

La Loi suisse sur la transparence peu efficace

Depuis huit ans, les Suisses peuvent exiger l'accès aux documents de l'administration fédérale en vertu de la LTrans. Mais jusqu'à présent, cette réglementation n'a pas vraiment fait évoluer les mœurs.

TEXTE | Patricia Michaud

Plus de 40 mandats ont été attribués sans appel d'offres public par le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) entre 2009 et 2011: le scandale, révélé par le «Tages-Anzeiger» et le «Bund» en janvier dernier, a représenté l'un des points forts de l'actualité suisse durant quelques semaines. Si les deux quotidiens alémaniques ont pu mettre cette affaire au jour, c'est grâce à la Loi sur la transparence (LTrans). Entrée en vigueur en 2006, cette réglementation donne la possibilité aux Helvètes de consulter – à quelques exceptions près – tous les documents émanant de l'administration fédérale. Son introduction constitue un changement de paradigme total puisque, auparavant, tout rapport officiel non destiné à la publication était placé sous le sceau du secret.

Censé garantir que l'Etat travaille «sous le regard des citoyens», le texte représente, dans les faits, surtout une mine d'or pour les chercheurs, étudiants et journalistes. Outre les manquements du Seco, l'utilisation de la LTrans (ou de ses équivalences cantonales) a permis de lever le voile sur plusieurs autres informations d'intérêt ces dernières années. Parmi elles, les modalités de l'accord de sponsoring juteux passé par l'Université de Zurich avec l'UBS Foundation, les documents spécifiant la procédure d'enregistrement par Swissmedic de plu-

sieurs médicaments, ainsi que le montant des indemnités de départ versées par le Département fédéral de justice et police à deux collaborateurs licenciés.

Des motifs de refus obscurs

Bien que fort différentes, ces quatre affaires possèdent en commun le fait d'avoir toutes débuté par un refus net des autorités concernées de livrer les documents officiels demandés. Dans chaque cas, il a fallu recourir à l'organe de médiation, voire à la justice, pour obtenir gain de cause. Autant de procédures longues et parfois coûteuses, qui ont laissé un goût amer aux personnes concernées. Journaliste au quotidien «Le Temps», Denis Masméjan vient de sortir (victorieux) d'un bras de fer de trois ans avec le Département fédéral des finances (DFF). La cause du litige? «Je souhaitais consulter un rapport concernant les erreurs commises par les services de Hans-Rudolf Merz lors de l'adaptation de la Suisse aux standards de l'OCDE au niveau de l'échange de renseignements fiscaux. Le DFF n'a pas voulu en entendre parler.»

Denis Masméjan a alors fait appel au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), chargé des procédures de médiation en lien avec la LTrans. Près de deux ans plus tard (alors que la loi prévoit un délai de

Des exigences différentes entre public et privé

A noter que le texte de la LTrans comporte des exigences très différentes en ce qui concerne les secteurs public et privé. Alors que le premier est tenu de tout publier – ses chiffres, ses stratégies, ses missions –, les entreprises privées peuvent se contenter de ne divulguer que des informations relatives au marketing boursier, par exemple. Des voix s'élèvent régulièrement pour critiquer cet état de fait.

La spécialiste en archivistique Basma Makhoulf Shabou estime que les administrations publiques ne possèdent souvent pas les outils adéquats pour gérer efficacement leur information.



La version complète de la revue est en vente sur le site www.revuehemispheres.com

Polémique autour de l'accès aux archives

Si l'accès à une grande partie des documents publics via des portails web en est encore au stade de l'expérimentation, une autre source d'informations est ancrée depuis des siècles dans notre société: les archives de l'Etat. Leur fonction? Rassembler, conserver et rendre accessibles les documents produits ou reçus par les autorités et organismes étatiques. Mais pas tous les documents. «Les administrations publiques - productrices des documents et données - ne possèdent souvent pas les outils adéquats pour gérer efficacement leur information, commente Basma Makhoulf Shabou. Selon cette professeure d'archivistique au département de l'Information documentaire de la Haute école de gestion de Genève - HEG-GE, on a tendance à garder trop d'information et par conséquent, le repérage et l'accès à cette dernière deviennent plus difficiles. On devrait conserver uniquement les éléments

qui documentent ou représentent une preuve de l'activité de l'administration publique.» La Loi fédérale sur l'archivage (LAR) de 1998, qui s'applique aux Archives fédérales, prévoit que ces dernières puissent être consultées gratuitement par le public, après l'expiration d'un délai de protection de trente ans. Les documents qui étaient librement accessibles avant leur versement aux archives le demeurent néanmoins. En outre, les chercheurs peuvent être autorisés - après avoir soumis une demande motivée - à consulter des supports dont le délai de protection est toujours en vigueur.

Dans certains cas, ce délai est prolongé. Les archives contenant des noms de personnes ainsi que des données personnelles sensibles sont protégées durant cinquante ans, sauf si le principal intéressé donne son accord à une ouverture. En cas de

décès de cette personne, le délai expire trois ans plus tard. Autre exception à la règle des trente ans: lorsque l'intérêt privé ou public est prépondérant, le Conseil fédéral peut restreindre, voire interdire la consultation des documents au-delà de cette période. L'illustration récente la plus médiatisée concerne les archives documentant les activités d'entreprises suisses en Afrique du Sud durant l'apartheid. En avril 2003, le gouvernement a décidé de bloquer leur accès, en vertu d'une procédure judiciaire encore en cours aux Etats-Unis contre ces sociétés. Interpellée fin novembre dernier par un conseiller aux Etats, la ministre des Finances Eveline Widmer-Schlumpf a indiqué que la fin du blocage n'était toujours pas d'actualité. «C'est regrettable, soupire Basma Makhoulf Shabou. On perd ainsi un potentiel de recherche énorme.»

30 jours), le journaliste a reçu une recommandation favorable du PFPDT, qu'il s'est empressé de faire valoir auprès du Ministère des finances. «Je me suis heurté à un nouveau refus, pour des motifs qui différaient du premier.» Soutenu financièrement par son employeur, le juriste de formation s'est tourné vers le Tribunal administratif fédéral (TAF), qui lui a donné raison. A la mi-mars 2014, il a enfin reçu copie du fameux rapport. «Journalistiquement, ce document n'a plus beaucoup de valeur trois ans plus tard. Mais j'ai décidé d'aller jusqu'au bout de ma démarche pour faire avancer la cause de la transparence.»

Soucieux d'encourager leurs confrères à davantage exploiter cette réglementation, tout en dénonçant les refus qu'ils ont eux-mêmes essayés auprès des autorités fédérales et cantonales, une poignée de journalistes – dont Denis Masméjan – ont lancé en 2011 *Loitransparence.ch*. Ce portail, qui distille informations et conseils sur la LTrans, contient un outil permettant d'expédier en ligne une requête à l'instance fédérale ou cantonale de son choix. «La loi sur la transparence est entrée en vigueur il y a huit ans déjà mais la culture du secret demeure forte dans notre société. L'idée qu'il y a désormais une présomption de droit d'accès à l'information n'est de loin pas encore ancrée partout dans l'administration», commente le collaborateur du «Temps».

Vingt fois moins de demandes qu'en Grande-Bretagne

Martial Pasquier estime lui aussi que les fins de non-recevoir opposées par les organismes étatiques ne sont pas toujours justifiées. Selon le directeur de l'Institut de hautes études en administration publique, l'application de la LTrans pêche surtout par manque d'expérience. «Bien sûr que, dans certains cas, on peut soupçonner les autorités d'avoir essayé d'éviter qu'une information gênante les concernant ne soit publiée. Mais la plupart du temps, les refus injustifiés émanent d'organes qui reçoivent tellement peu de demandes qu'ils ont tendance à être sur la réserve.» Dans son dernier rapport annuel, le Préposé fédéral à la transparence indique que 506 demandes d'accès à des documents officiels ont été déposées auprès des

autorités fédérales en 2012. En légère hausse (+8% par rapport à 2011), ce chiffre n'en reste pas moins dérisoire en comparaison internationale: selon le portail *Loitransparence.ch*, qui prend en compte la différence de population dans son calcul, les Suisses utilisent 20 fois moins la législation sur la transparence que les Britanniques.

«La nature du système politique suisse a pour conséquence que les citoyens disposent de nombreuses informations», commente Martial Pasquier. Dans un système de concordance, où les partis politiques se partagent le pouvoir, l'information circule forcément, précise-t-il. De là à remettre en question l'utilité de la LTrans, il y a un pas que le professeur ne franchit pas. «Cette loi sert de garde-fous. L'administration sait qu'elle est potentiellement observée.» Afin d'en améliorer la portée, il estime qu'il serait judicieux d'introduire en faveur du PFPDT un droit de recours contre les décisions de l'admi-



La version complète
de la revue est en vente
sur le site

www.revuehemispheres.com

**Exemple d'une
fiche parmi
les 900'000
collectées par
les polices
cantonales
pour protéger
la Suisse des
activités
communistes.
Le «scandale
des fiches» a
éclaté en 1989
et a créé un
choc en révélant
l'existence d'une
police intérieure
politique.**

nistration, «ce qui permettrait entre autres d'étoffer la jurisprudence». De son côté, Denis Masméjan appelle à un renforcement des effectifs du Préposé à la transparence, qui ne représentent actuellement que 3,3 équivalents plein-temps: «Les procédures de médiation sont beaucoup trop longues! Il s'agit d'un réel obstacle à la LTrans.»

Centraliser les données publiques

Que ces doléances soient entendues ou non, la culture de la transparence pourrait bien progresser en Suisse ces prochaines années, grâce à un nouveau projet prioritaire de la Confédération: l'Open Government Data (OGD). Son objectif est de donner accès aux citoyens, de manière centralisée, aux données ouvertes de l'administration. Depuis septembre 2013, un portail pilote propose déjà 1'800 jeux de données émanant notamment des Archives fédérales, de l'Office fédéral de la statistique, de la Bibliothèque nationale et de l'Office fédéral de

la topographie. «A l'ère d'internet et des réseaux sociaux, les attentes de la population ont changé. De nombreux Suisses considèrent qu'il est normal qu'on leur mette activement de l'information à disposition plutôt que de devoir la demander», analyse Florian Evéquoz, professeur à l'Institut d'informatique de gestion de la HES-SO Valais-Wallis.

Selon l'association Opendata.ch, l'OGD serait porteuse de bénéfices dans trois domaines: l'innovation, l'économie des coûts de fonctionnement et la transparence. «La Grande-Bretagne est bien plus avancée que la Suisse en matière d'ouverture de données publiques, et les effets positifs se font déjà sentir», note Alexandre Cotting, également professeur à l'Institut d'informatique de gestion de la HES-SO Valais. Mis en compétition grâce à l'OGD, les hôpitaux britanniques ont dû améliorer la qualité des soins. Le nombre de morts a chuté drastiquement dans la foulée.» ☞