



Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration

But	L'introduction du principe de la transparence a pour but de promouvoir la transparence de l'administration fédérale (en particulier le processus décisionnel). A long terme, ceci conduira à un changement de culture au sein de l'administration. Le caractère démocratique des institutions publiques sera ainsi renforcé, la communication entre l'Etat et ses citoyens sera améliorée et la confiance de la population à l'égard de l'administration sera augmentée. Ces améliorations ne peuvent pas être directement quantifiées. Elles contribueront dans tous les cas à une plus grande efficacité et à une meilleure acceptation des mesures étatiques.
Point de la situation	<p>Actuellement prévaut le principe du secret:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Les informations et les documents sont en principe secrets, sous réserve d'exceptions.◆ Il n'existe aucun droit général à obtenir des informations sur l'activité administrative.◆ Le droit d'accès n'existe aujourd'hui que dans certains cas.◆ Les autorités disposent d'une liberté d'appréciation (en vertu de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral doit toutefois renseigner le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée). <p>Principales modifications liées à l'introduction du principe de la transparence:</p> <ul style="list-style-type: none">◆ Toute personne dispose d'un <u>droit subjectif à accéder aux documents officiels</u>, qu'elle peut faire valoir en justice.◆ L'accès accordé à une personne est accordé à tout le monde («access to one; access to all»).◆ Il n'est pas nécessaire de justifier d'un intérêt particulier.◆ Le droit d'accès peut être limité afin de protéger des intérêts publics ou privés prépondérants.◆ En ce qui concerne les documents afférents à une procédure civile, pénale, d'entraide judiciaire et administrative internationale, de règlements internationaux des différends, ainsi qu'aux procédures juridictionnelles de droit public et aux procédures d'arbitrage, l'accès (soit le droit de consulter les pièces du dossier) continue à être régi par les lois spéciales.◆ Les dispositions spéciales d'autres lois fédérales, qui posent des conditions différentes pour l'accès, ont la priorité sur celles de la loi sur la transparence (secret fiscal, accès aux registres publics).

Champ d'application	<ul style="list-style-type: none"> ◆ L'administration fédérale (les départements et la Chancellerie fédérale, sans les commissions de recours). ◆ Les organismes qui accomplissent des tâches publiques (p. ex. les CFF, La Poste, la SUVA, Pro Helvetia, le Fonds national suisse), dans la mesure où ces organismes ont des compétences décisionnelles. ◆ Les Services du Parlement, par le biais d'un renvoi à la loi sur le Parlement. ◆ L'administration du Tribunal fédéral, par le biais d'un renvoi à la loi sur le Tribunal fédéral.
Exceptions	<ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>L'Assemblée fédérale</i> et ses organes (en particulier les commissions parlementaires). ◆ <i>Le Tribunal fédéral</i> et les autorités judiciaires militaires. ◆ <i>Le Conseil fédéral</i> en tant qu'autorité collégiale (le principe de la transparence s'applique uniquement à son administration). ◆ <i>Les cantons</i> (également pour les tâches qui leur sont déléguées en vertu du droit fédéral). ◆ <i>La Banque nationale suisse</i> (qui bénéficie d'un statut spécial d'indépendance) et <i>la Commission fédérale des banques</i> (qui opère dans un domaine extrêmement sensible du point de vue économique et politique). ◆ <i>Les assureurs maladies et accidents</i> (risques de distorsions de la concurrence); caisses de compensation <i>AVS et offices AI</i> (inégalités de traitement par rapport aux caisses cantonales); autorités d'exécution en matière de <i>chômage</i> (inégalités de traitement par rapport aux autorités cantonales) <p>Le Conseil fédéral peut, à certaines conditions, prévoir d'autres exceptions par voie d'ordonnance.</p>
A quelles informations et à quels documents le principe de la transparence s'applique-t-il?	<p>Le droit d'accès porte sur les documents officiels (rapports, prises de position, expertises, décisions, projets de lois, statistiques, dessins, plans, enregistrements sonores ou visuels, documents sur support informatique, etc.). Trois conditions cumulatives doivent être remplies:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ l'information est enregistrée sur un support présentant un caractère informationnel, ◆ elle est détenue par une autorité, et ◆ elle concerne l'accomplissement d'une tâche publique. <p>Le droit d'accès peut également porter sur des documents qui ont été rédigés ou qui ont été notifiés à une autorité avant l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence.</p>
A quelles informations et à quels documents ne s'applique-t-il pas?	<p>Il n'existe pas de droit d'accès aux documents:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ destinés à l'usage personnel; ◆ inachevés (p. ex. pas encore signés ou pas encore approuvés); ◆ utilisés par une autorité à des fins commerciales. <p>La loi sur la transparence <i>n'oblige pas</i> l'administration à établir un</p>

	<p>document qui n'existe pas ni à traduire un document uniquement disponible dans une langue.</p> <p>Pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants, l'accès à des documents officiels peut être limité, refusé ou différé (voir annexe).</p> <p>La protection des données personnelles prime par principe le droit à l'accès, mais non de manière absolue. Des documents qui contiennent des données personnelles doivent en principe être caviardés. S'il n'est pas possible de les rendre anonymes, l'accès ne peut être accordé que s'il existe un intérêt public prépondérant (p. ex. dans des cas de corruption ou lorsqu'il s'agit de documents en relation avec l'octroi d'avantages économiques importants à des particuliers).</p>
Consultation	<p>Quiconque envisage de faire valoir son droit d'accès peut exiger une copie du document souhaité ou le consulter sur place. Les renseignements sur des documents officiels pour lesquels il existe un droit d'accès en vertu de la loi sur la transparence sont, en règle générale, fournis de manière informelle, oralement, par courrier électronique ou par télécopie. Les informations sont fournies avec la concision qui s'impose. Les documents sont si possible transmis par la voie électronique (en les envoyant par courrier électronique ou en les rendant accessibles sur Internet).</p>
Procédure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Demande 2. Droit d'être entendu (dans la mesure où les documents en question contiennent des données personnelles et que l'autorité envisage de les rendre accessibles) 3. Prise de position de l'autorité (dans un délai de 20 jours: l'accès est soit accordé de manière informelle, soit refusé ou limité avec indication sommaire des motifs) 4. Demande de médiation (dans un délai de 20 jours à compter de la prise de position refusant ou limitant l'accès) 5. Recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (dans un délai de 30 jours à compter de la demande de médiation lorsque la procédure de médiation a échoué) 6. Décision de l'autorité (dans un délai de 10 jours à compter de la recommandation lorsque l'autorité n'entend pas donner suite à la recommandation ou lorsque le demandeur ou le tiers concerné l'exige) 7. Recours
Emoluments	<p>L'accès est, par principe, <i>onéreux</i>; ceci pour contrebalancer l'accès inconditionnel aux documents officiels. La perception d'émoluments tient compte de l'intérêt public à une administration efficace et rationnelle, mais ne doit pas entraver considérablement l'accès à des documents. Les demandes ne provoquant qu'un travail minime sont donc gratuites; il en va de même si le nombre des copies demandées est petit.</p> <p>La procédure de médiation est également gratuite puisqu'elle fait partie de la procédure de décision en matière d'octroi de l'accès. Il en va de même de la procédure de décision qui, le cas échéant, fait suite à la procédure de médiation. La procédure devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence obéit aux règles ordinaires applicables aux commissions de recours et d'arbitrage.</p>

Qui l'a déjà?	<p>Le principe de la transparence est déjà connu dans les cantons de Berne (depuis 1995), de Soleure (depuis 2002) et de Genève (depuis 2002). A la fin 2002, le parlement du canton du Jura a adopté une loi relative à la transparence. Dans les cantons de Vaud et du Tessin des projets sont en cours. Les cantons de Zurich, d'Argovie et du Valais examinent actuellement l'introduction du principe de la transparence.</p> <p>Les cantons de Schaffhouse, de Saint-Gall et de Neuchâtel ont inscrit le principe de la transparence dans leur nouvelle constitution mais n'ont pas encore légiféré en la matière.</p> <p>Au niveau international, de nombreux pays connaissent le principe de la transparence; à titre d'exemple on peut citer la Suède, l'Australie, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Canada, l'Irlande, la Hongrie, les Etats-Unis et l'Afrique du Sud.</p> <p>En 2001, l'UE a également introduit le principe de la transparence pour ses organes (Conseil, Commission, Parlement).</p>
Conséquences financières	<p>Les conséquences financières sont très difficiles à estimer puisqu'elles dépendent essentiellement de la mesure dans laquelle la population fera usage du nouveau droit d'accès. Selon des études comparatives, les frais supplémentaires devraient se situer entre 4,5 et 5,5 millions de francs au maximum (à titre de comparaison: en 2000, la Confédération a dépensé 62,5 millions de francs pour son devoir d'information active).</p>

Avantages et effets escomptés

- ◆ Le passage du principe du secret à celui de la transparence se traduira, pour l'administration fédérale, par une culture accrue de la transparence.
- ◆ La confiance dans les autorités et l'acceptation des mesures étatiques s'en trouveront renforcées.
- ◆ Le droit fondamental à la liberté d'information sera étendu et concrétisé par l'introduction d'un droit d'accès aux documents officiels.
- ◆ Un instrument supplémentaire et direct pour contrôler l'administration sera créé; les droits démocratiques seront ainsi renforcés.
- ◆ L'accès à des sources d'informations précieuses (p. ex. expertises, études, etc.) de l'administration fédérale sera garanti (surtout pour l'économie).
- ◆ L'efficacité de l'administration et de ses mesures sera renforcée.
- ◆ L'abandon de la culture du secret peut contribuer à éviter des indiscretions.

Annexe

L'accès aux documents officiels peut être limité, refusé ou différé pour certains motifs (intérêts publics ou privés prépondérants) énumérés exhaustivement dans la loi, à savoir:

- ◆ **Atteinte notable à la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité**
 Cette exception peut être invoquée lorsque la divulgation prématurée d'informations au cours d'un processus de décision met l'administration sous une pression publique trop forte, portant ainsi notablement atteinte à la libre formation de la volonté et de la décision de l'autorité.
- ◆ **Entrave considérable à l'exécution de mesures d'une autorité conformément à son objectif**
 Cette exception garantit que des informations qui servent à la préparation de mesures concrètes d'une autorité (p.ex. campagnes de prévention, inspections, etc.) peuvent être gardées secrètes.
- ◆ **Mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse**
 Cette exception vise essentiellement les activités *policières, douanières, de renseignements et militaires*. Elle permet d'exclure le droit d'accès à toute information propre à mettre en danger la sécurité publique si elle est diffusée de manière incontrôlée.
- ◆ **Mise en péril des intérêts de la politique extérieure et des relations internationales de la Suisse**
 La publication d'informations sur des démarches diplomatiques dans les relations internationales et les évaluations de certaines situations ou intentions à l'étranger (en particulier en matière de négociations) risque de compromettre les intérêts de la politique extérieure et les relations internationales de la Suisse. Dans quelques cas, l'usage international ou un engagement international envers d'autres Etats veut que certaines informations soient gardées secrètes.
- ◆ **Mise en péril des relations entre la Confédération et les cantons ou entre cantons**
 Cette exception interdit la divulgation d'informations de nature à compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations intercantionales.
- ◆ **Mise en danger des intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse**
 La stratégie économique et monétaire doit pouvoir être menée en toute indépendance. Dans ce domaine, il existe en outre le danger que la divulgation de certaines informations puisse par exemple favoriser des mouvements spéculatifs.
- ◆ **Révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication**
 La loi sur la transparence ne doit pas engendrer des distorsions de la concurrence. Tombent par exemple sous le coup de cette exception certaines informations techniques dans le cadre de projets d'acquisition de matériel d'armement ou dans le cadre d'autres projets publics; il en va de même dans le cadre de procédures en cours en matière de brevets. Les autorités peuvent également faire valoir la protection d'un "secret d'affaires" lorsqu'elles se trouvent dans une situation de concurrence vis-à-vis de tiers.

- ◆ **Divulcation d'informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.**
Les deux conditions, l'absence de contrainte et la garantie du secret, doivent être remplies de manière cumulative. L'assurance du secret doit en principe être donnée *expressément*.
- ◆ **Atteinte à la sphère privée**
La Constitution fédérale garantit expressément la protection de la sphère privée. La loi sur la transparence prévoit des dispositions spéciales qui coordonnent le droit d'accès à des documents officiels avec la protection des données personnelles.

Cas spéciaux

- ◆ Il n'existe pas d'accès à des documents afférents à la procédure de co-rapport ou à des documents contenant des positions prises dans des négociations en cours ou futures. Les décisions du Conseil fédéral ne sont pas accessibles puisque celui-ci, en tant qu'autorité collégiale, n'est pas soumis à la loi sur la transparence.
- ◆ Pour les documents officiels relatifs à la procédure de consultation des offices qui donnent lieu par la suite à une décision du Conseil fédéral, le droit d'accès n'existe qu'après la décision. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Autres informations:

Luzius Mader, sous-directeur, Office fédéral de la justice,
tél. 031 322 41 02