

Anouk Farine-Hitz

Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne

Cahier de l'IDHEAP 180/2000
UER: Administration suisse et comparée

Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne

Anouk Farine-Hitz

UER: Administration suisse et comparée

Cahiers de l'IDHEAP no 180
février 2000

Travail de mémoire
Rapporteur: Professeur Raimund E. Germann

© 2000 IDHEAP, Chavannes-près-Renens
ISBN 2-940177-42-2

Table des matières

Préface

"Gouverner, c'est informer" selon les paroles d'Achille Casanova, vice-chancelier de la Confédération. L'information officielle est effectivement un instrument politique majeur. Elle est à la base de tout régime démocratique, où citoyens et citoyennes ne peuvent accomplir leurs devoirs civiques et jouir de leurs droits politiques sans être bien informés sur les décisions et les intentions des autorités. Pour un gouvernement, l'information signifie la création d'une image, qui beaucoup plus qu'une carte de visite ou une simple façade, constitue le ferment de sa crédibilité.

Un bon nombre d'administrations suisses, qu'elles soient cantonales ou fédérales, accordent de plus en plus d'importance à leurs activités d'information. Cette évolution transparaît à travers la création de structures, l'engagement d'informateurs professionnels et la prolifération des instruments d'information durant ces dix dernières années. Les gouvernements se préoccupent également de plus en plus de leur politique d'information. Cette dernière, à l'image des tâches qui leur incombent, a tendance à devenir de plus en plus complexe.

La question de la transparence de l'information officielle, qui émane des administrations ou des gouvernements, constitue depuis longtemps une préoccupation majeure. Ainsi, plusieurs interventions parlementaires portant sur ce thème ont été déposées auprès du Conseil fédéral entre 1982 et 1997.

Ce sont ces nombreux appels à la transparence de l'information officielle, récurrents depuis près de vingt ans, qui m'ont incité à me pencher sur le cas du canton de Berne. Ce dernier pratique le principe de la transparence depuis le premier janvier 1995.

La première partie de l'étude définit les objectifs, le champ d'étude, la méthode de travail, ainsi que les concepts utilisés.

Préface

Le second chapitre consiste en une analyse comparative détaillée des programmes administratifs¹ de la politique d'information en Suède et dans le canton de Berne.

La troisième partie de l'étude est consacrée à une évaluation de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne. Une enquête effectuée auprès des Directions et des communes bernoises a permis de mettre en évidence les impacts de la loi sur les émetteurs et les récepteurs d'information officielle.

Le quatrième chapitre formule des recommandations à l'égard des autorités suisses, qui envisageraient de modifier leur politique d'information officielle afin de la rendre plus transparente grâce à l'introduction d'un principe de la publicité. Cette question est en effet à l'ordre du jour dans plusieurs cantons, tandis qu'une loi sur la transparence de l'information est en cours d'élaboration sur le plan fédéral.

¹ Soit les fondements légaux de la politique d'information selon la définition du programme administratif de P. Knoepfel, dans notre cas il s'agit des fondements légaux de la politique d'information, *Analyse comparée de politiques publiques*, Support de cours et dossier de travail, idheap, 1995, Chavannes-près-Renens, page 66.

Table des matières

Table des matières

| | |
|---|----------|
| Préface | I |
| Table des matières | III |
| 1 Champ d'étude, méthodologie et notions de base | 1 |
| 1.1 Champ d'étude et objectifs | 1 |
| 1.2 Méthodologie | 2 |
| 1.3 Concepts | 3 |
| 1.3.1 Communication | 3 |
| 1.3.2 Information officielle | 5 |
| 1.3.3 Information passive et information active | 6 |
| 1.3.4 Information directe et information indirecte | 6 |
| 1.3.5 Le principe de la transparence | 7 |
| 2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne | 9 |
| 2.1 La politique d'information en Suède | 9 |
| 2.1.1 Information passive | 9 |
| 2.1.1.1 Objectifs officiels de la transparence documentaire | 10 |
| 2.1.1.2 Autorités soumises au principe de la publicité | 11 |
| 2.1.1.3 Bénéficiaires du droit d'accès | 12 |
| 2.1.1.4 Documents accessibles au public | 13 |
| 2.1.1.5 Le cas particulier des données électroniques | 17 |
| 2.1.1.6 Procédure d'accès aux documents officiels et voies de recours en cas de refus | 19 |
| 2.1.1.7 Facilités d'accès et enregistrement des documents | 21 |
| 2.1.1.8 Les impacts de la transparence documentaire sur les récepteurs et les émetteurs d'information | 22 |
| 2.1.1.9 Synthèse des aspects légaux du principe de la transparence en Suède | 24 |
| 2.1.2 Information active en Suède | 25 |
| 2.2 La politique d'information dans le canton de Berne | 25 |
| 2.2.1 Information passive | 29 |

Table des matières

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.2.1.1 | Objectifs officiels de la transparence documentaire | 29 |
| 2.2.1.2 | Autorités soumises au principe de la publicité | 30 |
| 2.2.1.3 | Bénéficiaires du droit d'accès | 31 |
| 2.2.1.4 | Documents accessibles au public | 32 |
| 2.2.1.5 | Coexistence du principe de la transparence et du principe de la collégialité ? | 35 |
| 2.2.1.6 | Le cas particulier des données électroniques | 36 |
| 2.2.1.7 | Procédure d'accès aux documents officiels et voies de recours en cas de refus | 39 |
| 2.2.1.8 | Facilités d'accès et enregistrement des documents | 41 |
| 2.2.1.9 | Synthèse de la comparaison des législations bernoise et suédoise en matière d'information passive | 42 |
| 2.2.1.10 | Formulation des hypothèses | 43 |
| 2.2.2 | Information active | 44 |
| 3. | Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne | 46 |
| 3.1 | L'information du public dans les communes | 46 |
| 3.1.1 | Conception du questionnaire et variables | 46 |
| 3.1.2 | Méthodologie | 48 |
| 3.1.2.1 | Plan d'échantillonnage | 48 |
| 3.1.2.2 | Classification des communes | 48 |
| 3.1.2.3 | Traitement des réponses | 49 |
| 3.1.2.4 | Pondération des réponses par commune sans tenir compte du nombre d'habitants | 49 |
| 3.1.2.5 | Pondération des réponses par commune avec prise en compte du nombre d'habitants | 50 |
| 3.1.3 | Présentation des résultats sur l'information passive | 51 |
| 3.1.3.1 | Impact du principe de la publicité sur les journalistes et les autres citoyens | 51 |
| 3.1.3.2 | Impact du principe de la publicité sur les récepteurs et " information sur l'information " | 55 |
| 3.1.3.3 | Impact du principe de la publicité sur les émetteurs d'information officielle | 57 |
| 3.1.4 | Présentation des résultats sur l'information active | 58 |

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 3.2 L'information du public par les Directions cantonales | 62 |
| 3.2.1 Présentation des résultats sur l'information passive | 62 |
| 3.2.2 Impacts de l'information active sur les autorités cantonales | 64 |
| 3.3 La situation actuelle dans les autres cantons | 65 |
| 4. Le principe de la publicité au niveau de la Confédération | 66 |
| 4.1 La transparence de l'information officielle au niveau fédéral : une idée discutée depuis 20 ans! | 66 |
| 4.2 Conclusion et recommandations | 71 |
| Interviews | 74 |
| Bibliographie | 74 |

Table des matières

Transparence de l'information officielle - impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne

1 Champ d'étude, méthodologie et notions de base

1.1 *Champ d'étude et objectifs*

La recherche qui suit est consacrée à l'information officielle (active et passive) diffusée par le canton de Berne et par ses communes, par l'intermédiaire des administrations, des gouvernements et des parlements (Grand conseil et assemblées communales). Elle se penche en particulier sur le principe de la publicité contenu dans la loi sur l'information du public bernoise, qui est entrée en vigueur en janvier 1995. Elle ne prend pas en compte les informations diffusées par les autorités judiciaires.

Le principe de la publicité a pour but de favoriser l'accès aux documents administratifs dans le canton de Berne, tant sur le plan cantonal que sur le plan communal. Il change radicalement la philosophie de l'information officielle, en remplaçant le séculaire secret sous réserve de la transparence par le tout nouvel outil de la transparence sous réserve du secret. Les autorités bernoises, autorisées depuis des siècles à faire silence sur toutes les informations de leur choix, se sont soudainement vues dans l'obligation d'ouvrir leurs portes afin de divulguer la plupart des informations requises par les citoyens et les journalistes.

L'objectif principal de cette étude est de répondre aux questions suivantes:

La nouvelle politique d'information du public du canton de Berne répond-elle aux besoins de ses utilisateurs - les citoyens et les journalistes - en d'autres termes, a-t-elle eu des impacts sur ses usagers ? D'autre part, la nouvelle législation a-t-elle eu des répercussions sur les émetteurs d'information officielle (autorités et administrations bernoises) ?

De grandes attentes d'amélioration des rapports entre administration et public, entre gouvernements et citoyens, ont été placées en cette nouvelle politique d'information. Il s'agit donc de constater si la loi sur l'information du public a eu les effets attendus et de déterminer les conditions favorables ou défavorables à ces effets. L'analyse qui suit met en évidence les points forts et les points faibles

de la politique d'information bernoise, en testant systématiquement différentes dimensions.

Sur la base des programmes administratifs de la politique d'information de la Suède et du canton de Berne, ainsi que d'une enquête effectuée auprès du canton et de ses communes, nous formulerons finalement des recommandations à l'égard des autorités qui songeraient à modifier leur politique d'information, afin de rendre leurs tâches, leurs décisions et leurs intentions plus transparentes pour le public.

1.2 Méthodologie

L'étude s'articule selon deux axes de recherche. Dans un premier temps, l'analyse est consacrée à la comparaison synchronique des programmes administratifs portant sur l'information officielle en Suède et dans le canton de Berne.

Cette analyse comparative fournit des renseignements sur les objectifs et les éléments organisationnels des politiques d'information en Suède et dans le canton de Berne. Ces programmes administratifs ayant pour fonction d'encadrer et d'orienter la mise en œuvre des politiques d'information, ils jouent un rôle capital en matière d'impact de la politique d'information sur le public. Leur analyse comparative permettra de mettre en évidence les aspects positifs et négatifs de chacune des deux politiques d'information et de poser des hypothèses sur les facteurs pouvant expliquer les déficits de la politique d'information passive du canton de Berne.

Le second axe de recherche est alimenté par une enquête effectuée auprès de 202 communes bernoises et auprès des Directions du canton de Berne. Le questionnaire qui leur a été transmis (voir annexes 6 et 7) permet de mettre en évidence d'une part les effets de l'introduction d'une loi sur la politique d'information active et d'autre part les effets de l'introduction du principe de la

transparence². L'approche synchronique qui a été choisie permet de comparer les impacts d'une même loi appliquée de façons variables sur des unités comparables et donc de tester les hypothèses posées dans le chapitre précédent.

Les questionnaires ont été établis sur la base de lectures et d'informations récoltées lors d'entretiens semi-directifs menés auprès de plusieurs fonctionnaires³ du canton de Berne, notamment auprès du chef de l'Office d'information, d'un collaborateur du service des communes, du préposé à la protection des données, du chef du service juridique de la Chancellerie d'Etat, ainsi qu'auprès de l'actuel chef du service d'information du canton du Valais.

1.3 Concepts

Les lignes qui suivent ont pour but de situer la présente étude dans le cadre général des sciences de la communication d'une part et d'autre part de définir les notions clés intervenant par la suite.

1.3.1 Communication

Jacques Gerstlé⁴ distingue trois dimensions fondamentales pour la communication: la dimension pragmatique, la dimension symbolique et la dimension structurelle.

- La pragmatique désigne l'étude des pratiques de communication et concerne " la relation qui unit émetteur et récepteur en tant qu'elle est médiatisée par la

² Le principe de transparence est synonyme d'information passive.

³ Le terme de fonctionnaire est utilisé ici comme synonyme d'employé de l'administration afin de simplifier le discours, bien que nous sachions qu'il caractérise un type de contrat et un statut particulier.

⁴ J. Gerstlé, *La communication politique*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, Paris, 1992.

1 Champ d'étude, méthodologie et notions de base

communication"⁵. La communication est donc utilisée pour interagir selon des modalités variables telles que, persuader, convaincre, séduire, informer, commander, négocier, dominer.

- La symbolique s'attache quant à elle à l'analyse des messages transmis sous un angle linguistique. Chacun des termes clés d'un message met en évidence la stratégie d'énonciation adoptée par son émetteur. Ainsi, " parler de *racisme* ou de *distance culturelle*, d'*avortement* ou d'*interruption volontaire de grossesse*, de *nationalisation* ou d'*extension du secteur publique* n'est pas indifférent quant au travail de la connotation " (J. Gerstlé).
- La dimension structurelle concerne les voies par lesquelles la communication est acheminée, soit les canaux, réseaux et médias qui permettent les flux de communication.

L'étude qui suit se concentre sur la communication au sens neutre, c'est-à-dire une forme de communication où les émetteurs informent sans chercher ni à persuader, à convaincre, à séduire, à commander, à négocier ou encore à dominer les récepteurs. Elle privilégie les aspects liés aux structures et aux processus de l'information.

La dimension symbolique n'est pas abordée et le contenu des messages transmis n'est donc pas analysé.

Pierre Zémor⁶ distingue quant à lui cinq formes de communication publique qui sont attachées à différents types de missions.

1. Répondre à l'obligation qu'ont les institutions publiques de mettre l'information à portée du public.

⁵ P. Watzlawick, J. Helmick-Beavin, D. Jackson, *Une logique de la communication*, Seuil, Paris, 1972.

⁶ P. Zémor, *La communication publique*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, Paris, 1995.

1 Champ d'étude, méthodologie et notions de base

2. Etablir la relation et le dialogue pour, à la fois, remplir un rôle qui revient aux pouvoirs publics et pour permettre de rendre le service précis qui est attendu.
3. Présenter et promouvoir les services offerts par l'administration, les collectivités et les établissements publics.
4. Faire connaître les institutions elles-mêmes tant par une communication interne qu'externe.
5. Mener des campagnes d'information, des actions de communication d'intérêt général.

Cette recherche s'attache avant tout à la première forme de communication publique, qui répond à la mission fondamentale d'obligation de mettre l'information à disposition du public. Dans une certaine mesure, elle remplit également la seconde mission d'établissement d'un dialogue avec les administrés, car plus ces derniers sont bien informés, plus ils sont susceptibles de s'intéresser aux affaires publiques et de participer au débat public.

Une information publique transparente permet aussi de faire connaître les activités et le fonctionnement des administrations et par là de répondre aux exigences de la quatrième mission de la communication publique.

La question de l'information fournie au public et de la transparence documentaire couvre donc un vaste champ des missions de la communication publique.

1.3.2 Information officielle

L'étude qui suit se concentre sur l'information officielle, c'est-à-dire celle qui émane des autorités à l'attention des citoyens ou des journalistes.

L'information joue un rôle capital au sein d'un Etat démocratique, où citoyens et citoyennes ne peuvent accomplir leurs devoirs civiques et jouir de leurs droits

politiques sans être bien informés sur les décisions et les intentions des autorités. D'autre part, le citoyen étant également un contribuable, il est normal qu'il ait un droit de regard sur l'utilisation des moyens qu'il met à disposition de l'Etat et donc qu'il soit bien informé des activités de l'administration.

1.3.3 Information passive et information active

La plupart des auteurs distinguent l'information passive de l'information active. Bertil Cottier définit l'information passive comme "l'information donnée sur l'initiative des particuliers (requêtes de consultation de documents, demandes de renseignements)" et l'information active comme "l'information fournie spontanément par les autorités"⁷.

La présente étude porte pour la plus grande partie sur l'information passive et les efforts entrepris par les autorités pour promouvoir sa transparence. Toutefois, une partie de l'enquête menée auprès du canton de Berne et de ses communes est également consacrée à l'information active, qui constitue l'un des deux volets de la loi bernoise sur l'information du public.

1.3.4 Information directe et information indirecte

Monika von Sury définit l'information directe comme "l'information fournie au public par l'administration, sans ingérence possible de la part de tiers, notamment de la presse"⁸. Il s'agit par exemple de rapports d'activité (dans le domaine hospitalier par exemple), de recueils de lois, de brochures gratuites, de rapports de gestion annuels remis directement au public. Le message de départ fournit par l'administration est donc identique au message d'arrivée publié par les médias.

Elle définit par contre l'information indirecte comme "l'information donnée aux médias, fonctionnant ici comme médiateurs entre l'administration et le public.

⁷ B. Cottier, *La publicité des documents administratifs: étude de droit suédois et suisse*, Librairie Droz, Genève, 1982.

⁸ M. von Sury, *L'information officielle en question*, Editions Vogt-Schild, Soleure, 1988.

L'information indirecte est caractérisée par le fait que les journalistes sont libres soit d'ignorer, soit de reprendre les informations reçues, en les interprétant au gré de leur opinion personnelle ou de celle de leur journal⁹. Le message de départ fourni par l'administration n'est donc plus forcément le même que celui d'arrivée publié par les médias.

L'administration peut également recourir aux médias pour communiquer une information directe, dans ce cas, ces derniers ne servent que de support technique à la transmission de l'information. Le message de départ fournit par l'administration est donc identique au message d'arrivée publié par les médias.

Cette recherche prend en compte les deux formes d'information. Les informations transmises par les autorités peuvent être destinées soit aux journalistes, soit aux citoyens.

1.3.5 Le principe de la transparence

Jusqu'alors, la pratique en vigueur pour l'administration fédérale et la plupart des administrations cantonales suisses est le secret sous réserve de la publicité. En d'autres termes, le secret est la règle, bien que cette pratique ne soit entérinée dans aucune loi fédérale. Les documents produits par l'administration ne sont en principe pas accessibles au public, sauf s'il s'agit de brochures, de cédéroms, de périodiques, de communiqués de presse,..., expressément publiés à leur attention. Ainsi, tous les documents qui se rapportent aux nombreuses procédures administratives sont secrets (procédures de consultation internes à l'administration au niveau des offices et des départements, par exemple). Une telle pratique comporte un avantage certain pour les autorités, celui de pouvoir ne rendre publique que les aspects positifs de leurs affaires, de leurs décisions et de leurs intentions, tout en ayant la possibilité de taire ou de minimiser leurs inconvénients. Dans ce cas, elles ne fournissent qu'une image partielle de leurs tâches aux administrés.

⁹ idem

1 Champ d'étude, méthodologie et notions de base

Le principe de la transparence consisterait à rendre la plupart des documents publics et à inverser la règle en vigueur jusqu'alors pour la plus grande partie des autorités suisses, en instaurant la publicité sous réserve du secret.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

Peu de législations dans le monde consacrent le principe de publicité. La Suède fait office de pionnière en la matière avec plus de deux siècles de pratique. Trois autres pays scandinaves, la Finlande, le Danemark et la Norvège ont ensuite suivi son exemple: la France, la Belgique, le Canada et les Etats-Unis appliquent également le principe de la transparence sous des formes diverses, mais de façon plus restrictive que la Suède.

L'Union européenne préconise elle aussi l'ouverture au sein des autorités communautaires et de leur administration, depuis que le principe de la transparence a été inscrit dans le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997.

La Suède qui est un pays à longue tradition d'ouverture de l'information, dispose d'un programme administratif de politique d'information très développé qui a fait ses preuves et qui est considéré comme une référence par de nombreux auteurs. C'est pourquoi nous avons retenu le programme administratif suédois comme base de comparaison avec celui du canton de Berne.

2.1 *La politique d'information en Suède*

2.1.1 Information passive

La population suédoise est en droit d'accéder aux documents officiels depuis plus de deux siècles. La loi sur la liberté de la presse qui consacre ce droit date en effet de 1766¹⁰. Cette dernière a été révisée en 1976 et personne n'a alors songé à remettre en question le principe de la transparence, tant il fait partie des institutions fondamentales de la démocratie suédoise.

A l'heure actuelle, les règles sur le droit d'accès aux documents officiels sont contenues dans une quinzaine d'articles de la loi fondamentale sur la presse. Les

¹⁰ L'article 10 de la loi fondamentale sur la liberté de la presse de 1766 autorise tout un chacun à consulter les dossiers en mains des autorités.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

restrictions à cette publicité, qui protègent des intérêts publics ou privés prépondérants (par exemple la défense nationale ou la protection de la sphère privée), figurent dans une loi spéciale sur le secret, qui constitue un inventaire détaillé des exceptions à la règle de la transparence.

2.1.1.1 *Objectifs officiels de la transparence documentaire*

La Suède attribue trois fonctions essentielles à la transparence documentaire:

- 1) " Permettre à la population de contrôler les autorités publiques, afin de prévenir ou de dénoncer toute décision arbitraire, complaisante, inopportune ou hâtive. A ce titre, la transparence documentaire se range aux côtés d'autres institutions destinées à surveiller le bon fonctionnement des organes de l'Etat, tels l'ombudsman de la justice, le chancelier de la justice, les tribunaux administratifs et les réviseurs du Parlement. La publicité des documents mérite toutefois une place à part; elle assure en effet non seulement un contrôle a posteriori, mais également un contrôle concomitant. Autrement dit, la surveillance peut porter aussi bien sur des affaires classées que sur celles qui sont en cours (cette dernière surveillance n'étant toutefois que partielle, toutes les affaires en cours n'étant pas publiques). Il est ainsi possible de signaler les erreurs à temps: le tir peut être rectifié avant que la décision soit tombée. La transparence sert ainsi l'efficacité et la rationalité des activités étatiques. "¹¹
- 2) " Contribuer à la formation de l'opinion publique; la transparence documentaire met la population en mesure de discuter les grandes options politiques ou administratives. Permettant de lancer le débat très tôt, elle est un instrument de participation; participation certes informelle - en Suède les citoyens ne disposent ni du droit de référendum, ni de celui d'initiative - mais

¹¹ B. Cottier, *La publicité des documents administratifs: étude de droit suédois et suisse*, Librairie Droz, Genève, 1982, pages 4 et 5.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

participation tout de même, car un dialogue s'instaure entre les citoyens et des autorités qui ne sont jamais insensibles aux critiques. "12

- 3) " La publicité fait régner la confiance en les autorités, plus particulièrement en l'administration. Déclarations et prises de position des pouvoirs publics sont assurées de trouver crédit auprès de la population, étant donné qu'il est toujours possible de vérifier la véracité des allégations officielles " 13.

L'auteur N. Herlitz y ajoute un effet indirect " Les fonctionnaires ne sont plus les éléments invisibles d'une grande machine, ils deviennent des personnalités dont l'attitude et la façon de penser apparaissent en pleine lumière. "14

2.1.1.2 *Autorités soumises au principe de la publicité*

Suivant l'article 3 du second chapitre de la loi fondamentale sur la presse tous " les services publics " sont soumis au principe de la publicité. La loi ne précise nulle part ce qu'elle entend par " services publics ", ce qui est une lacune regrettable, car la portée du principe de la transparence en dépend.

Grâce à la lecture des travaux préparatoires à la révision de cette loi en 1975, B. Cottier¹⁵ a pu déterminer plus précisément ce que le législateur entendait par " services publics " ou " autorités publiques ". Les autorités étatiques, régionales et communales sont ainsi toutes trois concernées, qu'elles soient exécutives, législatives ou judiciaires.

Mais le droit d'accès est limité car " seules les autorités administratives qui ne sont pas dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat doivent ouvrir leurs dossiers au public ".¹⁶

¹² Idem

¹³ Idem

¹⁴ N. Herlitz, *Le droit administratif suédois*, RISA, 1953, p. 533ss.

¹⁵ B. Cottier, *La publicité des documents administratifs: étude de droit suédois et suisse*, Librairie Droz, Genève, 1982, page 14.

¹⁶ *ibid*, page 15.

Il s'agit des gouvernements, des chancelleries, des ministères (y compris les ambassades), des agences centrales, des commissions mises sur pied par le Gouvernement (permanentes ou non permanentes), du chancelier de la justice et du procureur du Royaume. Les sociétés de droit public ne tombent donc pas sous le coup du principe de publicité (par ex. les paris mutuels ou sociétés communales chargées d'assurer l'approvisionnement en énergie).

2.1.1.3 *Bénéficiaires du droit d'accès*

L'article 1 du second chapitre de la loi fondamentale sur la presse précise que le droit de consulter des documents officiels revient " à tous les citoyens suédois ", quel que soit leur âge, leur sexe et leur capacité de discernement. A ce propos, B. Cottier¹⁷ a pu mettre en évidence quelques difficultés qui ont nécessité l'intervention de l'ombudsman de la justice. Il décrit le cas d'un adolescent à qui l'administration suédoise a refusé l'accès à des documents officiels et qui a obtenu gain de cause auprès de l'ombudsman de la justice. Ce dernier s'est refusé à fixer une limite d'âge arbitraire au droit d'accès et chaque cas de ce type fait l'objet d'un examen particulier. Tout dépend du contenu du document requis et du développement intellectuel du requérant. Si ce dernier a suffisamment de maturité pour comprendre le sens du document, on ne saurait lui en refuser l'accès. Dans le cas contraire, c'est le représentant légal qui prendra connaissance du document à la place du mineur.

La loi précise que cette transparence documentaire ne concerne que les ressortissants suédois, mais dans la pratique suédois et étrangers ont accès aux mêmes documents, sauf pour certains documents des affaires étrangères ou des affaires militaires, qui ne sont pas remis aux étrangers.

Bien que la loi fondamentale sur la presse ne le spécifie pas, le droit d'accès aux documents de l'administration concerne autant les personnes physiques que les personnes morales.

¹⁷ *ibid*, pages 12 et 13.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

La loi fondamentale sur la presse ne définit donc pas clairement le cercle des bénéficiaires, mais dans la pratique, il semble que ce manque de précision laisse la plupart du temps place à une interprétation plutôt large.

2.1.1.4 *Documents accessibles au public*

Selon la loi fondamentale sur la presse (cf. annexe 1), un document est une information greffée sur un support (papier, carton, ardoise, support électronique, bande magnétique,...). Une conversation téléphonique, qui n'a pas été enregistrée, ou une séance, qui n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit, ne sont donc pas considérées comme des documents accessibles au public.

En ce qui concerne la nature de l'information, cette dernière peut tout aussi bien être de caractère privé (bourses d'études par exemple) que de caractère public (projet de parking dans une ville).

Un document n'est en général consultable que s'il est officiel et public. Les documents non officiels ne sont donc pas concernés par le principe de publicité. Les statuts officiel et public sont clairement définis, soit par la loi fondamentale sur la presse, soit par la loi sur le secret. Ainsi, les documents dits officiels ne sont pas tous consultables. Lorsque leur contenu est susceptible de porter préjudice à d'importants intérêts privés ou publics, ils sont alors déclarés secrets (ou non publics) et répertoriés dans une loi sur le secret, qui fait l'objet d'un paragraphe ci-dessous.

Il est important de constater que la reconnaissance d'un document comme étant officiel et public ne dépend pas du jugement ou du bon vouloir de leur détenteur.

L'art. 3, al 1, II de la loi fondamentale sur la presse énonce deux conditions qui doivent être réunies pour qu'un document soit considéré comme officiel:

- 1) Au moment de la requête, le document considéré doit être physiquement aux mains de l'autorité publique requise. La loi ne précise pas à quel titre l'autorité requise détient le document faisant l'objet de la requête

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

(propriété, dépôt, prêt,...). C'est donc que tous les documents en possession de l'autorité requise sont des documents officiels. A l'art. 10, la loi précise toutefois que les documents détenus pour le compte d'autrui uniquement à des fins techniques (par exemple des textes à photocopier, des films à développer) ne sont pas considérés comme des documents officiels auprès de l'autorité publique chargée des opérations techniques.

Une autorité publique ne peut jeter un document, afin de ne plus le posséder physiquement et d'échapper ainsi à l'obligation de le rendre publique, car la question de son archivage est réglée par des dispositions sur les archives publiques. De plus, une fraude à la transparence documentaire est considérée comme une faute de service très grave, passible des tribunaux pénaux.

- 2) Le document doit être définitif et parfait. Les critères définissant à partir de quand un document est définitif et parfait distinguent deux types de documents: les documents internes et les documents externes à l'autorité publique requise.

Les documents externes, ont été soit élaborés à l'intérieur de l'administration requise et sont destinés au public, soit élaborés à l'extérieur de l'administration requise. Les documents de nature externe sont réputés parfaits au moment même où ils ont quitté l'autorité requise, respectivement y sont arrivés.

Les documents internes à l'autorité requise ont été élaborés au sein même de cette administration et ils se divisent en deux catégories:

- a) les documents qui se rapportent à une affaire en cours de traitement, qui selon l'art. 7, II, de la loi fondamentale sur la presse, ne deviennent officiels qu'une fois que l'affaire dont ils dépendent est définitivement liquidée par l'autorité publique détentrice du dossier. Par exemple, des radiographies ne

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

sont pas officielles avant que le médecin traitant n'ait établi et signé un diagnostic¹⁸.

- b) Les documents qui ne se rapportent pas à une affaire en cours mais qui relèvent de l'activité générale de l'autorité concernée. Ces documents ne deviennent officiels que lorsqu'ils ont été signés ou lorsque aucune correction ne doit plus y être apportée et qu'ils sont prêts à être copiés et distribués ailleurs dans l'administration (c'est le cas, par exemple, des procès-verbaux). Les documents provisoires, tels que notes de dossier, projets de décision et brouillons ne sont pas accessibles au public.

Le statut des documents échangés entre autorités publiques en collaboration est semblable à celui des documents internes. Ils n'acquièrent un statut officiel que lorsque l'affaire dont ils relèvent est classée, ceci afin de ne pas paralyser le travail de l'administration et de sorte que les décisions ne soient pas prises sous l'effet de la pression du public.

Toutefois, comme le relève B. Cottier "pour échapper à la transparence, la collaboration entre les autorités en correspondance doit pour le moins avoir atteint un stade de concertation, c'est-à-dire la recherche, par l'expéditeur, de l'avis du destinataire sur un objet précis. Les envois expédiés simplement pour information ne font en revanche pas exception à la règle de la publicité".¹⁹

En Suède, les documents qui font apparaître des divergences d'opinion entre les différents ministères ou entre différentes autorités publiques sont donc publics, à partir du moment où ils sont définitifs et qu'ils sont expédiés à des tiers pour information.

Tout comme pour les documents accessibles au public les documents secrets, donc non publics, sont décrits avec une grande précision. Ils sont classés en sept catégories dans la loi fondamentale sur la presse, tandis que la loi sur le secret précise encore les limites de la transparence dans une huitantaine de

¹⁸ *ibid*, page 27

¹⁹ *ibid*, page 32

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

normes, afin d'éviter que la décision de consultation ou de non consultation ne soit laissée au libre arbitre de l'autorité qui fait l'objet d'une requête.

L'art. 2, al. 1, II (cf. annexe 1) de la loi fondamentale sur la presse mentionne sept clauses cadres de restriction à la transparence documentaire, c'est-à-dire lorsqu'il y a menace des intérêts dans les domaines suivants:

1. sécurité du pays ou de ses relations avec un autre Etat ou avec une organisation
2. politique financière, monétaire et cambiaire du pays
3. inspection, de contrôle ou de surveillance
4. nécessité de prévenir ou de réprimer une infraction pénale
5. intérêts économiques du royaume
6. protection de la sphère intime ou des intérêts économiques des particuliers
7. nécessité de sauvegarder les espèces animales et végétales

Mais ces clauses n'autorisent pas une autorité publique à rejeter une requête de consultation. Elles ne sont utiles qu'au législateur, qui est chargé de les concrétiser par des normes du secret.

Des normes de secret détaillées répertorient en effet, pour chaque domaine d'activité de l'Etat, les types d'information ou de documents à protéger, selon un système énumératif. A ce titre, B. Cottier cite l'exemple de disposition réglant les informations contenues dans les journaux de bord: "Les informations contenues dans les journaux de bord, ou tout autre document équivalent, qui ont été élaborées dans un navire appartenant à l'Etat ou affrété par celui-ci, sont secrètes dans la mesure où elles ont trait à une collision navale et à condition que la position de l'Etat dans le litige résultant de la collision ne risque pas d'être

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

compromise par la publicité. Si ces informations ont déjà été divulguées par l'autre partie, le secret tombe sans autre. Le secret tombe également sitôt qu'une enquête officielle a été ouverte ou, de toute manière, après l'écoulement d'un délai de cinq ans à compter du jour de la collision".²⁰

La loi sur le secret, qui date de 1937 et qui a été révisée en 1980, regroupe 81 normes de ce type, dont 61 sont destinées à protéger des intérêts privés. Son champ d'application est restreint à certaines autorités et elle n'est applicable à un document donné que pour une période de temps déterminée.

Selon Bertil Cottier, il est rare qu'une norme de secret vise des documents particuliers, la plupart du temps elle fait référence soit à une activité particulière des autorités publiques (soins hospitaliers, contrôle des habitants,...), soit à une procédure déterminée (transactions immobilières,...).

Tout rejet de requête de consultation de la part d'une quelconque autorité doit, sans exception aucune, trouver sa source dans une telle norme du secret²¹, qui précise si un document est public ou ne l'est pas.

Précisons encore que la loi sur le secret "regroupe le secret de fonction et le secret des documents sous un même toit"²². Les normes de secret sont pratiquement toutes valables aussi bien pour le secret de fonction que pour le secret des documents. Ainsi, un agent public n'est pas en droit de refuser l'accès à un document officiel public au nom du secret de fonction. Ce dernier cède place à la transparence documentaire dans tous les cas.

2.1.1.5 *Le cas particulier des données électroniques*

Les données électroniques présentent un certain nombre de particularités relevées par B. Cottier²³ :

²⁰ *ibid*, page 51

²¹ *ibid*, page 52

²² *ibid*, page 118

²³ *ibid*, pages 93 et ss.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

D'une part, elles ne sont pas directement compréhensibles et requièrent la maîtrise d'un matériel spécifique pour être lisibles. Les traitements informatiques pour donner accès à certaines données pouvant être relativement longs et complexes, il est clair qu'ils ne sont pas soumis aux mêmes exigences et aux mêmes critères de rapidité que les demandes de consultation de documents. Ils peuvent engendrer des frais importants, que le requérant doit supporter, sous peine de se voir refuser l'accès à l'information qu'il a demandée.

D'autre part, les banques de données permettent de rassembler rapidement et facilement beaucoup d'informations nominatives. Le croisement de différentes sources électroniques peut aboutir à un profil détaillé de tout un chacun (données fiscales, données de santé publique,...), ce qui nuit à la protection de la sphère privée d'un individu. Ces données étaient également disponibles sous d'autres formes avant les progrès informatiques, mais leur rassemblement nécessitait un travail considérable. Afin de protéger l'intégrité de l'individu, le droit d'accès a été limité, pour chaque service administratif, aux données juridiquement et non seulement techniquement accessibles à l'autorité requise. Cela signifie que chaque autorité est en mesure de livrer les données dont il est lui-même responsable de la gestion. Il n'est donc pas impossible de constituer des profils d'individus, mais une telle tâche s'avère être longue et fastidieuse car il est alors nécessaire de s'adresser à toutes les autorités reliées à une base commune de données pour obtenir ces informations.

Le requérant peut exiger une transcription sur papier ou sur écran des données qu'il souhaite visualiser, mais par contre il ne peut pas obtenir des données sous forme magnétique ou électronique, afin d'éviter la création de réseaux de données parallèles qui porteraient atteinte à la sphère privée des individus²⁴. Il est par contre étonnant que des demandes de fichiers électroniques puissent servir à des fins commerciales. Une maison de vente par correspondance peut ainsi demander la liste des adresses des citoyens suédois d'un âge déterminé et résidant dans une certaine région, afin de leur faire parvenir de la publicité. A notre avis, ce service dépasse largement le principe de publicité dont le but est de permettre aux citoyens de s'informer et de surveiller les activités des autorités.

²⁴ L'inspection de l'informatique est l'organe chargé de veiller au respect de cette dernière.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

En tous les cas, il convient de relever que le principe de la publicité a le plus souvent la priorité sur la protection des données.

2.1.1.6 Procédure d'accès aux documents officiels et voies de recours en cas de refus

La loi fondamentale sur la presse définit les procédures d'accès aux documents officiels et publics. Elle stipule que les requêtes doivent être adressées à l'autorité publique qui détient le document (art. 14, al. 1, II TF), qu'elle l'ait elle-même produit et qu'elle en soit le propriétaire ou qu'elle en soit le dépositaire après l'avoir reçu d'une autre autorité publique. Si le requérant ne s'est pas adressé à l'autorité qui est en possession du dit document, celle-ci se doit de le transmettre à l'autorité qui le détient. Il n'est ainsi pas nécessaire de s'adresser à l'autorité qui a produit un document afin d'en obtenir le droit d'accès, ce qui permet bien sûr d'y accéder beaucoup plus rapidement.

La requête peut être orale ou écrite et doit permettre d'identifier les documents requis, sans pour autant en formuler le titre ou les références précises. Le requérant a droit à l'anonymat, ce qui lui permet d'éviter toute pression ou menace au cas où l'information requise serait compromettante. D'autre part, il n'a pas à justifier sa demande puisque la simple curiosité suffit à motiver toute requête.

En règle générale la personne chargée du classement et de la conservation des documents examine les requêtes, à défaut, c'est celle qui traite l'affaire en rapport avec le document requis qui sera compétente. En cas de doute, ces fonctionnaires peuvent s'adresser à leur supérieur hiérarchique, mais la plupart des grandes administrations sont bien organisées et elles publient des listes des documents qu'elles détiennent et qui doivent rester secret, en vertu de la loi sur le secret. Cette organisation permet de traiter une demande sans délai, comme le stipule la loi fondamentale sur la presse.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

La consultation des documents officiels et publics est en général gratuite car elle a lieu sur place, dans le bâtiment du service qui le détient²⁵. Seules les photocopies et d'éventuels frais de ports sont facturés au requérant. De plus, les requêtes, qui demandent des manipulations techniques de données informatiques longues et fastidieuses, peuvent être facturées au requérant.

Le fait que les documents doivent être consultés sur place implique que les citoyens et les journalistes doivent parfois se déplacer de loin pour avoir accès aux documents requis, mais cette organisation présente l'avantage de ne pas avoir à envoyer des centaines de pages de documents aux requérants, ce qui bien sûr représente une grande économie de temps pour les administrations. D'autre part, nous pensons que ce système assure que la curiosité du requérant soit suffisamment élevée pour justifier qu'il se déplace pour avoir accès à un document et donc par-là même justifier le travail de recherche que les autorités doivent ensuite effectuer, afin de le mettre à sa disposition.

Comme le relève B. Cottier²⁶, dans certains cas, les autorités se doivent d'accepter de transmettre des informations orales sur leurs activités, par exemple par téléphone. La presse est en effet soumise à une exigence particulière, celle du temps. On comprend aisément qu'un journaliste pressé de rendre un article le jour même n'aura guère le loisir de se déplacer plusieurs heures afin d'aller consulter des documents à leur source! La loi sur le secret institue donc une obligation pour les autorités de renseigner oralement les journalistes qui le souhaitent. Toutefois cette obligation est limitée aux documents officiels et la fourniture des informations ne doit pas entraver le travail des autorités, ce qui signifie que les autorités ne sont pas obligées de fournir des informations sur des affaires en cours.

En cas de recours suite à un refus d'accès à un document, la première instance de recours est le tribunal administratif régional, puis en cas de décision négative de cette dernière, le requérant peut encore faire recours auprès du Tribunal

²⁵ La loi fondamentale sur la presse donne le droit de consulter un document officiel et public, mais elle n'oblige en aucun cas l'autorité qui le détient d'en fournir des copies.

²⁶ B. Cottier, page 135

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

administratif suprême. Cette voie de recours est uniforme et ne nécessite pas l'examen du contenu du document afin de déterminer l'autorité saisissable. Elle présente l'avantage d'être rapide (de l'ordre de un à quelques mois lorsque le recours va jusqu'au Tribunal administratif suprême). Il faut par contre relever un défaut des voies de recours suédoises dans le cas particulier d'un refus de consultation de la part d'un ministre. La procédure est différente, puisque le requérant se voit dans l'obligation de faire recours auprès du Gouvernement, qui on l'imagine aisément, ne désavouera probablement jamais la décision d'un autre membre du gouvernement, ayant déjà formulé un refus.

Les ombudsmen de la justice ne sont pas des instances de recours et ils ne peuvent pas modifier ou annuler une décision prise par une autorité. Toutefois, ils peuvent faire des recommandations à l'administration, qui dans bien des cas suit leurs conseils comme s'il s'agissait d'une décision du Tribunal administratif suprême. Les administrés savent que l'ombudsman de la justice voue une attention particulière au respect des droits garantis par la loi fondamentale sur la presse et ils s'adressent plus souvent à lui qu'aux tribunaux administratifs. B. Cottier a en effet dénombré 82 plaintes adressées à l'ombudsman de la justice entre juillet 1980 et juillet 1981, tandis que durant cette même période, les plaintes adressées au Tribunal administratif suprême n'atteignaient pas le tiers de ce chiffre²⁷.

2.1.1.7 *Facilités d'accès et enregistrement des documents*

Comme le relève B. Cottier, le droit d'accès aux documents officiels n'aurait que peu d'impact si le public ne disposait pas de listes ou de répertoires des documents qui lui sont accessibles²⁸. En effet, comment un requérant serait-il en mesure de demander à consulter un document, s'il ne peut même pas repérer les dossiers susceptibles de l'intéresser? Le principe de publicité pose donc la

²⁷ B. Cottier, *La publicité des documents administratifs: étude de droit suédois et suisse*, Librairie Droz, Genève, 1982, p.49

²⁸ *ibid*, p. 130 et ss.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

question fondamentale de l'information sur l'information ou encore de l'enregistrement systématique des documents produits par l'administration.

Depuis 1980, la loi sur le secret oblige les administrations publiques à enregistrer les documents qu'elle détient et elle régit dans le détail les modalités de cette obligation. En principe, l'enregistrement doit avoir lieu sitôt que le document est parvenu à l'administration considérée ou sitôt qu'il a atteint un stade de développement définitif et qu'il n'est plus susceptible de subir des modifications, donc qu'il peut être considéré comme étant officiel²⁹.

Les registres doivent spécifier la date à laquelle le document a été dressé ou est parvenu, le numéro d'enregistrement du document, le cas échéant le nom de l'expéditeur ou du destinataire et enfin ils doivent comprendre une description sommaire du contenu du document.

Il est clair que les prospectus publicitaires ou d'autres documents de ce type, qui sont directement accessibles au public, ne tombent pas sous le coup de cette obligation d'enregistrement, de la même manière que des documents officiels de même nature dont le nombre est important (avis d'exportation de l'administration des douanes par exemple) ne doivent pas non plus être chacun signalés.

2.1.1.8 Les impacts de la transparence documentaire sur les récepteurs et les émetteurs d'information

B. Cottier a pu évaluer grossièrement³⁰ que le plus grand nombre de requêtes de consultation provenait avant tout de la presse, puis dans un ordre décroissant, des entreprises commerciales, des groupements de personnes à but idéal (associations professionnelles, groupements de défense de l'environnement,...) et des particuliers. B. Cottier attribue la désaffection des particuliers au fait que d'une part beaucoup de Suédois ignorent encore avoir le droit de consulter les

²⁹ *ibid*, p.133

³⁰ Les autorités suédoises n'ont pas le droit de se renseigner sur l'identité, la profession et les intentions des requérants. Il est donc impossible de tenir une statistique précise sur les utilisateurs du droit d'accès aux documents.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

documents détenus par les autorités et d'autre part, dans une certaine mesure, ils se désintéressent des affaires publiques³¹. Ainsi, le contrôle des autorités et le débat sur les choix de sociétés à travers la consultation de documents officiels est surtout le fait des journalistes et des groupements politiques. Les particuliers isolés ne consultent des documents officiels que si leurs intérêts propres sont en jeu.

La transparence documentaire est un important outil de travail des journalistes. Elle leur donne les moyens d'informer la population des intentions et des décisions des autorités, ainsi que de surveiller l'accomplissement des tâches publiques. La presse peut ainsi dénoncer toute mesure ou toute décision inadaptée ou illégale prise par une autorité. Ce contrôle est très systématique, puisque " chaque matin plusieurs dizaines de journalistes de l'agence de presse nationale font la tournée des principaux ministères et agences centrales pour passer en revue le courrier du jour ; dans un local qui leur est réservé, ils trouvent, rassemblés sur des tables, d'un côté les envois parvenus au service public considéré, de l'autre les copies des envois qui ont été expédiés " ³². Cette organisation bien rodée permet de constater à quel point le principe de la transparence fait partie des activités mêmes des autorités suédoises, qui facilitent au maximum l'accès des documents officiels et publics aux journalistes. Le principe de la transparence qui fait en général partie de l'information dite passive - l'information n'est fournie par les autorités que sur demande d'un tiers - peut presque dans ce cas être considéré comme de l'information active.

B. Cottier a pu établir que les journalistes accueillent l'information active des autorités avec une certaine méfiance - telle que conférences de presse du Gouvernement, communiqués de presse des autorités - car ils considèrent qu'elle ne reflète que le point de vue des autorités, qui met en valeur les points positifs des projets et des décisions, en taisant soigneusement ou en minimisant leurs aspects négatifs. Les journalistes préfèrent donc consulter des documents officiels plutôt que de diffuser des informations suspectes de partialité !³³

³¹ ibid page 137

³² ibid, page 138

³³ ibid, page 145

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

L'information active et l'information passive sont toutefois complémentaires, puisque grâce à l'information active, le public connaît le point de vue de l'autorité qui la diffuse, tandis que grâce à l'information passive, les journalistes ont les moyens d'alimenter le débat public, tout en rétablissant une certaine transparence si besoin est.

Il est difficile d'évaluer le surcroît de travail occasionné par le principe de publicité aux autorités publiques, car il n'existe aucune statistique officielle qui permette de déterminer la part du travail administratif consacrée aux requêtes de consultation de documents. Toutefois B. Cottier estime que la satisfaction de ces requêtes engendre un travail non négligeable³⁴, puisqu'il faut non seulement aider le requérant dans ses recherches, mais également examiner si les documents sont effectivement accessibles, ce qui au vu des niveaux de complexité de la loi fondamentale sur la presse et de la loi sur le secret, n'est pas toujours chose aisée !

La loi fondamentale sur la presse exige que les requêtes de consultation soient examinées au sein de chaque autorité par le fonctionnaire responsable de la conservation des documents ou encore par celui qui traite l'affaire dont le document relève. Etant donné que ces employés n'ont pour le plus souvent pas une formation juridique, il a été nécessaire de mettre sur pied des séminaires et une documentation spécifique permettant aux fonctionnaires d'acquérir les connaissances nécessaires à l'application du principe de transparence.

2.1.1.9 Synthèse des aspects légaux du principe de la transparence en Suède

Nous l'avons constaté, autant les notions d'autorités publiques et de bénéficiaires du droit d'accès aux documents sont vagues, autant celles de document officiel et public, de document secret, de procédure et de facilité d'accès, sont exemplaires de précision et ne laisse pas place à des interprétations

³⁴ *ibid*, page 142

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

personnalisées de la part des autorités sollicitées, ce qui assure une égalité de traitement des demandes de consultation de documents.

2.1.2 Information active en Suède

Il est étonnant que la Suède, qui a développé une loi sur la politique d'information passive très complexe, n'ait aucune loi qui régisse sa politique d'information active. Aucune norme n'oblige en effet les autorités à informer les citoyens et les journalistes de leurs décisions ou de leurs intentions. Toutefois, près de 400 fonctionnaires sont chargés de promouvoir l'information et un Conseil pour les questions d'information coordonne l'activité des divers services d'information des autorités depuis 1971³⁵.

2.2 *La politique d'information dans le canton de Berne*

Depuis le 1er janvier 1995, la politique d'information du canton de Berne est soumise à la loi sur l'information du public et à son ordonnance (voir annexes 2 et 3). Cette loi comporte deux volets: l'un d'entre eux régit le principe de la transparence et le droit de consulter les dossiers, c'est-à-dire une information dite passive³⁶, tandis que l'autre consacre une politique d'information active³⁷.

La loi et l'ordonnance sur l'information du public ont une origine mouvementée. Le canton de Berne est resté pendant longtemps sans aucune réglementation concernant l'information du public. La Chancellerie d'Etat rédigeait de brefs communiqués pour présenter les décisions du Conseil-exécutif. L'administration ne fournissait que des informations ponctuelles et influencées par la conception de l'information des responsables de Direction ou d'offices. Il était fait peu de cas des besoins des médias. Les informations qui étaient fournies spontanément ou

³⁵ *ibid* page 145

³⁶ La terminologie d'information sur demande est également usitée.

³⁷ La terminologie d'information d'office est également usitée.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

sur demande étaient toujours partielles, en vertu du principe du secret de fonction.

En 1963, le canton de Berne crée un organe chargé d'informer le public: l'Office des relations publiques. Le conflit jurassien a joué un rôle déterminant dans la mise en place de cette structure d'information, qui n'avait, à cette époque, pas d'équivalent dans d'autres cantons. Il convient de préciser que l'Office de relations publiques bernois, au lieu d'informer, était en fait un instrument de propagande dirigé contre le mouvement séparatiste jurassien.

Au fil du temps, les tâches de cet Office gagnèrent en importance et il se vit doté de nouvelles forces de travail. En 1980, il prit le nom d'Office d'information pour se consacrer enfin exclusivement à la production d'une information professionnelle à l'attention des médias. Son mandat avait pour base légale l'ordonnance du 13 août 1980 concernant l'information du public (OCIP, RSB 152.051.1). Ce texte prévoyait que le public était informé des activités du gouvernement et de l'administration, sauf si des intérêts publics ou privés dignes d'être sauvegardés s'y opposaient.

En 1986, l'affaire des caisses noires éclate au grand jour. Elle révèle que le Directeur des finances du canton de Berne a puisé de l'argent dans les caisses du canton afin de financer un groupe de lutte anti-séparatiste de la commune de Laufon, qui faisait alors partie du canton de Berne. D'autre part, le public découvre que des employés du canton ont financé des voyages privés grâce à de l'argent public, à plusieurs reprises et durant plusieurs années.

Un employé cantonal du contrôle des finances, exaspéré par de tels abus, a alors décidé d'en informer le Grand Conseil, par un courrier remis à chacun des 200 membres. L'un des membres du Grand Conseil bernois en a ensuite parlé à la presse et l'affaire est ainsi devenue publique. Suite à ce scandale, la crédibilité des autorités bernoises en a été fortement ébranlée et elles ont alors réalisé l'importance et la nécessité d'informer le public de manière transparente. En effet, face à de tels problèmes d'abus de confiance ou de malversations financières, il aurait été préférable que le Gouvernement informe lui-même le public d'une situation délicate, quitte à ce que cette dernière fasse l'objet d'une

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

information négative pour les autorités dans la presse. Au lieu de cela, les autorités ont trop attendu avant d'accepter d'informer le public, si bien que l'affaire a éclaté au grand jour par le truchement d'une indiscretion, qui a ensuite fait l'objet de nombreuses polémiques pour lesquelles les autorités se sont vues forcées de publier de nombreux démentis durant plusieurs semaines. Cette attitude passive des autorités et l'obligation de démentir les informations fausses ou exagérées qui s'en sont suivies a créé une image beaucoup plus négative du Gouvernement et des autorités que si l'information avait été active dès le début de l'affaire.

L'affaire des caisses noires, son énorme retentissement et la crise de confiance qu'elle a engendré vis à vis des autorités bernoises, a été le catalyseur des réflexions menées sur la loi sur l'information du public dans les années qui ont suivi.

En novembre 1987, une motion³⁸ demandant l'instauration d'une loi sur les médias a été déposée au Grand Conseil. Son auteur demandait entre autre à ce que l'on légalise une définition des principes de la politique de communication vis à vis des médias électroniques.

Le Grand Conseil a adopté cette motion à une forte majorité, sous la forme d'un postulat. Le Conseil-exécutif a ensuite institué une commission d'experts extraparlamentaire³⁹ chargée d'élaborer un projet de loi cantonale sur l'information.

La loi sur l'information du public et le principe de la publicité ont suscité de nombreuses discussions. Le Grand Conseil bernois était très divisé sur l'opportunité de consacrer la transparence des documents officiels sous réserve du secret. Les parlementaires ont ainsi tenté de proposer plusieurs variantes restrictives, dont l'une d'entre elles consistait à ne garantir le droit de consulter les documents officiels qu'en présence d'un intérêt digne de protection. C'est

³⁸ Motion Büschi (PRD, Berne)

³⁹ Commission Zimmerli, du nom de son président le professeur Ulrich Zimmerli.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

finalement grâce aux convictions et à la détermination de l'Exécutif bernois que plusieurs variantes restrictives ont pu être mises en échec.

De nombreuses communes étaient également opposées à la nouvelle loi sur l'information du public. Elles craignaient en effet d'être confrontées à des charges de travail supplémentaires, suite aux nombreuses demandes de consultation de documents de la part des citoyens et des journalistes. De grands efforts d'information ont alors été entrepris par le canton à l'attention des communes, afin de leur expliquer la philosophie sous-jacente à cette nouvelle loi et d'éviter qu'elles y fassent obstacle. A cet effet, le canton de Berne a organisé huit manifestations d'information d'une demi-journée, auxquelles plus de 1000 fonctionnaires communaux ont participé.

La procédure de consultation a donné lieu à 67 prises de position. Sept d'entre elles ont rejeté le projet de loi dans sa totalité, tandis que seules quatorze d'entre elles l'ont accepté tel quel. La majorité des organes consultés ont proposé des modifications de différentes natures. Ainsi, les communes se sont vues accorder le droit d'organiser l'information en fonction de leurs possibilités, ce qui leur laisse une large marge d'appréciation et répond en quelque sorte à leur crainte d'une surcharge de travail. De nouvelles dispositions concernant les tournages, les enregistrements et les retransmissions réalisés lors des débats du Grand Conseil, des Parlements communaux et des assemblées communales ont été introduites.

Il faut encore préciser que si la loi sur l'information du public a rencontré de nombreuses oppositions au niveau des communes, elle a par contre rencontré peu d'oppositions dans l'administration cantonale.

En janvier 1995, la loi sur l'information du public est finalement entrée en vigueur. Le droit d'accès aux documents a été consacré, non seulement dans cette loi, mais également dans la Constitution cantonale, où il est mentionné parmi les libertés individuelles comme un droit fondamental. L'article 17, 3^{ème} alinéa de la Constitution dispose en effet que " toute personne a le droit de consulter les documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose ". La publicité des documents administratifs n'est donc plus regardée

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

comme une simple mesure d'organisation de l'administration, mais comme un principe qui gouverne les activités de l'Etat, lesquelles doivent s'exercer en plein jour. La transparence documentaire est ainsi sur le plan de l'exécutif, dont la procédure est essentiellement écrite, le pendant de la publicité des débats, caractéristique des autorités délibératives que sont le législatif et le judiciaire.

2.2.1 Information passive

2.2.1.1 *Objectifs officiels de la transparence documentaire*

Un rapport sur la loi sur l'information du public présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif bernois⁴⁰ fait état de deux objectifs de la transparence documentaire communs à ceux fixés par la Suède:

- 1) Une information transparente contribue à la formation de l'opinion publique et met la population en mesure de discuter des grandes options politiques ou administratives. Cet aspect est d'autant plus important en Suisse où les citoyens ont le droit d'initiative et de référendum.
- 2) Une politique d'information ouverte et transparente crée la confiance envers L'Etat et ses autorités et augmente la crédibilité de l'action publique.

Le rapport mentionne un objectif supplémentaire et différent de ceux évoqués par la Suède:

- 3) "Le public doit absorber un volume croissant d'informations diffusées par un nombre croissant de médias à une fréquence de plus en plus rapide. Le volume d'informations augmente car les autorités agissent de plus en plus souvent dans des domaines qui influent sur l'exercice des droits et devoirs démocratiques mais aussi sur la vie professionnelle de tout un chacun. Voilà pourquoi l'accès à l'information au moment adéquat pour chacun et dans la

⁴⁰ Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi sur l'information du public (Loi sur l'information; LIIn), Berne, 25 mars 1992.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

mesure souhaitée gagne en importance. Ainsi, il faut garantir l'accès individuel à l'information pour faire pendant à l'information officielle. Cela s'applique en particulier aux informations relatives à des affaires ne présentant pas un intérêt général, qui, donc, ne doivent pas donner lieu à une information d'office alors qu'elles pourraient intéresser certains citoyens et certaines citoyennes."⁴¹

D'après ce rapport, la transparence documentaire viendrait donc compléter l'information active dans des domaines bien particuliers, susceptibles de n'intéresser qu'une petite partie de la population bernoise. C'est donc qu'elle ne s'adresse pas en priorité aux journalistes, puisque ces derniers diffusent en priorité des informations censées concerner un public le plus large possible. Les autorités bernoises destinent explicitement la transparence documentaire aux citoyens, tandis qu'en Suède les journalistes sont implicitement les plus concernés par les activités de contrôle et de surveillance des autorités publiques mentionnées sous le point 1 des objectifs de la transparence documentaire suédois. Comme nous l'avons remarqué plus haut, ils font d'ailleurs un large usage de ce droit de contrôle notamment en passant systématiquement en revue le courrier du jour des autorités publiques, qui le mettent à leur disposition dans des locaux spécialement réservés à cet effet.

Dans le canton de Berne la transparence documentaire n'a pas explicitement pour but de contrôler les activités des autorités publiques afin de prévenir toute décision arbitraire, complaisante, inopportune ou hâtive de leur part.

2.2.1.2 *Autorités soumises au principe de la publicité*

Le second article de la loi sur l'information du public précise qu'elle s'applique à toutes les autorités du canton et des communes, qu'elles soient exécutives, législatives ou judiciaires (l'article 22 de la LIn précise encore les modalités de l'information qui doit être fournie par les autorités judiciaires). Par autorités, le

⁴¹ Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi sur l'information du public (Loi sur l'information; LIn), Berne, 25 mars 1992, page 2.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

législateur entend les organes de l'Etat et des communes, leurs établissements et leurs collectivités, ainsi que les personnes privées, lorsqu'elles agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public qui leur ont été confiées⁴².

Les entreprises de droit public telles que la Banque cantonale bernoise et l'Assurance immobilière ne sont pas des autorités au sens de cet article car elles n'ont pas de pouvoir de décision, mais elles sont néanmoins soumises au devoir d'information et de transparence⁴³. La législation bernoise permet donc de soumettre un plus grand nombre d'"autorités" au principe de la publicité que la législation suédoise, qui ne s'applique pas aux sociétés de droit public.

En ce qui concerne les autorités soumises au principe de publicité, le degré de précision de la loi bernoise est supérieur à celui de la loi suédoise, qui on s'en souvient, n'indique pas ce qu'elle entend par services publics ou autorités publiques.

2.2.1.3 *Bénéficiaires du droit d'accès*

En vertu de l'article 17, 3^{ème} alinéa de la Constitution cantonale bernoise, le droit de consulter les documents officiels appartient à " toute personne ". De plus, l'article 27, 3^{ème} alinéa de la Constitution cantonale prévoit que " les droits fondamentaux appartiennent également aux personnes étrangères à moins que le droit fédéral ne l'exclue ". Autrement dit, la Constitution cantonale autorise également les étrangers à revendiquer le droit fondamental de consulter les documents officiels. C'est la raison pour laquelle la loi bernoise sur l'information du public ne définit pas le cercle des bénéficiaires au droit d'accès. Elle mentionne toujours les récepteurs de l'information passive comme " le public " ou " toute personne " (Art.27 de la LI).

La législation suédoise est plus restrictive sur ce point, puisqu'elle limite le droit d'accès aux citoyens suédois, même si dans la pratique, les étrangers ont aussi droit à voir certains documents.

⁴² *ibid*, pages 3 et 4.

⁴³ *Ibid*, page 4

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

Tout comme dans la législation suédoise, la transparence documentaire dans le canton de Berne ne définit pas de limite d'âge arbitraire ou de critères fixant un niveau de capacité de discernement minimum pour avoir le droit d'accès aux documents officiels et publics.

2.2.1.4 *Documents accessibles au public*

La LIn et l'OIn distinguent deux types d'information : l'information formelle et l'information informelle. Ces deux notions ne sont pas clairement définies dans un article, ce qui contribue à l'opacité de cette législation. Toutefois, une lecture attentive et des articles 30 et 31 de la LIn et des articles 1 à 4 de l'OIn permettent d'en déduire ce qui les distingue.

L'information informelle concerne les questions adressées oralement aux autorités publiques au sujet de leurs activités, tandis que l'information formelle concerne les demandes de consultation de documents. Une demande est de toute façon formelle lorsqu'elle exige l'accord exprès de la personne concernée, lorsqu'elle a pour objet des données personnelles au sens de la loi sur la protection des données ou encore lorsqu'il doit être procédé à une pesée des intérêts approfondie pour déterminer s'il existe des intérêts publics prépondérants (Art. 4 de l'OIn).

L'article 27 de la loi sur l'information du public spécifie que tous les " dossiers officiels " sont consultables, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. De plus, la consultation de dossiers contenant des données personnelles particulièrement dignes de protection ne peut avoir lieu sans l'accord exprès de la personne concernée (Art. 28).

Des clauses générales de la LIn définissent ce qu'il faut entendre par intérêts publics et privés prépondérants, ainsi à l'article 29 :

Sont réputés intérêts publics prépondérants :

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

- a) la publication prématurée de documents de travail internes, de propositions, de projets et de documents semblables et susceptibles de perturber considérablement le processus de décision.
- b) l'information qui nuit d'une autre manière au public, notamment en compromettant la sécurité publique.
- c) le travail occasionné à l'autorité qui serait disproportionné.

Tandis que sont réputés intérêts privés prépondérants :

- a) la protection de la sphère privée.
- b) la protection de la personnalité dans des procédures administratives ou judiciaires non clauses par une décision entrée en force.
- c) le secret commercial ou le secret professionnel.

Les notions de " dossier officiel " ⁴⁴, de " publication prématurée ", de " sécurité publique ", de " travail disproportionné ", de " sphère privée " et de " secret commercial et secret professionnel " ne font pas l'objet d'une définition plus précise, nulle part ailleurs dans la loi ou dans l'ordonnance sur l'information du public. Il s'agit à notre avis d'une lacune importante, qui laisse place à une libre interprétation de la part des autorités faisant l'objet d'une demande.

Nous avons demandé au canton de Berne si des documents faisant apparaître des divergences d'opinion sur un thème politique ayant déjà fait l'objet d'une décision de l'exécutif étaient publics. Il nous a été répondu que les documents faisant apparaître clairement les résultats des votes au sein du gouvernement étaient classés secrets car ils allaient à l'encontre du principe de la collégialité. En principe, les documents qui amènent à ces décisions, tels que co-rapports ou

⁴⁴ Mis à part que l'article 29 de la LIn mentionne, sous lettre a, des documents de travail internes, des propositions, des projets et des documents semblables, ce qui n'éclaircit toutefois pas, à notre avis, la notion de document officielle.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

consultations, ne sont pas publics non plus, dans la mesure où ils pourraient aussi être contraires au principe de la collégialité. L'impossibilité d'accéder à ce type de documents constitue une grande différence entre la portée du principe de la transparence dans le canton de Berne et en Suède. Nous avons en effet vu que ces documents sont accessibles en Suède. Toutefois, le type de gouvernement à " sept têtes ", qui est particulier à la Suisse, implique quelques réflexions qui n'ont pas lieu d'être en Suède.

Le principe de la collégialité, cher aux gouvernements en suisse, constitue à notre avis un prétexte à la réduction de la portée du principe de la publicité. La question de la coexistence du principe de la transparence et du principe de la collégialité fait l'objet du paragraphe 2.2.1.5.

Les débats de commissions et les documents y relatifs ne sont en principe pas publics, pour des raisons de préservation du processus interne de formation de l'opinion et de décision, qui ne doit pas être troublé ou influencé par le public. Les documents y relatifs ne sont pas publics, même après que le sujet discuté ait fait l'objet d'une décision, ce qui est fort regrettable et réduit une fois de plus la portée du principe de publicité.

Il apparaît donc que dans le canton de Berne une partie importante des documents, qui font apparaître des divergences d'opinion, donc un débat au sein de l'administration et des gouvernements cantonaux et communaux ne sont pas publics, ce qui constitue une grande différence entre les documents accessibles en Suède et les documents accessibles dans le canton de Berne.

En revanche, la loi formalise la publicité des séances du Grand conseil et des assemblées communales, qui ont toujours été publiques, puisque les élus du peuple sont tenus de rendre des comptes à leur électeur.

Nous avons vu que la loi fondamentale sur la presse et la loi sur le secret suédoises définissent clairement à partir de quand un document est officiel et public. La définition du document officiel est très subtile, car elle ne fige pas le statut d'un document par avance. Ainsi, un document non officiel parce que non

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

définitif ou imparfait, peut très bien au cours du temps être finalisé et devenir officiel.

En Suède, les documents non publics, donc secrets font l'objet de normes détaillées, qui ne laissent pas place à une interprétation de la part des fonctionnaires chargés d'examiner une demande de consultation. Cela n'est pas le cas dans le canton de Berne où les restrictions à l'information sur demande font l'objet de 6 clauses très générales.

Le principe de la publicité bernois gagnerait en transparence et il serait plus contraignant pour les autorités bernoises s'il bénéficiait du niveau de précision de la législation suédoise sur les documents officiels et publics. Les imprécisions des directives en matière de publicité des documents ont été en partie comblées par la rédaction d'un guide concernant la consultation des dossiers dans les communes⁴⁵. Mais ce dernier n'a bien sûr pas force de loi. De plus, nous imaginons aisément les difficultés rencontrées par un employé communal, qui face à une demande de consultation de document, se voit contraint de lire plus de 40 pages de texte de lois et de guides différents avant de pouvoir répondre à une demande ! Face à une telle complexité, ne serait-on pas tenté d'invoquer la protection de la sphère privée ou des intérêts publics prépondérants, afin de ne pas avoir à y consacrer trop de temps ?

2.2.1.5 Coexistence du principe de la transparence et du principe de la collégialité ?

Comme nous l'avons vu, le principe de la collégialité constitue une raison de limiter le principe de la publicité dans le canton de Berne. Tout porte à penser que le principe de la collégialité sera également déterminant pour limiter le droit d'accès aux documents au niveau fédéral. Il est regrettable qu'au nom de ce principe, une autorité puisse refuser au public l'accès à des documents qui montrent les arguments qui ont amené le gouvernement à une décision. Mais le

⁴⁵ Guide concernant la consultation des dossiers dans les communes, Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1994.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

canton de Berne nous a assuré que les journalistes arrivent toujours à assurer le débat d'idées grâce à leurs contacts personnels avec les membres du gouvernement et les chefs de Directions cantonales. Cela prouve que la pratique ancestrale de la " confiance " ⁴⁶ continue à être pratiquée, en dépit de l'introduction du principe de la publicité, censé assurer une certaine égalité de traitement face à l'information officielle.

Nous considérons que le principe de la collégialité ne devrait pas d'emblée limiter la portée du droit d'accès aux documents. Un article récent paru dans la presse le 27 août dernier (voir annexe 5) prouve que lorsqu'un journaliste le souhaite, il finit toujours par accéder à des informations soi-disant secrètes parce qu'anti-collégiales, grâce au système de la confiance. Cet article consacré à la libéralisation de l'avortement et intitulé " Villiger a poussé le Conseil fédéral à rejeter la solution des délais ", livre l'intégralité du résultat des votes du Conseil fédéral sur ce sujet. Si ces informations étaient d'emblée publiques, il est clair qu'elles ne seraient plus prétexte à des polémiques. Cela aurait aussi pour conséquence que ce type de confiance ne pourrait plus servir les intérêts politique d'un membre du gouvernement et les intérêts économiques de la presse à sensation, ce qui explique probablement pourquoi le système de la confiance est resté de mise depuis si longtemps.

Toutefois, il est clair que le principe de la collégialité implique que certains documents doivent rester secrets, sous peine d'engendrer des blocages politiques.

2.2.1.6 *Le cas particulier des données électroniques*

L'entrée en vigueur du principe de la publicité pose plusieurs problèmes en matière de protection des données.

⁴⁶ Largement décrite dans les travaux de B. Couchepin, *La politique d'information du Conseil fédéral de 1945 à 1968*, Mémoire de licence, 1991.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

La diffusion de données publiques est réglée par la loi sur la protection des données du 19 février 1986 (voir annexe 4), qui a pour but de protéger les personnes contre les abus dans le traitement de données par les autorités. L'article 2 de la loi définit clairement ce qu'il faut comprendre par donnée personnelle, c'est-à-dire " toute information relative à une personne physique ou morale, identifiée ou identifiable ". La notion de traitement des données y est tout aussi complète, " le fait de recueillir, de conserver, de modifier, de combiner, de communiquer ou de détruire des données ". La communication de donnée est définie comme " rendre des données personnelles accessibles, les transmettre, les publier, autoriser leur consultation ou fournir des renseignements ".

Les données personnelles particulièrement dignes de protection sont toutes celles relatives aux opinions ou appartenance religieuse, politique, philosophiques ou raciales, celles qui relèvent particulièrement de l'état psychique, mental ou physique d'une personne, celles relatives aux mesures d'aide sociale ou d'assistance, ainsi que celles qui ont trait aux enquêtes de police, aux procédures pénales, aux infractions (Art. 3 de la loi sur la protection des données).

L'article 5, 2^e alinéa de la loi sur la protection des données exige que le traitement de données personnelles ait lieu dans un but défini. L'article 9 de l'ordonnance sur l'information précise quant à lui que la requête de consultation de dossiers ne doit pas être motivée. Les deux législations sont donc contradictoires. Dans la pratique, le but de la transmission de données n'a plus à être défini.

Un autre problème se pose en raison de l'absence de réglementation concernant les profils de la personnalité. La loi bernoise sur la protection des données ne prévoit en effet aucune réglementation à ce sujet. Un particulier peut donc très bien recueillir un certain nombre de données anodines sur une personne précise auprès d'un service et d'autres données tout aussi anodines sur cette même personne auprès d'un autre service. L'assemblage de toutes ces données peut lui revêtir un caractère sensible.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

Le nouveau droit autorise en principe la communication de listes, sauf en ce qui concerne les données du contrôle des habitants. L'interdiction d'obtenir des listes d'adresses risque malgré tout d'être contourné par des requêtes portant sur d'autres listes (par exemple personnes astreintes au service de la défense). Cela implique que désormais la publicité peut être organisée de manière ciblée, alors que l'un des buts de la loi sur la protection des données était de limiter le commerce d'adresses.

Le seul moyen pour un particulier d'échapper à ce genre de désagréments est d'exiger le blocage de ses données personnelles auprès de sa commune. De nombreux Bernois ont fait usage de ce droit depuis l'entrée en vigueur du principe de la publicité, selon le préposé à la protection des données du canton de Berne.

Relevons encore que les données électroniques qui sont devenues publiques suite à l'entrée en vigueur du principe de la transparence sont plus nombreuses que les données particulièrement dignes de protection. En 1994 le registre électronique des fichiers tenu par le Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données recensait 498 fichiers cantonaux (Directions de l'économie publique et de l'instruction publique) dont seuls 43 d'entre eux contenaient des données particulièrement dignes de protection. Il en résulte que toutes les autres données, qui devaient jusqu'ici être tenues secrètes, sont devenues accessibles suite à l'entrée en vigueur de la LIn.

Précisons encore que la question de l'uniformisation de la loi sur la protection des données et de celle sur l'information du public est sujette à des divergences d'opinion entre les spécialistes. Ainsi, le préposé à la protection des données du canton de Berne pense qu'il est dommage que les deux législations n'aient pas été uniformisées et qu'il aurait été plus simple pour les usagers, d'adapter quelques articles de la loi sur la protection des données afin de les faire figurer dans la loi sur l'information du public. Tandis que les spécialistes du droit d'accès aux documents préfèrent que ces deux lois restent séparées, afin d'éviter que l'introduction des normes en matière de protection des données dans la loi sur l'information du public ne vienne réduire la portée du principe de la publicité.

2.2.1.7 *Procédure d'accès aux documents officiels et voies de recours en cas de refus*

La demande d'accès à un document doit être formulée par écrit à l'autorité compétente, c'est-à-dire à l'office qui est en charge de l'affaire ou qui a produit le dossier. " Si plusieurs autorités disposent du même dossier, l'autorité dont émane celui-ci ou l'autorité supérieure peut en désigner une, seule compétente pour traiter les requêtes concernant la consultation de ce dossier " (Art. 5 de la LIn). Seules les commissions du Grand Conseil statuent elles-mêmes sur les requêtes de consultation qui concernent leurs dossiers.

Ce mode d'accès est très défavorable à un traitement rapide des requêtes, puisque ces dernières, si elles ne sont pas formulées auprès de l'autorité compétente, doivent leur être transmises. Bien que l'article 10 de l'OIn stipule qu'une autorité faisant l'objet d'une demande doit " examiner sans retard si elle est compétente et, si tel n'est pas le cas, transmettre la requête à l'autorité compétente ", cette procédure constitue une perte de temps.

La Suède a résolu ce problème en définissant très clairement ce qui est un document officiel et public, ce qui lui permet d'autoriser une quelconque autorité en possession d'un document à le transmettre directement au requérant. Cette procédure représente bien évidemment un gain de temps, important pour les journalistes qui effectuent des recherches.

La loi bernoise ne spécifie pas non plus dans quels délais les demandes doivent être traitées, ce qui, dans plusieurs cas connus, a engendré des délais de plusieurs mois, avant qu'un requérant se voie refuser l'accès à un document !⁴⁷

En principe l'accès aux documents est gratuit, sauf dans les cas où il engendre un travail exceptionnel (Art. 30 de la LIn). Sur ce point, la loi bernoise reste également très vague.

⁴⁷ L'affaire H. Däpp décrite plus loin illustre ce problème.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

Mais s'il engendre un travail disproportionné à l'autorité compétente, " lorsque celle-ci n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont elle dispose ordinairement, de satisfaire à la demande de consultation dans un délai utile sans négliger l'accomplissement de ses tâches "(Art. 11 de l'OIn), alors l'autorité peut rejeter la demande de consultation. En l'absence de définition précise de ce qu'est un travail disproportionné ou un délai utile, les autorités bénéficient d'une large marge de manœuvre d'interprétation.

La demande de consultation, tout comme en Suède, ne doit en principe pas être motivée, ce qui nous paraît, après analyse, être le seul point commun positif de la procédure d'accès aux documents en Suède et dans le canton de Berne. Pour ce qui est du reste de cette procédure et au contraire de l'organisation suédoise, elle présente le grand inconvénient d'être relativement longue et ne correspond donc pas aux exigences de rapidité d'information de la presse.

Contrairement à la Suède, il n'existe pas de procédure de recours uniforme contre un refus de consultation de document. Les procédures de recours sont variables selon le document incriminé. Il est donc nécessaire d'examiner son contenu afin de déterminer l'autorité saisissable. Lorsqu'une autorité communique un refus de consultation à un requérant, elle lui indique d'office les voies de recours possibles. Notre propos n'est pas d'examiner toutes les voies de recours possibles. En guise d'exemple, nous pouvons toutefois dire que pour les documents possédés par les offices cantonaux, la voie de recours la plus courante est d'abord la Direction à l'intérieur de laquelle se trouve l'office, puis le Tribunal cantonal bernois et enfin le Tribunal fédéral. En ce qui concerne les refus de consultation de documents prononcés par les communes, les premières instances de recours sont les préfets. L'inconvénient majeur commun à toutes ces procédures de recours réside en leur lenteur.

L'affaire H. Däpp, qui constitue le premier cas de recours dans l'histoire du principe de la transparence en Suisse, illustre bien le problème de la lenteur des procédures d'accès et des procédures de recours aux documents officiels. Ce journaliste avait demandé au Conseil communal de la Ville de Berne de pouvoir consulter une expertise qu'il avait mandatée à propos de la publication du " Berner Stadtanzeiger ". Il s'agissait d'une tâche publique confiée à une

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

entreprise privée, pour laquelle cette dernière avait réalisé des bénéfices démesurés durant des décennies. Le conseil communal examinait la possibilité de confier la publication *Stadtanzeiger* à une autre entreprise. Il a alors informé H. Däpp que sa demande de consultation des documents d'expertise lui était refusée sous mention " d'intérêts publics prépondérants " et ce jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Ce journaliste a attendu près de trois mois avant que ce refus lui soit signifié. Puis il a fait recours contre cette décision du Conseil communal bernois auprès du maire de la Ville de Berne, qui a conclu au rejet du recours administratif sous suite de frais (soit 10'000.- comprenant les frais de procédure et ceux alloués à la partie adverse ayant eu gain de cause), un mois et demi après que H. Däpp ait formé recours. Au total, près de six mois se sont écoulés entre le dépôt de la demande et le refus du maire de la Ville de Berne. Il a finalement eu accès à l'expertise quelques mois plus tard, une fois la décision du Conseil communal rendue, mais elle avait été vidée de son information, puisque tous les chiffres et faits significatifs avaient été caviardés⁴⁸, en raison " d'intérêts privés prépondérants ". Selon le Conseil communal, le secret commercial n'autorisait pas la communication de détails sur les bénéfices lucratifs du concessionnaire précédent au public. Comme nous l'avons vu plus haut, la loi sur l'information du public devrait s'appliquer pourtant aux personnes privées lorsqu'elles agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public qui leur sont confiées.

2.2.1.8 *Facilités d'accès et enregistrement des documents*

Au contraire de la législation suédoise, ni la LIn, ni l'OIn bernoises n'obligent les autorités et les administrations à enregistrer les documents de manière à en faciliter l'accès. Nous rejoignons l'opinion de B. Cottier, selon laquelle le droit d'accès aux documents ne peut avoir de véritable portée, si le public ne dispose pas de moyens (listes, répertoires ou autres) de repérer les documents susceptibles de l'intéresser parmi la multitude des documents produit par les autorités. Il est donc dommage que la législation bernoise n'ait pas formellement

⁴⁸ Ce caviardage est autorisé par l'art. 12 de l'OIn en présence d'intérêts privés prépondérants.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

obligé les autorités qui lui sont soumises à régler cette question de l'information sur l'information.

Cette lacune est d'autant plus grave que l'article 9 de la LIn précise que la personne requérante doit indiquer de manière aussi précise que possible les documents qu'elle désire consulter et les données qui l'intéressent. L'article 10 de l'OIn précise encore que " Si la personne requérante n'indique pas de manière suffisamment précise les documents qu'elle désire consulter et les données qui l'intéressent, l'autorité lui enjoint de fournir des précisions ou des indications complémentaires. Si la personne requérante ne s'exécute pas dans le délai imparti, sa requête est considérée comme retirée ". La question du délai imparti est laissée au libre choix de l'autorité requise " puisqu'aucunes autres indications ne figurent dans la loi à ce sujet.

Il va sans dire que ces conditions d'accès aux documents officiels placent les requérants dans une situation difficile ! Nous pensons une fois encore ici aux journalistes, qui sont les plus concernés par la publicité des documents, et qui confrontés à cette masse de documents et face à l'urgence d'écrire un article au cours d'une journée sur un problème politique complexe, pourraient largement profiter d'une organisation plus lisible des documents à leur disposition sur le thème qui les préoccupe.

2.2.1.9 Synthèse de la comparaison des législations bernoise et suédoise en matière d'information passive

En matière de transparence et d'accès aux documents, la loi bernoise sur l'information du public n'atteint pas le degré de développement de la loi suédoise. La comparaison des deux législations a permis de mettre en évidence les lacunes principales de la LIn:

- La définition du type de documents publics est trop vague et elle laisse trop de marge d'interprétation aux autorités faisant l'objet d'une demande.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

- Les procédures d'accès et de recours sont trop lentes et trop compliquées.
- Il n'existe aucune obligation de signalisation des documents libres d'accès, ce qui constitue un défaut en matière d'information sur l'information.

2.2.1.10 *Formulation des hypothèses*

En termes d'analyse comparée de politiques publiques, le contenu du programme administratif bernois en matière de publicité des documents est limité, tandis que celui de la Suède est étendu. Comme le relève P. Knoepfel, "un contenu de programme administratif limité correspond à un degré de concrétisation très faible (clauses générales), soit à un nombre limité d'éléments déjà réglés par le programme lui-même"... "Ceci laisse une marge d'appréciation considérable pour la résolution des cas individuels attribuée aux agents de mise en œuvre". De tels régimes permettent de développer, pour une même politique publique, des politiques de mise en œuvre très différentes⁴⁹. C'est la raison pour laquelle une analyse comparative synchronique des impacts de la loi sur l'information du public dans les Directions cantonales et dans les communes de Berne présente un intérêt. Cette analyse aura pour but de vérifier les hypothèses suivantes :

Hypothèse 1

Les lacunes mentionnées ci-dessus incitent à penser que la loi sur l'information du public a eu globalement moins d'impacts sur les demandes de consultation de documents de la part des journalistes par rapport au reste du public. En effet, contrairement à ce qui se passe en Suède, la procédure d'accès aux documents est très lente, donc peu utile aux journalistes qui travaillent sous la contrainte du temps.

Hypothèse 2

⁴⁹ de P. Knoepfel, *Analyse comparée de politiques publiques*, Support de cours et dossier de travail, idheap, 1995, Chavannes-près-Renens, page 173.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

Le fait de consulter ou de ne pas consulter des documents officiels dépend des efforts entrepris par les communes en matière de signalisation des documents. Nous posons l'hypothèse que les communes qui ont mis un répertoire des informations accessibles à disposition du public ont eu tendance à être plus sollicitées au moins une fois par des demandes.

2.2.2 Information active

Etant donné l'absence totale de législation sur l'information active en Suède, seule la législation bernoise fait l'objet d'une courte analyse.

L'information active, tout comme l'information passive, est fondée sur la Constitution cantonale. Son article 70 oblige en effet les autorités à " donner au public une information suffisante sur leurs activités ". Suite à l'introduction de la LIn et de l'OIn, les principaux changements en matière de législation de l'information active sont les suivants :

L'article 16 de la LIn stipule que " les autorités du canton informent sur toutes les activités d'intérêt général dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose ". L'information doit être donnée en fonction des circonstances, rapidement, de manière complète, en conformité aux faits et de façon claire. Les médias doivent être traités de manière égale.

La LIn autorise l'enregistrement et la prise de vue des séances du pouvoir législatif aux niveaux cantonal et communal, tandis que les séances de l'exécutif et celles des commissions restent secrètes et inaccessibles au public.

L'article 14 de la LIn stipule que les " autorités informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion " et selon l'article 15, les autorités " doivent aider, dans la mesure du possible, les journalistes et les partis représentés au Grand Conseil dans leurs recherches et leurs enquêtes ". Elles doivent notamment tenir compte du choix de la date et de la nature de l'information diffusée aux médias.

2 La politique d'information en Suède et dans le canton de Berne

La LIn et l'OIn visent également à centraliser l'information active au niveau de l'Office d'information et de relations publiques, afin de mieux coordonner les informations diffusées par les différentes Directions cantonales. Ainsi, le second alinéa de l'article 19 de l'OIn précise que " Lorsque une Direction informe d'office, elle veille, par l'intermédiaire de l'Office d'information et de relations publiques, à garantir une information adaptée aux besoins des médias ".

En ce qui concerne les communes, l'article 26 de la LIn précise que " les communes s'organisent en fonction de leurs possibilités pour garantir l'information ".

Les articles de la loi sur l'information du public concernant l'information active n'ont fait que formaliser une organisation de l'information qui existait déjà depuis plusieurs années dans le canton de Berne.

Les impacts du changement de loi en matière d'information active des Directions cantonales et des communes font l'objet d'une analyse au chapitre 3.

3. Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

Tout comme en Suède, il n'existe pas des statistiques officielles sur les impacts de la politique d'information active et sur le principe de la publicité dans le canton de Berne. C'est la raison pour laquelle nous avons effectué une enquête sur ce thème.

Les résultats des deux enquêtes présentés ci-dessous ont été obtenus à partir de questionnaires distribués d'une part aux Directions de l'administration cantonale bernoise (annexe 7) et d'autre part à 202 communes du canton (annexe 6). Le questionnaire a pour objectif d'évaluer la politique d'information du canton de Berne en mesurant ses impacts non seulement sur les récepteurs mais également sur les émetteurs d'information officielle. Nous tentons également de dégager les facteurs explicatifs de l'impact du principe de la transparence sur les récepteurs de l'information.

3.1 *L'information du public dans les communes*

3.1.1 Conception du questionnaire et variables

Les questions posées permettent de tester différentes dimensions de l'information active et de l'information passive. Elles ont été élaborées sur la base d'entretiens et de la comparaison des programmes administratifs des politiques d'information suédoise et bernoise.

Nous avons testé les mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de la politique d'information passive, ainsi que ses impacts sur les journalistes, les autres citoyens et les administrations, à l'aide de 7 variables :

Impacts du principe de la publicité sur les citoyens et les journalistes :

- Variable 1 : demandes formelles des journalistes (question 10)
- Variable 2 : demandes formelles de citoyens autres que les journalistes (question 9)

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

Mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de la politique d'information passive ou " information sur l'information " :

- Variable 3 : signalisation des documents accessibles au public (question 5)
- Variable 4 : information au public sur le nouveau droit d'accès (question 6)

Importance du nombre de refus de consultation :

- Variable 5 : refus de consultation aux journalistes et aux autres citoyens (question 11)

Impacts du principe de la publicité sur les administrations :

- Variable 6 : création de postes de travail (question 7)
- Variable 7 : formation des employés (question 8)

Nous avons défini quatre variables susceptibles de mesurer la politique d'information active (questions 1 à 4 du questionnaire en annexe 6) :

- Variable 1 : concept de politique d'information⁵⁰ (question 1)
- Variable 2 : communiqués de presse (question 2)
- Variable 3 : conférences de presse (question 3)
- Variable 4 : adresse internet (question 4)

Ces quatre variables permettent de mesurer les impacts de l'introduction de la loi sur l'information du public sur l'information active diffusée par les communes. L'information active que les administrations fournissent aux journalistes peut en effet être caractérisée par une utilisation plus ou moins fréquente de canaux d'information, dont font parties les communiqués et les conférences de presse. L'existence d'une adresse internet est quant à elle significative sur le plan des efforts d'information particuliers entrepris à l'attention d'un large public. En ce qui concerne l'existence d'un concept d'information, nous considérons qu'il est le signal d'une volonté de concrétiser l'organisation de l'information active de la part de communes. La LIn étant en effet très vague en ce qui concerne l'information

⁵⁰ Selon la définition qui en est donnée à la question 1 : document élaboré par la commune, qui contient les lignes directrices pour l'information du public et des journalistes (par exemple, un document du type règlement, rapport, manuel,...)

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

active, les communes qui se sont penchées sur ce problème ont probablement ressenti le besoin de préciser leur façon de fonctionner au moyen de lignes directives plus détaillées.

3.1.2 Méthodologie

3.1.2.1 Plan d'échantillonnage

Toutes les communes de plus de 1000 habitants ont reçu le questionnaire. Etant donné le nombre important de communes de moins de 1000 habitants, seules 10% d'entre elles, tirées aléatoirement, ont participé à l'enquête. Les 202 communes ainsi sélectionnées, parmi un total de 400 communes, couvrent 90,2% de la population du canton.

3.1.2.2 *Classification des communes*

Afin de faciliter la lecture et l'interprétation des résultats de l'enquête⁵¹, ainsi que les calculs de pondération, nous avons procédé à une classification des communes selon le nombre d'habitants.

Nous avons ainsi défini cinq groupes de communes :

- taille 1 : moins de 1000 habitants
- taille 2 : de 1000 à 1999 habitants
- taille 3 : de 2000 à 2999 habitants

⁵¹ L'établissement de classes de communes permet de distinguer des différences d'impact de la politique d'information selon leur taille. L'interprétation des résultats risquerait d'être faussée si nous n'en tenions pas compte.

Par exemple, il est clair que la présence ou l'absence d'une commune sur internet, l'existence ou l'absence de conférences de presse ou une diffusion régulière ou inexistante de communiqués de presse n'a pas la même signification pour une commune de moins de 100 habitants que pour une commune de plus de 10'000 habitants. Il convient donc de pouvoir distinguer des classes de taille de commune afin de nuancer l'interprétation des résultats.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

- taille 4 : de 3000 à 4999 habitants
- taille 5 : 5000 habitants et plus

Le premier groupe (taille 1) permet de distinguer les communes sélectionnées selon un tirage aléatoire des autres communes. Les bornes des classes de tailles 2 à 5 ont été choisies de manière à avoir au moins 30 communes par classe.

3.1.2.3 *Traitement des réponses*

Les réponses récoltées ont été enregistrées dans une matrice. La plupart d'entre elles étant qualitatives, il a été nécessaire de les coder. Par exemple, une réponse oui à la question 5 correspond au code 1, tandis qu'une réponse non au code 2.

3.1.2.4 *Pondération des réponses par commune sans tenir compte du nombre d'habitants*

Afin d'obtenir des données représentatives pour la totalité des communes bernoises, les réponses recueillies ont fait l'objet d'une pondération. Cette pondération tient compte, d'une part, du fait qu'une partie des communes n'a pas reçu le questionnaire (parmi les communes de moins de 1000 habitants) et d'autre part, du fait que celles qui ont reçu le questionnaire n'y ont pas toujours répondu.

Il est nécessaire ici de définir quelques termes techniques en rapport avec la théorie de l'échantillonnage. Selon cette théorie, la probabilité de faire partie d'un échantillon se nomme probabilité d'inclusion et se calcule en divisant le nombre de questionnaires envoyés par rapport au nombre total de communes. D'autre part, la probabilité de répondre à un questionnaire lorsqu'on l'a reçu s'appelle taux de réponse et se mesure en divisant le nombre de questionnaires retournés par le nombre de questionnaires envoyés. Le poids d'une réponse donnée est alors égal à l'inverse de la probabilité d'inclusion multipliée par l'inverse du taux de réponse.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

Ainsi, par exemple, dans le cas des communes de taille 1, la probabilité d'inclusion est de 10% (22 / 220), alors que le taux de réponse est de 72,7 (16/22). Le poids (ou pondération) des réponses données par ces communes sera donc de $(1 / 10\%) \times (1 / 72,7\%) = 13,75$. Chaque réponse donnée par une commune de moins de 1000 habitants doit par conséquent compter pour 13,75. Grâce à cette pondération des réponses reçues, il est possible de compenser les non-réponses et le fait que toutes les communes n'ont pas été interrogées.

Le tableau qui suit présente les étapes du calcul de la pondération pour chacune des classes de communes.

| Nombre d'habitants | nombre total de communes | nombre de communes ayant reçu le questionnaire | nombre de communes ayant retourné le questionnaire | Probabilité d'inclusion en % | Taux de réponse en % | Poids |
|--------------------|--------------------------|--|--|------------------------------|----------------------|--------|
| < 1000 | 220 | 22 | 16 | 10 | 72.727 | 13.750 |
| 1000-1999 | 73 | 73 | 63 | 100 | 86.301 | 1.159 |
| 2000-2999 | 43 | 43 | 35 | 100 | 81.395 | 1.229 |
| 3000-4999 | 33 | 33 | 27 | 100 | 81.818 | 1.222 |
| 5000 et plus | 31 | 31 | 30 | 100 | 96.774 | 1.033 |
| Total | 400 | 202 | 171 | | | |

3.1.2.5 *Pondération des réponses par commune avec prise en compte du nombre d'habitants*

Il est également intéressant d'analyser les réponses des communes en tenant compte du nombre d'habitants. En effet, une bonne ou une mauvaise politique d'information n'a pas les mêmes impacts pour une commune de 20'000 habitants que pour une commune de 300 habitants.

Afin d'obtenir les poids qui tiennent compte du nombre d'habitants, on convertit toutes les données sur le nombre de communes en terme de nombre d'habitants comme le montre le tableau suivant :

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

| Nombre d'habitants | nombre total d'habitants des communes | nombre d'habitants des communes ayant reçu le questionnaire | nombre d'habitants des communes ayant retourné le questionnaire | Probabilité d'inclusion en % | Taux de réponse en % | Poids |
|--------------------|---------------------------------------|---|---|------------------------------|----------------------|--------|
| < 1000 | 101755 | 9839 | 7707 | 10 | 78.331 | 13.203 |
| 1000-1999 | 110538 | 110538 | 93637 | 100 | 84.710 | 1.180 |
| 2000-2999 | 108689 | 108689 | 89642 | 100 | 82.476 | 1.212 |
| 3000-4999 | 128344 | 128344 | 107300 | 100 | 83.603 | 1.196 |
| 5000 et plus | 491602 | 491602 | 477192 | 100 | 97.069 | 1.030 |
| Total | 940928 | 849012 | 775478 | | | |

Pour déterminer un poids des réponses qui tienne compte du nombre d'habitants, il faut multiplier le nombre d'habitants d'une commune par le poids correspondant à sa classe de taille. Ainsi, par exemple, une réponse de la commune de Worb, avec ses 10'993 habitants, compte pour $10'993 \times 1,030 = 11'325$ habitants.

3.1.3 Présentation des résultats sur l'information passive

3.1.3.1 Impact du principe de la publicité sur les journalistes et les autres citoyens

Le tableau T1.1 (annexe 8) et le graphique G1.1 ci-dessous montrent que sur un total de 400 communes, 57 communes (soit 15% des communes) ont reçu une ou plusieurs demandes formelles⁵² de la part de citoyens non journalistes, tandis que seules 33 communes (soit 9%) ont enregistré des demandes de la part des journalistes. Le 83% des communes n'a reçu aucune demande formelle depuis l'introduction du principe de la publicité. De plus, nous avons estimé que le nombre de demandes⁵³ de citoyens atteint près du double du nombre de

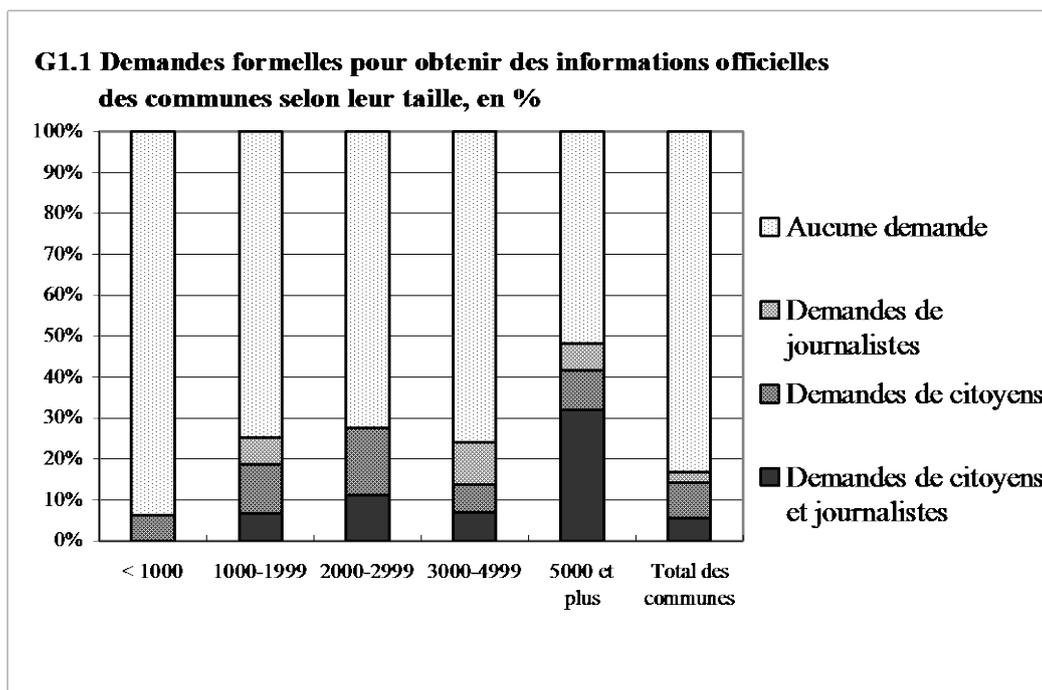
⁵² Demandes de consultation de documents et de participation ou d'enregistrement des Assemblées communales.

⁵³ Consultations de documents, enregistrements et participation aux Assemblées communales confondus.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

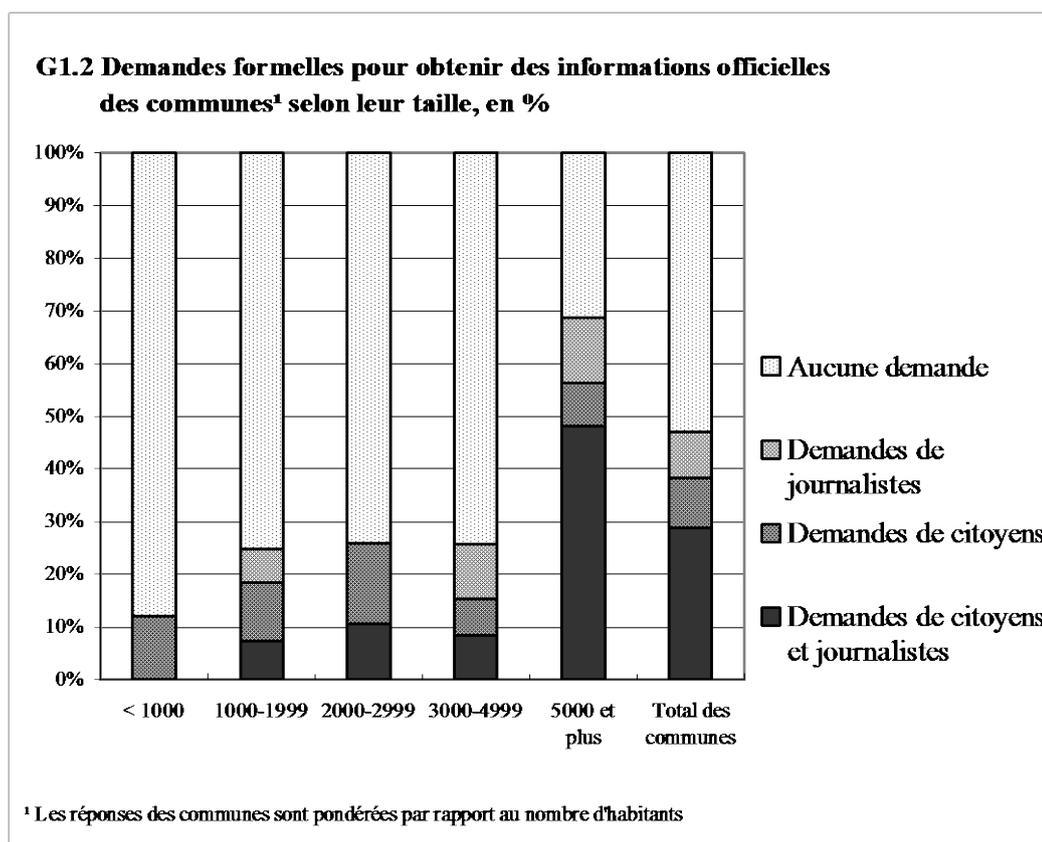
demandes de journalistes (env. 300 demandes contre 155). Ce résultat confirme l'hypothèse 1, selon laquelle les journalistes font moins usage de leur droit nouveau droit d'accès que les citoyens.

Le graphique G1.1 montre que la proportion de communes ayant eu au moins une demande varie selon la classe de taille des communes. En effet, parmi les communes de taille 5 (5'000 habitants et plus), cette proportion atteint près de 50%, alors qu'elle est inférieure à 10% dans les communes de taille 1 (moins de 1'000 habitants).



Bien que les communes qui ont fait l'objet de demandes ne représentent que 18% des communes bernoises, cette proportion correspond, en termes d'habitants, au 48% de la population du canton de Berne (voir G1.2 ci-dessous).

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



Les tableaux des résultats correspondants à ces graphiques se trouvent en annexe 8 (T1.1 à T1.4).

Le tableau qui suit montre que sur 67 communes qui ont fait l'objet de demandes de la part des citoyens et des journalistes, 90% d'entre elles ont répondu que ces demandes concernaient la consultation de documents officiels (provenant pour la plupart de citoyens), tandis que 27% ont été contactées pour des demandes de participation aux Assemblées communales (adressées pour la plupart par des journalistes) et 12% ont fait l'objet de demandes d'enregistrement des Assemblées communales avant tout de la part des journalistes.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

T2.1 Demandes formelles pour obtenir des informations officielles selon le type de demande, en %

| | <i>Participation à des Assemblées communales</i> | <i>Demandes d'enregistrement des Assemblées communales</i> | <i>Demandes de consultation de documents officiels</i> |
|---|--|--|--|
| <i>Demandes de citoyens et journalistes</i> | 7 | 2 | 21 |
| <i>Demandes de citoyens</i> | 4 | 0 | 61 |
| <i>Demandes de journalistes</i> | 17 | 10 | 7 |
| Total | 27 | 12 | 90 |

Nous avons estimé le nombre de demandes⁵⁴ global⁵⁵ à 453 entre janvier 1995 et juillet 1998, soit environ 1 demande pour 2'000 habitants de la population du canton de Berne. Le taux le plus élevé se situe dans les communes de taille 2. La fréquence de demandes par habitant est donc plutôt faible, ce qui montre que le principe de la publicité a un faible impact sur ses usagers. Il est en effet probable que l'opacité, la complexité et le manque de précision de la législation bernoise concernant l'accès aux documents officiels soient de taille à rebuter quiconque souhaiterait faire usage de ses droits en la matière.

Compte tenu des 78 refus enregistrés durant la même période, nous estimons le taux de refus à 17,3% pour l'ensemble des communes. Ce taux atteint pratiquement 30% dans les communes de taille 3. A l'autre extrême le taux de refus des petites communes de taille 1 est de 0%.

⁵⁴ consultation de documents, participation aux Assemblées communales et enregistrement des Assemblées communales confondus.

⁵⁵ Journalistes et citoyens confondus

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

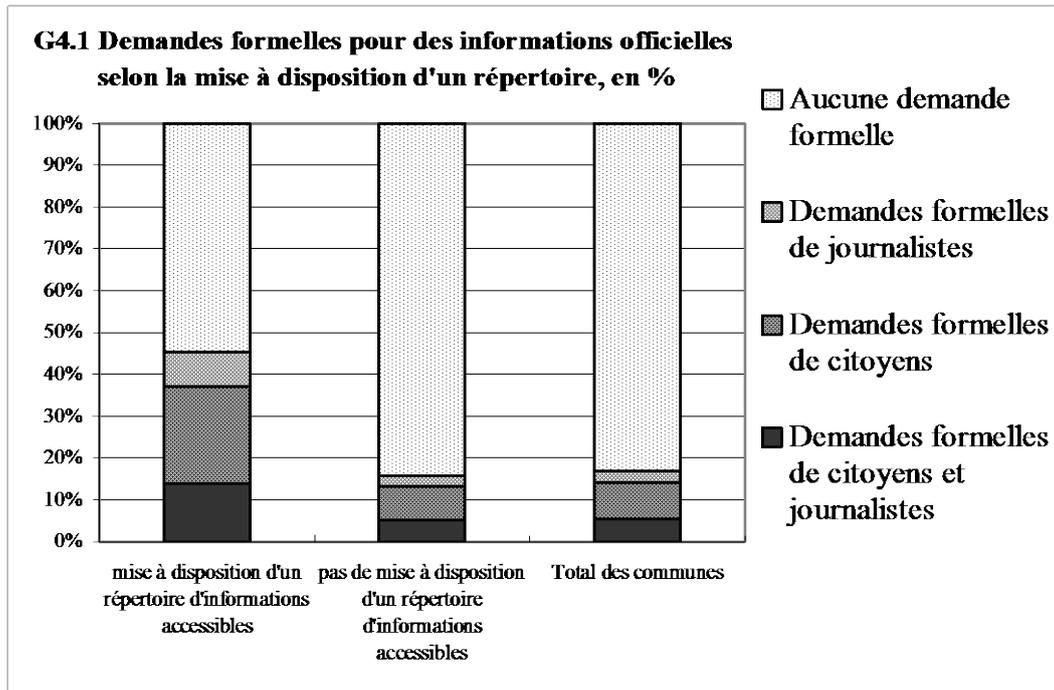
T3 Nombre de demandes formelles et de refus
des communes selon leur taille, janvier 1995 - juillet 1998

| | < 1000 | 1000- 1999 | 2000- 2999 | 3000- 4999 | 5000 et plus | Total des communes |
|--------------------------------------|---------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------------|
| <i>Nombre de demandes</i> | 14 | 131 | 75 | 50 | 184 | 453 |
| <i>Nombre de refus</i> | 0 | 20 | 21 | 7 | 30 | 78 |
| <i>Taux de refus en %</i> | 0.0 | 15.0 | 28.6 | 14.6 | 16.3 | 17.3 |
| <i>Population à fin 1996</i> | 101'755 | 100'400 | 107'491 | 133'513 | 497'769 | 940'928 |
| <i>Demandes pour 1'000 habitants</i> | 0.1 | 1.3 | 0.7 | 0.4 | 0.4 | 0.5 |

3.1.3.2 *Impact du principe de la publicité sur les récepteurs et " information sur l'information "*

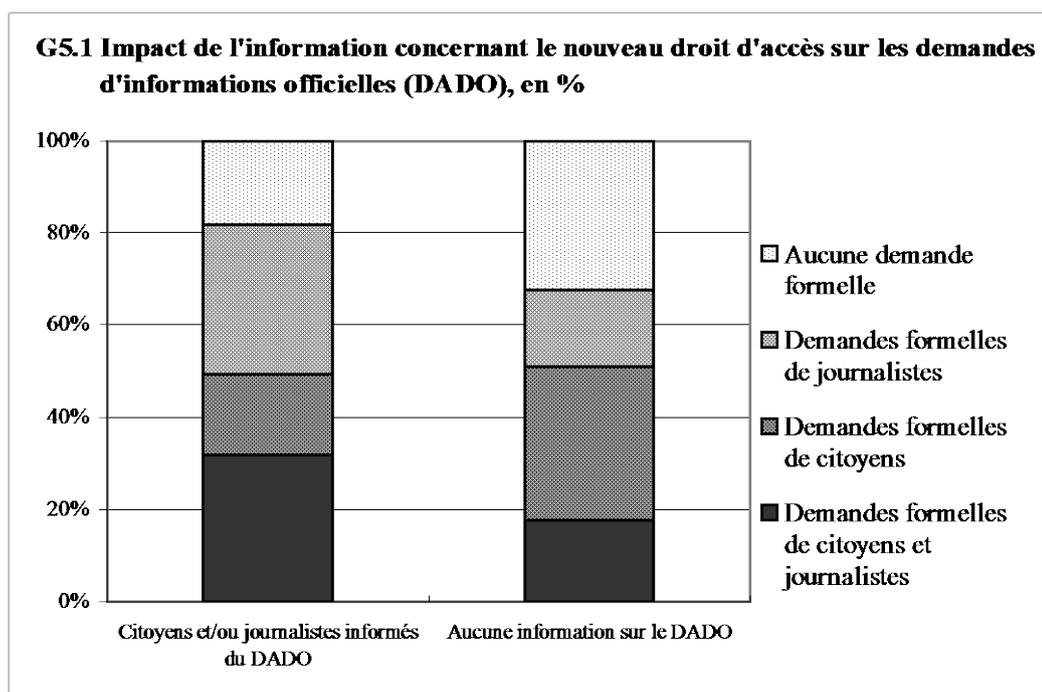
Le graphique G4.1 ci-dessous illustre l'effet de la signalisation des documents accessibles sur la part de communes ayant reçu une ou plusieurs demandes des citoyens et/ou des journalistes. Nous constatons que les communes qui mettent un répertoire des informations accessibles à disposition du public, ont été d'avantage sollicitées au moins une fois par des demandes, ce qui confirme notre hypothèse 2.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



Le graphique G5.1 montre que la proportion de communes n'ayant reçu aucune demande formelle est plus élevée parmi les communes qui n'ont pas informé ni les citoyens, ni les journalistes du droit d'accès à des documents officiels. Cela confirme l'hypothèse de l'importance de l'information sur l'information, déjà mise en évidence lors de la confirmation de l'hypothèse 2.

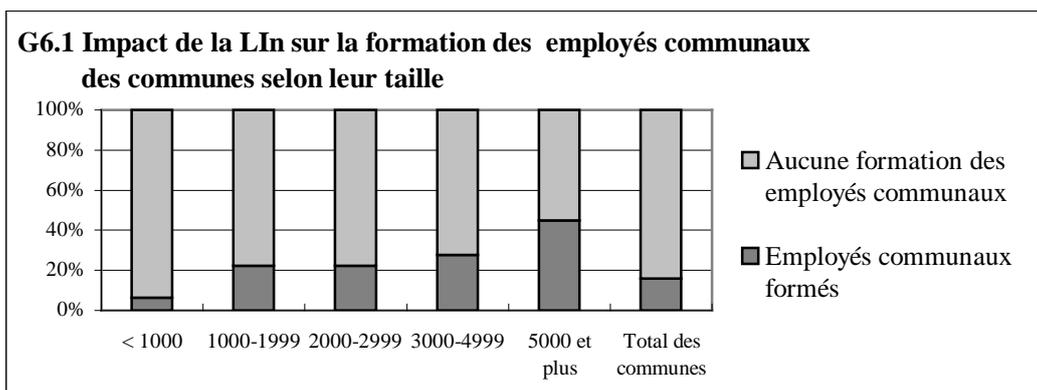
3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



3.1.3.3 *Impact du principe de la publicité sur les émetteurs d'information officielle*

Le graphique G6.1 montre les implications du nouveau principe de la publicité sur les administrations. Nous constatons qu'à peine plus de 15% des communes ont ressenti le besoin de former leurs employés à l'application du principe de la publicité. La plupart d'entre eux ont suivi des cours destinés aux secrétaires communaux au cours desquels le sujet du principe de la transparence a été abordé. Si globalement, le nouveau principe a eu peu d'effet sur la formation des employés, le graphique montre tout de même un effort de formation particulier entrepris au sein des grandes communes de taille 5, puisque dans près du 50% d'entre elles, les employés ont reçu une formation spécifique. Il apparaît clairement que plus les communes sont de petites tailles, moins leurs employés ont été formés au principe de la publicité. Les tâches des petites communes sont plus limitées donc elles offrent aussi moins de documents accessibles au public.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



La question sur la création de postes supplémentaires au sein des administrations communales n'est pas représentée graphiquement ici car seule la commune de Berne a créé un poste de webmaster suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'information du public. Il est clair que ce poste sert avant tout l'information active.

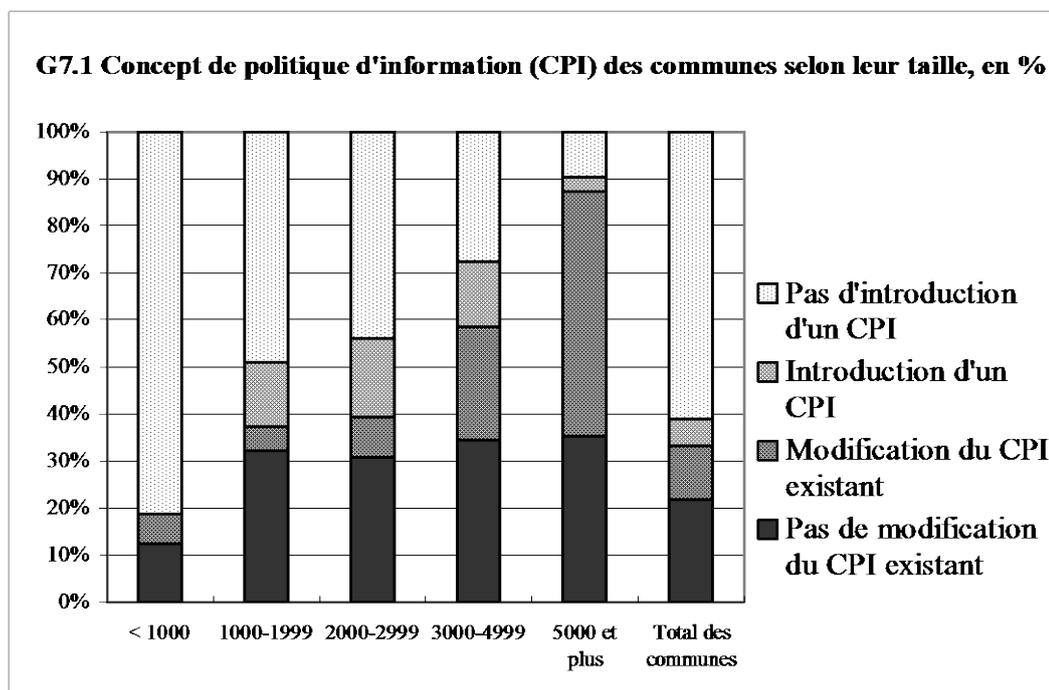
3.1.4 Présentation des résultats sur l'information active

Le graphique G7.1 montre que sur un total des 400 communes, plus de 60% n'avaient pas de concept de politique d'information avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'information du public (LIn) et ne l'ont pas introduit par la suite. Moins de 10% des communes ont introduit un concept suite à l'entrée en vigueur de la LIn, tandis que les communes restantes (environ 30% du total), qui bénéficiaient déjà d'un concept, l'ont soit modifié, soit conservé tel quel.

Dans les communes de moins de 1000 habitants la mise en vigueur de la LIn n'a pas engendré d'introduction d'un nouveau CPI. Tandis que dans les communes de tailles 2, 3 et 4, on observe une introduction de CPI dans 10 à 15% des cas. Dans les communes de plus de 5000 habitants, qui étaient déjà nombreuses à posséder un CPI (près de 90%), l'impact de la LIn n'a pas été très important. Notons toutefois qu'environ 50% des communes de cette taille ont modifié leur CPI suite à l'entrée en vigueur de la LIn.

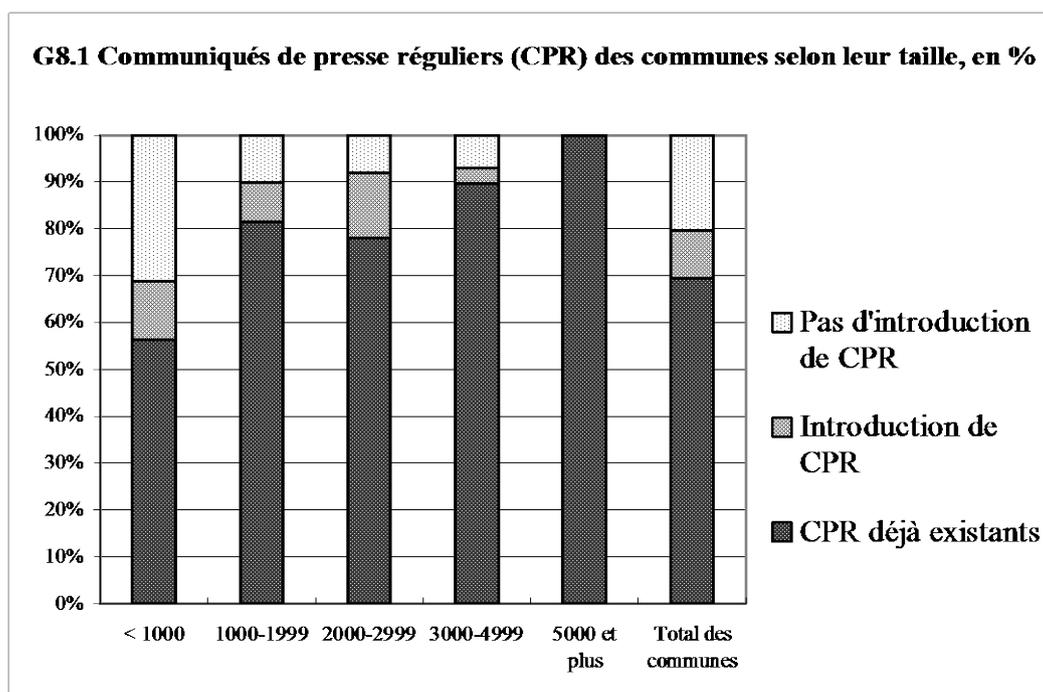
3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

Il est à relever que les communes de Berne pratiquaient déjà une politique d'information active qui touchait une grande partie de la population bernoise (près de 70%) avant l'introduction de la LIn (voir tableau T7.2 en annexe 8).



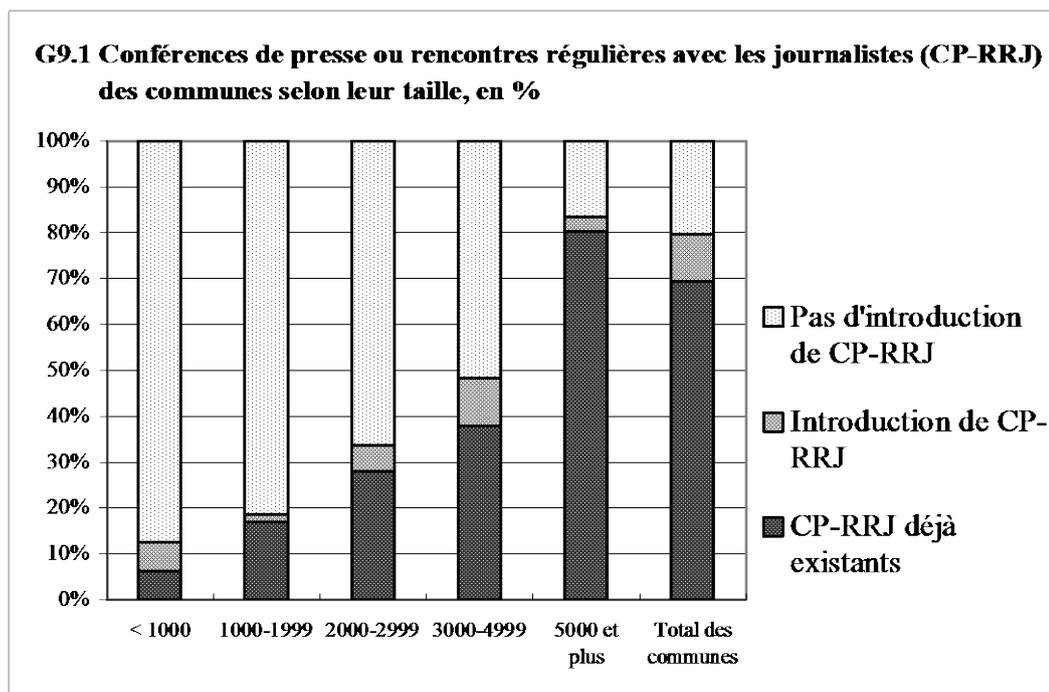
La politique d'information active des communes bernoises est mise en évidence par le graphique G8.1. En effet, le 70% des communes diffusaient déjà des communiqués de presse réguliers avant l'introduction de la LIn. Cette proportion est toutefois un peu moins élevée dans les communes de plus petites tailles.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



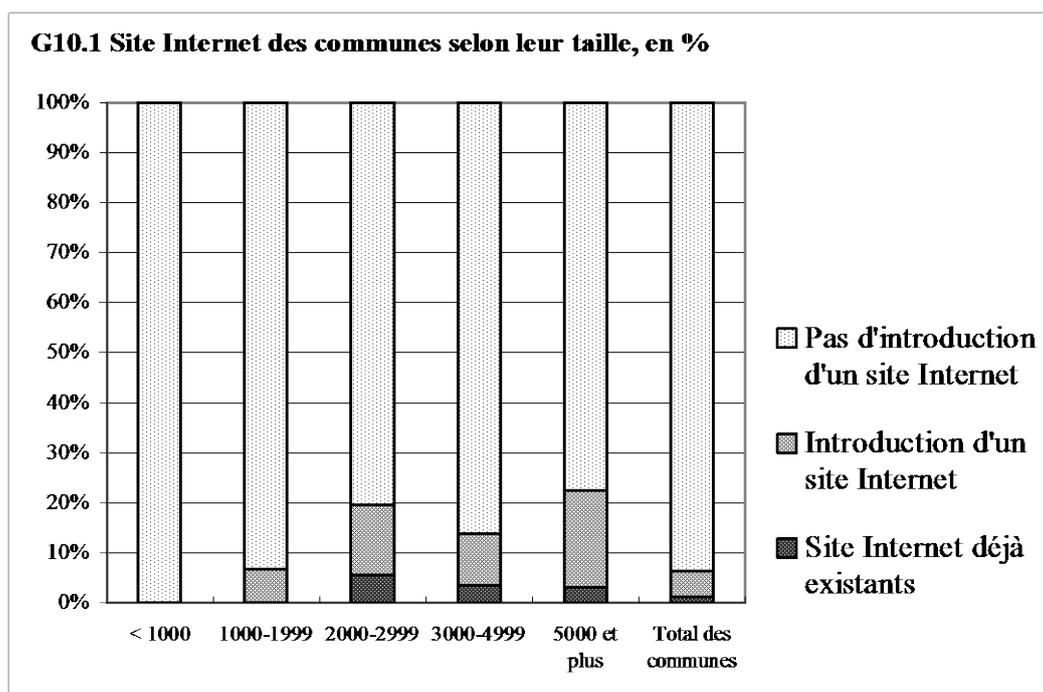
La proportion de communes qui ont introduit des conférences de presse ou des rencontres régulières avec des journalistes suite à l'entrée en vigueur de la LIn est relativement faible (voir graphique G9.1). Dans les grandes communes cela s'explique par le fait que ce type de politique active était déjà courant. Alors que dans les petites communes, nous considérons comme normal un faible recours à ce type d'instrument.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



En ce qui concerne l'information active que les communes diffusent directement au public, le graphique G10.1 montre que l'impact de la LIn se situe entre 7% et 19% selon la taille des communes.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne



3.2 L'information du public par les Directions cantonales

3.2.1 Présentation des résultats sur l'information passive

Le questionnaire distribué aux sept Directions du canton de Berne livre les résultats suivants :

La Direction des finances a reçu très peu de demandes, mais elle n'est pas en mesure d'en citer le chiffre exact. La plupart des demandes ont été rejetées pour motif de perturbation du processus de décision ou protection de la sphère privée.

La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques n'a pas reçu de demandes formelles de consultation de document.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

La Direction de l'économie publique a été la Direction la plus sollicitée par les citoyens, puisqu'elle a reçu 20 demandes de consultation de documents. Toutes ces demandes ont été acceptées. Elle n'a par contre reçu aucune demande de la part des journalistes.

La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie nous a communiqué qu'elle a eu des demandes de consultation de documents de la part des citoyens et des journalistes, mais elle ne peut pas en communiquer le nombre. Elle a refusé l'accès à certains de ces documents pour motifs de perturbation du processus de décision, de travail disproportionné occasionné à l'autorité et protection de procédure administrative ou judiciaire non closes.

La Direction de la police et des affaires militaires a reçu environ 5 demandes de consultation de documents en 3 ans et demi, de la part de citoyens. Elle nous reporte également 5 autres demandes similaires de la part des journalistes. Sur l'ensemble de ces 10 demandes, 7 ont fait l'objet d'un refus, pour motifs de perturbation du processus de décision de l'autorité, de protection des données et de protection de la personnalité.

Nous n'avons pas reçu les questionnaires en retour de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et de la Direction de l'instruction publique.

Ces résultats sont semblables aux grandes tendances déjà observées dans les communes : le nombre de demandes est faible et il est plus élevé chez les citoyens que chez les journalistes, du dans la Direction de l'économie publique. La Direction de la police et des affaires militaires a eu un taux de refus de 70%, ce qui montre que sur les thèmes politiquement sensibles, la question de la définition du document et des limites de son accessibilité peut jouer un grand rôle.

En ce qui concerne l'information sur l'information, il n'existe pas de système d'enregistrement des documents (signalisation). D'autre part, le canton a informé le public de son nouveau droit d'accès par le biais de communiqués de presse et d'une conférence de presse, au moment de l'entrée en vigueur de la Lln. Il n'y a

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

pas eu d'autres moyens d'information mis en œuvre, tels que des campagnes d'affichage, comme celles organisées en Suède.

3.2.2 Impacts de l'information active sur les autorités cantonales

Ces différentes directives, bien qu'elles soient assez générales semblent avoir eu un effet sur l'information active des autorités cantonales. Ainsi, le chef du service d'information cantonal rapporte que dans différentes Directions, " la loi sur l'information a donné le signal d'une remise en question de la pratique suivie jusque-là. Quelques Directions se sont dotées d'une stratégie de l'information entièrement nouvelle " ⁵⁶. Il ajoute que " l'information sur les activités du gouvernement et de l'administration cantonale est diffusée plus rapidement, conformément au mandat législatif ; en règle générale, les décisions sont portées à la connaissance de l'opinion publique dès leur adoption. Il en a résulté que les conférences de presse et les communiqués de presse doivent être préparés plus tôt. C'est pourquoi de nombreux services ont suivi l'exemple et inscrit en permanence l'information du public à l'ordre du jour de leurs conférences internes " ⁵⁷. Les informations sur le traitement des interventions parlementaires par le gouvernement sont également plus rapidement rendues publiques qu'auparavant, car les documents y relatifs sont en général publiés la même semaine que celle où la décision a été prise.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi en 1995, l'information a été plus centralisée. L'Office d'information cantonal se charge d'organiser les conférences de presse et de diffuser les informations relatives aux séances du gouvernement, tandis que les Directions sont avant tout responsables de répondre aux questions des médias qui portent sur leurs activités spécifiques. Cette organisation a permis une meilleure coordination de l'information entre les Directions.

⁵⁶ U. Scheidegger, Le point de vue des médias, in Le principe de publicité : un bilan après 365 jours, Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1996, page 19.

⁵⁷ Idem.

3 Les impacts de la loi sur l'information du public dans le canton de Berne

Auparavant, après chaque séance du gouvernement et en l'absence de conférences de presse régulières, chacun de ses membres se chargeait de répondre aux questions des journalistes, qui concernaient les dossiers de leur Direction. Dans certains cas, un membre du gouvernement sachant qu'il risquait d'être en proie à des questions délicates, refusait de répondre aux appels des journalistes, afin d'éviter de devoir s'expliquer. La nouvelle organisation de l'information active a permis de parer à de telles "pannes" d'information.

3.3 La situation actuelle dans les autres cantons

Dans le canton de Zoug, une ordonnance de 1858 - publiée dans le recueil systématique des lois zougaises il y a dix ans - autorise la population à consulter les documents administratifs. Mais cette loi est en réalité tombée en désuétude en raison d'un manque de demandes de la part de la population, qui semble ignorer son existence. De plus, l'administration cantonale zougaise n'a pas fait preuve d'une grande volonté à promouvoir la transparence.

Les cantons de Bâle-Campagne, de Soleure et d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'accordent pour leur part qu'un droit de regard limité sur les documents administratifs. Ils ne garantissent le droit de consulter les documents officiels qu'en présence d'un intérêt digne de protection, c'est-à-dire que l'accès à ces sources d'information n'est autorisé que si l'on peut justifier l'intérêt que l'on a à en disposer. Au contraire de la jurisprudence suédoise, la simple curiosité ou l'intérêt pour la "chose publique" ne constituent donc pas des justifications reconnues. Cette obligation de faire valoir un intérêt digne de protection complique la procédure d'accès et elle affaiblit la portée du droit d'accès.

D'autres cantons se préparent à introduire une nouvelle loi sur l'information qui promouvra la transparence. C'est le cas du canton de Vaud et de celui du Tessin.

4. Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

4.1 *La transparence de l'information officielle au niveau fédéral : une idée discutée depuis 20 ans!*

Depuis près de 20 ans, de nombreuses voix se sont élevées en faveur d'un renversement de situation, c'est-à-dire de garantir juridiquement le droit à être informé. Selon les partisans d'une plus grande transparence de l'information, il s'agirait de tout rendre public, sous réserve d'une disposition instaurant explicitement le secret. A cet effet, il serait nécessaire d'avoir une loi fédérale qui établisse le régime de la publicité sous réserve du secret.

La notion de transparence de l'information officielle et de régime de la publicité au niveau fédéral trouve sa source dans les interventions parlementaires déposées auprès du Conseil fédéral entre 1980 et 1997.

En 1982, un premier conseiller aux Etats (Julius Binder) s'exclame " Je souhaite qu'il n'existe plus, dans notre belle maison suisse, de chambres noires secrètes. Je souhaite que les fenêtres et portes soient un peu ouvertes pour que le citoyen puisse voir comment se déroulent les processus de décisions politiques " (" Die Schweiz darf keine Dunkelkammer sein ", in Tages-Anzeiger, 5 avril 1982).

Les dernières interventions parlementaires en faveur de la transparence de l'information sont très récentes, puisqu'elles datent de 1997. Deux conseillers nationaux et la Commission de gestion du Conseil national ont successivement déposé des motions en faveur de l'introduction d'un régime de transparence au sein de l'administration fédérale⁵⁸.

⁵⁸ motion Peter Hess, " Régime de la transparence et réserve du secret au sein de l'administration, 11 mars 1997, motion Vollmer, " Inscription du principe de la transparence dans une future loi sur l'information ", 19 mars 1997, motion de la Commission de gestion du Conseil national, " Régime de la transparence au sein de l'administration ", 29 mai 1997.

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

Dans sa motion du 11 mars 1997, le conseiller national Peter Hess a demandé au Conseil fédéral "de soumettre au Parlement un projet de loi fédérale instituant pour l'administration fédérale, le principe de la publicité sous réserve du secret. L'information sur les questions d'intérêt général est une condition importante pour l'exercice du droit de vote et l'éligibilité, pour le bon déroulement des travaux parlementaires et pour la formation de l'opinion publique". Peter Hess souligne ensuite qu'une plus grande transparence de l'Etat et de l'administration permettrait de gagner la confiance des citoyens et des professionnels des médias. Pour lui, l'institution du principe de la publicité sous réserve du secret aurait une portée politique éminente à l'échelle fédérale, car il permettrait d'améliorer les relations entre l'administration et le public sur le plan psychologique, notamment avec les services administratifs, qui usuellement répugnent à assurer la transparence.

Les deux autres motions déposées en début d'année 1997 (Vollmer et Commission de gestion du Conseil national) font échos à celle de Hess, en demandant au Conseil fédéral d'examiner la question de la transparence de l'information au niveau fédéral dans les plus brefs délais.

La Commission de gestion du Conseil national a également effectué une recherche approfondie sur les lacunes d'information dans le cadre de deux affaires récentes, (affaires Nyffeneger et maladie de la vache folle ou de Creutzfeldtjakob). Son rapport⁵⁹ fait état de deux types de lacunes : non seulement le manque de transparence de l'administration mais également celui qui a trait aux processus décisionnels du Conseil fédéral

La Commission relève que "l'absence d'un régime de transparence au sein de l'administration est une lacune structurelle qui se fait tout particulièrement sentir en situation de crise (cette absence se fait également sentir en situation normale)". Elle déplore que le Conseil fédéral ait renoncé à proposer l'introduction du principe de la transparence dans le cadre de la réforme de la

⁵⁹ Rapport de la Commission de gestion du Conseil national, *Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires*, 29 mai 1997.

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

constitution. Il s'était en effet déjà penché sur cette question et avait proposé une disposition en vertu de laquelle les autorités fédérales devaient garantir la transparence de leurs activités ainsi que l'accès de toute personne aux documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Etant donné les divergences d'opinion rencontrées lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a fini par renoncer complètement à soumettre des variantes dans le projet de constitution.

En ce qui concerne les processus décisionnels du gouvernement, elle conclut que les problèmes d'information surviennent toujours dans les situations où l'on veut empêcher la transparence. Dans les affaires Nyffeneger et maladie de la vache folle, le public et les médias ont manifesté un grand intérêt à être informés au sujet des processus de prise de décision au sein du gouvernement, qui s'efforce, en vertu du principe de collégialité, de donner une apparence de front uni. Mais il arrive toujours que des informations sur des opinions plus ou moins divergentes du Conseil fédéral deviennent publiques, ou même que des membres du Conseil fédéral eux-mêmes expriment publiquement des avis qui divergent de la position du collège gouvernemental. Comme le relève la Commission de gestion du Conseil national, la publication d'avis dissidents provoque souvent des discussions au sein du public, qui concernent moins les avis eux-mêmes que le manque d'unanimité du Conseil fédéral, qui devient alors le centre de controverses. Le public et les médias semblent toujours partir du principe que le Conseil fédéral doit faire preuve d'unanimité. Etant donné qu'il s'agit d'un gouvernement fondé sur le système de concordance qui intègre l'opposition, il est pourtant normal que les décisions ne soient pas toujours prises à l'unanimité. Mais pour les citoyens et les médias, l'impression que ce ne devrait pas être le cas domine malgré tout et dans ce genre de situations, plus personne ne tient compte du fait que le Conseil fédéral est constitué de sept personnes issues de quatre partis et " on ferme avec force le couvercle du principe de la collégialité sur le processus décisionnel du Conseil fédéral. Les membres du gouvernement qui sortent du moule ou les indiscretions publiées (certaines parfois délibérément) qui révèlent des divergences d'opinion sont souvent ressenties et commentées de manière négative ".

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

La Commission relève alors que "cette façon d'appréhender l'information liée à une appréciation identique du principe de collégialité gouvernementale ne contribue guère à donner une image intelligible, transparente et juste, ni du Conseil fédéral, ni de ses activités".

En réponse à ce problème, la Commission préconise donc une plus grande transparence quant aux processus décisionnels car "il est possible que les décisions du Conseil fédéral, en particulier celle qui concernent des affaires complexes puissent être plus facilement comprises du public si les arguments qui ont convaincu le Conseil fédéral (unanimentement ou majoritairement) et les motifs qui ont plaidé contre sa décision étaient présentés publiquement. Avec une pareille transparence, l'aspect prétendument dramatique des opinions contradictoires des membres du Conseil fédéral perdrait son aspect sulfureux. La publication d'éventuels désaccords au sein du Conseil fédéral révélés par indiscrétion perdrait tout son intérêt pour les médias, puisque les avis contradictoires des membres du gouvernement seraient de toute manière publiés". La pratique de rendre publique les arguments contraires existe déjà en Suisse, dans le canton de Soleure et pour certains tribunaux (partiellement pour le Tribunal fédéral par exemple), qui siègent publiquement.

Parallèlement aux incitations parlementaires et aux travaux de la Commission de gestion du Conseil national, les professionnels de l'information et de la communication se sont également prononcés en faveur d'une plus grande transparence de l'information officielle.

En 1988, dans sa recherche sur l'information officielle, Monika von Sury relève qu'une " politique d'information transparente de l'administration publique devient un impératif absolu pour une démocratie digne de ce nom ".

C'est également à cette époque que naît le projet de loi fédérale sur la publicité des activités de l'administration fédérale, proposé en 1982 par la Commission d'experts pour une conception globale des médias, resté lettre morte jusque-là.

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

Lors de son assemblée annuelle de 1996, la Conférence suisse de l'information dans les administrations publiques (COSIAP)⁶⁰ demande au Conseil fédéral d'introduire le principe de la publicité sur le plan fédéral. Les membres de la Conférence adoptent une résolution à l'adresse du Conseil fédéral lui demandant de s'engager avec détermination en faveur de l'inscription du principe de la publicité dans la Constitution dans le cadre des prochains débats parlementaires sur la révision de la Constitution fédérale. La COSIAP se réfère en particulier aux expériences réalisées par le canton de Berne. Elle considère qu'une base constitutionnelle pour le principe de la publicité est une condition sine qua non pour une activité administrative crédible et qui s'inscrit dans toute la transparence souhaitable.

En décembre 1997, face à l'insistance de certains parlementaires, des professionnels de l'information et en raison des expériences douloureuses récentes en matière d'information dans le cadre des affaires Nyffeneger et maladie de la vache folle, le Conseil fédéral a finalement accepté les motions Hess, Vollmer et celle de la Commission de gestion du Conseil national. Il a reconnu la nécessité d'introduire le principe de la transparence au niveau fédéral. Toutefois, aucun délai n'a encore été fixé pour la présentation du projet et le Conseil fédéral estime que si principe il doit y avoir, alors ce doit être avec "prudence"⁶¹.

Le Conseil fédéral définit dès lors le principe de la transparence comme une garantie juridique de la publicité des affaires et des documents de l'administration fédérale. Cela signifie que sous certaines réserves, quiconque pourrait exiger des informations ou la consultation des documents de l'administration. Une loi d'exécution énoncerait les domaines et les catégories de dossiers qui feraient exception à ce nouveau droit. La notion de transparence de l'information mentionnée dans ce communiqué de presse ne porte apparemment que sur les

⁶⁰ La COSIAP regroupe 120 représentants de la Confédération, des cantons, des communes et de la principauté du Liechtenstein. Elle constitue un forum d'échanges et sert avant tout à la formation continue des responsables d'information.

⁶¹ Communiqué de presse de la Chancellerie fédérale, Régime de la transparence : en principe oui, mais avec beaucoup de circonspection, 15 décembre 1997.

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

documents fournis par l'administration, tandis que la question de la transparence de ses processus décisionnels n'y est pas du tout abordée, en dépit des recommandations de la Commission de gestion du Conseil national, qui sont pourtant fondées sur des cas de figure très concrets !

4.2 Conclusion et recommandations

Nous abordons la conclusion par un constat positif : l'information active est très développée dans le canton de Berne, tant au niveau de ses Directions que de ses communes. Les journalistes sont informés régulièrement par des communiqués et des conférences de presse quant aux intentions et décisions de leurs autorités.

Par contre, force est de constater que l'information passive, soit le principe de la publicité, souffre encore de ce qu'on pourrait appeler quelques erreurs de jeunesse. A la décharge du canton de Berne, il est aisé de comprendre que dans un premier temps, au vu des résistances auxquelles le gouvernement bernois a dû faire face lorsqu'il a proposé l'introduction du principe de la publicité, il a dû se contenter d'un principe de la publicité global, qui ne puisse pas être perçu comme une surcharge de travail potentiel par les administrations cantonales et communales. Il est probable que la loi sur l'information du public et la transparence n'auraient jamais vu le jour si la législation avait été dès le départ plus détaillée et donc plus contraignante pour les diffuseurs d'information officielle.

En ce qui concerne les lacunes du principe de la publicité, nous avons constaté que son impact sur les journalistes et les citoyens est faible, bien que la loi sur l'information du public soit en vigueur depuis plus de trois ans. S'il est vrai, comme le prétend le canton de Berne dans son bilan du principe de la publicité après 365 jours⁶², que la population n'a pas éprouvé le besoin de prendre d'assaut les services publics partiellement en raison de son manque d'intérêt pour la chose publique, nous avons toutefois pu montrer que d'autres facteurs

⁶² Le principe de la publicité: un bilan après 365 jours, Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1996.

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

jouent également un rôle important dans ce phénomène de désaffection. Ainsi, nous avons pu montrer que sans " information sur l'information ", c'est-à-dire sans signalisation des documents accessibles par exemple dans des registres, les demandes de la part des journalistes et des citoyens sont encore plus faibles que s'ils disposent d'information sur ce qui est accessible. En l'absence " d'information sur l'information " comment pourrait-on en effet avoir idée de ce qu'il serait intéressant de consulter.

L'enquête menée auprès des communes bernoises nous a permis de déceler un autre type de lacune de " l'information sur l'information ". En effet, 60% des communes – ce qui représente 54% de la population bernoise - n'ont pas pris la peine d'informer leur population de leur nouveau droit d'accès à des documents autrefois secrets. 54% de la population du canton de Berne, n'a donc reçu aucune autre information que celle diffusée par le canton. Or nous avons vu que cette information joue un rôle important, puisque les communes qui ont informé le public de leur nouveau droit d'accès ont été plus souvent sollicitées par au moins une demande. Il est donc regrettable que le canton n'ait pas mis des moyens d'information du public à disposition des communes. Une campagne d'affichage sur le thème " Tu as le droit de participer et de contrôler les activités de l'Etat : le principe de publicité te donne ce droit " aurait probablement porté ses fruits.

La distinction des demandes des journalistes et des citoyens a permis de mettre en évidence que les journalistes font moins usages de leur droit d'accès que les citoyens. Il est évident que la lenteur des procédures est telle, qu'elle rend ce nouveau droit pratiquement inutile pour les médias qui travaillent sous la pression constante du temps.

Nous l'avons vu, le canton de Berne ne fixe pas le contrôle des activités de l'Etat pour objectif à la transparence. Il est vrai sous sa forme actuelle, le principe de la publicité ne peut être utilisé comme instrument de contrôle des activités de l'Etat, puisque les journalistes ne font pas usage de ce droit à l'information. Or ce sont précisément eux qui exercent ce rôle de surveillance. Le principe de la publicité est à l'heure actuelle privé de l'un de ses objectifs les plus capitaux. Pourquoi

4 Le principe de la publicité au niveau de la Confédération

donc ne pas faire du principe de la publicité un instrument de contrôle des activités de l'Etat comme c'est le cas en Suède ?

Les lacunes décrites dans cette étude réduisent considérablement l'impact de la loi sur l'information du public en ce qui concerne l'information passive, ce qui nous autorise à faire les recommandations suivantes aux autorités qui souhaiteraient introduire un principe de la publicité qui ait des effets sur ses groupes cibles :

- Définir aussi précisément que possible ce qu'on entend par document officiel accessible au public.
- Faciliter l'accès aux documents en rendant leur enregistrement obligatoire, selon une logique commune à toutes les administrations fédérales ou au sein d'un même canton.
- Définir aussi clairement que possible les bénéficiaires de ce droit à l'information et les autorités soumises au principe de la transparence.
- Instaurer une voie de recours commune à tous les documents, quel que soit leur contenu.
- Instituer un ombudsman de la justice, qui puisse formuler des recommandations à l'égard des administrations qui font l'objet de demandes ou de recours.
- Préciser les limites particulières de la transparence en matière de données électroniques. Ces limites ne doivent en aucun cas être restrictives pour les autres types de documents officiels.

Interviews et bibliographie

Interviews

M. Clavien, chef du service d'information du Valais

U. Scheidegger, chef de l'Office d'information du canton de Berne

D. Kettiger, chef du service juridique de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne

J. Wichtermann, collaborateur au service des communes du canton de Berne

M. Siegenthaler, préposé à la protection des données du canton de Berne

D. Barrelet, journaliste et président de l'AIEP

H.-G. Nussbaum, juriste à l'office fédéral de la justice

Bibliographie

Bertil Cottier, *La publicité des documents administratifs*, Comparativa, Genève, 1982.

Benoît Couchepin, *La politique d'information du Conseil fédéral de 1945 à 1968*, Mémoire de licence, 1991.

Heinz-Dietrich Fischer, *Regierungssprecher: zwischen Information und Geheimhaltung*, Bibliothek Wissenschaft und Politik, Köln, 1981.

Raimund E. Germann, *Administration publique en Suisse: l'appareil étatique et le gouvernement*, volume 1, Haupt, Berne, 1996.

Jacques Gerstlé, *La communication politique, Que Sais-je?*, Presses universitaires de France, 1992.

Laurent Goetschel, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz*, Haupt, Berne, 1992.

N. Herlitz, *Le droit administratif suédois*, RISA, 1953.

Peter Knoepfel, *Analyse comparée de politiques publiques*, Support de cours et dossier de travail, idheap, 1995, Chavannes-près-Renens.

Charles-Albert Morand, *Les instruments d'action de l'Etat*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991.

Interviews et bibliographie

- Monika von Sury, *L'information officielle en question*, Editions Vogt-Schild, Soleure, 1988.
- Jean-Marie Van Bol, *Les relations publiques - Responsabilité du management*, Editions Labor, Bruxelles, 1983.
- P. Watzlawick, J. Helmick-Beavin, D. Jackson, *Une logique de la communication*, Seuil, Paris, 1972.
- P. Zémor, *La communication publique*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, Paris, 1995.
- Les RP sous la loupe des journalistes économiques*, in: Profil romand, Bulletin d'information interne, Groupe Romand de la Société suisse des relations publiques, no 35/36, décembre 1985.
- "Public Relations" dans l'administration publique*, Publication de la Société Suisse des Sciences Administratives (SSSA), A. Taugwalder, 1995.
- Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat und Verwaltung*, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsarbeit (AGÖ) an den Bundesrat, 1994.
- Lignes directrices régissant les relations publiques de la Confédération* (Lignes directrices RP), Chancellerie de la Confédération, 1995.
- Handbuch der Information*, Konferenz der Informationschefs, Schweizerische Bundeskanzlei, Informationsdienst, 1979.
- Public-Relations-Verträge in der Bundesverwaltung*, Service de contrôle administratif du Conseil fédéral, Rapport au Conseil fédéral, Berne, 1993.
- Rapport de la Commission de gestion du Conseil national, *Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information lors de situations extraordinaires*, 29 mai 1997.
- Le principe de la publicité: un bilan après 365 jours*, Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1996.

Interviews et bibliographie

Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi sur l'information du public (Loi sur l'information; LIn), Berne, 25 mars 1992.

Guide concernant la consultation des dossiers dans les communes, Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1994.

