

L'accès de la société civile aux documents de
l'administration par les lois sur la transparence et l'accès à
l'information

Martial Pasquier

Professeur

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, IDHEAP

martial.pasquier@idheap.unil.ch,

T +4121 557 40 80, F +4121 557 40 09

Philomène Meilland

Collaboratrice scientifique

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, IDHEAP

philomene.meilland@idheap.unil.ch

T +4121 557 40 85, F +4121 557 40 09

Jean-Patrick Villeneuve

Assistant d'enseignement et de recherche

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, IDHEAP

jean-patrick.villeneuve@idheap.unil.ch

T +4121 557 40 88, F +4121 557 40 09

Résumé

Le concept de transparence s'est imposé au cours des dernières décennies comme une nécessité pour accroître la bonne gouvernance des organisations avec notamment pour objectifs d'améliorer les relations entre Etat et société civile et d'encourager la co-participation des citoyens au développement des politiques publiques. Ce principe de transparence est ancré dans les lois sur l'accès à l'information, en vigueur dans environ 70 pays, qui donnent à tout individu le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir justifier le motif de sa demande. Cette contribution montre que l'existence d'une législation sur la transparence ne suffit pas à elle seule à rendre le principe effectif et à concrétiser ses objectifs envers la société civile.

La législation sur la transparence renverse l'une des règles de base du fonctionnement traditionnel de l'administration, jusque là habituée au secret, et nécessite ainsi un changement culturel aussi bien de la part de l'administration que chez les citoyens. Pourtant, force est de constater que les administrations restent très souvent réticentes à divulguer l'information qu'elles détiennent, comme le montre la typologie élaborée sur la base d'une revue de cas internationaux. Cette dernière a ensuite été appliquée au cas suisse. Cette étude de cas est particulièrement intéressante puisqu'au-delà des réticences de l'administration, elle met également en évidence le faible taux d'utilisation de la loi par la société civile. La mise à jour de ces mécanismes d'entrave à la transparence permet d'élaborer des recommandations pour réduire les résistances et stimuler l'essor d'une plus grande transparence de l'administration, afin qu'elle devienne un réel outil pour la société civile.

Mots-clés : transparence, accès à l'information, société civile, résistances au changement

1. Introduction

La transparence de l'action gouvernementale et des administrations publiques est devenue une exigence démocratique inscrite dans de nombreux pays dans des lois sur l'accès à l'information. Ces lois définissent les modalités d'accès à l'information détenue par l'administration. Elles donnent à tout individu le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir de l'information de la part des autorités sans devoir justifier le motif de sa demande.

L'un des principaux buts de la législation sur la transparence est d'améliorer les relations entre Etat et société civile, en favorisant notamment la participation de cette dernière au développement et à la conduite des politiques publiques. Dans quelle mesure les lois sur l'accès à l'information permettent-elles de concrétiser ces objectifs ?

Après une brève présentation du concept de transparence et des motifs de son développement dans les politiques publiques, cette contribution montre que les organisations publiques restent très souvent réticentes à divulguer de manière spontanée et volontaire des informations, alors qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne le justifie. Ce constat est approfondi à l'aide d'une typologie de ces comportements de résistance au changement, élaborée sur la base de l'étude de plusieurs cas internationaux, puis confrontée à l'application de la transparence dans l'administration fédérale suisse.

2. Le concept de transparence

2.1. Définition, origine et développement du concept de transparence

En dépit des nombreuses évocations de la transparence, aussi bien dans les discours officiels que dans la littérature scientifique, il est difficile d'en trouver une définition de référence (Hood, 2006 ; Kaufmann, Bellver, 2005). Dans son acception littérale, la transparence est ce qui permet de voir au travers de quelque chose (Blomgren, Sahlin, 2007), de voir ce qui se passe à l'intérieur de quelque chose (Naurin, 2006). Cette définition n'est pas directement transposable à la transparence gouvernementale, puisqu'aucune organisation ne permet au public d'accéder directement à ses locaux, de consulter librement ses fichiers ou encore d'assister à ses réunions de direction pour voir tout ce qu'il s'y trame.

Dans ce contexte, la transparence correspond certes à l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation à des tiers, qu'ils soient ou non impliqués dans celle-ci (Florini, 1998), mais se réfère plutôt à la mise à disposition par le gouvernement d'informations au sujet de ses actions et décisions, comme la définit Hood : « government

according to fixed and published rules, on the basis of information and procedures that are accessible to the public and (in some usages) within clearly demarcated fields of activity » (2001).

Elle repose sur un droit non négociable qui est le droit de savoir (Fung et al., 2003; Open government, 2004; Pope, 2003). Ce droit est notamment à la base de concepts tels que l'« accountability » (ou imputabilité) et de légitimation des forces publiques (Naurin, 2002).

Les origines du concept de transparence et de son application aux organisations publiques sont à trouver autant dans les réflexions de natures philosophique, épistémologique, économique et politique (Habermas, 2003; Mills, 1961; Popper, 1949). Mills considérait déjà en 1859 que de mettre les arguments sur la place publique était un bénéfice inconditionnel et donnait l'assurance de départager les bons et les mauvais arguments. Globalement, la transparence est directement liée à la construction des Etats démocratiques modernes (Stiglitz, 1999) et à la remise en question des modèles bureaucratiques traditionnels dans lesquels la relation entre l'administration et l'administré était fondée sur l'unilatéralité et la dépendance (Chevallier, 1988; Cottier, 2001; Hood, 1991).

Plus précisément, quatre raisons expliquent le développement de ce concept et des pratiques correspondantes. Tout d'abord, la transparence doit être comprise dans une logique d'échange d'informations. Dans nos sociétés et pour l'accomplissement de ses diverses tâches, l'Etat demande de plus en plus d'informations aux citoyens (questionnaires, formulaires, etc.). Dans le même temps, l'information prend une valeur croissante. En effet, dans un contexte de société dite de l'information et avec la révolution dans les moyens de communiquer, l'information se transforme. D'une ressource essentielle à la bonne gestion des administrés, elle est devenue une ressource publique indispensable (Juillet and Paquet, 2001). Or, on observe une forte asymétrie entre les informations détenues par les administrations (en nombre et en valeur croissants) et celles en possession de la société civile (Sanchez, 2002). En donnant la possibilité aux citoyens d'accéder librement aux informations les concernant (en Suisse, Loi sur la protection des données LPD du 19 juin 1992) et aux informations détenues par l'administration (en Suisse, Loi sur la transparence LTrans du 17 décembre 2004), on vise à atteindre un meilleur équilibre informationnel entre la société civile et les administrations.

Ensuite, la transparence a comme but d'améliorer les relations entre administrations et citoyens. Dans un contexte marqué par le problème lancinant des déficits publics (Canada, 1994; OECD, 2002, 2005), la perte de confiance dans les administrations (Van de Walle and

Bouckaert, 2003), l'exigence d'une plus grande responsabilisation des gouvernants (Savoie, 2003) et la lutte contre la corruption (Transparency international, 2004), l'accès à l'information permet d'inverser certaines de ces tendances et de rétablir des relations plus harmonieuses entre les administrations et la société civile. On vise donc à améliorer la gestion de celles-ci de par un mécanisme de pression externe et de publicisation des opérations internes (Juillet and Paquet, 2001; Reid, 2004b).

La transparence est aussi un outil favorisant la co-participation des citoyens au développement et à la conduite des politiques publiques. On observe en effet une propension croissante de la société civile à participer aux prises de décision et aux processus politiques de l'Etat (Juillet and Paquet, 2001; Lunde, 1996; OECD, 2005; Open government, 2004; Rowe and Shepherd, 2002). La participation plus active des citoyens à la gouvernance de l'Etat demande une information de plus grande qualité et en plus grande quantité. La transparence des activités de l'Etat devient dans ce contexte une condition sine qua non de la bonne gouvernance et de la participation active des citoyens aux processus politiques.

Finalement, la transparence doit être comprise comme un mode de management permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficacités organisationnelles (Caron and Hunt, 2006). Alors que la culture bureaucratique est caractérisée par le secret (Reid, 2004b), la transparence contraint les administrations à fournir les informations les concernant (comme par exemple les notes de frais ou les directives internes) et, associée à une plus grande responsabilisation des acteurs publics (accountability), à expliquer et justifier des actions entreprises (Roberts, 2004c; Sanchez, 2002).

2.2. Les formes de transparence

La transparence est un concept très large. Appliqué aux organisations publiques, il peut prendre plusieurs formes (Audria, 2004; Pasquier and Villeneuve, 2005) dont l'ensemble est aussi appelé « transparency framework » (Caron and Hunt, 2006):

- La transparence documentaire: il s'agit de l'accès à l'information détenue ou colligée par l'administration soit en lien avec une personne, soit de manière générale (LInfo, 2002; LTrans, 2004; Canada, 1985). L'information active, mise spontanément à disposition du public par exemple via internet, se distingue de l'information passive, délivrée quant à elle sur demande émanant d'un citoyen. Si elles contiennent parfois des clauses sur la diffusion proactive d'informations, les lois sur la transparence et l'accès à l'information sont

davantage prévues pour réglementer l'information passive. Il s'agit de la forme la plus répandue et la plus codifiée de transparence dans l'administration.

- La transparence organisationnelle: elle correspond à la connaissance de l'organisation et de son fonctionnement (processus, règles et critères de décision). Il s'agit non seulement de montrer ce qui est produit mais surtout comment c'est produit. Ce type de transparence s'applique aussi aux processus électoraux gérés par l'administration et à la publicité des débats de diverses commissions internes à l'administration. Aux USA par exemple, le « Sunshine Act » s'applique aux agences gouvernementales organisées sous forme collégiale (plusieurs administrations travaillant en commun) et qui ont des fonctions de réglementation. Elles sont par exemple tenues d'ouvrir leurs séances au public.
- La transparence comptable et budgétaire: elle sert à mettre en rapport l'origine des fonds et leur usage dans le cadre de l'action publique que ce soit de manière administrative via la production et le dépôt officiels des informations financières aux autorités politiques, mais aussi au travers des mécanismes de vérification externe.
- La transparence de l'action et des responsabilités administratives: il s'agit pour l'administration d'être apte à faire connaître et à expliquer le sens de ses décisions et de ses actions ainsi que de soumettre les fonctionnaires et l'ensemble de l'administration à leurs obligations.

Si ces types de transparence sont appliqués, certes de manières fort diverses, depuis longtemps dans le cadre des processus de contrôle parlementaire, et documentés de manière très large, le libre accès à toutes les informations détenues par l'administration (transparence documentaire) est plus récent. Il s'est développé, avec la multiplication des lois sur l'accès à l'information dans les années 1980 (Banisar, 2004), et demeure, à ce jour, un des aspects les moins étudiés de la transparence administrative.

D'un point de vue historique, ce sont les Suédois, avec l'instauration de leur « Loi sur la Liberté de la Presse », en 1766, qui ont été les premiers à jeter les bases du principe de l'accès à l'information gouvernementale (Duplé, 2002). Dans l'histoire récente, la Finlande fut le premier pays, en 1951, à intégrer dans ses lois le droit d'accès à l'information des citoyens. Depuis cette date, de nombreux pays ont élaboré de telles lois, que ce soit aux Etats-Unis en 1966, en France en 1978 ou au Canada en 1983. Plus récemment, de telles lois sont entrées en vigueur au Royaume-Uni (2005), en Allemagne et en Suisse (2006). A ce jour, environ 70

pays ont adopté des lois facilitant l'accès de la société civile à l'information gouvernementale (Banisar, 2006).

2.3. Les caractéristiques de la transparence documentaire

L'accès à l'information codifié dans des lois correspondantes présente plusieurs caractéristiques générales (Frankel 2001a; Banisar 2004; Canada 2003; Canada 2004):

- L'information consultable : la base de toute loi sur l'accès à l'information réside dans la possibilité donnée au citoyen de demander, sans devoir prouver ou justifier une telle demande, une information respectivement un document contenant l'information souhaitée. Or, les documents en question peuvent prendre des formes très diverses : des rapports, des notes, les protocoles de séance, un courriel postal, un courrier électronique voire même les documents non écrits comme des entretiens téléphoniques. Les lois sur l'accès à l'information doivent donc explicitement préciser les informations qui sont disponibles de celles qui ne le sont pas. Au Canada par exemple, tout courrier électronique sur le sujet demandé devra être fourni au citoyen alors qu'au Danemark, les fonctionnaires doivent noter par écrit toute information communiquée oralement pour que ces informations puissent être, le cas échéant, disponibles (Frankel 2001b). En plus du type de document, il convient encore de préciser si les règles sont valables uniquement pour les documents achevés (document final) ou aussi pour les documents en cours d'élaboration.
- Les exceptions : généralement, ces lois s'appliquent à toutes les entités gouvernementales et administratives. Cependant, des exceptions liées à la défense des intérêts supérieurs de l'Etat (relations internationales, services de sécurité) ou à ceux des citoyens (tribunaux, respect de la vie privée) sont prévues.
- L'aide fournie par l'Etat dans la recherche de l'information: étant donné la complexité des opérations gouvernementales, il est illusoire de demander aux citoyens de connaître l'ensemble des documents qui sont préparés et qui sont ainsi mis à leur disposition. Suivant les pays ou institutions, des instruments ou des guichets sont mis en place pour informer les citoyens du type de documents que le gouvernement produit. Par exemple, le règlement de l'Union Européenne stipule clairement que « chaque institution rend accessible un registre de documents. Le registre devrait être accessible sous une forme électronique. Les références des documents sont inscrites au registre sans délai. » (Communautés européennes 2003: 46)

- Le temps requis pour la délivrance de l'information: les lois ou règlements précisent généralement la durée à l'intérieur de laquelle le gouvernement, ou l'entité visée, doit répondre à la demande d'accès à l'information. Le gouvernement ne peut donc faire attendre indûment un citoyen. Cela est vital si l'on considère que les informations perdent souvent de leur valeur avec le temps (sujet hors d'actualité, vote important passé, etc).
- Le coût et les frais de la recherche: les coûts d'une demande sont clairement indiqués dans la loi. Si les frais de recherche, souvent assez importants, dépassent un certain seuil (photocopies, temps de recherche, etc.) le gouvernement se donne le droit de facturer des frais. Ces montants doivent cependant demeurer raisonnables, au risque sinon de priver certains citoyens de ce droit.
- Les procédures de recours et de surveillance: on distingue généralement entre les niveaux internes à l'administration et les possibilités de faire appel à la justice pour défendre ses droits d'accès à l'information du fait d'un refus de l'administration, pour un dépassement des délais ou pour une surcharge des frais facturés.

Si les principes des différentes lois sur la transparence sont relativement semblables d'un pays à l'autre, c'est principalement dans leur portée qu'elles varient, selon la manière avec laquelle sont définies les modalités présentées ci-dessus. La transparence documentaire est toutefois solidement ancrée dans un cadre légal et touche une variété d'organisations et des documents de toutes sortes. Mais, malgré tout, on voit se développer au sein des organismes publics des stratégies d'évitement de cette transparence (Zussman 2001).

2.4. Les résistances au changement

La transparence documentaire constitue d'une part un garant de notre système démocratique en favorisant la bonne gouvernance et en freinant la corruption¹ (Frankel 2001a; Transparency international 2004) et, d'autre part, une condition à la participation des citoyens aux processus de production des politiques publiques. Pourtant, même si les bénéfices de la transparence documentaire sont reconnus, une opposition à celle-ci demeure présente dans l'administration. Quatre raisons principales expliquent cette résistance au changement.

La première raison, de nature comportementale, correspond à la persistance de la culture du secret. Elle est issue d'une certaine tradition historique où la connaissance est accumulée sans véritable partage ce qui a pour conséquence que les gouvernants ont toujours eu tendance à

¹ Déclaration du G8 lors du sommet d'Evian en 2003.

considérer que les dossiers et autres données étaient leur propriété ou celle de l'institution, mais pas du citoyen.

La deuxième raison est institutionnelle. En effet, la culture bureaucratique des organisations est par nature hiérarchique, introvertie et opposée au risque (Reid 2004b). Afin de protéger ses ressources et d'éviter de devoir reconnaître ses erreurs mais aussi pour conserver un avantage comparatif sur d'autres organisations, les administrations sont peu enclines à divulguer l'information dont elles disposent.

Troisièmement, et c'est une raison politique, l'environnement sécuritaire lié en particulier aux attentats de septembre 2001 et la multiplicité des accords internationaux donnent de nouvelles possibilités aux gouvernants de limiter l'accès à l'information (Blanton, 2003; Mendel 2003).

La quatrième et dernière raison est de nature organisationnelle. Peu habituées à communiquer et à entretenir des rapports réguliers autres que strictement administratifs avec les citoyens, de nombreuses organisations publiques sont partiellement démunies dans la mise en œuvre de ces lois. Non seulement ces dernières et les commentaires de celles-ci restent très succincts quant aux techniques opérationnelles à développer, mais en plus les pratiques concrètes diffèrent largement d'une organisation à l'autre et peu de « bonnes pratiques » pouvant servir de référence ont été développées à ce jour.

Cette résistance au changement qui n'est pas toujours volontaire et déterminée a des répercussions non négligeables sur le processus de transparence et des objectifs recherchés. En effet, plutôt que de contribuer à l'émergence de nouveaux modèles de relations entre l'administration et les citoyens, ces comportements organisationnels tendent à réduire le degré de confiance des citoyens (renforcement de l'impression d'opacité) et à accroître les processus bureaucratiques (développement de procédures complexes pour traiter les demandes, coordination de ce traitement par la hiérarchie, décision de transmission ou non de l'information prise par l'autorité politique et pas par l'administration, etc.).

Le défi que représente la transparence en général et l'accès à l'information en particulier est énorme. Il ne représente pas moins qu'un changement culturel profond pour les organisations publiques (Juillet and Paquet, 2001). C'est un changement que l'on ne peut sous-estimer (Conseil Fédéral, 2003). Or un tel changement de culture organisationnelle ne peut découler automatiquement d'une simple réforme législative, mais doit se faire de façon incrémentale en suivant un processus d'apprentissage sur le long terme (Hall and Taylor, 1996).

3. Les comportements développés par les organisations pour restreindre l'accès à l'information

3.1. L'établissement d'une typologie

Mieux comprendre les mécanismes de résistance, les comportements organisationnels correspondants et développer des outils permettant à l'organisation d'entrer dans un processus d'apprentissage et de tirer parti des avantages procurés par la transparence administrative constitue donc un enjeu important pour permettre à l'ensemble de la société de bénéficier entièrement de ces lois.

Afin d'étudier les stratégies concrètes développées par les gouvernements et les administrations pour limiter l'accès à l'information, une revue de cas internationaux a permis de recenser un grand nombre de situations où un manque de transparence a été constaté ou observé. Quatre sources d'informations ont été utilisées : les textes de lois et leurs articles fixant les limites de la transparence (intérêts publics ou privés prépondérants), les décisions de justice ayant trait à des demandes d'information refusées ou entravées par les administrations, les nombreux rapports officiels mettant en évidence dans différents pays le manque de transparence malgré la mise en place de règles strictes (Canada 1994; Ireland, 2003; Canada 2003; Canada 2004) et enfin les travaux et publications de chercheurs (Banisar 2004; Caddy 2001; Frankel 2001a; Mendel 2002; Roberts 2002a; Zussman 2001).

Sur la base de l'analyse de ces cas, Pasquier et Villeneuve (2006b) ont développé trois critères permettant d'établir la typologie. Le premier critère a trait à l'utilisation du champ d'application de la loi. De nombreuses organisations essaient en effet d'éviter d'être soumises à la loi. Le deuxième critère concerne la légalité de la décision ou de la mesure prise par l'organisation. Bien que les gouvernants et administrations soient tenus de respecter la loi, on peut observer des cas où ils contreviennent directement à celle-ci. C'est le cas notamment où des organisations refusent de délivrer l'information demandée, détruisent des documents ou nient l'existence de ceux-ci. Finalement, le troisième critère touche aux différents moyens légaux mis en œuvre pour limiter l'accès à l'information.

Le résultat de la combinaison de ces critères est contenu dans le tableau ci-dessous.

	Non-soumis	Soumis			
	Légal	Illégal	Légal		
	Non-transparence	Transparence Déviée	Transparence entravée	Transparence laborieuse	Transparence totale
Description	Le concept de transparence ne s'applique pas. La transparence est uniquement volontaire.	Les organisations contreviennent directement à la loi (refus de participer).	Entraves de la transparence via l'utilisation des dispositions prévues par la loi.	Incapacité à faire face à la transparence due à l'absence de ressources ou à la méconnaissance des informations.	Comportement proactif visant à mettre toute l'information disponible à disposition.
Justificatif	« Ce n'est pas nécessaire ».	« Ce dossier n'existe pas ».	« Ce ne serait pas responsable ».	« On n'a pas les ressources ».	« C'est plus simple et moins coûteux ».
Implications pour l'organisation	Pressions politiques pour le changement de statut. Perception négative de l'organisation.	Graves problèmes de gouvernance. Tensions internes.	Coûts de gestion importants. Perception négative de l'organisation.	Absence de bénéfices de la transparence malgré les efforts consentis. Frustration et démotivation.	Retire les bénéfices de la transparence. Besoin de flexibilité et d'adaptation. Réactions des citoyens face à l'infobésité.

3.2 La non-transparence

La non-transparence se caractérise par le fait qu'une organisation ou une partie de ses activités sont exemptes légalement de l'obligation de divulguer de l'information. Toutes les lois sur l'accès à l'information prévoient de telles exceptions. S'il n'est pas opportun de s'étendre sur les situations liées à la sécurité de l'Etat, à l'instruction d'affaires judiciaires, à la protection de la sphère privée où, il convient de le relever, les organisations sont soumises à la transparence mais sont autorisées à ne pas dévoiler certaines informations, il convient de s'intéresser à trois types de comportements qui tous visent, du moins en partie, à échapper à la transparence documentaire.

Le premier cas concerne les organisations qui ont été, souvent à leur demande, volontairement exclues du champ de la loi. Au Canada, la loi prévoit que seules les organisations mentionnées dans une annexe à la loi sont soumises à cette loi. Or, aucun critère n'est fourni afin de déterminer quelles entités devraient faire partie de cette annexe (Bartram 2001). De nombreuses organisations, une fois sorties du giron immédiat de l'Etat ont été dispensées de l'obligation de transparence. Des organisations comme la Société canadienne du sang, la Banque de développement du Canada et beaucoup d'autres, ne sont donc pas soumises à la loi et ce, même si leur capital est d'origine gouvernementale (Reid 2004a). Certaines organisations tentent même de s'opposer aux tentatives gouvernementales de les

soumettre aux dispositions de la loi. Le cas le plus récent, celui de Poste Canada, est à ce titre intéressant. Cette organisation craint de «ne pouvoir continuer avec succès» à remplir son mandat si elle doit se soumettre aux obligations de l'accès à l'information. Les règles de la transparence permettraient, selon eux, à leurs concurrents de mettre la main sur des informations commerciales importantes ou tout simplement de les harceler systématiquement au travers de nombreuses demandes d'informations (Bronskill 2004).

Le deuxième cas à considérer est la création délibérée de nouvelles entités juridiques autonomes chargées de l'accomplissement de certaines tâches publiques. Toujours au Canada, le gouvernement a créé depuis 1997 de nombreuses fondations qui, en plus d'être exclues du champ d'application de *la Loi sur l'accès à l'information*, ne se trouvent pas non plus assujetties au contrôle financier de la vérificatrice générale, ni au contrôle parlementaire, ce qui a été critiqué à de nombreuses reprises (Canada 2005).

Le troisième cas est à mettre en relation avec la mise en application des principes de la nouvelle gestion publique qui, entre autres, a introduit une certaine concurrence dans la délivrance de services publics notamment en externalisant une partie de ces tâches à un ou plusieurs sous contractants pour améliorer l'efficacité et l'efficacités (Collins and Byrne 2003; Hood 1991; Osborne and Gaebler 1993). Or, à partir du moment où des tâches sont confiées à des acteurs privés ou que certaines organisations publiques sont en concurrence entre elles ou avec des organisations privées, tout ou partie des informations échappent au regard des citoyens. En privilégiant une transparence dans les résultats, on limite ainsi considérablement la transparence de la production de services publics.

Toutes ces situations sont problématiques pour deux raisons principales. D'une part, le financement de ces organisations ou activités dépend presque exclusivement de l'Etat et le droit de regard des citoyens mais aussi des élus politiques est très limité, ce qui est discutable du point de vue des principes de la transparence et de plus nourrit un sentiment d'impunité aux yeux de la société civile. D'autre part, les décisions conduisant à écarter ces organisations du champ de la loi sont rarement le fruit d'un débat politique sur la place publique mais la conséquence de décisions gouvernementales.

3.3. La transparence déviée

La transparence déviée correspond à un comportement d'une organisation qui est soumise à la loi mais qui empêche activement et illégalement l'accès à l'information. Tant le législateur que les gouvernants partent du principe que les lois votées sont respectées par les

administrations. Pourtant, plusieurs recherches et rapports ont mis à jour des comportements qui visent ou qui ont pour conséquence que des documents ne puissent pas être mis à disposition des ayants droit.

On peut distinguer trois types de comportements amenant à contourner la transparence documentaire. On trouve tout d'abord la forme la plus directe qui consiste à détruire ou à dissimuler des documents. La mise en évidence d'une gestion parallèle de documents (Whittington 2004) atteste si besoin est de ce type de comportement. Un autre indice qui tend à confirmer l'existence de tels agissements vient du fait que le Canada, à l'instar d'autres pays, a du renforcer sa loi sur l'accès à l'information en introduisant en 1999 une disposition punissant d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende celui qui aura détruit, modifié ou dissimulé un dossier en vue de nier un droit à l'information (Canada 2003). On a aussi une forme de déviance, certes un peu atténuée, lorsque certains documents, et notamment des contrats avec des tiers privés, sont si mal documentés qu'il n'est pas possible d'en retirer des informations valables.

Une deuxième manière d'agir consiste à donner un caractère politique à un document administratif. En effet, la plupart des lois sur l'accès à l'information prévoient que des documents touchant à la formation de l'opinion et aux délibérations des gouvernements constituent une exception². En étant indûment classés dans le registre des exceptions, certains documents échappent à la loi. Le problème est d'autant plus grave que c'est souvent un ministre qui prend cette décision - il est juge et partie - et qu'aucun médiateur n'a la possibilité de vérifier le bien-fondé de cette décision (Canada 2003; Canada 2004).

Le troisième et dernier cas de figure correspond au développement d'une culture orale plutôt qu'écrite. Il s'agit par exemple de ne pas introduire les conclusions ou recommandations d'un rapport dans le document de base et de les communiquer uniquement par oral. Bien que dénoncées par tous les observateurs (Canada 2003; Juillet and Paquet 2001; Roberts 2003; Savoie 2003), ces pratiques sont bien présentes et sont même justifiées par les fonctionnaires eux-mêmes : « ...we are now sitting ducks. I cringe when I write an email because I never know whether it will appear on the front page of a newspaper six months down the road ... We no longer have the luxury of engaging in frank and honest debate » (Savoie 2003).

3.4. La transparence entravée

² Documents touchant au secret des délibérations du gouvernement en France, documents du Cabinet de la Reine au Canada, procédure de co-rapport en Suisse, etc.

La transparence documentaire est considérée comme entravée lorsque l'administration utilise les possibilités offertes par la loi pour limiter au maximum l'accès à l'information. Ce type de comportement, parfaitement légal car pouvant faire l'objet de recours si la demande n'est pas satisfaite, est très fréquent et s'appuie sur un ensemble varié de dispositions légales.

La première raison invoquée par les administrations est souvent liée à la protection de la sphère privée ou la protection d'informations données sous le couvert de l'anonymat (protection de la source). A Genève, un quotidien avait demandé d'avoir accès à un rapport d'audit sur l'office cantonal du logement. Cet audit avait été réalisé suite à la démission de la directrice peu après sa nomination. Ce document, qui se rapportait au fonctionnement d'un organisme de l'Etat était soumis à la *Loi sur l'information du public et l'accès aux documents* LIPAD en vigueur depuis 2002. Le ministre en charge du département a refusé de communiquer ce rapport sous prétexte de protection de la sphère privée des personnes interrogées par les auteurs du rapport. Le journal a saisi la justice qui lui a donné raison.

La deuxième raison invoquée pour limiter l'accès aux documents est liée au terrorisme et à la sécurité d'Etat (Blanton 2003; Mendel 2003; Roberts 2004; Wadham and Modi 2003). Le 11 septembre 2001, c'est maintenant un cliché, a changé la façon d'opérer des gouvernements à travers le monde. Dans les mois qui ont suivi les attentats de New York et Washington, les différents gouvernements ont pris des mesures pour combattre le terrorisme international. Ces mesures ont pris plusieurs formes, dont la mise en application de lois anti-terroristes.³ Ces lois, à quelques nuances près, augmentent le pouvoir des agents gouvernementaux (policiers, militaires et judiciaires) et surtout limitent souvent considérablement l'accès des citoyens à l'information (Mendel 2003). La défense de l'Etat est, dans certain cas, tout à fait justifiée comme base de non communication. Malheureusement, ce terme est si vague qu'il permet toutes sortes d'interprétations. Plusieurs gouvernements ont d'ailleurs tendance à l'utiliser comme une carte blanche - trump card - permettant tous les abus (Roberts 2004). De fait, « la notion traditionnelle de *raison d'Etat* pour justifier le secret et la confidentialité est peut-être trop facile à utiliser par les politiciens et les fonctionnaires pour refuser la communication de l'information sans autre justification » (Juillet and Paquet 2001; Roberts 2004; Wadham and Modi 2003). Plusieurs organisations se trouvent ainsi à « gérer les exceptions au lieu de promouvoir la transparence » (Canada 1994).

Le dernier cas à considérer est celui lié à la collaboration entre des Etats et aux relations internationales en général. Les nombreuses lois d'accès à l'information touchent les

³ Etats-Unis – Patriot Act, Canada – Loi antiterroriste, Royaume-Uni – Anti-terrorism crime and security act

documents produits par les gouvernements nationaux. Mais à une époque où les négociations internationales sont très importantes et où des décisions sont prises dans des forums internationaux, qu'en est-il de l'accès à ces informations? Dans un système où pays autoritaires et pays démocratiques se côtoient, où cultures bureaucratiques et sociales divergent, il est notoire d'observer que le naturel revient rapidement au galop et les informations deviennent inaccessibles sur demande d'un seul des membres du groupe (Roberts 2001). Avec le développement d'une gouvernance en réseau, apparaît le besoin d'une plus grande transparence entre les acteurs du réseau. Cette situation mène à des exigences plus ou moins fortes de confidentialité, essentielles à la participation de certains, mais qui briment de facto l'accès aux informations par les membres qui ne font pas partie du groupe. On doit aussi signaler la multiplication des ententes militaires allant dans cette même direction. Le gouvernement des Etats-Unis signe avec de nombreux pays des ententes dites « security of information ». Ces ententes stipulent les mesures que doivent prendre les pays pour ce qui a trait aux informations qui leurs sont communiquées par le gouvernement américain. Dans le cas de l'Australie par exemple, cette entente stipule que toute information classifiée ne peut être divulguée sans le consentement du gouvernement américain, ce qui est contraire à la loi australienne sur l'accès à l'information (Mendel 2003; Roberts 2002b).

3.5. La transparence laborieuse

On parle de transparence laborieuse lorsqu'une administration invoque des raisons liées à un manque de ressources et de compétences pour justifier de restrictions, de retard ou de tout autre problème limitant un accès complet et rapide à l'information. S'il s'agit parfois d'un comportement délibéré par exemple pour faire perdre à une information son actualité, il s'agit aussi souvent de problèmes organisationnels liés à un manque de ressources ou un manque de sensibilité par rapport au thème. Encore une fois de manière délibérée ou non.

Un premier problème souvent mentionné par les administrations concerne la gestion des documents et des informations. Comment gérer l'information et la rendre disponible? Au lieu de trouver des réponses claires, ces problèmes ne feront que se multiplier avec le développement sans cesse croissant des documents électroniques. Sans une bonne gestion de l'information, toute transparence devient inutile. Le Commissaire indépendant chargé de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* au Canada note qu' «... il arrive trop souvent que d'importantes décisions, mesures ou opérations ne soient pas étayées par des documents ou que ces documents ne soient pas accessibles ou sûrs» (Canada 2003).

La mauvaise gestion des informations est responsable en grande partie des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information. On mentionne que des « dossiers ont été perdus ou qu'ils n'ont pas été nommés et classés correctement » ou encore qu'il existe de multiples copies « et on ne sait pas laquelle fait autorité » (Reid 2004c).

A l'opposé, certains documents seraient conservés trop longtemps, grevant de manière inutile les budgets et allongeant d'autant les temps de recherche. « Je constate souvent que les ministères *ignorent* tout simplement quels dossiers ils possèdent ou ce que contiennent ces dossiers. Cette incertitude génère parfois des craintes quant à ce que les dossiers peuvent révéler ou du moins explique que l'on hésite à les diffuser » (Reid 2004c).

Un autre aspect à considérer est lié au coût financier des demandes d'accès à l'information. Malgré les économies réalisées grâce à la transparence (meilleures informations et contrôle des coûts), il n'en demeure pas moins que cette transparence coûte cher. Par exemple, aux Etats-Unis, pour l'année 2000, le coût des demandes d'information - après déduction des émoluments encaissés - se monte à 253 millions de dollars (Blanton 2002). Du fait des problèmes financiers auxquels nombre de gouvernements sont confrontés actuellement, la tentation est bien sûr forte de réduire les budgets correspondants ou d'augmenter le coût de l'accès à l'information par une augmentation des frais facturés (Fung et al. 2003; Open government 2004). Une autre motivation est bien sûr celle de museler un peu plus l'accès à l'information et la structure qui en assure le bon fonctionnement.

Cette situation mène à des délais plus importants dans le traitement des demandes de même que dans la communication des informations. Au niveau de l'organisation, cela se traduit par une grande frustration de devoir faire face à un flot de demande sans cesse croissant sans avoir les ressources nécessaires pour y faire face. Dans une telle situation, la frustration, mais aussi un certain négativisme face à la transparence apparaît. Loin d'être un outil de régulation, cette dernière ne devient plus qu'une imposition supplémentaire dans un contexte déjà surchargé.

3.6. La transparence totale

D'un point de vue purement théorique, la transparence totale doit être une finalité, une solution idéale recherchée par le législateur (Reid 2004c). Pourtant, la simple mise à disposition de la totalité des informations détenues par une administration peut aussi constituer une réelle entrave à l'accès à l'information.

En fait, pour qu'elle soit consultable et utile, l'information doit être classée, structurée et les structures ou registres correspondants doivent être disponibles. Sans ceux-ci, on se trouve dans une situation qualifiée « d'infobésité ». En donnant trop d'informations et en n'organisant pas celles-ci, l'administration peut « noyer » les informations importantes qu'elle ne souhaite pas divulguer car cela correspond, pour le demandeur, à « chercher une aiguille dans une botte de foin ».

A cet effet, il est intéressant de constater que les pays disposant de lois sur l'accès à l'information exigent de plus en plus l'établissement de registres des documents et une gestion transparente des archives. A titre d'exemple, en Suède, une agence gouvernementale est chargée de développer un registre permettant de structurer et d'archiver l'ensemble des courriels entrants et sortants (Sundström 2000).

4. L'utilisation de la loi sur la transparence par la société civile : le cas suisse

Une étude empirique de l'utilisation de la loi sur la transparence par la société civile et des résistances au changement a été effectuée dans le cadre d'une recherche sur les effets de la *Loi fédérale suisse sur la transparence* entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Cette recherche comporte plusieurs axes : l'analyse des requêtes d'accès à l'information recensées par l'administration, l'observation des limites à la transparence inscrites dans le texte de loi, une étude qualitative par le biais d'entretiens auprès des responsables de la transparence dans les différents offices fédéraux ainsi que l'analyse de la stratégie de communication des offices fédéraux au sujet de cette loi.

Les premiers résultats, qui seront encore complétés par une enquête quantitative sur la perception de la loi sur la transparence par les fonctionnaires fédéraux, permettent de mettre en lumière un certain nombre de constats et de recommandations.

Premièrement, le nombre de requêtes reste très faible après deux ans d'entrée en vigueur de la loi. Les statistiques fournies par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence font état de 249 requêtes pour toute l'administration fédérale en 2007, soit un nombre extrêmement bas en comparaison internationale.

L'origine de ces requêtes montre que le citoyen moyen n'en est que très rarement l'auteur. Le profil des requérants varie selon les offices. On y retrouve des journalistes, dont certains semblent avoir testé la loi dans un premier temps avant de renoncer à présenter des requêtes, leurs autres sources d'information s'avérant plus rapides. Les autres demandeurs sont le plus souvent des étudiants ou des chercheurs en lien avec leurs travaux de recherche, des avocats

au nom d'organisations privées et des groupes d'intérêt comme des associations de protection de l'environnement ou de défense des consommateurs.

Le faible nombre de requêtes dans l'administration suisse surprend en comparaison internationale. Il convient en premier lieu de s'interroger sur la fiabilité de la statistique fédérale. Celle-ci se base en effet sur les relevés effectués par les offices à la demande du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Or il n'existe aucune définition consensuelle de ce que l'on entend par requête au sens de la loi sur la transparence. La plupart n'y recense que les demandes qui mentionnent explicitement la loi, alors que toute demande de document doit être traitée conformément à la loi, peu importe que le requérant s'y réfère ou non. Lorsque les requêtes sont traitées de manière décentralisée, le conseiller à la transparence n'est pas toujours averti des demandes, ce qui laisse supposer qu'une partie de celles-ci, notamment celles qui sont satisfaites sans problème, échappe à la statistique. Si cette dernière n'est pas complète, les entretiens effectués avec les conseillers à la transparence montrent toutefois que l'administration ne croule pas sous les demandes d'accès à des documents officiels et que la société civile n'utilise guère cet outil pour renforcer ses liens avec le secteur public.

Deuxièmement, et ce point est à mettre en lien avec le précédent, l'analyse des limites à la transparence inscrites dans le texte de loi, montre que la loi suisse offre de nombreuses possibilités d'évitement de la transparence.

Le périmètre de la loi fédérale est relativement large en ce qui concerne ses bénéficiaires et les organisations qui y sont soumises. Toute personne est en effet habilitée à présenter une demande sans devoir prouver son identité ou justifier d'un intérêt particulier. La loi s'applique, à de rares exceptions près, à l'ensemble de l'administration fédérale ainsi qu'à toute organisation de droit public ou privé qui rend des décisions dans le cadre de procédures administratives. On ne peut donc pas parler de situation de non-transparence au sens de la typologie développée ci-dessus. Cette loi concerne toutefois l'administration et ne s'applique donc ni à l'Assemblée fédérale, ni au Conseil fédéral.

En ce qui concerne le processus de traitement des demandes, la loi impose à l'administration un délai de 20 jours pour prendre position. Une clause permet de prolonger exceptionnellement ce délai lorsque la demande occasionne un travail long et complexe. L'existence d'un délai est à voir comme une garantie de réponse pour le requérant. La loi suisse prévoit la possibilité de percevoir un émolument lorsque la demande occasionne des

frais supérieurs à CHF 100, ce qui correspond à une heure de travail. Cette clause a essentiellement été prévue pour prévenir des abus, mais n'est utilisée que dans de rares cas.

C'est davantage dans le type d'informations accessibles que la loi présente des limites. Elle concerne uniquement les documents officiels, à savoir toute information enregistrée sur un support, détenue par une autorité et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Les demandes d'informations générales ne sont pas réglées par la présente loi, mais laissées à la libre appréciation de l'administration, à la différence d'autres pays comme le Royaume-Uni. En vertu de l'ordonnance, le requérant doit fournir le maximum d'indications possibles pour permettre à l'autorité d'identifier le document souhaité. Même si l'administration se doit d'assister le requérant dans sa démarche, il peut s'avérer difficile pour ce dernier de mettre le doigt sur la référence exacte du document qui pourrait répondre à ses questions.

Ensuite, la loi n'est pas rétroactive. Cela signifie qu'elle ne s'applique qu'aux documents produits ou reçus par l'autorité après son entrée en vigueur, soit après le 1^{er} juillet 2006. Un volume important d'informations reste donc couvert légalement par le secret.

Les documents inachevés, de même que ceux qui se destinent à l'usage personnel, ne sont pas considérés comme des documents officiels et restent donc inaccessibles. L'accès aux documents qui servent de base à une décision non encore prise est quant à lui différé. Les documents commercialisés sont également exclus du champ d'application de la loi et continuent à être vendus.

Enfin, à l'image des autres législations internationales, la loi sur la transparence prévoit une série d'exceptions, en cas d'atteinte au processus de libre formation de l'opinion, d'entrave à l'exécution de mesures concrètes, de risque pour la sécurité intérieure ou extérieure du pays, de compromission des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure, de menaces sur les relations avec ou entre les cantons, de problèmes pour les intérêts de la politique économique et monétaire, de révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ainsi que d'atteinte à la sphère privée de tiers (sauf intérêt public prépondérant). Dans ces cas de figure, l'accès au document souhaité peut être différé, accordé partiellement suite au caviardage des parties critiques ou complètement refusé. Les documents relevant de la procédure de co-rapport et ceux relatifs à des procédures judiciaires sont également exclus du champ d'application de la loi. Ces exceptions étant parfois formulées de manière assez vague, elles laissent une certaine marge de manœuvre à leur interprétation dans la pratique.

En cas de refus ou de non réponse dans le délai de 20 jours prévu par la loi, le requérant a la possibilité de formuler une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Si la médiation n'aboutit pas, ce dernier établit une recommandation écrite qui doit déboucher sur une prise de position de l'autorité concernée. En cas de désaccord persistant entre celle-ci et le requérant, c'est la procédure de recours classique auprès du tribunal qui s'applique. Toutes les lois ne prévoient pas une telle autorité de médiation. L'existence de celle-ci offre la possibilité de résoudre les cas conflictuels par une voie moins coûteuse et donc moins dissuasive pour le requérant. Toutefois, les décisions du Préposé fédéral n'ont aucun pouvoir pour contraindre un office à divulguer des informations. De même, le Préposé n'a pas pour tâche de promouvoir la transparence auprès de la société civile pour qui les possibilités offertes par la loi restent largement inconnues.

Les entretiens menés auprès des conseillers à la transparence des différents offices fédéraux révèlent une certaine ambiguïté autour de la transparence. L'introduction de cette législation, avec l'idée d'une administration ouverte et transparente, est saluée à l'unanimité. Pourtant, la plupart sont satisfaits des nombreuses exceptions mentionnées dans la loi en reconnaissant qu'elles permettent de refuser aisément un document. *« Les limitations sont assez grandes (...). Bon c'est personnel, mais je trouve pas mal ces restrictions ».*

Lors de requêtes d'accès à des documents jugés non problématiques, les demandes sont satisfaites sans problème, de la même manière qu'elles l'étaient déjà avant l'entrée en vigueur de la loi. Par contre, dès qu'un document présente une certaine sensibilité aux yeux du collaborateur concerné, ce dernier peut trouver relativement facilement une clause pour le garder secret. *« Parfois, on ne trouve pas vraiment quel est l'intérêt public prépondérant, alors il faut regarder sous quelle exception on peut faire tomber la demande (...), mais c'est clair que sous l'exception politique extérieure, on peut facilement garder un document secret ».* On peut donc dans ce cas parler de transparence entravée, une attitude qui dépend toutefois largement de l'office dans lequel on se trouve et de la personnalité du conseiller à la transparence. Certains semblent en effet s'efforcer de divulguer le maximum d'informations possibles, alors que d'autres s'en tiennent à une application très fermée de la loi, profitant de la marge d'interprétation que cette dernière laisse dans la pratique.

Le cas des requêtes concernant des documents antérieurs à 2006, exclus du champ d'application de la loi, illustre parfaitement cette différence de comportement. Dans certains offices, on examine tout de même ces requêtes dans un esprit de transparence. *« C'est pas parce qu'un document date d'avant 2006, qu'on va pas entrer en matière et refuser ».*

systématiquement ». Dans d'autres, on utilise au maximum cette possibilité offerte par la loi. « *J'ai eu deux demandes tout au début. Il y a cet article qui dit qu'on ne peut donner que les documents faits après la loi. Du coup, comme ils étaient antérieurs à la loi sur la transparence, on n'a rien donné* ».

Les cas de transparence déviée sont plus rares et sans doute plus difficile à découvrir au moyen d'entretiens. L'enquête quantitative anonyme devrait permettre de combler cette lacune. Toutefois, l'un des offices retenus pour un entretien a montré l'existence de telles pratiques en annulant au dernier moment l'entretien prévu pour cette recherche et en refusant catégoriquement de livrer tout document relatif à la mise en œuvre de la loi sur la transparence à l'intérieur de l'office (check-lists, directives internes,...) sous prétexte qu'il s'agit de documents confidentiels, alors qu'aucune exception légale ne le justifie. D'autres organisations ont également laissé entrevoir de telles résistances, tel cet office où l'on a préféré ne pas créer de formulaire de requête en ligne pour éviter de stimuler la demande ou d'autres offices qui jouent sur l'imprécision d'une demande et s'abstiennent de présenter une liste de documents pour aider le requérant à clarifier sa demande, alors que la loi l'encourage. Enfin, sur leur site internet, certains offices présentent des informations contraires à la loi, en laissant entendre que l'accès aux documents est en général payant ou en contraignant le citoyen à imprimer un formulaire type et à l'envoyer par courrier postal, alors que la loi autorise toute forme de demandes orale ou écrite.

En raison du faible nombre de requêtes, les cas de transparence laborieuse où l'administration invoque un manque de ressources pour traiter les demandes ne semblent pas exister pour l'instant. Toutefois, la mise en œuvre de la loi sur la transparence n'a bénéficié d'aucune ressource supplémentaire. Les conseillers à la transparence y consacrent en général moins d'une demi-journée par semaine et sont unanimes pour affirmer qu'une augmentation importante du nombre de demandes ne serait pas gérable faute de moyens supplémentaires.

Enfin, si l'on ne peut pas parler de transparence totale, force est de constater que le développement des moyens de communication et en particulier d'internet a conduit l'administration fédérale à déposer un nombre important de documents directement sur internet. Certains offices ont même pour consigne d'y mettre un maximum de documents accessibles. Ainsi le citoyen a-t-il la possibilité de trouver un grand nombre d'informations directement sans effectuer de demandes. Il s'agit clairement dans certains cas d'une stratégie pour éviter un grand nombre de requêtes, tout en favorisant une plus grande transparence. « *En mettant un document plus rapidement sur internet, on peut prévenir des demandes qui*

demandent encore plus de travail. » L'analyse de la stratégie de communication des offices via leur site internet montre à nouveau que certains ont adopté une logique d'accès aux documents plus encline à faciliter l'accès du citoyen que d'autres. Il en va de même avec leur manière de présenter les possibilités d'accès aux documents offertes par la loi sur leur site internet. Certains omettent, volontairement ou non, de présenter cette possibilité, alors que d'autres y consacrent plusieurs pages claires et détaillées.

5. Conclusion

Malgré l'introduction de législations sur la transparence dans de nombreux pays, les défis demeurent importants. En effet, les dynamiques organisationnelle et politique tendent à restreindre l'accès alors que certaines expériences démontrent bien la nécessité d'augmenter cette transparence auprès de la société civile. Que ce soit la résultante d'une certaine culture du secret, pour accroître ses propres ressources ou pour se protéger de certaines responsabilités, les organisations et parfois certaines personnes à un niveau individuel développent de manière délibérée des comportements limitant cette transparence. Or « une protection excessive de l'information est inexcusable dans une société démocratique, dépendante de l'information, qui s'attend à ce que les leaders politiques et les fonctionnaires fassent preuve d'un niveau élevé d'intégrité, de transparence, de responsabilisation » (Reid 2004c).

La typologie des stratégies d'évitement de la transparence permet de mieux comprendre les comportements des organisations par rapport aux exigences de transparence. Elle met ainsi en évidence la diversité des stratégies suivies par les organisations pour éviter de divulguer certaines informations. Cette analyse est utile à plusieurs titres. D'abord, elle relativise les effets attendus de ces lois. L'engagement d'un gouvernement pour une plus grande ouverture et la transparence ne suffit pas si un changement culturel profond n'est pas opéré par la même occasion au sein même des administrations (Reid 2004a ; Sanchez 2002). Ensuite, l'analyse de ces comportements permet de contribuer à la réflexion sur les mesures à mettre en œuvre dans les administrations pour accompagner un processus devant déboucher sur une plus grande transparence. Finalement, elle permet de mieux comprendre les comportements bureaucratiques souvent critiqués dans des contextes autres que ceux liés à la transparence.

Son application au cas suisse montre également le rôle-clé que doit jouer la société civile dans la mise en œuvre de ces lois. L'introduction de la loi sur la transparence en Suisse n'a fait l'objet d'aucune campagne de promotion ni de médiatisation comme ce fut le cas à l'étranger.

Ce droit d'accès est donc méconnu, si ce n'est inconnu, de la part du citoyen suisse. Au Royaume-Uni où les requêtes sont nombreuses, le Commissaire à l'information est au contraire beaucoup plus présent dans les médias, de même que son homologue irlandaise (O'Reilly 2007). Du côté de la société civile, aucun journaliste, ni politicien, ni groupe d'intérêts, ne sont devenus les porte-paroles de cette loi en Suisse. A l'étranger, des associations sont actives dans le domaine du droit à l'information et poussent au développement de cette loi. De même, les journalistes utilisent fréquemment ce droit et le mentionnent régulièrement dans leurs articles. En Suisse, seuls quelques articles au sujet de la transparence sont parus lors de l'entrée en vigueur de la loi, sans déchaîner les passions. La création d'une culture de la transparence passe par un changement de paradigme au sein de l'administration, mais également par une prise de conscience par la société civile du rôle qu'elle a à y jouer.

6. Bibliographie Wadham, John and Kavita Modi (2003), "National security and open government in the United Kingdom," in National security and open government: striking the right balance. New York: The Maxwell School of Syracuse University.

Whittington, L. (2004), Inquiry hears of secret file system, 14 October 2004, Toronto Star Toronto

Zussman, David (2001), "Table ronde sur l'accès à l'information," in Consultations externes du Groupe d'étude de l'accès à l'information. Ottawa.