

La transparence administrative à l'épreuve des usagers : une évaluation exploratoire dans cinq cantons

Kaspar Spoerri/Frédéric Varone | *La Confédération et plusieurs cantons ont récemment substitué le principe de la transparence à celui du secret des activités administratives. Plusieurs lois octroient ainsi un droit d'accès aux documents officiels à toute personne physique ou morale. Une évaluation exploratoire des politiques d'information active et passive qui en découlent montre que l'objectif d'une information complète et rapide des citoyens n'est pas pour autant atteint dans les cantons de Berne, de Genève, du Jura et de Vaud, ni dans le canton du Valais qui n'a pas encore consacré le principe de la transparence. En effet, dans plus d'un cas sur deux, l'accès aux informations recherchées n'est pas garanti. Ce constat inattendu, mais provisoire, invite à réaliser des évaluations plus systématiques, afin de le confirmer ou de l'infirmier.*

Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Choix des cantons et hypothèses de recherche
- 3 Méthode de collecte des données
- 4 Résultats empiriques
- 5 Perspectives

1 Introduction

La pratique du « secret administratif » a longtemps été considérée comme inhérente au bon fonctionnement de l'administration publique.¹ Or, de plus en plus, la communication de l'information officielle est vue comme une tâche importante voire principale de l'Etat (Mahon 1999, 212). Le Léviathan ne peut plus, aujourd'hui, rester à l'abri de tout regard critique ; au contraire, il doit se préoccuper de ses « relations publiques » (Barrelet 1996).

Très précoce, la Suède a fait œuvre de pionnier dans ce sens, en adoptant dès 1766 les Tryckfrihetsförordningen qui ont institué une garantie écrite de la liberté de la presse et introduit un droit pour toute personne de consulter tous les documents détenus par les autorités. D'autres pays ont décidé de suivre l'exemple après la Deuxième Guerre mondiale. L'adoption du Freedom of Information Act aux Etats-Unis en 1966 a entraîné, par un effet de contagion (Chevallier 2006), des législations similaires en France (1978), en Autriche (1987) ou en Belgique (1994) par exemple. Ces dispositions remplacent toutes, bien qu'à des degrés différents, le principe du secret couvrant jusqu'alors les informations en mains des autorités étatiques par celui de la

transparence, conduisant de nombreux auteurs à célébrer un tournant majeur, un renversement de paradigme voire une révolution culturelle de l'administration (Mader 2006a, Brunner 2006, Redelfs 2006, Mahon 2002). Dès lors, les informations officielles sont a priori publiques, ce qui implique un renversement de la charge de la preuve : ce n'est ainsi plus au requérant d'une information de justifier sa demande d'accès, mais aux autorités publiques d'expliquer pour quelles raisons elles entendent refuser l'accès à cette information.

Cependant, la Suisse est longtemps restée étrangère à ce mouvement. Au point qu'on a pu la ranger au côté de l'Allemagne qui n'adopte une loi qu'en 2005 et qui est qualifiée de pays en voie de développement (Dix 2006) et de lanterne rouge (Capitant 2003) en matière de transparence. Alors que les premières initiatives en la matière remontent aux années 1980, ce n'est qu'en juillet 2006 que la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3) est entrée en vigueur.² Néanmoins, plusieurs dispositions cantonales ont précédé l'introduction de cette loi fédérale. En 1993 déjà, le canton de Berne a inclus dans sa nouvelle constitution un droit à l'information ; droit qui a aussitôt été précisé par une loi spéciale sur l'information (LIn, RSB 107.1) entrée en vigueur en 1995. Sept ans plus tard, le canton de Genève a suivi l'exemple bernois en adoptant la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD, RS/Ge A 2 08), entrée en vigueur en mars 2002. En 2003, les cantons de Soleure,³ du Jura et de Vaud mettent en œuvre leur loi respective sur l'information, suivis par les cantons de Schaffhouse (2004), puis d'Uri et de Neuchâtel (2007). En Argovie et à Zurich, les dispositions législatives pertinentes sont appliquées depuis janvier 2008, et des textes similaires sont en cours d'élaboration dans les cantons de Schwyz, Bâle-Ville, Fribourg, Saint-Gall, du Valais et du Tessin.

Malgré plusieurs années d'expérience dans certains des cantons, notre connaissance des effets des lois sur la transparence reste lacunaire, les autorités d'aucun canton ne tenant des statistiques précises et complètes. Le seul véritable bilan publié en la matière, qui concerne la loi bernoise, date de 1996 et ne contient que des informations très rudimentaires.

1.1 L'absence d'évaluation systématique

Néanmoins, les rapports fournis par les responsables de la mise en œuvre dans les différents cantons affirment régulièrement le bon fonctionnement, l'adéquation, l'utilité et l'efficacité des dispositifs mis en place.⁴ En même temps, une comparaison avec les pays ayant eu l'occasion d'accumuler des

expériences sur une période largement plus importante en la matière montre un bilan plus ambivalent (Flückiger 2006b). Nombre d'auteurs insistent sur la réticence de la part de l'administration à transmettre l'information demandée (Hazell 1989; Bruch 2000; Kelly 2006; McMillan 2006; Canada 2005; Chevallier 2003 et 2006; Brook 2005; Price 2006) ou sur les stratégies adoptées visant à esquiver les dispositions de la loi (Roberts 2006; Pasquier/Villeneuve 2006a). Force est de constater que ces constats critiques s'appuient souvent, du moins en ce qui concerne les pays anglo-saxons (Glover et al. 2006), sur des banques de données statistiques extensives et très détaillées. En l'absence de telles statistiques sur l'utilisation et les effets des lois sur la transparence en Suisse, il a jusqu'ici été impossible de vérifier les affirmations officielles. En effet, rien ne nous garantit que l'absence apparente de problèmes dans l'application des différentes lois soit, comme le soutiennent les autorités, la conséquence d'une adaptation parfaite de la part des administrations cantonales au nouveau paradigme.

Ainsi, par exemple, si les autorités genevoises relèvent le faible nombre de cas contentieux depuis l'introduction de la loi sur l'information du public (CE 2004, 2006a et b), il est important de noter que nous ignorons encore complètement quelle proportion ces cas représentent par rapport aux demandes totales sous la LIPAD. Et lorsque ces mêmes autorités insistent sur le fait qu'une partie importante des demandes d'accès à des informations officielles seraient satisfaites de manière informelle, c'est-à-dire avant même de se référer à la LIPAD, il convient de rappeler que toute information à cet égard fait encore défaut. Ce constat vaut également pour les demandes rendues superflues grâce à l'information disponible sur les portails informatiques du canton.

Dès lors, cette étude vise, bien que de manière partielle et provisoire, à combler quelques lacunes importantes des connaissances dans ce domaine. En effet, en Suisse, le gros du travail évaluatif reste encore à faire. Hormis l'évaluation prospective de la loi fédérale citée plus haut (Spinatsch 2001), une seule évaluation s'est intéressée aux effets du principe de la transparence administrative (Farine-Hitz 2000). Dans ce travail qui examine les conséquences de la loi sur l'information du public du canton de Berne au niveau communal, l'auteure calcule une fréquence d'environ une requête sur 2000 habitants bernois en trois ans et demi et un taux de refus par l'administration de 17.3%. Ces résultats sont relativement semblables à ceux observés dans d'autres pays comme le Canada et la Grande-Bretagne en ce qui concerne le

taux de refus (par exemple 18% en Grande-Bretagne au niveau national), mais démontrent une fréquence de requêtes beaucoup moins importante qu'ailleurs puisque celle-ci atteint 1.6 demandes sur 2000 habitants au Canada et 1.2 en Grande-Bretagne par an. Toutefois, au niveau global, ce sont les Etats-Unis qui remportent la palme d'or de la transparence administrative : chaque année, les différents services étatiques sont saisis par plus de deux millions de requêtes, soit presque 20 demandes sur 2000 habitants, dont la proportion négligeable de 0.8% est refusée. Force est de constater qu'à l'étranger, les évaluations en matière de transparence administrative sont largement plus nombreuses (à titre d'exemple, voir SOU 2001, McMillan 2006, GEAI 2002 et Chevallier 2003). En même temps, quasiment toutes ces évaluations, à l'instar de celle de Farine-Hitz (2000), adoptent le point de vue des autorités politiques pour examiner les divers aspects des lois sur la transparence. Elles procèdent donc toujours selon une approche *top-down*.⁵ A contrario, nous proposons d'évaluer l'activité étatique en matière d'information telle qu'elle est perçue par l'utilisateur individuel qui se trouve face au Léviathan. En effet, en l'absence de statistiques exhaustives couvrant tous les stades que parcourt une demande d'information, seule une approche bottom-up nous permet d'estimer, d'une part, la proportion de demandes potentielles qui trouvent une réponse spontanée grâce à l'information officielle mise à disposition sur les sites Internet de l'Etat, et, d'autre part, le pourcentage de requêtes adressées aux autorités qui sont refusées.

1.2 L'information active et passive

Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons à la transparence dans le sens d'un accès à l'information émise et détenue par une organisation à laquelle incombe une mission de service public. En effet, la transparence et l'information⁶ sont intrinsèquement liées : l'information est l'objet même de la transparence, en tant que ressource qui est détenue par l'Etat. Mais l'information – comprise comme activité ou processus – est tout aussi essentielle à la réalisation de la transparence en tant que moyen, car celle-ci ne peut se matérialiser que par la communication de l'information en mains des acteurs publics. Finalement, l'information – permanente et complète – par les instances étatiques est également l'objectif de la transparence, comprise comme un état idéal à atteindre. Ainsi, l'information constitue à la fois l'objet, le moyen et le but de la transparence de l'Etat.

Dans cette qualité, elle peut prendre deux formes bien distinctes mais fortement interdépendantes (Füzessery 2006; Mader 2006b; Barrelet 2005; Nuspliger 2006b; Dix 2006) : l'information (ou la transparence) active ou d'office et l'information passive. L'information active fonctionne, du point de vue de l'administré, selon le « Bring-Prinzip ». Elle désigne l'information qui est transmise de manière spontanée par un acteur public, par exemple en mettant à disposition différents documents sur son site Internet ou en envoyant des brochures d'information aux habitants concernés. Dans sa forme passive, l'information désigne un renseignement, un document, un enregistrement ou autre qui est fourni par une autorité publique suite à la demande explicite de la part d'un tiers (le « Hol-Prinzip »). Cette seconde forme constitue le cœur même des lois adoptées en matière de transparence administrative qui font souvent référence, surtout dans le monde anglophone et en Allemagne, à la transparence sous le terme de liberté d'information'. Elles instituent ainsi un véritable droit pour tout un chacun de demander et de consulter des informations détenues par l'Etat. Or, pour l'utilisateur, l'information active est tout aussi importante que l'information passive ; elle peut même rendre superflue une demande d'accès à l'information. Dans la présente évaluation, nous mettrons à l'épreuve à la fois l'information passive et l'information active qui sont, in fine, l'une au service de l'autre.

2 Choix des cantons et hypothèses de recherche

Notre évaluation compare la situation dans les cinq cantons suivants : Berne, Genève, Jura, Vaud et Valais. Les cantons du Jura et de Vaud ont emboîté le pas à la République genevoise (LIPAD, 2002) en introduisant le principe de la transparence en 2003. A ces deux cantons romands nous ajoutons le canton bilingue de Berne qui a été le précurseur dans ce domaine en Suisse. Ces quatre cantons possèdent tous des lois dont le contenu est a priori comparable. Afin de comparer ces cas avec un canton qui n'a pas encore consacré un droit d'accès aux documents, nous examinons également le canton du Valais.

2.1 Similitudes et différences cantonales

La finalité et la structure des lois considérées dans les cantons de Berne, Genève, Jura et Vaud s'avèrent largement similaires. Elles règlent toutes à la fois l'information active et l'information passive des autorités, la publicité des séances⁸ ainsi que les facilités accordées aux médias. Hormis à Berne, les

lois citent comme but la garantie de la transparence (respectivement la garantie de l'information officielle) et la libre formation de l'opinion publique; au Jura, à l'instar de Genève, cet objectif est complété par celui de favoriser la participation des citoyens à la vie publique.

En ce qui concerne le champ d'application couvert, celui-ci diffère quelque peu de canton à canton. A Berne et au Jura, les établissements publics sont assujettis de même que les instances privées qui agissent dans l'accomplissement de tâches publiques, tandis qu'à Genève, les organismes de droit privé qui sont subventionnés ou sur lesquels des représentants publics exercent une influence décisive sont aussi visés. Dans ces trois cantons, la loi s'applique à toutes les autorités cantonales et communales et à tous les établissements publics. Par contre, la loi vaudoise limite les organismes de droit public et privé assujettis à une vingtaine d'établissements, choisis au gré du Conseil d'Etat qui définit également l'étendue et les modalités de cet assujettissement.

Des différences notables peuvent être observées en ce qui concerne l'information active. Alors que les textes jurassien et vaudois n'y consacrent que quelques articles très généraux et peu précis, le législateur bernois a décidé de régler les obligations des autorités et institutions de manière plus détaillée, en précisant l'étendue et la nature de l'information émanant des acteurs publics. La LIPAD genevoise va encore un peu plus loin et stipule que des responsables doivent être désignés au sein de chaque autorité et des procédures mises en place afin d'assurer la diffusion active des informations. Par conséquent, l'on devrait s'attendre à ce que les politiques d'information active soient plus développées et que l'information mise à disposition du public sur les sites Internet soit plus complète dans les cantons de Genève et de Berne que dans le canton de Vaud et dans celui du Jura, où la loi accorde un poids plus important aux médias en matière d'information d'office.

S'agissant des dispositions concernant l'information passive, il convient de relever que les titulaires du droit d'accès sont identiques dans tous les cantons ; toute personne peut demander à accéder à un document officiel, peu importe sa nationalité ou son lieu de résidence. Aussi, les cantons de Genève, Vaud et Jura ont consacré des définitions très comparables de ce qu'est un document au sens de la loi et donc soumis au droit d'accès ; tous trois excluant les documents non achevés et les notes internes ou à usage personnel. Le canton de Berne a, quant à lui, renoncé à définir clairement ce qu'il entend par le terme de document, mais exclut les documents inachevés

et internes uniquement lorsque la communication de ceux-ci est susceptible de perturber considérablement le processus de décision.

La différence la plus importante entre ces cantons consiste dans le fait que le Conseil d'Etat vaudois a ancré juridiquement l'obligation, pour tous les services cantonaux, de dresser une liste exhaustive des types de documents officiels dont ils sont l'auteur ou qu'ils détiennent. Cette liste, qui est publiée et qui indique également quels documents sont exclus du droit d'accès, facilite considérablement la procédure de demande d'un document en ce sens qu'elle renseigne sur le service compétent et le libellé exact du document ; elle permet aussi de se faire une idée des informations disponibles et de celles qui ne le sont pas.

Les différentes lois sur l'information ne soustraient pas seulement certains types de documents au droit d'accès, mais précisent aussi quelques exceptions qui ont trait à la nature de l'information transmise. Ainsi, tous les cantons ont intégré dans leur loi respective une clause générale d'exception au principe de la publicité qui s'applique lorsqu'un intérêt prépondérant, public ou privé, est en cause. La définition de ce qui constitue un intérêt prépondérant est particulièrement étendue dans la loi genevoise, mais comprend dans tous les cantons les éléments suivants : la mise en danger de la sécurité publique, la perturbation des processus de décision, la protection de la sphère privée, la protection d'une procédure judiciaire en cours ainsi que les cas où la satisfaction d'une requête occasionnerait un travail manifestement disproportionné. Tous les cantons sauf le Jura y ajoutent encore la protection du secret commercial et professionnel. Force est de constater que la loi vaudoise est la seule où cette définition (comprenant en plus la protection des relations entre des entités publiques) est exhaustive, c'est-à-dire où aucun autre intérêt prépondérant ne peut être invoqué en se référant à la clause générale d'exceptions.

Outre les exceptions, ce sont avant tout les modalités d'accès qui peuvent avoir un effet déterminant sur l'impact pratique des lois sur la transparence, surtout du point de vue de l'utilisateur. Les lois genevoise et vaudoise n'exigent aucune forme spécifique s'agissant d'une requête d'information. Néanmoins, l'autorité peut demander qu'elle soit formulée par écrit si elle n'est pas assez précise. Dans les cantons de Berne et du Jura, une demande d'accès à un document officiel doit toujours être présentée par écrit. Par contre, dans tous les cantons, une demande n'a jamais à être motivée. En ce qui concerne le délai de traitement d'une demande déposée, le canton de

Vaud est le seul canton analysé ici qui connaît un délai de réponse fixe : dans ce canton, l'autorité compétente doit répondre aussi rapidement que possible, mais – à la différence des autres cantons – en tous les cas dans les quinze jours, ce qui présente un avantage certain du point de vue de l'utilisateur. Si l'accès à un document est refusé, le requérant a le libre choix de s'adresser à la Commission restreinte de médiation ou de saisir directement le Tribunal administratif. Si une procédure de médiation est ouverte, la tâche de la Commission consiste en la conciliation des divergences et, si celle-ci échoue, en la rédaction d'une recommandation écrite à l'intention de l'administration publique concernée. Suite à cette recommandation et sans que l'administration statue de nouveau sur sa demande, l'usager peut recourir au Tribunal administratif et, par la suite, au Tribunal fédéral. Toutefois, la loi vaudoise limite de manière importante ce droit de recours : ainsi, le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et les tribunaux statuent de manière définitive sur toutes les demandes d'accès qui tombent dans leur compétence.

Dans les cantons de Genève et du Jura, les autorités saisies par une requête sont tenues de répondre rapidement ou dans les meilleurs délais. La loi bernoise reste quant à elle muette à l'égard du délai de traitement imparti. La procédure en cas de refus est similaire dans ces trois cantons : avant de recourir au Tribunal administratif cantonal puis au Tribunal fédéral, la décision négative de l'autorité compétente suite à une demande d'accès doit obligatoirement être contestée auprès d'une tierce instance. Cette instance peut être la Direction cantonale du département concerné par la demande, comme c'est le cas à Berne.⁹ Au Jura, il s'agit de la Commission cantonale de la protection des données, tandis qu'à Genève, l'institution du médiateur cantonal en matière de transparence, qui essaie de concilier de manière informelle les divergences entre les parties avant de formuler une recommandation écrite, a spécialement été mise en place à cet effet.

Le tableau 1 résume graphiquement ces différentes procédures cantonales. Il indique également si, et sous quelles conditions, un émolument peut être perçu pour le traitement d'une demande d'accès à un document.

Tableau 1 : Procédure d'accès dans les cantons de Genève, Vaud, Berne et Jura

	Genève	Vaud	Berne	Jura
Forme de la demande	aucune exigence, pas motivée	aucune exigence, pas motivée	par écrit, pas motivée	par écrit, pas motivée
Délai de traitement	'rapidement'	15 jours (exceptionnellement : 30 jours)	–	'meilleurs délais'
Procédure de recours	saisie du médiateur (10 jours) ↓ recours au Tribunal administratif (30 jours) ↓ recours au Tribunal fédéral (30 jours)	à option : saisie de la Commission restreinte de médiation (20 jours) ↓ recours au Tribunal administratif (sauf exceptions) (20 jours) ↓ recours au Tribunal fédéral (sauf exception) (30 jours)	recours à la Direction (département) concernée (30 jours) ↓ recours au Tribunal cantonal (30 jours) ↓ recours au Tribunal fédéral (30 jours)	saisie de la Commission cantonale de la protection de données (30 jours) ↓ recours au Tribunal cantonal (30 jours) ↓ recours au Tribunal fédéral (30 jours)
	uniquement si copie demandée	si : • travail important (>1h) : 40 à 60 -/h • demandes répétées • copie demandée	si : • travail particulier • recherches importantes	si : • recherches importantes
Émoluments perçus				

De manière générale, relevons que la teneur de la LIPAD genevoise est de loin la plus précise et la plus circonstanciée parmi les quatre lois considérées – à l’exception notable du délai de réponse imparti – ce qui peut tout à la fois restreindre (liste étendue d’exceptions) et renforcer le principe de la transparence administrative (mesures pour l’information active). Alors que les différentes lois sont, in fine, assez similaires, elles se distinguent par plusieurs éléments plus ou moins importants, et il convient d’examiner si ces différences au niveau juridique entraînent des différences d’application pratique.

Notons encore qu’en Valais, comme dans tous les cantons ne disposant pas (encore) de loi spéciale sur la transparence, l’information active des autorités est réglée dans un autre texte législatif, en l’occurrence dans la loi sur l’organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (RS/VS 171.1). L’unique article y relatif reste très vague en stipulant que « le Conseil d’Etat assure une information régulière, complète et opportune du public sur toute activité ou décision susceptible de l’intéresser, à moins que l’intérêt général ou des intérêts privés prépondérants ne s’y opposent » (art. 95). Dès lors, on peut s’attendre à ce que, dans le canton du Valais, à la fois l’information active et l’information passive du public soient relativement peu développées.

2.2 Hypothèses de recherche

Au regard des différences qui caractérisent les législations cantonales comparées ici, nous formulons deux hypothèses sur les conséquences attendues en matière de pratique effective de la transparence par les autorités publiques.

Hypothèse 1 : Les politiques d’information active et passive des autorités et institutions publiques seraient plus développées dans les cantons qui ont adopté une loi sur l’information du public (Genève, Vaud, Berne, Jura) que dans le canton où une telle loi fait défaut (Valais). Partant, l’accès aux informations officielles serait plus complet dans ces cantons.

Hypothèse 2 : Parmi les cantons qui ont adopté une loi sur la transparence administrative, il existerait des différences de politiques d’information en fonction de la précision des lois en question. Concrètement, s’agissant de l’information active (2.1), l’information mise à disposition du public de manière spontanée serait la plus complète dans le canton de Genève, puis successivement dans les cantons de Berne, de Vaud et du Jura. S’agissant de l’information passive (2.2.), les délais de réponse à une demande d’accès seraient plus brefs dans le canton de Vaud que dans les autres cantons.¹⁰

3 Méthode de collecte des données

Lorsque des statistiques officielles très détaillées existent, comme par exemple dans plusieurs pays anglo-saxons, celles-ci permettent généralement de connaître le nombre de requêtes par catégorie d'utilisateur, le temps nécessaire pour y répondre, la réponse initiale donnée par l'administration publique, la (non-)satisfaction finale d'une requête, etc. Par contre, ces données ne concernent que les demandes formelles qui se réfèrent explicitement aux lois d'accès aux documents. Elles ne saisissent donc pas la totalité des demandes déposées, avec ou sans référence à la loi pertinente. A fortiori, elles ne renseignent pas sur les cas où l'information cherchée a pu être trouvée par l'utilisateur grâce à une politique d'information active, sans qu'une demande auprès de l'autorité concernée ne se soit avérée nécessaire. Cette lacune nous a incités à choisir une approche «par le bas» en adoptant le point de vue de l'utilisateur individuel. Ce qui semble d'autant plus opportun qu'il n'existe aucune statistique systématique dans les cantons suisses.

3.1 Adopter le point de vue des usagers (potentiels)

Afin de reproduire au mieux la situation dans laquelle se retrouve l'utilisateur lambda désireux d'obtenir une information officielle, nous avons établi une liste de 35 questions touchant à la res publica et susceptibles d'intéresser tout citoyen, par simple curiosité ou en raison de besoins spécifiques. Ce faisant, nous restons proches des préoccupations réelles et concrètes du public telles qu'elles ressortent de quelques entretiens exploratoires conduits pour cette recherche, mais également de statistiques étrangères en matière d'accès aux documents officiels et des rapports annuels de la médiatrice du canton de Genève.

Chaque question retenue fait appel à des informations dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elles soient contenues dans un (ou plusieurs) document(s) officiel(s) détenu(s) par une autorité ou institution publique, sans désigner d'emblée l'intitulé exact du document recherché (à l'exception de quelques questions s'intéressant à des rapports annuels spécifiques).¹¹ L'accent est mis sur des questions faisant appel à des documents qui sont couverts par la loi sur la transparence administrative et, a priori, soumis au droit d'accès. Il ne s'agissait nullement de sélectionner les documents les plus «critiques» dont on pouvait d'emblée supposer qu'ils ne seraient pas publiés d'office et que l'accès y serait probablement contesté mais, au contraire, de choisir un échantillon d'informations et de documents les plus représentatifs possibles par rapport aux préoccupations de la population. Ainsi, les questions choisies couvrent une vaste gamme de

situations, se référant à la fois à des informations officielles élémentaires – qui devraient donc être accessibles sans difficulté (tel que l’organigramme d’un département) – et à des informations plus spécifiques et plus sensibles, dont on pourrait s’attendre à ce que la communication suscite plus de réticences de la part de l’autorité concernée (tel qu’un rapport sur la situation dans la prison cantonale). En même temps, afin d’éliminer des biais possibles résultant d’une distribution déséquilibrée entre les différents domaines étatiques, il était nécessaire que les questions touchent à tous les secteurs de l’activité publique et concernent les différents services étatiques dans des proportions comparables. Cependant, l’absence d’une liste des documents et informations détenus par les différents services a grandement compliqué un choix équilibré des questions retenues : l’attribution d’une question à un département ou à un service spécifique aurait dans maints cas rendu nécessaire une première recherche de l’information désirée, ce qui aurait biaisé les résultats de la phase principale de l’expérimentation. Néanmoins, les questions choisies se répartissent de manière assez équilibrée sur les différents départements.¹² Mentionnons, à titre d’exemple, les questions suivantes :

Quels sont les objets des séances de l’exécutif cantonal du mois de mai 2007 ? Quel est le nombre des autorisations de construire délivrées par les autorités cantonales en 2006 ? Quel budget a été consacré en 2006 par les autorités cantonales à la promotion économique ? Quel a été le nombre d’évasions dans la plus grande prison du canton en 2006 ? Quels sont les trois avis de droit les plus récents établis par chaque département ? Quelle a été l’évolution de la qualité de l’air dans le canton sur la dernière décennie ? Quelle a été l’évolution récente du nombre de naturalisations dans le canton, selon la provenance des requérants ?

3.2 Procédure expérimentale en trois étapes

La procédure expérimentale appliquée s’articule en trois étapes successives. Nous avons tout d’abord effectué, pour chaque question posée, une recherche de l’information correspondante sur le site internet officiel du département concerné dans chaque canton. Le nombre de questions auxquelles nous avons pu trouver une réponse grâce à cette première démarche, le plus souvent sous la forme d’un document officiel mis en ligne, nous fournit un premier indicateur quantitatif quant à la politique d’information active de chaque canton. Or, les informations récoltées étant d’une précision et d’une intelligibilité très variables et nécessitant des recherches informatiques plus ou moins étendues, nous avons également évalué la qualité de ces informations. Ainsi, une information est considérée comme complète si elle

permet de répondre de manière intégrale à la question posée ; elle est partielle si certains aspects de la question restent sans réponse ou si l'information est très peu précise (par exemple, des données statistiques pertinentes, mais qui ne sont pas disponibles pour toute la période recherchée) ; finalement, elle est considérée comme absente si aucun élément ne permet de répondre à la question telle qu'elle a été posée.

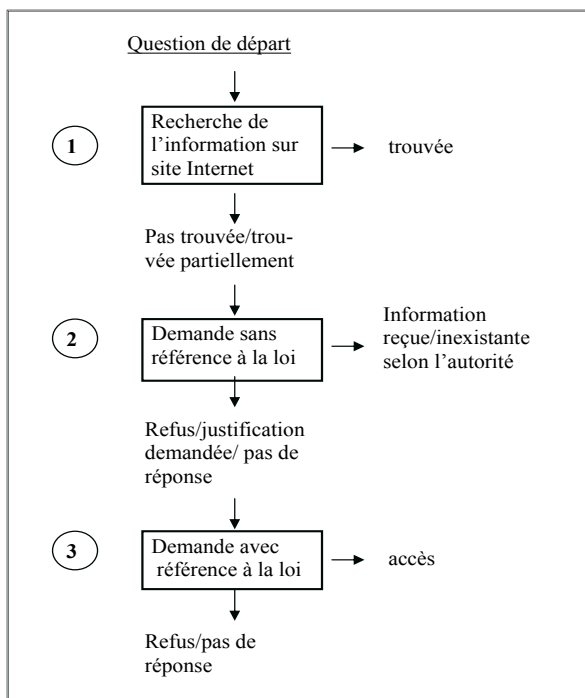
Une information peut aussi être plus ou moins difficile à retrouver sur les différents sites Internet qui contiennent des quantités très importantes de fichiers de toute sorte. Selon la gestion de l'information électronique, la logique de construction d'un site internet départemental ou la structure d'un document de taille importante, une information peut être retrouvée tout de suite, au bout de plusieurs heures de recherche ou pas du tout, alors que l'information en question est dans tous ces cas, théoriquement, mise à disposition du public. Ainsi, par exemple, il se peut que l'on trouve la statistique contenant le nombre de cambriolages recensés dans un canton en quelques clics de souris, pourvu que le portail principal de la police contienne un lien vers la rubrique statistiques des infractions, que le site indiqué comporte un aperçu des différentes catégories d'infractions répertoriées et que les statistiques de ces catégories soient téléchargeables de manière séparée, chacune ne comportant alors qu'une ou deux pages. A contrario, il est possible que le portail policier ne contienne pas de rubrique spécifique consacrée aux statistiques, mais que celles-ci doivent être recherchées, par exemple, dans le rapport annuel de la police. Ce document peut comporter plusieurs centaines de pages, ne contenir qu'une table de matière très grossière, et les chiffres recherchés peuvent être cachés dans un graphique contenant encore une multitude d'autres informations. De plus, le rapport annuel lui-même peut être très difficilement retrouvé depuis le site principal du portail de la police.

Afin de rendre compte de la difficulté de trouver une information, nous avons mis en place un dispositif à trois niveaux. Premièrement, nous avons mesuré le temps nécessaire pour trouver l'information. Deuxièmement, nous avons mesuré le nombre de clics de souris nécessaires pour y arriver (indicateur de la logique de construction d'un site et de la visibilité graphique d'un lien renvoyant à un document). Troisièmement, nous avons mesuré le nombre de sites internet par lesquels il fallait passer par le chemin le plus direct pour atteindre l'information désirée. L'ensemble de ces trois mesures qualitatives, de l'indicateur sur la complétude d'une information et de la mesure quantitative des réponses trouvées permet d'obtenir une idée assez réaliste de la politique d'information active d'un canton.

Suite à cette mise à l'épreuve de la politique d'information active, nous nous sommes penchés sur l'examen du droit d'accès aux documents (information passive). Ainsi, pour toutes les questions restées sans réponse ou avec une réponse partielle, nous avons formulé une demande de document aux autorités cantonales – sans faire référence à la loi sur la transparence administrative – qui a été envoyée par courrier électronique au service que nous estimions compétent. Les réponses reçues ont de nouveau fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative : outre le décompte du nombre de réponses, celles-ci ont également été classées en fonction de leur complétude, selon les mêmes critères qu'exposés ci-dessus. De plus, le temps écoulé entre l'envoi de la demande et la réception de la réponse a été pris en compte.

Dans le cas d'un refus de communication du document en question, si une justification d'accès était demandée ou si, après un mois d'attente, nous n'avions reçu aucune réponse des autorités, nous avons finalement déposé une requête formelle, avec référence à la loi cantonale sur la transparence administrative, pour obtenir le document pertinent. Le graphique 1 récapitule cette démarche expérimentale en trois étapes

Graphique 1: Procédure expérimentale adoptée



3.3 Limites de la méthode choisie

La méthode retenue est novatrice car elle permet d'évaluer la transparence administrative du point de vue de ses bénéficiaires premiers et rend possible une appréciation globale de l'information active et passive telle que pratiquée réellement par une autorité publique. Néanmoins, elle présente au moins quatre limites. Tout d'abord, nous évaluons la politique d'information active d'une autorité par une mise à l'épreuve de l'information spontanément offerte sur le site Internet de celle-ci. Or, il existe aussi d'autres moyens de communication tels que les campagnes d'affichage, la distribution de brochures et de tracts ou des prises de position dans les médias audio-visuels. De surcroît, une autorité publique peut préférer ne pas informer directement toute la population, mais plutôt les intermédiaires (les médias, les associations, les partis, etc.) qui fonctionnent comme relais pour la société. Elle organisera alors des conférences de presse et diffusera des communiqués, ce qui constitue une autre forme de l'information d'office. En réalité, toutes ces différentes possibilités de transmettre une information officielle au public sont utilisées, quoiqu'à des degrés variables. Néanmoins, dans la mesure où les lois sur la transparence visent à favoriser le dialogue direct entre l'administration et les citoyens,¹³ et compte tenu par exemple de l'article 16 alinéa 3 de la LIPAD genevoise qui consacre la préférence des technologies modernes de communication, une analyse de l'information d'office au moyen des sites Internet officiels peut, à notre avis, être considérée comme une bonne approximation de la politique globale d'information active d'une autorité.

Deuxièmement, la méthode retenue ne permet pas de comparer les situations avant et après l'introduction d'une loi sur la transparence dans un canton et d'évaluer ainsi véritablement le changement qui a été induit par celle-ci. Elle fournit uniquement une image instantanée qui nous permet de tirer des conclusions sur la situation actuelle en matière de transparence administrative. Cependant, en incluant un canton qui ne connaît pas de législation en matière de transparence (le Valais), il est possible d'estimer, par une comparaison de situation « avec » et « sans » loi sur la transparence, les effets que l'adoption d'une telle législation peut avoir. Bien entendu, la présente évaluation ne prétend pas consister en une comparaison de deux groupes expérimentaux connaissant ou non le principe de la transparence, mais étant identiques par ailleurs. Elle vise plutôt à comparer des situations similaires ou non, afin de permettre une mise en perspective des résultats obtenus.

Troisièmement, la mesure de la complétude et de la qualité d'une information telle que proposée ci-dessus peut être discutée. En effet, les notions de classification retenues sont assez extensibles et dépendent de l'interprétation de l'évaluateur. Toutefois, à condition que celui-ci conduise lui-même toute l'analyse et codifie ses appréciations à l'aide d'une matrice, l'influence personnelle peut être tenue constante, ce qui permet d'aboutir à des catégories qualitatives objectivables.

Finalement, nous pouvons relever un certain effet d'apprentissage lors de l'évaluation: la logique de construction des différents sites internet étant assez semblable, il devenait, avec les heures passées, de plus en plus aisé pour l'évaluateur de s'y retrouver et de localiser l'information. Ainsi, le temps nécessaire pour répondre à une question de départ était susceptible de diminuer quelque peu au long de la recherche, indépendamment de la difficulté objective de trouver une information, pourvu que cette information ait été disponible sur le site internet. Etant donné que cet effet ne concerne qu'un aspect parmi d'autres pour déterminer la qualité de l'information fournie d'office, l'influence de ce biais sur les résultats finaux peut être considérée comme négligeable.

4 Résultats empiriques

Nous synthétisons les résultats empiriques de l'évaluation en fonction des étapes de la méthode exposée à l'instant. Par conséquent, nous distinguons l'information active et passive et, au sein de cette dernière, les demandes faites sans invoquer la loi cantonale sur la transparence administrative puis avec une référence formelle à ces normes. Pour chaque étape, nous commentons brièvement le cas genevois à titre illustratif, afin de permettre au lecteur de comprendre notre mode de lecture et d'interprétation des données récoltées, puis nous procédons à la comparaison intercantonale.

4.1 L'information active

Le tableau 2 présente les résultats empiriques ayant trait à l'information qui est fournie d'office par les autorités publiques et qui est donc accessible à l'utilisateur au moyen des différents sites Internet officiels.

Tableau 2 : Réponses trouvées grâce à l'information active

Canton	Information complète	Information partielle	Information absente	Total	Temps moyen (min.)	Clics	Sites internet
Genève	15 28.3%	10 18.9%	28 52.8%	53 100%	7.1	10.3	6.9
Vaud	16 30.2%	14 26.4%	23 43.4%	53 100%	3.9	7.9	4.9
Berne	14 26.4%	10 18.9%	29 54.7%	53 100%	3.7	7.3	4.5
Jura	9 19.6%	8 17.4%	29 63.0%	46 100%	5.9	8.7	4.4
Valais	11 24.4%	4 8.9%	30 66.7%	45 100%	3.6	6.8	4.1
Total	65 26.0%	46 18.4%	139 55.6%	250=N 100%	4.8	8.2	5

A Genève, sur un total de 53 questions de départ concernant les différents départements et institutions,¹⁴ 15 seulement (soit 28.3%) ont trouvé une réponse complète grâce aux informations et aux documents mis à disposition sur Internet. A dix questions (18.9%), une réponse partielle a pu être donnée. Ainsi, plus de la moitié des questions est restée sans réponse. Comme des recherches approfondies ont été menées (dépassant parfois une demi-heure pour une question et pour un seul site internet), on peut raisonnablement assumer que ces questions concernent des thèmes sur lesquels aucune information pertinente n'est rendue accessible (aisément) de la part des autorités concernées.

Comme précisé plus haut, il est utile de s'intéresser non seulement à la quantité de l'information officielle, mais aussi à son accessibilité. Le temps de recherche nécessaire pour trouver une information ou un document varie fortement et dépend avant tout du type d'information désirée : il est, généralement, beaucoup plus facile d'accéder à l'organigramme d'une institution qu'à une information plus spécifique concernant par exemple le nombre d'apprentis dans un secteur économique. A Genève, en moyenne et tous départements et institutions confondus, un peu plus de 7 minutes sont nécessaires pour trouver l'information ou le document permettant de répondre à une question (de manière complète ou partielle). Pour accéder à cette information, il faut passer par presque 7 sites internet, ce qui nécessite en moyenne plus de 10 clics de souris.

Le tableau 2 montre l'existence de différences entre les cinq cantons comparés, même si celles-ci restent limitées : dans tous les cantons, l'utilisateur a moins d'une chance sur trois de trouver toute l'information recherchée et, en général, dans plus d'un cas sur deux, celle-ci est totalement absente. Contrairement à ce que nous avons postulé à la lumière des textes législatifs, le canton de Vaud ne conduit pas une politique d'information active moins développée. Bien au contraire, c'est le canton qui met spontanément le plus d'informations à disposition de l'utilisateur, et ceci de la manière la plus complète : presque un tiers des interrogations posées au début ont trouvé une réponse intégrale et détaillée. En revanche, le Jura fait preuve d'une parcimonie considérable en ce qui concerne l'information consultable sur son site Internet. Force est de constater que même le Valais, qui ne dispose pas d'une loi spécifique sur l'information, fait meilleure figure quant aux questions ayant trouvé une réponse complète. Cependant, si l'on prend en compte également l'information disponible de manière partielle, le Valais occupe la dernière place avec les deux tiers des informations recherchées faisant défaut. Notons que tous les documents de base tels que l'organigramme du canton et des différents départements, le budget du canton ou l'annuaire de l'administration ont pu être retrouvés sur le portail valaisan; si l'on en fait abstraction dans les calculs, alors l'information officielle restante ne permet plus que de répondre à une question sur dix (11.1%) de toutes les questions de départ. Ainsi, malgré une base de comparaison limitée, nous pouvons affirmer qu'une loi sur l'information améliore, en général, la politique d'information active d'un canton et, en particulier, la disponibilité d'informations plus spécialisées. L'hypothèse 1 peut donc être confirmée en ce qui concerne l'information d'office. Les résultats des cantons de Berne et de Genève sont, quant à eux, très semblables ; alors que le premier a accumulé sept ans d'expérience de plus, Genève semble pouvoir compenser son retard avec des dispositions légales plus détaillées et plus favorables à l'information spontanée. Dès lors, l'hypothèse 2.1 est confirmée partiellement : l'information mise à disposition du public de manière spontanée est plus complète dans le canton de Genève que dans le canton de Berne, qui fait lui-même preuve d'une meilleure politique d'information active que le canton du Jura. Le canton de Vaud se distingue en surpassant tous les autres, malgré ses dispositions légales très succinctes.

S'agissant des temps de recherche nécessaires, la comparaison indique que l'organisation des portails des autorités genevoises contraste défavorablement avec les sites Internet des autres cantons. Alors qu'une partie de cette différence pourrait être due à l'effet d'apprentissage relevé

plus haut,¹⁵ Le nombre élevé de différents sites par lesquels il faut passer pour trouver une information confirme ce constat et montre un potentiel d'amélioration considérable. En même temps, il faut garder à l'esprit qu'il est à la fois plus aisé de gérer un portail et de retrouver une information lorsque la quantité d'informations disponibles est limitée, ce qui pourrait expliquer les résultats avantageux du canton du Valais.

4.2 L'information passive

Afin d'évaluer les politiques cantonales d'information passive, nous avons formulé des demandes d'accès à des documents, sans faire référence à la loi sur la transparence administrative, pour tous les cas où il n'avait pas été possible de donner une réponse complète à une question de départ grâce à l'information d'office. Le tableau 3 présente les résultats de cette démarche.

Tableau 3 :

Réponses reçues aux demandes sans référence à la loi sur la transparence

	Réponses reçues	Non reçues	Total ^a	Information complète	Information partielle	Information absente	Refus/ Justification	Total
Genève	19 61.3%	12 38.7%	31 100%	4 21.1%	2 10.5%	3 15.8%	10 52.6%	19 100%
Vaud	20 62.5%	12 37.5%	32 100%	5 25.0%	3 15.0%	5 25.0%	7 35.0%	20 100%
Berne	18 56.3%	14 43.7%	32 100%	3 16.7%	5 27.8%	8 44.4%	2 11.1%	18 100%
Jura	14 42.4%	19 57.6%	33 100%	2 14.3%	4 28.6%	5 35.7%	3 21.4%	14 100%
Valais	14 58.3%	10 41.7%	24 100%	4 28.6%	2 14.3%	5 35.7%	3 21.4%	14 100%
Total	85 55.9%	67 44.1%	152=N 100%	18 21.2%	16 18.8%	26 30.1%	25 29.4%	85=N 100%

- a Dans tous les cantons, le nombre total de demandes envoyées est inférieur au nombre de questions de départ qui n'ont pas été complètement satisfaites grâce à l'information active en raison de certaines demandes combinées. Pour Genève, par exemple, le nombre total de demandes d'accès envoyées (N=31) ne correspond pas au nombre de questions de départ qui n'ont pas été complètement satisfaites grâce à l'information active (N=38, cf. tableau 2). Ceci est dû au fait que nous avons regroupé et envoyé en un seul courrier électronique les demandes d'accès qui devaient être adressées à la même personne au sein du département concerné (mais qui concernaient des documents distincts) afin d'éviter de contacter de manière répétée cette personne. Le courrier envoyé n'a alors été compté qu'une seule fois.

Plus d'un tiers de ces demandes est resté sans réponse, pendant un mois au moins, pour le cas du canton de Genève. Par contre, dans les cas où les autorités ont décidé de répondre, elles l'ont généralement fait très rapidement : en moyenne, le temps écoulé entre l'envoi de la demande et la réception de la réponse était de moins de deux jours ouvrables, avec la réponse la plus rapide parvenant à l'expéditeur de la demande après 24 minutes seulement. Le fait de recevoir une réponse ne signifie cependant pas forcément que la demande ait été satisfaite. Seulement 21% des réponses reçues contenaient toute l'information demandée respectivement tous les documents. Presque une réponse sur six (15.8%) ne contenait aucune information relative à la demande envoyée (c'est-à-dire que, selon la réponse officielle, il n'existe pas, au sein de l'administration, un document contenant ces informations), et dans dix cas sur dix-neuf, l'accès était soit directement refusé soit lié à une justification des motifs soutenant la demande.

L'analyse comparée de la proportion des réponses reçues dans les différents cantons montre des situations généralement comparables, mais présentant néanmoins quelques éléments inattendus. Ainsi, de manière assez étonnante, les quatre cantons disposant d'une loi sur l'information se retrouvent exactement dans le même ordre que nous avons déjà rencontré en matière d'information active : le canton de Vaud occupe la position de leader avec un peu moins de deux réponses reçues sur trois demandes envoyées, suivi par Genève, Berne et le Jura. Cependant, le canton du Valais rompt cette régularité puisque ses autorités répondent presque aussi fréquemment que les autorités genevoises, sensiblement plus souvent que les autorités jurassiennes et un peu plus souvent que l'administration bernoise. Ainsi, l'introduction du principe de la transparence ne semble pas se répercuter directement sur la serviabilité des autorités cantonales. Soulignons que partout, un tiers jusqu'à la moitié des demandes envoyées est resté sans aucune réponse, ce qui représente un taux considérable.

S'agissant de la qualité de l'information reçue, le bilan est ambigu. Si l'on compare uniquement les quatre cantons qui connaissent le principe de transparence, ce sont certes toujours les mêmes qui fournissent le plus souvent une réponse complète, mais, en même temps, ce sont aussi eux qui refusent le plus fréquemment de satisfaire une requête d'accès à un document. Le canton de Genève fait état de «lanterne rouge» en exigeant une justification des motifs ou en refusant directement une requête dans plus d'un cas sur deux, ce qui indique que la réticence de la part de l'administration genevoise par rapport au principe de la transparence est encore plus marquée qu'ailleurs. A contrario, les autorités bernoises n'ont revendiqué une justification des

motifs qu’une seule fois – s’agissant de la communication du contrat de prestation signé entre l’Etat de Berne et l’hôpital universitaire du canton – et ont refusé l’accès dans un autre cas. Si l’on examine en détail le tableau 3, il apparaît que le Valais affiche la proportion de réponses complètes la plus élevée. Malgré un nombre global de cas plutôt faible, nous constatons donc que l’adoption d’une législation en matière d’accès aux documents n’entraîne pas forcément une disposition plus marquée de la part des autorités à répondre, ni à satisfaire les demandes qui leur sont adressées. Dès lors, contrairement à ce que nous avons trouvé par rapport à l’information active, l’hypothèse 1 doit être rejetée en ce qui concerne l’information passive.

Nous avons ensuite poursuivi notre démarche d’évaluation exploratoire, en déposant une deuxième requête – cette fois-ci faisant explicitement référence aux articles pertinents de la loi cantonale sur la transparence administrative – pour tous les cas ayant fait l’objet d’un premier refus ou d’une demande de justification de la part de l’administration publique, ainsi que pour toutes les demandes n’ayant pas obtenu de réponse. Les résultats de ce deuxième envoi de requêtes formelles sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4 :

Réponses reçues aux demandes avec référence à la loi sur la transparence

	Réponses reçues	Non reçues	Total ^a	Information complète	Information partielle	Information absente	Refus	Total
Genève	15 62.5%	9 37.5%	24 100%	4 26.7%	1 6.7%	7 46.7%	3 20.0%	15 100%
Vaud	11 55.0%	9 45.0%	20 100%	3 27.3%	5 45.5%	2 18.2%	1 9.1%	11 100%
Berne	7 41.2%	10 58.8%	17 100%	2 28.6%	1 14.3%	3 42.9%	1 14.3%	7 100%
Jura	16 64.0%	9 36.0%	25 100%	7 43.8%	1 6.3%	6 37.5%	2 12.5%	16 100%
Total	49 57.0%	37 43.0%	86=N 100%	16 32.7%	8 16.3%	18 36.7%	7 14.3%	49=N 100%

a Dans tous les cantons, le nombre total de demandes déposées avec référence explicite à la loi sur l’information pertinente (par ex. 24 à GE) est supérieur à la somme des demandes sans référence à la loi restées sans réponse et des refus/demandes de justification (22 à GE) en raison du traitement particulier des réponses aux demandes d’accès combinées (cf. tableau 3).

En analysant ces résultats à l'aune du cas genevois, force est de constater que le taux de réponse est quasiment identique à celui que nous avons observé pour les demandes sans référence à la LIPAD (cf. tableau 3). Au premier abord, le fait que l'utilisateur est ou n'est pas informé de son droit d'accès aux documents officiels ne semble donc pas, à Genève, faire de différence. Or, dix des quinze réponses reçues à une demande LIPAD concernent des demandes qui sont restées sans réponse lors du premier envoi. Dans ces dix cas, il est probable que la référence légale ait amené l'autorité pertinente à répondre, et qu'on n'aurait eu aucune réponse si l'on n'avait pas été conscient de la LIPAD. Pour autant que notre présomption soit vraie, il s'avère donc que soit les fonctionnaires responsables n'étaient pas au courant de leurs obligations soit qu'ils n'ont réagi que lorsqu'ils se sont rendus compte que le requérant connaissait l'existence du droit d'accès. Au mieux, ceci témoigne d'une méconnaissance par ces fonctionnaires du contenu de la loi, au pire d'une mauvaise volonté de leur part. Rappelons toutefois que, d'un point de vue juridique, il n'est pas nécessaire qu'un requérant invoque les dispositions légales ; l'autorité saisie est de toute façon obligée de répondre (et ceci, bien entendu, a priori de manière favorable). Quoi qu'il en soit, plus d'un tiers des demandes est, une fois de plus, resté sans réponse.

De même, le fait de recevoir une réponse n'était de loin pas équivalent à la satisfaction de la requête : comme nous l'avions déjà constaté plus haut (cf. tableau 3) seul un quart des réponses contenait toute l'information demandée. Si l'on y ajoute les réponses partielles, un tiers des réponses (33.4%) était à même de fournir au moins quelques renseignements sur la question posée, à l'instar des réponses aux demandes sans référence explicite à la loi où cette proportion s'élevait à 31.6%. Au premier abord, la proportion des refus est considérablement moins importante ici. Néanmoins, si l'on tient compte du fait que, sur les dix cas retenus dans le tableau 3, cinq étaient des demandes de justification et qu'une justification des motifs ne peut plus guère être exigée pour une requête qui se réfère explicitement à la LIPAD (qui stipule précisément qu'une demande n'a pas à être motivée), cette amélioration des réponses doit être nuancée.

Globalement, le tableau 4 dépeint une réalité quelque peu différente de celle à laquelle on aurait pu s'attendre à la lumière des résultats précédents. En effet, de manière assez surprenante, c'est l'administration jurassienne qui répond le plus fréquemment aux demandes formelles – beaucoup plus qu'elle ne le faisait aux demandes sans référence à la loi – et c'est en même temps elle qui fournit de loin le plus souvent des informations qui sont à même de satisfaire complètement une requête. Quatorze des seize réponses reçues de

sa part concernant des demandes qui étaient restées sans réponse au préalable, et nous pourrions supposer, comme nous l'avons relevé pour le canton de Genève, que cet état de fait témoigne soit de la méconnaissance des dispositions légales soit de la mauvaise volonté des fonctionnaires. A Berne, plus de la moitié des requêtes formelles est restée sans réponse, soit un taux encore plus élevé que celui concernant les requêtes du premier envoi. Vu l'expérience plus importante que les autorités bernoises ont pu acquérir par rapport aux autres administrations cantonales, et vu les procédures internes plus élaborées qu'elles ont pu mettre en place depuis l'entrée en vigueur de la loi, cette proportion de non réponses semble très importante.

Du point de vue de l'utilisateur, il importe également de ne pas devoir attendre trop longtemps après le dépôt de la demande (avec ou sans référence à la loi cantonale sur la transparence administrative). Le tableau 5 récapitule les délais de réponse réellement observés dans les différents cantons par rapport aux deux vagues successives de demandes. Il démontre très clairement que l'absence, dans la loi, d'un délai de réponse fixe n'incite pas les autorités à tarder à outrance. Au contraire, le seul canton qui connaît un tel délai (Vaud) est également celui dont le temps de réponse moyen est parmi les plus longs s'agissant des cantons qui ont adopté des lois sur la transparence.¹⁶ Ainsi, l'hypothèse 2.2, selon laquelle les délais de réponse sont plus brefs dans le canton de Vaud qu'ailleurs est réfutée. De manière générale, il ressort que les autorités répondent très rapidement dans tous les cantons, étant ainsi largement en conformité avec les exigences des lois sur l'information.

Tableau 5:

Temps de réponse^a aux demandes sans et avec référence à la loi sur la transparence

	Genève	Vaud	Berne	Jura	Valais
Moyenne (et délais minimaux vs maximaux) pour les demandes sans référence à la loi	1.8 jours (24 min. – 7 jours)	4 jours (55 min. – 17 jours)	2.4 jours (15 min. - 17 jours)	1.3 jours (55 min.- 12 jours)	5.4 jours (2 min. – 19 jours)
Moyenne (et délais min. et max.) pour les demandes avec référence à la loi	10.7 jours (1h23 min.- 31 jours)	3.6 jours (41 min.- 12 jours)	3.4 jours (4h37 min.- 8 jours)	3.3 jours (52 min.- 11 jours)	ne s'applique pas

^a les jours indiqués sont des jours ouvrables

4.3 Synthèse des résultats empiriques

Jusqu'ici, nous avons présenté et discuté les résultats obtenus lors des trois étapes de notre démarche expérimentale. Afin de permettre une vue d'ensemble, le tableau 6 résume succinctement les résultats les plus importants.

Tableau 6 : Taux de réponse aux questions de départ

	Genève	Vaud	Berne	Jura	Valais
Questions de départ satisfaites	23/53	24/53	19/53	18/46	15/45
Pourcentage	43.4%	45.3%	35.9%	39.1%	33.3%

Si, comme ce tableau l'illustre, on additionne les résultats de l'information active avec ceux de l'information passive, il y a moins d'une chance sur deux que l'administré lambda puisse accéder à une information ou à un document en mains des autorités publiques dans les cinq cantons comparés ici. Plus encore, la proportion de cas dans lesquels une réponse complète et satisfaisante a pu être donnée grâce à la seule politique d'information passive des autorités et institutions est très limitée : dans tous les cantons, la proportion de demandes non satisfaites ou seulement partiellement satisfaites dépasse les 80%, largement à cause d'un taux très important de demandes d'accès restées sans aucune réponse de la part des autorités. Nous constatons que l'utilisateur individuel a une probabilité un peu plus élevée d'accéder à un document officiel s'il se trouve dans un canton qui a introduit juridiquement le principe de la transparence. Néanmoins, la différence par rapport au canton du Valais, qui n'a pas consacré ce principe, n'est pas très importante, ce qui indique soit une mise en œuvre encore lacunaire des différentes lois cantonales sur la transparence, soit une ouverture certaine de l'administration valaisanne même en l'absence d'une telle loi.

5 Perspectives

Notre évaluation exploratoire avait pour but de contribuer à combler une lacune manifeste de recherche scientifique dans un domaine important, mais négligé de la science administrative suisse. Elle visait principalement à répondre à la question de savoir si, et dans quelle mesure, les dispositifs de cinq cantons permettent à l'utilisateur d'accéder à l'information officielle. Notre travail apporte ainsi une contribution originale à la littérature existante en ce sens que, contrairement à la plupart de travaux étrangers qui ont été

réalisés en matière de transparence administrative (Glover et al. 2006), nous nous sommes efforcés de rester aussi proches que possible de la réalité telle que vécue par l'administré individuel qui souhaiterait connaître une information en mains des autorités publiques. A cette fin, nous avons procédé à une analyse quantitative et qualitative de la politique d'information passive, mais aussi de la politique d'information active des institutions cantonales. En effet, du point de vue de l'utilisateur, ces deux formes de stratégies d'information sont intimement liées et ne peuvent être appréciées séparément.

Notre évaluation suggère que l'entrave la plus importante à l'application conforme du droit d'accès aux documents n'est pas à chercher dans les résistances ouvertes à des demandes de consultation. Beaucoup plus, c'est l'absence même de réponse qui limite de façon considérable la portée du principe de la transparence. Plus d'un tiers des demandes d'accès n'a entraîné aucune réaction de la part des autorités. Les causes de cette défaillance de mise en œuvre des lois sur la transparence sont multiples : des quelques réponses reçues suite à des requêtes réitérées, il apparaît que diverses demandes auraient simplement été oubliées, que certaines adresses électroniques – pourtant indiquées sur les portails officiels – ne seraient plus utilisées (elles l'étaient toutefois lors des demandes répétées) et plusieurs fonctionnaires ont également fait valoir que les demandes d'accès auraient été filtrées par les mesures anti-spam mises en place par les autorités (alors que cela n'a apparemment pas été le cas des demandes réitérées, envoyées exactement de la même manière). Ces excuses suscitent des doutes quant à leur véracité. Il est fort possible qu'elles n'illustrent que ce que Jacques Chevallier (2006, 39) a qualifié de « mesures dilatoires » pour retarder le moment de communication ; mesures évidentes dans le cas des nombreuses réponses officielles ayant exigé de préciser des demandes d'accès pourtant très claires et qui concernaient des documents facilement identifiables.

De manière plus générale, nous avons constaté, dans tous les cantons, une réticence sous-jacente à satisfaire aux demandes d'accès ; ce qui, à notre avis, explique une partie importante de l'absence de réponses. Ce constat indique que les institutions publiques ont encore mal intériorisé la transparence. Ceci est d'autant plus compréhensible que certaines demandes sont à même de dévoiler des irrégularités et des lacunes dans les activités administratives ; lacunes que les autorités préféreraient ne pas exposer aux regards de tous. Or, c'est précisément le contrôle par le public – ou plutôt la menace permanente d'un contrôle – qui constitue une fonction centrale du principe de la transparence. Il se peut qu'à court terme la confiance des ci-

toyens envers les autorités souffre des manquements décelés par ce contrôle. Toutefois, nous sommes d'avis qu'à plus long terme le principe de transparence ne pourra être que bénéfique à l'administration, appelée ainsi à devenir moins opaque, mieux comprise et, partant, plus acceptée.

Afin d'y arriver, il est nécessaire que le droit de tout administré d'accéder aux informations officielles soit davantage respecté. Pour l'instant, et comme le relève Alexandre Flückiger (2006b, 9), la transparence semble plutôt subie que promue par les différentes administrations cantonales. Sur un point, celles-ci montrent que l'on pourrait faire autrement : contrairement à ce qui a été observé dans beaucoup d'autres pays, et malgré l'absence d'un délai fixe prescrit par la loi – à l'exception de la loi vaudoise –, les autorités ne tardent pas à répondre. Bien au contraire, et pourvu qu'il y ait une réponse, elles font preuve d'un traitement très rapide des demandes d'accès, ce qui constitue un avantage considérable du point de vue de l'utilisateur.

Au début de cette analyse, nous avons postulé que la précision du texte légal consacrant la transparence influence directement les pratiques administratives auxquelles se voit confronté le citoyen individuel. Cette hypothèse ne s'est pas avérée correcte. D'autres aspects semblent déterminer davantage les politiques d'information officielles. Comme le note Andrew McDonald (2006, 136), une loi sur la transparence ne résout pas de problèmes. Bien plus, elle constitue la toile de fond de ce qui pourrait être vu comme un « sport de contact » entre les citoyens et l'administration ; elle définit les règles du jeu, sans toutefois décider qui perd et qui gagne, car « la transparence administrative n'est pas seulement affaire de règlement mais aussi et surtout de pratique et de bonne volonté » (Jongen 2002, 129). Cependant tant la pratique que la bonne volonté semblent encore peu développées dans les cantons examinés. La pratique viendra avec le temps et avec le concours des citoyens, mais l'émergence de bonne volonté nécessite un changement fondamental au sein de l'administration elle-même. Ce changement ne se réalisera pas à travers de nouvelles règles qui ne peuvent, au mieux, que le faciliter. Le vrai changement doit se faire au niveau mental de chaque fonctionnaire individuel. C'est pourquoi, à notre avis, s'il s'agissait d'améliorer les dispositifs existants, la mesure la plus urgente à prendre concernerait la sensibilisation et la formation des employés publics ; formation qui a, nous semble-t-il, été plutôt négligée jusqu'ici.

En outre, il nous apparaît indispensable de conduire de nouvelles évaluations qui vont au-delà de notre propre démarche exploratoire. En s'inscrivant toujours dans une approche expérimentale, il serait par exemple intéressant de travailler avec un panel de citoyens auxquels on demanderait quelles in-

formations en possession de l'Etat ils souhaiteraient obtenir. Ceci permettrait d'évaluer si les lois sur la transparence administrative sont pertinentes ou non, donc de savoir si les objectifs que les législateurs cantonaux leur ont assignés correspondent à des besoins sociaux ou non. Plus avant, lesdits citoyens pourraient chercher eux-mêmes les informations sur les sites Internet des départements cantonaux et, s'ils ne devaient pas les y trouver, formuler ensuite une requête sans référence à la loi cantonale sur l'accès aux documents ; puis, si l'information devait encore faire défaut, adresser une demande formelle au service concerné. En reproduisant de la sorte notre design d'évaluation « par le bas », mais en multipliant les effectifs, il serait possible d'estimer de manière plus précise et robuste l'efficacité de la loi.

Une appréciation complète de l'atteinte ou non des objectifs de la transparence administrative présupposerait toutefois que la démarche soit poussée jusqu'à son terme, ce qui n'a pas été entrepris ici : ainsi, les citoyens ayant accusé une réponse négative de la part de l'administration publique suite à une demande formelle devraient initier le processus de médiation prévu par plusieurs législations cantonales et/ou s'engager dans une procédure contentieuse en recourant auprès des tribunaux idoines. Ce double élargissement de notre évaluation exploratoire, aussi bien en amont (quelles informations publiques intéressent les citoyens ?) qu'en aval (quels sont les effets de la médiation et des recours sur la satisfaction des demandes de citoyens ?), serait nécessaire pour juger de manière globale la pertinence et l'efficacité des lois sur la transparence. Finalement, pour appliquer également le critère évaluatif de l'efficience, à savoir le ratio entre le degré d'atteintes des objectifs et les ressources investies à cet effet, il serait indispensable d'analyser les coûts induits au sein des administrations publiques par les demandes des citoyens. De plus, les effets sur les pratiques administratives des recommandations des instances de médiation et, le cas échéant, des arrêts des tribunaux qui invalident les décisions de ne pas transmettre aux citoyens telle ou telle information devraient être examinés. Pareil chantier de l'évaluation s'avère ô combien ambitieux. Gageons toutefois que la forte dimension symbolique des lois sur la transparence administrative suscitera des évaluations systématiques qui iront au-delà des premiers constats – plutôt inquiétants – que nous avons établis dans le cadre de notre démarche exploratoire.

Kaspar Spoerri, lic. rer. pol., SECO, Ressort Gesamtkonzeption und Erweiterungsbeitrag, Bern, E-Mail: kaspar.spoerri@seco.admin.ch

Frédéric Varone, Prof., Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, Courriel: frederic.varone@politic.unige.ch

Notes

- 1 Selon Max Weber, le secret administratif serait l'invention même de la bureaucratie : «Der Begriff des ‚Amtsgeheimnisses‘ ist ihre spezifische Erfindung, und nichts wird von ihr mit solchem Fanatismus verteidigt wie eben diese...» ([1922] 1990, 573).
- 2 Pour une analyse plus complète de la loi fédérale, on se référera à la présentation de Mader (2006b) ou au message du Conseil fédéral y relatif (2003) ainsi que, pour les conséquences attendues, à l'étude prospective de Spinatsch (2001).
- 3 Le canton de Soleure, dont la loi sur l'information a même été votée avant la LIPAD genevoise, mais qui est seulement entrée en vigueur en mars 2003, a combiné les lois sur la transparence et sur la protection des données. Cette solution a aussi été choisie par Zurich et est envisagée par les cantons du Valais, de Bâle-Ville et de Genève. Cas unique en Suisse, les séances de l'exécutif soleurois sont publiques depuis 1877, celles des exécutifs communaux depuis 1949 (cf. Schmid 2006).
- 4 Voir Sayegh (2005, 2006a et b) pour le canton de Genève, CRM (2005 et 2007) et Cottier (2006) pour Vaud, Staatskanzlei Bern (1996) et Nuspliger (2005 et 2006a) pour Berne et Schmid (2006) pour Soleure ; voir également Tanquerel et Bellanger (2002) ainsi que Flückiger (2006a et 2006b, 9-11) pour une excellente vue d'ensemble.
- 5 Une rare exception constitue l'article de Holsen et al. (2007) sur l'utilisation de la loi britannique par les journalistes.
- 6 Pour une définition détaillée de ce concept juste aussi vague, voir Bellanger (2002) et Mahon (1999, 215ss.)
- 7 Cf. la loi sur l'information (LInfo, RSV 170.21) dans le canton de Vaud et la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels (RSJU 170.801) dans le canton du Jura.
- 8 A l'exception du canton de Vaud où la publicité des séances du Grand Conseil est réglée au chapitre X de la loi sur le Grand Conseil (RSV 171.01) et par l'art. 117 de la loi d'organisation judiciaire (RSV 173.01) pour les autorités judiciaires.
- 9 A Berne, la procédure de recours est réglée par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (RSB 155.21).
- 10 Retenons qu'il serait aussi intéressant de tester l'hypothèse selon laquelle il y aurait plus de demandes d'accès dans le canton de Vaud que dans les autres can-

tons, en raison de la mise à disposition d'un registre des documents détenus par l'administration qui facilite beaucoup la formulation d'une requête. Or, étant donné notre dispositif expérimental, il n'est pas possible de tester ici cette hypothèse.

- 11 En effet, plusieurs des 35 questions concernent plus d'un document spécifique. Certaines questions se rapportent à chaque département individuel des cantons examinés. Par conséquent, les 35 questions de départ ont été traitées comme 53 questions individuelles lors de nos analyses empiriques en ce qui concerne les cantons de Genève, de Berne et de Vaud, et de 46 respectivement 45 questions en ce qui concerne les cantons du Jura et du Valais (en raison du nombre plus petit de départements dans ces cantons, ainsi qu'en raison de l'inexistence de certaines institutions publiques, comme par exemple un hôpital universitaire).
- 12 Dans tous les cantons, chaque département est concerné par au moins quatre, mais pas plus de onze questions.
- 13 Voir à ce sujet les débats parlementaires lors de l'introduction du principe de transparence dans les cantons de Berne, Soleure et Schaffhouse, analysés par Widmer (2006)
- 14 Outre les sept départements de l'administration cantonale, les questions retenues concernaient les autorités et institutions suivantes : Chancellerie d'Etat, Service du Conseil d'Etat, Service du Grand Conseil, Chancellerie de la Ville de Genève, Université de Genève, Hôpitaux universitaires de Genève
- 15 L'ordre d'expérimentation était le suivant: Genève, Vaud, Berne, Jura et Valais.
- 16 Le délai moyen du canton du Valais est fortement influencé par deux réponses reçues après seulement 19 jours ouvrables (29 jours y compris les samedis et jours fériés). Si l'on fait abstraction de ces deux cas extrêmes, le délai moyen se réduit à 3.1 jours ouvrables, inférieur au délai moyen du canton de Vaud.

Bibliographie

- Barrelet, Denis, 2005, Les dispositions sur la transparence, *Revue fribourgeoise de jurisprudence*, Numéro spécial, p. 157-177.
- Barrelet, Denis, 1996, L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques, in: Zen-Ruffinen, Piermarco/Auer Andreas (éd.), De la constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Bâle/Francfort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, p. 303-319.

- Bellanger, François, 2002, La commercialisation des informations étatiques, in: Tanquerel, Thierry/Bellanger, François (éd.), 2002, L'administration transparente, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, p. 69–90.
- Brook, Heather, 2005, The UK's openness watchdog lacks teeth and transparency, *Open Government*, Vol. 1, no. 3, p. 31–35.
- Bruch, Christoph, 2000, Akteneinsichtsrecht in den USA, Ein Bürgerrecht wird durchgesetzt, Freie Universität Berlin, Thèse de doctorat.
- Brunner, Stephan C., 2006, Das BGÖ und die aktive behördliche Kommunikation, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 75–92.
- Canada, 2005, Annual Report of the Information Commissioner of Canada, Ottawa, Commissariat à l'information du Canada; www.info-com.gc.ca/reports/default-e.asp [consulté le 18.09.2007].
- Capitant, David, 2003, L'exemple allemand, in: *Transparence et secret, Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, Paris, La documentation française, p. 169–174.
- Chevallier, Jacques, 2006, La transparence administrative en France: un bilan ambivalent, in: Flückiger, Alexandre (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 29–42.
- Chevallier, Jacques, 2003, Les pratiques administratives, in: *Transparence et secret, Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, Paris, La documentation française, p. 83–98.
- Conseil fédéral, 2003, Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, FF 2003, 1807–1897.
- Cottier, Bertil, 2006, La mise en œuvre de la transparence administrative dans le canton de Vaud, in: Flückiger, Alexandre (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 73–80.
- CRM (Commission restreinte de médiation), 2007, Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2005–2006; www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/chancellerie/bic/linfo/fichiers_pdf/documents/rapport_comm_restreinte2005-06_bc.pdf [consulté le 18.09.2007].
- CRM, 2005, Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2004; www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/chancellerie/bic/linfo/fichiers_pdf/historique/rapport_commission_mediation.pdf [consulté le 18.09.2007].
- Dix, Alexander, 2006, Erfahrungen in den deutschen Bundesländern mit dem Öffentlichkeitsprinzip, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 145–152.
- Farine-Hitz, Anouk, 2000, Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Berne, *Cahier de l'IDHEAP 180/2000*, IDHEAP.
- Flückiger, Alexandre (éd.), 2006a, La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess.
- Flückiger, Alexandre, 2006b, Les défis d'une administration publique plus transparente, in: Flückiger, Alexandre (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 7–11.
- Füzessery, Simone, 2006, Le devoir d'informer des autorités, in: Flückiger, Alexandre (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 81–97.
- Glover, Mark/Holsen, Sarah/MacDonald, Craig/Rahman, Mehrangez/Simpson, Duncan, 2006, Freedom of Information, History, Experience and Records and Information Management Implications in the USA, Canada, and the United Kingdom, Pittsburgh, ARMA International Educational Foundation.
- Hazell, Robert, 1989, Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand, *Public Administration*, Vol. 67, no. 2, p. 189–210.
- Holsen, Sarah/MacDonald, Craig/Glover Mark, 2007, Journalists use of the UK Freedom of Information Act, *Open Government*, Vol. 3, no. 1, p. 3–18.
- Jongen, François, 2002, L'Union européenne et la transparence de l'administration, in: Tanquerel, Thierry/Bellanger François (éd.), L'administration transparente, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, p. 113–129.
- Kelly, Paul, 2006, Information is power, *Open Government*, Vol. 2, no. 1, p. 75–79.
- Mader, Luzius, 2006a, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Flückiger, Alexandre (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 13–27.
- Mader, Luzius, 2006b, Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes – Einführung in die Grundlagen, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 9–33.
- Mahon, Pascal, 2002, Les enjeux du droit à l'information, in: Tanquerel, Thierry/Bellanger François (éd.), L'administration transparente, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, p. 9–41.

- Mahon, Pascal, 1999, L'information par les autorités, RDS II 1999, p. 199–352.
- McDonald, Andrew, 2006, What Hope for Freedom of Information in the UK?, in Hood, Christopher et David Heald (éd.), *Transparency, The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, p. 127–144.
- McMillan, John, 2006, Scrutinising government – Administration of the Freedom of Information Act 1982 in Australian Government Agencies, Commonwealth Ombudsman Report no. 2/2006; www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Freedom_of_Information [consulté le 18.09.2007].
- Nuspliger, Kurt, 2006a, La transparence administrative dans le canton de Berne, dix ans d'expérience, in: Flückiger, Alexandre (éd.), *La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration*, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, S. 43–53.
- Nuspliger, Kurt, 2006b, Das BGÖ und die aktive behördliche Kommunikation, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), *Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes*, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 35–53.
- Nuspliger, Kurt, 2005, 10 Jahre Öffentlichkeitsprinzip im Kanton Bern, in Baeriswyl, Bruno und Beat Rudin (éd.), *Herausforderung Datenschutz, 10 Jahre Datenschutzgesetz – eine Zwischenbilanz*, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 43–59.
- Pasquier, Martial/Villeneuve Jean-Patrick, 2006a, Les entraves organisationnelles à la transparence administrative, in: Flückiger, Alexandre (éd.), *La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration*, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 99–118.
- Price, Steven, 2006, The Official Information Act, A Window on Government or Curtains Drawn ?, *Open Government*, Vol. 2, no. 1, p. 5–27.
- Redelfs, Manfred, 2006, Das Öffentlichkeitsprinzip aus Sicht der Medien und der Nichtregierungsorganisationen – Anwendungserfahrungen in Deutschland, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), *Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes*, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 123–143.
- Roberts, Alasdair, 2006, Dashed Expectations, Governmental Adaptation to Transparency Rules, in: Hood, Christopher/Heald David (éd.), *Transparency, The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, p. 107–125.
- Sayegh, Christine, 2006a, Rapport annuel de la médiatrice 2005–2006, Genève, Chancellerie d'Etat.
- Sayegh, Christine, 2006b, Le bilan de la transparence administrative dans le canton de Genève, in: Flückiger, Alexandre (éd.), *La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration*, Genève/Zurich/Bâle, Schulthess, p. 55–66.
- Sayegh, Christine, 2005, Rapport annuel de la médiatrice 2004-2005, Genève, Chancellerie d'Etat.
- Schmid, Daniel, 2006, Erfahrungen der Kantone und Gemeinden mit dem Öffentlichkeitsprinzip am Beispiel des Kantons Solothurn, in: Ehrenzeller, Bernhard (éd.), *Das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes*, St. Gallen, Universität St. Gallen, S. 153–183.
- Spinatsch, Markus, 2001, Vollzug des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung, Bern, Bericht z.H. des Bundesamtes für Justiz.
- Staatskanzlei Bern, 1996, 365 Tage Öffentlichkeitsprinzip – eine Bilanz, Bern, Staatskanzlei des Kantons Bern.
- Weber, Max, 1990, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie* [1922], Tübingen, J.B. Mohr.
- Widmer, Benedikt, 2006, *Das Öffentlichkeitsprinzip in Deutschschweizer Kantonen, Notwendigkeit, Form und erste Implementationserfahrungen*, Universität Zürich, Mémoire de licence.

Zusammenfassung

Die Eidgenossenschaft und mehrere Kantone haben über die letzten Jahre das Prinzip des Amtsgeheimnisses durch das Öffentlichkeitsprinzip ersetzt. In verschiedenen Gesetzen ist das Recht jeder natürlichen oder juristischen Person verbrieft, Zugang zu amtlichen Dokumenten zu erhalten. Die vorliegende Evaluation basiert auf der aus diesen Gesetzen hervorgehenden aktiven sowie passiven Informationspolitik und zeigt auf, dass die Kantone Bern, Genf, Jura und Waadt sowie der Kanton Wallis, der das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht eingeführt hat, das angestrebte Ziel einer vollständigen und schnellen Information der Bevölkerung nicht erreichen. In mehr als der Hälfte der Fälle kann der Zugang zu den erwünschten Informationen nicht garantiert werden. Aufgrund dieser unerwarteten – wenn auch vorläufigen – Erkenntnis müssen umfassendere Studien durchgeführt werden, welche auf einer umfangreicheren Grundlage die aufgezeigten Resultate bestätigen oder aber widerlegen.

