Ce ne serait pas responsable »	« On n'a pas les ressources »	« Plus simple et moins coûteux »
Implications pour l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pressions politiques pour un changement de statut</li> <li>- Perception négative de l'organisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Graves problèmes de gouvernance</li> <li>- Fortes tensions internes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coûts de gestion importants</li> <li>- Perception négative de l'organisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de bénéfices de la transparence malgré les efforts consentis</li> <li>- Frustration et démotivation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bénéfices retirés de la transparence</li> <li>- Flexibilité et adaptation nécessaires</li> <li>- Réactions des citoyens face à l'infobésité</li> </ul>



### III. Résistances et obstacles à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information

Les entraves à la transparence et à la mise en œuvre des lois d'accès à l'information ont été brièvement présentées plus haut. Les exemples sont nombreux au plan international. Ceux-ci seront présentés dans cette section, avant de nous concentrer plus spécifiquement sur le cas de la Suisse. Trois aspects seront principalement abordés dans cette partie : les problèmes relatifs à la mise en œuvre, les résistances affichées par les administrations, et les éléments de contexte, qui peuvent être reliés à l'extension du nombre d'exceptions ou à la menace de créer de nouvelles exceptions à la loi.

#### A. Entraves à la mise en œuvre

Problème récurrent dans de nombreux pays qui ont récemment adopté une législation sur l'accès aux documents administratifs, les lacunes relatives à la mise en œuvre de ces lois empêchent l'épanouissement de ce qui est considéré par beaucoup comme un droit, voire une liberté fondamentale (ACKERMAN/SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006). Malgré de solides bases juridiques (voir le *RTI Rating*), plusieurs experts déplorent un décalage flagrant et dommageable entre l'aboutissement, sur le papier, d'une lutte de plusieurs décennies et les pratiques observées sur le terrain. Ainsi, JOSEPH (2015) affirme dans le cas du Liberia : « *What is fine on paper remains a far cry from what is happening in the implementation area. The government keeps harping on the [Freedom of Information] law to fight back criticisms of failing in good governance espousal.* » (p. 15). Dans une logique moins délibérée, le manque de moyens à disposition des gouvernements africains et le niveau de vie relativement bas ne permettent pas à la population de s'appropriier ces nouvelles lois (MABILLARD, 2018a).

Les entraves à la mise en œuvre demeurent spécifiques aux législations et aux différents contextes pris en compte. Au Royaume-Uni, le veto ministériel peut représenter un obstacle significatif, et certains députés se sont élevés contre la possibilité, pour le gouvernement, de ne pas révéler le contenu des discussions qui ont « précédé la décision de s'engager dans une guerre illégale contre l'Irak » (BRAKE, 2016). De manière plus générale, la prévalence de la culture du secret, forgée pendant des siècles, représente un obstacle majeur, qui ne pourra s'estomper que sur le long terme (WORTHY *et al.*, 2010). Ce phénomène est d'autant plus marqué que la nature de l'information est sensible, et touche donc certains départements ou ministères plus particulièrement. En Allemagne se posent des problématiques différentes et plus proches de celles que l'on retrouve en Suisse, en raison notamment de leur structure similaire (fédéralisme). Selon HOLSEN/PASQUIER (2011), le nombre plus faible de requêtes soumises au niveau natio-

nal, en comparaison internationale, résulte de facteurs tels que la faible connaissance de la loi, des enjeux qui « comptent » principalement à l'échelon local, ou encore une forte culture du secret (*Amtsgeheimnis*). Au Brésil, MICHENER *et al.* (2018) mettent en avant la faible qualité du contenu transmis par les administrations aux requérants, le flou qui règne autour de la définition et de la classification des documents, et l'obligation pour les requérants de s'identifier lorsqu'ils adressent une demande aux autorités. Enfin, plusieurs activistes en Inde s'inquiètent du déclin du *Right to Information Act*, imputé aux postes de commissaires à l'information qui restent vacants sur de longues périodes (environ un tiers), empêchant ainsi le traitement des requêtes (CHAUHAN, 2018).

En revanche, certaines améliorations ont été constatées, comme dans l'exemple de l'Australie, pays au sein duquel l'abolition des frais de dossier et la volonté de créer un agenda solide autour des questions de transparence, aussi bien du côté du gouvernement que des journalistes et des acteurs de la société civile, a permis une avancée significative selon HENNINGER (2018). En République tchèque, KADEČKA *et al.* (2019) affirment que la meilleure connaissance de la loi au sein de la population a rendu sa mise en œuvre plus efficace et permis le développement d'un fonctionnement plus transparent des institutions.

## B. Résistances de l'administration

Afin de poursuivre l'analyse des résistances opposées par les administrations aux citoyens qui ont soumis une demande d'accès à l'information, quelques exemples additionnels seront présentés ici. Tout d'abord, un projet de loi visant à améliorer l'accès à l'information des organismes publics a été déposé dans la province de Québec en mai 2018. Celui-ci doit permettre d'inverser la tendance actuelle, les pouvoirs publics ayant « invoqué de plus en plus fréquemment et systématiquement les exceptions prévues à la loi pour refuser de donner les renseignements demandés ou pour caviarder des documents de manière excessive, au point de ne plus pouvoir y trouver quelque renseignement utile que ce soit » (RADIO CANADA, 2018). Aux États-Unis, un rapport datant de 2016 met en avant les délais souvent trop étendus pour répondre aux requêtes adressées aux administrations. Ces retards constituent une des barrières les plus importantes à la mise en œuvre efficace de la loi américaine sur l'accès aux documents (FOIA), un constat qui a aussi été observé au Mexique dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence (GILL/HUGHES, 2005). Enfin, MARIQUE/SLAUTSKY (2019) relèvent que l'inertie administrative demeure un problème majeur en France, tout comme l'extension du régime d'exceptions et la confusion ainsi générée.

## C. Éléments de contexte et nouvelles exceptions

L'exemple français est à cet égard emblématique des enjeux auxquels se confrontent les lois d'accès à l'information. Loin d'être une bataille gagnée d'avance, le droit à l'information, bien que garanti par la législation française depuis 1978, subit une régression en raison du volume croissant de documents exclus de la législation sur l'accès aux documents administratifs<sup>6</sup>. Le développement des régimes spéciaux pose également problème (MARIQUE/SLAUTSKY, 2019). Certains événements exceptionnels peuvent renverser la perspective et marquer le retour en force du secret, notamment lorsqu'il s'agit de défendre le sacro-saint principe de l'« intérêt national ». La définition à géométrie variable de ce principe permet d'en élargir les contours à la discrétion des responsables politiques, qui peuvent ainsi réduire la transparence des activités de l'État. L'exemple le plus emblématique correspond aux mesures prises par l'Administration Bush au lendemain des attaques terroristes qui ont frappé New York le 11 septembre 2001. L'accès à plusieurs milliers de documents, en lien notamment avec les armes de destruction massive, a été retiré par certaines agences dès 2002 (UHL, 2003).

Comme nous le verrons dans le cas suisse ci-dessous, les défenseurs du droit à l'information demeurent vigilants en raison des exceptions qui sont proposées par amendements dans les législations sur l'accès aux documents et aux tentatives de modifications ultérieures visant à étendre le nombre d'exceptions. En Inde, dont la loi de 2005<sup>7</sup> est souvent considérée comme un bon exemple, plusieurs amendements visant à affaiblir la législation ont été formulés dès l'année suivante (PUDEPHATT, 2009). Par ailleurs, des organisations supranationales comme l'UE restent particulièrement attentives aux exceptions à la loi et à leur impact négatif sur la mise en œuvre du principe de transparence. Ainsi, plusieurs pays candidats à l'adhésion (dont la Serbie) ont été critiqués sur ce point au cours de récentes évaluations.

## IV. Étude de cas : obstacles et résistances en Suisse

En Suisse, trois évaluations relatives à la mise en œuvre de la LTrans ont déjà été réalisées depuis 2009. La plus récente d'entre elles, publiée en 2018, sera commentée plus bas. Si un groupe organisé de journalistes milite activement pour l'utilisation de la loi et son respect par les autorités, la LTrans demeure largement méconnue par la population. Ce facteur explique partiellement le faible nombre de requêtes reçues par

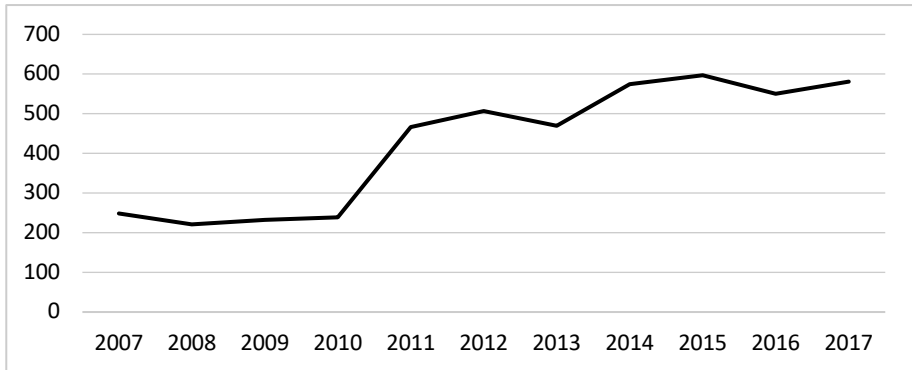
---

<sup>6</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

<sup>7</sup> Right to Information Act, 2005 (Act No. 22 of 2005).

l'administration fédérale en comparaison internationale (PF PDT, 2018a), bien qu'il soit en augmentation (voir Illustration 2). Comme dans les exemples mentionnés plus haut, nous reviendrons dans le cas suisse sur les entraves, les résistances et les menaces qui pèsent sur le régime de la transparence.

Illustration 2. Évolution du nombre de requêtes en Suisse, au niveau national (2007-2017)



## A. Entraves à la mise en œuvre

Suite au passage de la LTrans (votée en 2004, entrée en vigueur en 2006), plusieurs entraves à sa mise en œuvre ont été constatées. HOLSÉN/PASQUIER (2012) ont par exemple identifié des lacunes tels qu'une insuffisance des ressources techniques, humaines et financières, des lacunes dans la formation des employés du secteur public à la problématique de l'accès à l'information, un manque de *leadership* et une culture bureaucratique secrète. De plus, le budget du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) reste insuffisant, et ses compétences légales demeurent limitées au processus de médiation ; comme en Allemagne, les recommandations du PF PDT ne sont pas juridiquement contraignantes. En sus de ces éléments, il est impératif de mieux faire connaître la loi pour assurer une meilleure mise en œuvre au travers d'une utilisation plus fréquente de la part des citoyens.

Malgré le renversement de paradigme et la « consécration » du principe de la transparence administrative en 2006, FLÜCKIGER/JUNOD (2017) notent que « la pratique a cependant montré que sa mise en œuvre se heurte à des réticences des services administratifs, se traduisant notamment par des procédures excessivement longues ou des émoluments exagérément élevés à payer ». Ce dernier point doit toutefois être nuancé à l'échelon local, car la grande majorité des cantons prévoient la gratuité. Derrière le désir affiché d'augmenter l'efficacité administrative se dissimule un motif moins avouable, celui qui consiste à dissuader les investigations. Selon plusieurs journalistes qui ont

soumis des requêtes au niveau fédéral, il existe encore des « niches de résistance » (GUILLAUME, 2016). La culture du secret s'impose donc comme un facteur inhibant la mise en œuvre effective de la LTrans, tout comme les émoluments qui, même s'ils ne sont pas toujours élevés, ont sur le principe même du coût une grande portée dissuasive.

L'évaluation la plus récente de la LTrans, réalisée en 2017, met en avant certains progrès mais recense dans le même temps des problèmes récurrents (PF PDT, 2018b). Le rapport montre qu'une pratique administrative harmonisée a été mise en place, que des recommandations détaillées ont été bien acceptées et que, grâce à des recommandations contenant des constatations des faits détaillées et des motivations juridiques approfondies, la charge de travail de l'administration et des tribunaux a été réduite. En revanche, certains aspects demeurent largement perfectibles, à l'instar du dépassement du délai d'ordre de 30 jours dans la majorité des cas. La durée de traitement de la procédure de médiation reste également souvent supérieure à 100 jours selon l'évaluation. L'essai pilote de 2017 du PF PDT a néanmoins permis de démontrer que le nombre de cas pendants a diminué, et que les solutions à l'amiable ont augmenté de manière significative. Les délais représentent par contre toujours un obstacle, pour des raisons diverses, dont un surcroît de travail important ou la réception simultanée d'un grand nombre de demandes (ressources insuffisantes).

## **B. Résistances de l'administration**

En plus de ces éléments, COTTIER (2014) montre que la culture du secret entraîne encore un grand nombre de résistances de la part des administrations : « une loi peut, sur le papier, renverser un paradigme du jour au lendemain ; changer des mentalités, pétries de culture du secret, demande plus de temps » (p. 27). Il ajoute que se sont développées des pratiques déviantes, des comportements récalcitrants qui sapent le principe de transparence : « ici on ignore les convocations du PF PDT, là on nie l'existence du document requis, ailleurs on refuse de lui remettre pour examen le document litigieux » (p. 29). Le processus de classification constitue un autre problème épineux, d'autant qu'il risque d'être mobilisé de façon abusive pour échapper à la LTrans. COTTIER (2014) conclut par la menace que fait peser l'élargissement du régime des exceptions à la loi, qui pourrait mener à terme à un véritable affaiblissement du principe de transparence.

Si les administrations invoquent parfois le manque de ressources, elles cherchent surtout à bénéficier d'un régime d'exception, phénomène encore plus marqué dans les secteurs où la nature de l'information est plus sensible. Elles font également preuve de manque de volonté, ralentissant délibérément le processus de transfert de l'information, comme relevé par COTTIER (2014) ci-dessus. Enfin, il est à noter que l'engagement de professionnels de la communication ne favorise pas l'accès à l'information, car ceux-ci transmettent l'information après l'avoir filtrée. Le contrôle se renforce ainsi et met à l'écart

les conseillers à la transparence<sup>8</sup>. En dépit de ces résistances, il semble avant tout primordial d'éviter de nouvelles listes d'exceptions, qui mettraient en péril la LTrans, et de veiller à maintenir un haut niveau de qualité lors des séances de médiation<sup>9</sup>.

### C. Éléments de contexte et nouvelles exceptions

Au cours des dernières années, plusieurs tentatives d'étendre les exceptions à la loi ont été observées en Suisse. En 2014, COTTIER notait alors que le projet de loi sur le renseignement visait à instituer une exception au principe de transparence (art. 66), une proposition jugée inutile car les nombreux documents secrets que possède le Service de renseignement peuvent facilement être écartés du champ d'application de la LTrans par le biais des exceptions prévues par la loi elle-même. Toutefois, la nouvelle loi fédérale sur le renseignement (LRens) acceptée par le peuple en 2016 et entrée en vigueur en septembre 2017, exclut de la LTrans en son article 67 « tous les documents portant sur la recherche d'informations par le Service de renseignement de la Confédération », ce qui accroît de fait l'opacité des activités de ce service (FLÜCKIGER/JUNOD, 2017).

De plus, d'autres lois ont concouru à l'érosion du principe de transparence. Par exemple, les rapports de contrôle officiels des autorités sont tenus secrets selon la loi révisée sur les denrées alimentaires. La raison avancée dans ce cas précis se réfère aux mauvaises interprétations potentielles que pourraient en faire les citoyens. Dans la même veine, ce motif est mis en avant par les autorités concernant le projet de loi sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire (FLÜCKIGER/JUNOD, 2017). Le principe de transparence a donc été abandonné en 2018 suite au vote des sénateurs (27 voix contre 17) et à la prise de position de la ministre Doris Leuthard, pour qui « la loi sur transparence [est] comme une épée de Damoclès dans le cas des transports »<sup>10</sup>. Enfin, le Conseil fédéral proposait d'exclure du champ d'application de la LTrans l'ensemble des documents officiels relatifs aux processus d'adjudication dans le cadre de la révision de la loi sur les marchés publics (LMP). Le pas n'a cependant pas (encore ?) été franchi, le Conseil national ayant refusé la limitation du principe de transparence, un vote dont se félicite le PFPDT actuel, Adrian Lobsiger. En dépit de ce succès, la LTrans reste sous une pression constante et ses défenseurs, journalistes en tête, s'inquiètent de son évolution à moyen terme.

<sup>8</sup> Entretien avec le préposé suppléant à la protection des données et à la transparence, Berne, 23 mars 2015.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Détails des votes : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160075>

## Conclusion

Cette contribution montre que le principe de transparence, bien qu'il ait été consacré par l'entrée en vigueur de la LTrans en 2006, n'échappe pas à certaines limites, à l'instar des autres États ayant adopté une législation similaire. Si la culture du secret semble perdurer, ici comme ailleurs, le contexte spécifique de la Suisse, mis en exergue par PASQUIER/MEILLAND (2009), sert à expliquer pourquoi l'administration ne reçoit que peu de requêtes. D'abord, l'implication des organisations concernées dans les processus de réforme réduit quelque peu le besoin informationnel. Il en va de même concernant les nombreuses portes d'entrée et sources d'informations, liées à la particularité du système politique suisse (principe de concordance). De plus, le principe du fédéralisme « éloigne » en quelque sorte le citoyen, qui concentre ses intérêts au niveau local, où il est ainsi plus susceptible de déposer une requête d'accès à l'information.

Si la vaste majorité des cantons se sont dotés de lois d'accès à l'information, qui s'appliquent aussi au niveau communal, l'absence de statistiques et d'évaluations ne permettent pas de juger de l'activité des citoyens à l'échelle infranationale, malgré l'engouement plus fort que devrait susciter la proximité accrue des enjeux pour la population. Certains préposés font néanmoins part de leur lutte contre la diminution des ressources et déplorent un budget de fonctionnement insuffisant à leurs activités. Au niveau communal, plusieurs administrations sont dépourvues de compétences propres et doivent recourir à des spécialistes lorsqu'il s'agit de décider de diffuser ou non le document requis. Un champ de recherche s'ouvre à celles et ceux qui souhaitent se pencher sur la vitalité des lois d'accès à l'information à l'échelon local.

En ouverture, il convient de noter que la Suisse constitue un cas particulier. Alors que la transparence est souvent présentée comme un remède à la méfiance qui s'installe à l'encontre de la plupart des gouvernements, la Suisse jouit en comparaison internationale d'un niveau de confiance dans les institutions extrêmement élevé. Ce constat ne doit pas pour autant dévaloriser le principe de transparence, penser que ce dernier est moins nécessaire qu'ailleurs, ou encore que la confiance agit comme un substitut. Il fournit cependant une clé de compréhension supplémentaire et peut partiellement expliquer le manque d'enthousiasme de la population générale pour l'accès à l'information. Il ouvre également des pistes de recherche intéressantes sur le lien que l'on peut établir entre transparence, confiance dans les autorités et imputabilité (ou *accountability*) de celles-ci.

## Bibliographie

- ACKERMAN John M. / SANDOVAL-BALLESTEROS Irma E., The global explosion of freedom of information laws, *Administrative Law Review* 2006, p. 85 ss.
- ARMSTRONG Elia, Integrity, transparency and accountability in public administration : Recent trends, regional and international developments and emerging issues, *Economic & Social Affairs*, United Nations 2005, p. 1 ss, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> (consulté le 17.02.2018).
- BAUME Sandrine, La transparence dans la conduite des affaires publiques. Origines et sens d'une exigence, *Raison Publique* 2011, <http://www.raison-publique.fr/article459.html> (consulté le 12.03.2018).
- BENTHAM Jeremy, in : James/Blamires/Pease-Watkin (édit.), *The Collected Works of Jeremy Bentham : Political Tactics*, Oxford 1999 [1791].
- BERLINER Daniel, The political origins of transparency, *The Journal of Politics* 2014, p. 479 ss.
- BIRCHALL Clare, Radical transparency ?, *Cultural Studies – Critical Methodologies* 2014, p. 77 ss.
- BRAKE Tom, *The Freedom of Information Act has just one problem: It doesn't go far enough*, New Statesman 2016.
- CHAUHAN Chetan, How RTI Act is dying a slow death in India, *Hindustan Times* 2018.
- COTTIER Bertil, Encore des résistances à l'application de la loi sur la transparence, *Plaidoyer* 2014, p. 26 ss.
- DEAN Jodi, Publicity's secret, *Political Theory* 2001, p. 624 ss.
- FLÜCKIGER Alexandre / JUNOD Valérie, En Suisse, les administrations publiques ont repris goût au secret, *Le Temps* 2017.
- GILL Juliet / HUGHES Sallie, Bureaucratic compliance with Mexico's new access to information law, *Critical Studies in Media Communication* 2005, p. 121 ss.
- GRIMMELIKHUIJSEN Stephan / JOHN Peter / MEIJER Albert / WORTHY Ben, Do Freedom of Information laws increase the transparency of government ? A pre-registered replication of a field experiment, *Journal of Behavioral Public Administration* 2018, p. 1 ss.
- GUILLAUME Michel, Face à l'administration, le prix élevé de la transparence, *Le Temps* 2016.
- GUSFIELD Joseph R., Moral passage : The symbolic process in public designation of deviance, *Social Problems* 1967, p. 175 ss.
- HABERMAS Jürgen, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris 1997 [1962].
- HAZELL Robert, Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand, *Public Administration* 1989, p. 189 ss.
- HAZELL Robert / WORTHY Ben / GLOVER Mark, *The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK*, Londres 2010.
- HENNINGER Maureen, Reforms to counter a culture of secrecy : Open government in Australia, *Government Information Quarterly* 2018, p. 398 ss.



- HOLSEN Sarah / PASQUIER Martial, What's wrong with this picture ? The case of access to information requests in two continental federal states – Germany and Switzerland, *Public Policy and Administration* 2011, p. 283 ss.
- HOLSEN Sarah / PASQUIER Martial, Insight on oversight : The role of information commissioners in the implementation of access to information policies, *Journal of Information Policy* 2012, p. 214 ss.
- HOOD Christopher, Beyond exchanging first principles ? Some closing comments, in : Heald/Hood (édit.), *Transparency : The Key to Better Governance ?*, Oxford 2006, p. 211 ss.
- JONASON Patricia, *Le droit d'accès à l'information en droit suédois : une épopée de 250 ans*, *Revue internationale de droit des données et du numérique* 2016, p. 1 ss, <http://ojs.imodev.org/index.php/RIDDN/article/view/137/175>, (consulté le 13.06.2018).
- KADEČKA Stanislav / BROŽ Jan / ROTHANZL Lukas, The Laws of Transparency in Action : Freedom of Information in the Czech Republic, in : Dragos/Kovač/Marseille (édit.), *The Laws of Transparency in Action. A European Perspective*, Cham (Suisse) 2019, p. 79 ss.
- MABILLARD Vincent, Le droit d'accès à l'information au Bénin : opportunités et défis dans une perspective internationale, *Working paper de l'IDHEAP* 9/2018, IDHEAP, Université de Lausanne (2018a).
- MABILLARD Vincent, Lois d'accès à l'information dans le monde : point de situation, *Working paper de l'IDHEAP* 5/2018, IDHEAP, Université de Lausanne (2018b).
- MANNINEN Juha, *Anders Chydenius and the origins of the world's first Freedom of Information Act 2006*, <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB568-FOIA@250/bullet2.pdf>, (consulté le 18.07.2018).
- MARIQUE Yseult / SLAUTSKY Emmanuel, Freedom of Information in France : Law and Practice, in : Dragos/Kovač/Marseille (édit.), *The Laws of Transparency in Action. A European Perspective*, Cham (Suisse) 2019, p. 79 ss.
- MEILLAND Philomène, Caractéristiques des lois sur l'accès à l'information en Suisse, in : Pasquier (édit.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*, Lausanne 2013.
- MICHENER Gregory, FOI laws around the world, *Journal of Democracy* 2011, p. 145 ss.
- PASQUIER Martial / MEILLAND Philomène, L'introduction du principe de transparence dans l'administration fédérale, in : Knoepfel (édit.), *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, PPUR, Lausanne 2009.
- PASQUIER Martial / VILLENEUVE Jean-Patrick, Les entraves à la transparence documentaire : établissement d'une typologie et analyse des comportements organisationnels conduisant à empêcher ou à restreindre l'accès à l'information, *Revue internationale des sciences administratives* 2007, p. 163 ss.
- FPFDT, *Rapport d'activités 2017/2018 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence*, <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/documentation/rapports-d-activites/25--taetigkeitsbericht-2017-2018.html>, (consulté le 23.09.2018)(2018a).
- FPFDT, *3<sup>e</sup> évaluation : essai pilote procédure de médiation*, <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/principe-de-la-transparence/evaluations-de-la-ltrans.html>, (consulté le 21.09.2018)(2018b).
- PIÑEIRO RODRÍGUEZ Rafael / ROSSEL Cecilia, A field experiment on bureaucratic discretionary bias under FOI laws, *Government Information Quarterly* 2018, p. 418 ss.
- PUDDEPHATT Andrew, *Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws*, Washington DC 2009.

- RADIO CANADA, Le projet de loi sur l'accès à l'information des organismes publics est déposé à Québec 2018, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1101764/depot-projet-loi-acces-information-organismes-publics-assemblee-nationale>, (consulté le 19.09.2018).
- SHARMA Prashant, *Democracy and transparency in the Indian State. The making of the Right to Information Act*, Milton Park, Abingdon Oxon 2015.
- STUBBS Rhys, *A case study in the rise of public sector transparency: understanding the global diffusion of freedom of information law*, PhD thesis, Université de Tasmanie, Australie 2011.
- UHL Kristen Elizabeth, The Freedom of Information Act Post-9/11 : Balancing the public's right to know, critical infrastructure protection, and homeland security, *American University Law Review* 2003, p. 261 ss.
- WORTHY Ben, *The politics of freedom of information. How and why governments pass laws that threaten their power*, Manchester 2017.
- WORTHY Ben / JOHN Peter / VANNONI Matia, Transparency at the parish pump: A field experiment to measure the effectiveness of freedom of information requests in England, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2017, p. 485 ss.
- ZILLER Jacques, Origines et retombées du principe de transparence du droit de l'Union européenne, in : Guglielmi/Zoller (édit.), *Transparence, démocratie et gouvernance citoyenne*, Paris 2014, p. 25 ss.