



# Exécution, coût de la mise en œuvre et efficacité de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence)

Rapport à l'attention du Conseil fédéral

## Objectifs et mesures de la loi sur la transparence

Fin 2004, les Chambres fédérales, en adoptant la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)<sup>1</sup>, ont décidé que toute personne aurait désormais le droit de consulter les documents officiels des autorités fédérales. Ce faisant, elles ont provoqué dans toute l'administration fédérale un véritable changement de paradigme en ce qui concerne les activités d'information passives. Jusque-là le principe dominant était celui de la confidentialité, en vertu duquel tout document qui n'était pas expressément désigné comme libre d'accès était réputé secret ; au contraire, le principe de la transparence prévoit l'accès à tout document qui ne tombe pas sous le coup d'une des exceptions prévues, figurant sur une liste exhaustive.

Comme l'a déclaré le Conseil fédéral dans son message au Parlement du 12 février 2003<sup>2</sup>, le principe de la transparence vise à promouvoir la transparence des activités administratives. Parmi les avantages escomptés figuraient notamment le renforcement des droits démocratiques et de la confiance des citoyens à l'égard de l'Etat, dont les activités allaient ainsi être mieux comprises et appréciées. Au sein de l'administration, le principe de la transparence devait entraîner un réel changement de culture.. Le culte du secret devait faire place à l'ouverture. La nouvelle approche en matière d'information devait entre autre avoir un impact déjà lors de la création des documents, lesquels devaient être conçus d'emblée dans la perspective de leur accessibilité. La LTrans devait en outre permettre de régler avec plus de clarté la gestion des documents par l'administration, ce qui devait avoir des effets positifs sur la coordination, la productivité et l'efficacité des activités de l'Etat.

La procédure d'accès aux documents officiels doit être simple et rapide. La décision a donc été prise d'organiser l'exécution de la LTrans sur une base décentralisée. A cet effet, le Conseil fédéral a arrêté

---

<sup>1</sup> RS 152.3

<sup>2</sup> FF 2003 1807



à l'art. 20 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans)<sup>3</sup> que la Chancellerie fédérale et chaque département allaient désigner au minimum un conseiller à la transparence, chargé de conseiller et de soutenir les unités administratives en ce qui concerne l'exécution de la loi. Lorsque l'octroi de l'accès aux documents officiels entraîne des frais non négligeables, des émoluments peuvent être perçus. Si l'accès est refusé ou limité, le demandeur peut déposer une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Si aucun accord n'est trouvé, la procédure ordinaire reste ouverte : l'autorité qui limite ou refuse l'accès doit rendre une décision qui peut faire l'objet d'un recours devant les autorités compétentes.

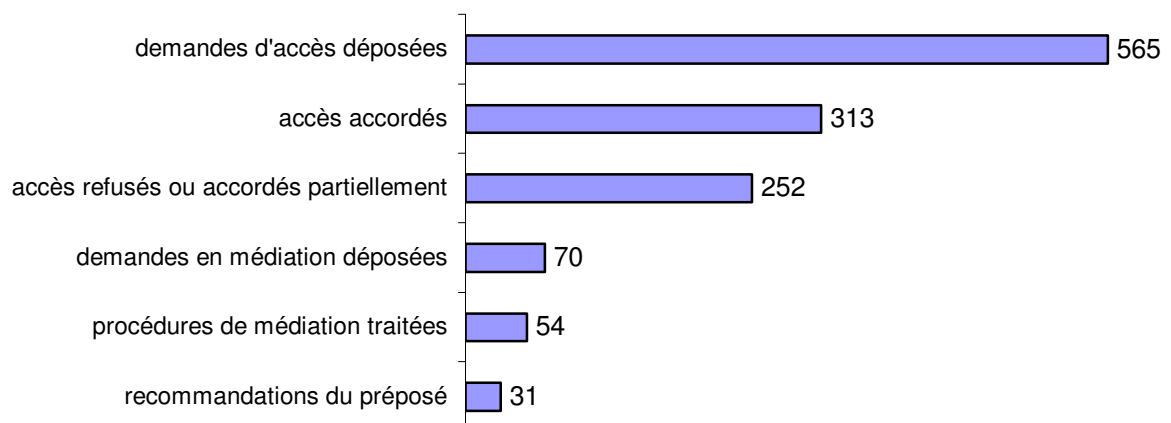
Conformément à l'art. 19 LTrans, le PFPDT évalue l'application, l'efficacité et en particulier les coûts engendrés par la mise en œuvre de la loi; il en fait régulièrement rapport au Conseil fédéral. Un premier rapport sur les coûts de mise en œuvre de la loi doit être présenté dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci. Le présent rapport satisfait à cette exigence.

## Evaluation externe de la LTrans

La LTrans est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. En vue du premier rapport à soumettre au milieu de l'année 2009, le PFPDT a confié à l'Institut des hautes études en administration publique (idheap) de Chavannes-près-Renens le mandat d'évaluer la loi. L'équipe d'évaluateurs, sous la direction du professeur Pasquier, a procédé à l'analyse des documents et mené des entretiens qualitatifs pour étudier les prestations fournies par l'administration, les coûts afférents, les effets produits et la pertinence de l'exécution de la LTrans durant les premiers deux ans et demi. Dans leur rapport<sup>4</sup>, les évaluateurs sont parvenus aux principaux constats suivants :

### Prestations

#### Demandes traitées entre juillet 2006 et décembre 2008



<sup>3</sup> RS 152.31

<sup>4</sup> Martial Pasquier/Philomène Meilland, Evaluation de la loi sur la transparence, idheap, Chavannes-près-Renens, 24.4.2009, (cf. annexe).



Le nombre de demandes d'accès à des documents officiels, soit 565 durant les 30 premiers mois, est resté modeste. Les craintes exprimées par divers services avant l'introduction de la loi, à savoir que l'administration allait être submergée par un flot de demandes après l'entrée en vigueur de celle-ci, se sont révélées infondées.

Ce constat est toutefois nuancé par les évaluateurs, qui soulignent qu'en raison de l'exécution décentralisée de la loi, il n'existe pas de définition uniforme permettant d'établir ce qui constitue une demande d'accès et que la saisie statistique des demandes déposées n'est pas uniforme non plus. Malgré ces réserves, il ne fait pas de doute pour les évaluateurs que la demande d'accès à des documents a été faible, tant par rapport aux prévisions faites avant la mise en œuvre du principe de la transparence qu'en comparaison internationale.

On remarquera que dans 44 % des demandes enregistrées, l'accès a été partiellement ou totalement rejeté par l'administration, mais que seuls 70 (28 %) des demandeurs déboutés ont adressé une demande en médiation au PFPDT.

54 de ces procédures de médiation ont pu être traitées par le PFPDT, qui a émis une recommandation dans 31 cas. Deux cas ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral et un cas a été tranché par le Tribunal fédéral.

L'équipe d'évaluation atteste que le travail fourni par le PFPDT lors du traitement des demandes en médiation est d'excellente qualité, tout en critiquant les retards parfois considérables pris par les procédures. Ces retards peuvent en partie être attribués à l'insuffisance des ressources dont dispose le PFPDT, mais ils résultent aussi des compétences insuffisantes que la loi lui octroie lorsqu'il s'agit de faire prévaloir son point de vue face à l'administration (en particulier absence de droit de donner des instructions).

## **Coûts et émoluments**

Tous les services de l'administration impliqués dans l'évaluation ont été en mesure de faire traiter les demandes d'accès les concernant par le personnel dont ils disposent. On peut donc en conclure que l'introduction de la LTrans dans l'administration fédérale n'a pas entraîné la création de nouveaux postes. Les effectifs dont dispose le PFPDT ont été graduellement étoffés par du personnel mis à disposition par la Chancellerie fédérale pour une durée limitée.

Les coûts engendrés par l'exécution de la LTrans ont été jugés faibles, à hauteur de moins de 500 000 francs pour toute la période sous examen.

Face à ces coûts estimés, les recettes attestées perçues sous forme d'émoluments se sont élevées à un peu plus de 3000 francs.

## **Effets et utilité**

Les données et les informations disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions formelles quant aux effets et à l'utilité de la LTrans. Les évaluateurs en arrivent néanmoins à la conclusion que les effets de la LTrans sont restés circonscrits dans d'étroites limites, tant au sein de l'administration que dans la société en général, ne serait-ce qu'en raison du nombre peu élevé de demandes déposées. En ce qui concerne l'administration, les évaluateurs ont pu déceler aussi bien des tendances



allant dans le sens d'une approche ouverte de l'information, axée sur la transparence, que dans le sens du maintien du principe traditionnel de la préservation du secret.

Parmi les raisons qui expliquent pourquoi le nombre de demandes d'accès aux documents officiels est (encore) faible, on peut évoquer notamment la connaissance insuffisante que les utilisateurs potentiels ont des nouveaux droits dont ils disposent. Par ailleurs, on peut admettre que le besoin d'information est en partie couvert par des canaux traditionnels, sans recours à la LTrans, comme cela se pratiquait déjà avant l'entrée en vigueur de la loi.

## Exécution

Les évaluateurs jugent l'application de la LTrans efficace et d'un coût raisonnable, tout en regrettant qu'elle soit très hétérogène, entre autres en ce qui concerne la définition et le traitement des demandes, la formation et le perfectionnement des collaborateurs, la mise à disposition d'instruments adéquats et la perception des émoluments.

Ces faiblesses sont imputées à l'organisation décentralisée de l'exécution. Les évaluateurs ne la remettent pas fondamentalement en cause, mais ils avertissent que ni le PFPDT ni les responsables de la transparence dans l'administration n'ont assumé leurs tâches en matière d'information, de formation et de conseil dans la mesure prévue par la loi.

Le manque d'efforts entrepris pour faire connaître la LTrans aux utilisateurs potentiellement intéressés est également critiqué.

Enfin, les évaluateurs se plaignent de l'insuffisance de la base de données, qui les a empêchés dans de nombreux domaines de se prononcer en toute rigueur. Les principaux points faibles dans ce domaine se situent dans la grande hétérogénéité de la définition et de la saisie statistique des demandes, dans l'absence de données comparatives datant d'avant l'entrée en vigueur de la loi et dans le manque d'informations relatives aux effets et à l'utilité de la loi.

## Recommandations des évaluateurs

Sur la base des considérations qui précèdent, les évaluateurs recommandent de prendre les mesures suivantes :

- étoffer les ressources en personnel du PFPDT ;
- améliorer la saisie statistique concernant le traitement des demandes, notamment pour celles où l'accès a été refusé ou seulement partiellement accordé ;
- mieux faire connaître la LTrans, tant auprès des utilisateurs qui peuvent en bénéficier (en particulier les médias) qu'au sein de l'administration ;
- renforcer la coordination pour promouvoir l'homogénéité du traitement des demandes, à l'intérieur des départements aussi bien qu'entre eux ;
- publier des cas exemplaires permettant d'éclairer les délimitations entre la LTrans, la loi sur la protection des données et l'ordonnance sur la protection des données ;
- édicter des règles visant à unifier la perception d'émoluments et relever à 500 francs le seuil en dessous duquel les émoluments ne sont pas facturés ;
- obliger l'administration à rendre une décision en cas de recommandation du PFPDT qui diffère de sa position initiale et à la communiquer au demandeur sans que celui-ci ait à demander une telle décision ;
- introduire en faveur du PFPDT un droit de recours contre les décisions de l'administration.



# Conclusions du PFPDT

Nous partageons pour l'essentiel les conclusions de l'équipe d'évaluation et nous nous trouvons largement confortés dans nos propres expériences en ce qui concerne la LTrans. Nous prenons position comme suit sur certains aspects qui appellent plus particulièrement des mesures correctives :

## Prestations et coûts

A notre avis, la relative faiblesse des demandes d'accès aux documents officiels durant les deux premières années et demie s'explique notamment par le fait que la possibilité d'avoir librement accès, aux termes d'une procédure simple, à des documents officiels n'est pas suffisamment connue du public et plus particulièrement des médias, qui devraient pourtant être les premiers intéressés. Par ailleurs, l'accès totalement ou partiellement refusé à de nombreuses demandes permet de conclure que le principe de la transparence dans l'administration n'a pas encore suscité partout cette nouvelle culture de l'ouverture que de nombreux protagonistes espéraient de la LTrans. Ces deux phénomènes sont notamment dus au fait que ni le PFPDT ni les conseillers chargés d'accompagner la mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration n'ont été en mesure de faire connaître la loi dans l'administration et dans la société, même si cette tâche leur a bel et bien été assignée. L'art. 18, let. b, LTrans prévoit ainsi que le PFPDT est chargé d'informer, d'office ou à la demande de particuliers ou d'autorités, sur les modalités d'accès à des documents officiels, alors que l'art. 20, let. a, OTrans charge les conseillers à la transparence de conseiller les unités administratives concernées, les personnes ou organismes extérieurs à l'administration fédérale soumis à la LTrans. Dans ce contexte, les évaluateurs relèvent (à juste titre pensons-nous) que ni l'administration ni le PFPDT ne peuvent exécuter les tâches qui leur sont ainsi imparties avec les ressources dont ils disposent actuellement. Les deux collaborateurs chargés de la LTrans auprès du PFPDT sont déjà fortement sollicités par les procédures de médiation, qui peuvent être très lourdes, alors que les conseillers à la transparence travaillant dans l'administration se sont vu confier les tâches supplémentaires découlant de l'OTrans sans avoir bénéficié d'allègements correspondants au niveau de leurs tâches usuelles. Sur la base du résultat de l'évaluation, mais aussi de notre propre expérience accumulée jusqu'ici, nous estimons que les services de l'administration ne pourront guère mobiliser les ressources nécessaires pour mieux remplir les fonctions qui leur ont été confiées. En même temps, ces services comptent sur le PFPDT pour qu'il assume pleinement à l'avenir ses tâches de publicité, de coordination et de formation, et qu'il se développe pour devenir le centre de compétence chargé des questions liées au principe de la transparence, conformément au modèle esquissé par le Conseil fédéral dans son message au Parlement. Le besoin d'étoffer et de développer ce domaine de tâches est à nos yeux avéré et nous entendons apporter à la question toute l'attention qu'elle requiert – sous réserve de pouvoir disposer des ressources nécessaires.

Les coûts administratifs engendrés par le traitement des demandes reçues sont restés modestes et ce constat réjouissant prouve à nos yeux que la solution retenue, à savoir l'exécution décentralisée de la loi, est efficace et judicieuse au point de vue financier. A l'avenir, il faut toutefois s'attendre à des coûts plus élevés, du fait que la notoriété croissante de la LTrans poussera le nombre de demandes à la hausse et que le renforcement de la publicité évoqué ci-dessus exigera des moyens supplémentaires. Tout comme les évaluateurs, nous pensons néanmoins que l'augmentation des coûts sera limitée et qu'on peut admettre que le montant total se maintiendra dans la zone inférieure de la fourchette de 0,5 à 6,8 millions de francs évoquée par le Conseil fédéral dans son message.

A l'époque, le Conseil fédéral et le Parlement avaient justifié la perception d'émoluments en invoquant l'intérêt public que constitue un fonctionnement efficace et rationnel de l'administration. A ce titre, il



fallait comprendre notamment que les citoyens allaient devoir participer de manière proportionnée aux coûts induits par leurs demandes. Le fait que les services administratifs chargés de traiter les demandes n'aient perçu que peu d'émoluments et qu'ils aient renoncé dans bien des cas à facturer leurs prestations permet de conclure que les frais de perception des émoluments sont souvent considérés comme disproportionnés. Les recettes ainsi réduites au minimum ne couvrent pas même 1 % des coûts de gestion, d'ailleurs très modestes. Expérience faite, nous estimons qu'on peut discuter du bien-fondé de la perception d'émoluments, du moins sous sa forme actuelle.

## Effets et utilité

Le Conseil fédéral et le Parlement attendaient beaucoup du changement de paradigme que l'introduction du principe de la transparence devait provoquer au sein de l'administration. Malgré l'absence d'informations fiables à ce sujet, nous pensons comme les évaluateurs que les résultats dans ce domaine n'ont pas été à la hauteur des espérances. Pour expliquer cette disparité, les évaluateurs avancent notamment trois explications : l'insuffisance de la demande en ce qui concerne l'accès aux documents, l'absence de décisions et de jugements constitutifs de normes, et enfin la formation et le perfectionnement insuffisants du personnel de l'administration. Nous avons déjà exposé plus haut que nous entendons développer sensiblement nos activités dans ce dernier domaine. A ce sujet, nous sommes d'avis qu'il faut insister davantage sur le rôle de modèle que doivent jouer les supérieurs hiérarchiques. L'expérience que nous avons acquise au contact des services chargés de traiter les demandes permet en effet de conclure que c'est précisément dans les départements et les offices dont la direction applique elle-même le principe de la transparence et en fait une promotion active que les services subordonnés pratiquent eux aussi une culture de l'information spécialement ouverte. Dans cette perspective, les instances dirigeantes des départements et des offices peuvent fournir une contribution essentielle en faveur d'une plus grande ouverture et d'une meilleure prise en compte des exigences de la communication dans l'exercice des activités de l'administration.

Les informations disponibles ne permettent malheureusement pas de tirer des conclusions relatives aux personnes qui ont déposé des demandes d'accès ni au bénéfice que ces personnes ont pu tirer de la LTrans. Là aussi, nous partons du principe qu'un grand nombre d'utilisateurs potentiels n'ont pas fait usage de leur droit d'accès aux documents officiels en raison de leur ignorance de l'existence et des modalités de la loi. A l'avenir, nous entendons réagir par des mesures spécifiquement destinées à des groupes-cible, dans la mesure des ressources dont nous pourrions disposer. Ce projet nous semble d'autant plus légitime et nécessaire qu'aucun groupe d'intérêts ne s'est manifesté à ce jour en faveur du droit à l'accès aux documents officiels et que rien ne laisse présager par ailleurs qu'une pression politique appréciable s'exercera dans un proche avenir en faveur du renforcement de ce droit démocratique.

## Exécution

Les évaluateurs indiquent deux principales faiblesses au niveau de l'exécution de la LTrans : sa forte hétérogénéité d'un service administratif à l'autre et la trop longue durée des procédures de médiation. Dans les deux cas, ils désignent le manque de ressources allouées au PFPDT comme une cause essentielle de cet état de fait. Pour ce qui est de l'hétérogénéité excessive de l'exécution, nous avons déjà évoqué plus haut notre intention de nous attaquer au problème par le biais de l'amélioration de la coordination, par des mesures de formation et de perfectionnement, ainsi que par le renforcement de nos activités de conseil.



En ce qui concerne la médiation, la situation est plus complexe. Une médiation est souvent un processus de longue haleine, qui implique d'une part une analyse approfondie des documents, d'autre part des discussions directes avec les parties impliquées. Les tâches ne peuvent être menées à bien dans les délais que si les ressources en personnel sont suffisantes, comme le soulignent les évaluateurs. Un arrêt récent du Tribunal administratif fédéral précise à cet égard que le manque de ressources ne constitue pas un motif acceptable pour le non-respect des délais. Il faut en conclure que les services chargés des médiations doivent être pourvus de ressources suffisantes pour faire face aux exigences. La procédure de médiation demande par ailleurs que les parties se montrent disposées à fournir les documents et à participer aux discussions dans les délais impartis. Dans ce domaine, le PFPDT doit compter sur la disponibilité et la volonté de coopérer des parties, étant donné qu'il ne dispose d'aucun droit de donner des instructions. Dans ces circonstances, le délai de 30 jours prévu par la loi entre la réception de la demande en médiation et l'établissement d'une recommandation écrite est trop court. L'expérience acquise jusqu'ici, tout comme les données comparables relatives à des autorités de médiation dans d'autres pays, montrent que les procédures de médiation prennent souvent plusieurs mois pour aboutir. En cas d'accroissement des ressources, on pourra certes s'attendre à un certain raccourcissement de la durée des procédures, mais il faudra néanmoins compter sur des dépassements, en raison du délai trop court prévu par la loi.

## Points à améliorer

Après trois ans de pratique, nous arrivons à la conclusion que l'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale a correspondu pour l'essentiel aux attentes formulées par le Conseil fédéral et le Parlement lors de l'élaboration de la loi, mais que l'exécution présente quelques faiblesses qu'il s'agira d'éliminer dans un avenir plus ou moins proche. Dans le détail, nous préconisons des mesures correctives dans les cinq domaines suivants :

### ***1 : Le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a besoin de trois postes fixes pour exécuter les tâches liées à la LTrans***

En 2009, le PFPDT dispose de deux postes à plein temps pour l'exécution des tâches prévues par la LTrans. Ces postes ont été mis à la disposition du PFPDT par la Chancellerie fédérale pour une durée déterminée, fixée respectivement à la fin du premier et du second semestre 2009. Cette solution provisoire correspond à l'intention manifestée par le Conseil fédéral dans son message, qui était de ne pas créer de postes supplémentaires dans l'immédiat et d'attendre le résultat de la première évaluation. Or, celle-ci montre aujourd'hui qu'il est impossible de maîtriser tous les travaux requis et occasionnels avec deux postes seulement. Le manque de personnel se fait surtout sentir dans les domaines de la familiarisation du public avec la loi et de la coordination, du conseil, de la formation et du perfectionnement au sein de l'administration, ainsi qu'en matière de respect des délais impartis pour les procédures de médiation. Pour effectuer l'ensemble de ces tâches dans toute l'ampleur voulue par le législateur et avec la qualité requise, il nous faut, dans les conditions actuelles (notoriété limitée de la LTrans, faiblesse de la demande en ce qui concerne l'accès aux documents), trois postes permanents. Ce chiffre correspond au minimum de ce qu'envisageait le Conseil fédéral dans son message au Parlement lors de la création de la loi. Si nous devons rester en dessous de ce seuil critique, nous serions contraints de repenser radicalement notre pratique. L'accomplissement des tâches subirait nécessairement des coupes importantes. Bien que nous ayons toujours concentré nos priorités sur l'exécution des procédures de médiation, vu notre manque de ressources en personnel, et que nous ayons largement fait passer au second plan tous les autres domaines de tâches, nous n'avons souvent pas été en mesure de respecter les délais prévus par la loi, en raison notamment de ce manque de personnel. Ces retards ont d'ailleurs été critiqués par le Tribunal administratif fédéral. Sans ac-



croissement des ressources disponibles, un meilleur respect des délais ne pourrait être atteint qu'au prix d'une réduction du travail fourni, et donc au détriment de la qualité du résultat. Les conséquences inévitables en seraient une réduction du nombre de cas résolus par accord mutuel, une augmentation du nombre de recommandations du PFPDT, un plus grand nombre de procédures judiciaires longues et compliquées et, en dernier ressort, une restriction probable de l'accès aux documents officiels. Pareille évolution irait à l'encontre de l'esprit de la LTrans, qui table sur la primauté de la discussion entre les citoyens et l'Etat pour trouver des solutions consensuelles, plutôt que sur des décisions judiciaires faisant autorité.

***2 : Le seuil en dessous duquel les émoluments ne sont pas facturés doit être relevé de 100 à 500 francs (art. 15, al. 1, OTrans)***

L'évaluation a montré que les émoluments n'ont que rarement été perçus (ce qui s'explique entre autres par des raisons d'efficacité) et que les recettes ne constituent qu'une participation négligeable aux frais d'ailleurs modestes occasionnés par le traitement des demandes. Le relèvement du seuil minimal à partir duquel les prestations sont facturées tiendrait compte de cette réalité et irait dans le sens de la simplification et de l'unification requises des procédures administratives. La possibilité d'exiger, le cas échéant, une participation financière des auteurs de demandes entraînant des frais importants serait néanmoins préservée.

***3 : Lors de l'élaboration du projet GEVER, le Conseil fédéral doit veiller à ce que le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence puisse faire valoir à temps ses besoins en matière d'information et à ce que ces besoins soient pris en compte dans la mesure du possible***

L'évaluation a mis en évidence un fort déficit dans le domaine des informations relatives à la saisie statistique des prestations et à l'analyse de leur efficacité. Il serait certes désirable de développer la saisie existante des données relatives à l'exécution de la LTrans par l'administration, mais vu les moyens très limités dont disposent les services administratifs chargés de cette tâche, une réforme en ce sens n'est guère réalisable. Le projet GEVER, par contre, qui est en cours d'élaboration et doit déboucher sur une gestion uniforme des documents dans toute l'administration fédérale, offre une excellente occasion de collecter les informations relatives aux demandes d'accès concernant un document donné. Il nous paraît donc judicieux d'associer le PFPDT à l'élaboration de GEVER et de prendre en compte ses besoins relatifs au suivi et à l'évaluation des demandes d'accès.

***4 : Les compétences du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence doivent être renforcées en ce qui concerne la procédure de médiation***

L'évaluation a clairement montré que l'organisation actuelle de la procédure de médiation privilégie l'administration au détriment des requérants, dès qu'il s'agit d'intenter une action ou de prendre une décision. Il incombe par exemple au seul requérant d'exiger un réexamen du dossier par l'administration, après que le PFPDT a émis une recommandation, et de porter l'affaire devant un tribunal s'il y a lieu. L'administration peut aussi tarder à remettre un document au PFPDT ou ne pas motiver suffisamment un refus, ce qui lui permet de faire traîner la procédure en longueur. Etant donné que dans bien des cas les informations demandées par le requérant n'ont de valeur que pendant un laps de temps assez court et qu'elles peuvent donc être rapidement caduques, ces manœuvres dilatoires font (trop) souvent perdre un temps précieux au terme duquel l'accès aux documents ne présente plus d'intérêt aux yeux du requérant. Ce type d'expériences décourageantes pour les requérants contrevient à l'idée même du principe de la transparence. Une extension des compétences du PFPDT permettrait de remédier à la situation. Il s'agirait en premier lieu de lui octroyer un droit de





donner des instructions à l'administration, ainsi qu'un droit de recours contre les décisions de cette dernière lorsque ces décisions s'éloignent des recommandations du PFPDT. Ce renforcement de compétences devrait en outre être complété par l'obligation faite à l'administration de rendre une décision lorsque sa position diverge de la recommandation émise par le PFPDT, et de la communiquer aux requérants sans que ceux-ci doivent d'eux-mêmes demander une telle décision.

### ***5 : Les délais de la procédure de médiation doivent être rallongés***

Comme exposé plus longuement ci-dessus, le délai de 30 jours prescrit à l'art. 14 LTrans pour la procédure de médiation est trop court pour des cas complexes et ce, même si le PFPDT disposait d'une dotation en personnel suffisante. Les évaluateurs sont arrivés à cette conclusion en se fondant d'une part sur une analyse des procédures réalisées à ce jour en Suisse, d'autre part sur l'expérience acquise dans d'autres pays, où une part importante des procédures de médiation s'étale sur plusieurs mois.

## **Perspectives**

L'évaluation externe de la LTrans a montré que l'introduction du principe de la transparence dans l'administration fédérale peut dans l'ensemble être considérée comme un succès. Dans de nombreux cas, la demande (encore) faible en ce qui concerne l'accès à des documents officiels a pu être satisfaite de manière efficace et sans trop de complications, alors que les coûts résultant de l'exécution de la LTrans sont restés très modestes. Les points faibles se sont principalement révélés du côté de la notoriété probablement encore insuffisante de la loi parmi les citoyens, de la trop grande hétérogénéité de l'exécution décentralisée de la loi et du respect des délais dans les cas de procédures de médiation complexes.

Nous sommes convaincus qu'avec le renforcement demandé des effectifs, nous pourrions procéder à l'avenir à des améliorations marquantes dans les domaines précités et qu'il sera possible de démontrer, à l'occasion de la prochaine évaluation, les progrès réalisés en termes de prestations et d'utilité, grâce à une base d'information élargie concernant les demandes déposées et traitées. Nous élaborerons prochainement des propositions à cet effet.

Pour remédier durablement à certains autres défauts évoqués ici, il sera nécessaire de modifier quelques modalités fixées par la loi. Le présent rapport ouvre notamment la discussion sur un accroissement des compétences du PFPDT dans les procédures de médiation et sur un rallongement des délais légaux pour le traitement des médiations. Nous resterons attentifs à l'évolution de ces questions et, le moment venu, à l'annonce d'une révision de la loi, nous réévaluerons s'il y a lieu les points à améliorer. Nous soumettrons alors, le cas échéant, les propositions correspondantes.

Berne, le 29 mai 2009

Le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Hanspeter Thür

Annexe : Evaluation de la loi sur la transparence, Martial Pasquier/Philomène Meilland, idheap, Chavannes-près-Renens, le 24.04.09