

**DEUX IMAGES DU DIALOGUE
ADMINISTRATION-ADMINISTRÉS
(FRANCE-QUEBEC)**

PAR

Pierre SADRAN

Professeur à l'Université de Bordeaux I

Cette brève réflexion ne constitue que l'ébauche d'une comparaison, et, peut-être, l'incitation à porter l'examen de la transparence administrative sur un terrain qui n'a jusqu'ici guère été exploré.

Toute entreprise comparative pose d'emblée la question de sa propre pertinence. Le sens commun dit fort bien, même si la formule a plus que l'apparence d'une tautologie, qu'on ne peut comparer que ce qui est comparable. Et, hormis la langue et un lointain passé, fût-il chargé d'Histoire, qu'y a-t-il de commun entre la France et le Québec ?

Les systèmes administratifs respectifs sont, en tout cas, fort dissemblables a priori. La différence d'échelle, en premier lieu, est évidente. Il suffit de noter par exemple, qu'à lui seul, le Ministère des Finances en France occupe le double de l'effectif total des fonctionnaires du Québec. On relève ensuite une a-synchronie manifeste dans le développement des deux appareils bureaucratiques. Au moment où l'un est créé, pour ainsi dire de toutes pièces (en 1867, il y a 92 employés à l'État du Québec), l'autre s'est déjà doté depuis longtemps de l'essentiel de son ossature institutionnelle (organisation communale et départementale, corps préfectoral, juridiction administrative) ainsi que de certains de ses traits organisationnels fondamentaux (centralisation, système des grands corps, recrutement sur concours, etc.). En outre, dans le cadre de l'État unitaire, l'administration française connaît un développement constant, encore accéléré par les différentes guerres, tandis que la dynamique propre du

fédéralisme canadien imprime des à-coups dans la croissance de l'administration provinciale qui connaît précisément ses principales phases de stagnation à la faveur des guerres au cours desquelles le gouvernement d'Ottawa développe ses interventions.

Pourtant, la fameuse « Révolution tranquille » du début des années 60 (dont certains ont dit qu'elle aura surtout été une révolution « bureaucratique ») a impulsé nombre de changements qui réduisent sensiblement l'écart initial entre les deux systèmes : rapide croissance d'un appareil administratif qui tend à se fragmenter en une multitude d'organismes de toutes natures juridiques que le vocabulaire français rassemblerait sous le terme de « démembrements » de l'administration ; constitution d'une méritocratie administrative qui acquiert une spécificité par rapport aux autres catégories dirigeantes et affirme, à l'instar de la haute fonction publique française, sa polyvalence dans le service de l'État ; réorganisation du réseau d'administration territoriale qui présente de frappantes analogies avec la démarche suivie par le réformateur français, etc¹. Et surtout, le développement rapide d'un certain type de rapport entre l'État et la société civile, marqué par l'accession à l'autonomie (forcément relative) d'un système administratif qui tend à acquérir une position de domination et de structuration de la totalité du système politique, ainsi que par l'emprise croissante de l'administration sur les rapports sociaux. D'où l'identification quasi-simultanée d'un besoin d'institutionnaliser les relations de l'administration et de l'administré dans les deux domaines cruciaux de l'information et de la protection du citoyen. Au Québec comme en France, les années 70 sont celles de l'« Ombudsmanie », tandis que la décennie suivante est marquée par la quête de la transparence administrative. On a donc ici un objet — l'institutionnalisation du dialogue Administration-administrés — suffisamment constitué pour légitimer une comparaison.

I. — LE PARALLELISME DES FORMES

Ce concept juridique classique est utilisé ici de façon analogique pour illustrer la parfaite similitude des deux processus de réformes législatives et réglementaires. Sans doute pourrait-on même parler de comportements mimétiques, en précisant toutefois que l'initiative change de camp selon les cas et que l'imitation ou l'importation est tantôt française, tantôt

1. Sur tous ces points, voir notamment : J.I. Gow, « L'histoire de l'administration publique québécoise », *Recherches sociographiques*, 1975, p. 385 ; J.I. Gow, « La modernisation de l'administration publique », in *La modernisation politique du Québec*, Ed. Boréal Express, 1976, p. 157 ; A. Baccigalupo, *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, Ed. Agence d'Arc, 1978 ; Roch Bolduc, « Les cadres supérieurs, quinze ans après », Communication à l'Institut d'Administration Publique, 19 juillet 1978 ; Pierre Sadran, « La modernisation de l'administration publique au Québec et en France », *Études Canadiennes*, 1979, n° 6.

québécoise (on sait que, de toute manière en ce domaine, le brevet d'invention est suédois ; c'est le modèle scandinave, plus ou moins fidèlement retranscrit, qui inspire la plupart des législations contemporaines).

C'est le Québec qui a pris l'avantage en ce qui concerne les institutions de médiation, avec la loi du 14 novembre 1968 créant le Protecteur du Citoyen², que le premier titulaire de la fonction, M. Louis Marceau, définissait comme « un fondé de pouvoir de l'Assemblée Nationale chargé de recevoir les plaintes du public à l'égard de l'administration gouvernementale, de faire enquêter à leur sujet, et de faire, au besoin, aux autorités concernées, sous forme de recommandations ou de rapports, les représentations qu'il juge appropriées »³. La France a suivi assez rapidement cet exemple⁴ avec la création du Médiateur en 1973, qui a bénéficié d'une légère extension de ses moyens d'action grâce à la loi du 24 décembre 1976.

C'est aussi le Québec (où, notons-le au passage, il existe depuis septembre 1982 un Ministre d'Etat chargé des relations avec les citoyens) qui a pris les devants pour la levée de l'anonymat des fonctionnaires. Depuis 1980, les agents de l'Etat doivent s'identifier, soit en donnant leur nom lorsqu'ils sont en communication téléphonique, soit en portant un badge pour ceux qui sont en contact direct avec le public. On peut d'ailleurs aisément se rendre compte que la réforme est très rapidement entrée totalement dans les mœurs administratives québécoises. En sera-t-il de même en France, où il serait encore prématuré de porter un jugement sur la mise en œuvre d'une décision analogue, mais toute récente (printemps 1985) ?

C'est par contre à la France que revient la primeur des textes concernant la protection des renseignements personnels contre les dangers de l'informatisation, et l'accès aux documents administratifs. C'est en 1978 que s'amorce la « troisième génération des droits de l'homme » avec les deux grands textes du 6 janvier et du 17 juillet. La loi « informatique et libertés » pose en principe (parmi bien d'autres dispositions protectrices des droits et libertés individuels) que « toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés ». Elle prévoit aussi que la personne puisse exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations la concernant qui sont inexactes, périmées, ou dont la conservation est interdite. Elle fait obligation d'avertir les individus de l'existence de ces droits d'accès et de rectification au moment du recueil des données. Et elle crée l'importante

2. La « Belle Province » suivait ainsi l'exemple de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, et précédait les autres Etats fédérés, comme l'Etat fédéral lui-même.

3. Premier *Rapport Annuel*, p. 36.

4. Avec, bien entendu, un certain nombre de différences dans le statut et le rôle de l'institution qu'il serait trop long de développer ici. Au demeurant l'économie générale des deux systèmes présente plus de points communs que de différences. Les mêmes remarques s'appliquent aux autres réformes que nous évoquons.

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (C.N.I.L.) dont la composition et l'indépendance sont de nature à garantir le respect des dispositions qu'elle édicte. Quant à la loi du 17 juillet 1978, elle renverse l'ancien principe de confidentialité derrière lequel s'abritait frileusement et parfois hargneusement l'administration. Désormais, sous réserve d'exceptions limitativement fixées, toute personne peut exiger la communication des documents administratifs non nominatifs ou des documents nominatifs la concernant. C'est instituer un principe de libre accès aux dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, circulaires et décisions diverses de l'administration. La loi prend d'ailleurs la précaution fondamentale d'obliger les services soit à publier, soit à « signaler » leurs documents, de même qu'elle organise avec soin la matérialité du droit d'accès : consultation sur place et reproduction au coût réel. En cas de refus de communication, le demandeur peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.) dont la raison d'être est d'obtenir le respect de ce droit nouveau, et qui a témoigné, par les trois rapports publiés à ce jour, de son souci de donner l'interprétation la plus extensive possible du texte.

S'inspirant notamment de l'expérience française, mais aussi du modèle nord-américain (*Freedom of Information Act. Government in the sunshine act* des U.S.A. ; Lois canadiennes sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels), le législateur québécois a voté, le 23 juin 1982, la « loi 65 » sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Or ce texte exprime, pour l'essentiel, une philosophie identique à celle des lois françaises : protéger efficacement la vie privée du citoyen contre les ingérences que permettent les technologies modernes d'une part, et d'autre part organiser la transparence de l'action administrative en posant le principe selon lequel « toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public » (a. 9). D'un point de vue formel, la principale différence avec le cas français tient au regroupement dans un seul texte de ce qui, en France, fait l'objet de deux lois distinctes. Différence qui n'est pas sans portée pratique puisqu'elle devrait permettre de faire l'économie des fâcheuses incertitudes et des savantes arguties sur la répartition des compétences entre la C.N.I.L. et la C.A.D.A. que recèle — et révèle — la jurisprudence Bertin, du Conseil d'Etat⁵.

Mais, comme on le voit, au-delà du simple parallélisme dans la chronologie des réformes, il existe bien d'importantes similitudes dans les deux démarches. La plus frappante étant sans doute — pour ce qui concerne la garantie des droits ainsi créés — le rôle majeur dévolu par les textes à ce qui, de plus en plus, s'affirme comme une catégorie nouvelle du

5. C.E. 19 mai 1983, Bertin, avec les observations de B. Lasserre et J.M. Delarue à l'*A.J.D.A.*, 1983, p. 405, et la note de H. Maisl et Céline Wiéner au *Dalloz*, 1983, p. 546.

droit administratif français, les « Autorités administratives indépendantes »⁶. Sous réserve de certaines variations statutaires, c'est dans une même famille que se classent le Médiateur et le Protecteur du Citoyen, la C.N.I.L. et la C.A.D.A. d'une part et la Commission d'Accès à l'information du Québec d'autre part.

II. — LA DISSYMETRIE DES CONTEXTES

Tout dispositif juridique s'inscrit dans un champ social et dans un contexte institutionnel. En se bornant ici à ce qui est de nature à servir directement de caisse de résonance au dialogue institutionnalisé entre l'administration et l'administré, on notera qu'il existe quelques points sur lesquels la différence de contexte ne peut rester sans conséquences sur la nature et le contenu de la relation. Il est d'abord patent que les autorités administratives indépendantes ont, au Québec, un champ beaucoup plus libre et une plus grande capacité d'initiative que leurs homologues françaises, tenues par le modèle très prégnant de la Juridiction administrative et, de fait, minorées par le prestige et le droit d'aînesse du Conseil d'Etat. On a déjà évoqué l'incidence de la jurisprudence Bertin sur les interventions de la C.N.I.L. et de la C.A.D.A. On peut aussi mentionner la différence qui sépare le Médiateur du Protecteur du Citoyen. Ce dernier jouit sans conteste d'une image et d'une réputation d'efficacité que pourrait lui envier le Médiateur. Si l'on tient compte de la disproportion démographique (il y a un peu plus de 6 millions d'habitants au Québec), du fait que la Province ne dispose que d'une partie des compétences étatiques et du fait que le Protecteur n'est pas compétent à l'égard de l'administration locale et d'une partie importante du secteur public décentralisé, on peut prendre la mesure du succès qu'il connaît si l'on compare, pour une même année (1976) les 6 913 plaintes qui lui ont été déférées aux 3 197 dossiers soumis au Médiateur⁷. Le plus faible écho que l'institution trouve dans le public français tient sans doute à la différence de stratégie que les deux autorités sont appelées à déployer en fonction des caractéristiques du champ institutionnel dans lequel elles évoluent. Du fait de l'absence d'une Juridiction administrative, le Protecteur du Citoyen se trouve devant un champ beaucoup plus libre que n'en dispose le Médiateur français auquel on n'a pas manqué de faire savoir

6. V. Paul Sabourin, « Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle », *A.J.D.A.*, mai 1983 ; F. Gazier et Y. Cannac, « Les autorités administratives indépendantes », *E.D.C.E.*, 1983-84, n° 35, p. 13.

7. Il est vrai qu'il faut tenir compte du caractère plus récent de l'institution française qui a connu depuis un sensible accroissement de ses saisines. En 1982 : 4 275 saisines adressées directement au Médiateur par l'intermédiaire d'un parlementaire, auxquelles on peut ajouter les 5 204 dossiers soumis aux correspondants départementaux. Mais le Protecteur du Citoyen a connu le même gonflement du nombre des dossiers, et ceci pour une population 8 à 9 fois moindre.

qu'en France le meilleur ombudsman serait toujours le Conseil d'Etat. Aussi le Protecteur du Citoyen a-t-il pu élaborer une stratégie active, fondée sur une publicité efficace et sur une interprétation extensive de son rôle qui fait dire au professeur Patrice Garant : « Les solutions apportées par le Protecteur dans notre système administratif sont à bien des égards comparables à celles des tribunaux administratifs français »⁸. Il y a là contraste avec la stratégie du Médiateur qui, fondée tout entière sur l'idée qu'il lui faut avant tout se faire accepter par les autres éléments du système, est d'une excessive prudence. D'où cette étrange retenue qui l'a conduit à ne jamais faire usage du plus considérable de ses pouvoirs, celui de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1973 qui prévoit qu'« à défaut de l'autorité compétente le Médiateur peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive ».

Seconde différence importante : le processus d'élaboration des textes et de mise en place des institutions. Au Québec, l'utilité sociale de l'innovation fait l'objet d'une réelle discussion et se trouve confortée par le rôle traditionnellement dévolu au « professionnalisme » dans la société nord-américaine. En France, au contraire, ou bien le processus est embarrassé de considérations politiciennes qui jettent un certain discrédit sur la réforme, ou bien il est — à l'opposé — phagocyté par l'Etat, c'est-à-dire par l'appareil bureaucratique ou, plus exactement, par l'élite technicienne de la haute Fonction Publique. Du premier cas de figure est assez révélatrice la création du Médiateur. En France, l'institution est née sous de pauvres auspices. Les péripéties un peu dérisoires de la procédure d'urgence imposée par un gouvernement qui cédait à regret à la vogue de l'ombudsmanie, et la démission prématurée de M. Pinay pour cause mal avouée d'élection présidentielle, n'ont pas joué en sa faveur. L'origine politique et la personnalité du second Médiateur, M. Aimé Paquet, qui a exercé sa fonction avec ce qui pouvait être perçu comme une sorte de résignation distinguée, ont, un temps, alimenté la suspicion initiale. Il est vrai que, par sa discrète persévérance, il a réussi à surmonter partiellement ce handicap. Mais les circonstances bien particulières de la nomination du troisième Médiateur — M. Robert Fabre — qui avait toutes les allures d'un ralliement à la majorité d'alors⁹ ont très vite reconstitué autour de l'Institution le climat d'ironie et de scepticisme qui s'avère fort pénalisant pour une autorité si mal dotée en moyens. « Le Monde », par exemple, se montrait cruellement circonspect sur le rôle et les chances de succès du Médiateur : « Après M. Antoine Pinay, de Saint-Chamond, et M. Aimé

8. P. Garant, « Du Protecteur du citoyen québécois au Médiateur français », *A.J.D.A.*, mai 1973.

9. Après avoir, le 14 septembre 1977, « claqué la porte » des négociations entre partenaires de l'union de la gauche, et à la suite de l'échec de celle-ci aux législatives de 1978, M. Fabre avait été exclu du M.R.G. qu'il présidait jusqu'alors et le groupe socialiste lui avait retiré en septembre 1978 son apparentement. Il avait aussi été chargé d'une mission sur l'emploi par M. Giscard d'Estaing qui lui avait valu quelques sarcasmes.

Paquet, de Saint-Vincent-de-Mercuze, la France profonde envoie un troisième de ses fils à Paris pour ferrailer avec l'administration : M. Robert Fabre, de Villefranche-de-Rouergue, ci-devant président des radicaux de gauche. (...) La fonction est autorisée à exister du moment qu'elle ne gêne pas vraiment. Et si M. Fabre se flatte à bon droit, de venir occuper un poste indépendant, c'est aussi que cette indépendance ne s'applique à peu près à rien »¹⁰. Le contraste est net avec les études comparatives approfondies qui précèdent, au Québec, l'adoption de la loi du Protecteur du Citoyen, ainsi qu'avec la sérénité et le respect qui accompagnent la nomination de « professionnels » dont la compétence est unanimement reconnue, dans la fonction de Protecteur : M. Marceau est l'ancien doyen de la Faculté de Droit de l'Université Laval, et son successeur Mme Luce Patenaude était professeur de droit à l'Université de Montréal. Rien d'étonnant à ce que, dans les enquêtes administrées soit au public lui-même soit aux parlementaires, l'impartialité, la compétence et l'efficacité lui soient reconnues par la grande majorité des personnes interrogées¹¹.

Plus frappante, et sans doute plus importante encore est l'opposition entre un processus d'élaboration clos sur lui-même et d'ordre principalement technique d'une part et, d'autre part, une démarche ouverte sur la société civile qui, dès l'origine, institue échange et dialogue avec les groupes sociaux et les organisations professionnelles. C'est le cas des lois sur l'accès aux documents administratifs et la protection de la vie privée. En France, la genèse des textes illustre bien la phrase de Durkheim : « La fonction de l'Etat, c'est de penser ». C'est en effet notre élite administrative qui a pris l'initiative en la matière, et qui a contrôlé et conditionné la fabrication du produit en s'isolant du contexte social auquel il était destiné. La maturation de l'affaire est essentiellement administrative. Ce sont des commissions présidées par des hauts fonctionnaires — la Commission Tricot pour la loi informatique et libertés, la Commission de Coordination de la documentation administrative présidée par F. de Baecque, un groupe de travail présidé par F. Fougère, la Commission Ordonneau issue du décret du 11 février 1977, qui font l'essentiel du travail de préparation. Il n'y a aucun débat public, aucune sollicitation des organisations sociales. La technocratie pense pour la société. Bien différente est la démarche québécoise.

La Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels — dite Commission Paré, du nom de son président — est formée de huit membres assistés d'analystes fournis par les différents ministères ; sur les huit membres, il n'y a que deux fonctionnaires. Le président est un directeur de journal ; il travaille avec un autre journaliste, un informaticien du

10. *Le Monde* du 2 août 1980.

11. Cf. « Le Protecteur du Citoyen et la société québécoise », in A. Baccigalupo, *op. cit.*, p. 551. Les parlementaires par exemple estiment à 87,7 % que le Protecteur est complètement indépendant du parti au pouvoir, et à 70,7 %, qu'il se montre juste et objectif dans ses recommandations.

secteur privé, un avocat, un chercheur et un écrivain. C'est déjà une très grande différence avec la France où les grands corps de l'Etat s'assurent toujours la maîtrise complète des commissions (même si l'on trouve, de-ci de-là telle ou telle personnalité « exotique »). Remarquons d'ailleurs que la Commission d'accès à l'informatique du Québec, issue de la loi 65, est elle-même composée uniquement de personnes provenant de différents secteurs des activités privées¹². Mais en outre, au cours de ses travaux, la Commission Paré s'est largement ouverte aux réflexions et aux suggestions émanant des groupes sociaux et organisations syndicales corporatives ou professionnelles (voire même aux opinions émanant d'individus qui se sentaient concernés). Elle n'était pas habilitée par son mandat à tenir des audiences publiques (habituellement réservées aux Commissions d'enquête), mais elle a rencontré de nombreuses personnes (dont certains étrangers, tel un membre suppléant de la C.A.D.A. française, administrateur civil au S.G.G.) et surtout largement utilisé les divers rapports, mémoires et requêtes qu'elle a reçus de multiples organismes. Ceux-ci furent très nombreux (139 exactement) à la saisir d'un mémoire parfois volumineux. Ce qui a permis à la Commission de travailler sur le point de vue raisonné et formalisé d'organismes aussi divers que par exemple : l'Association des commissions scolaires protestantes, l'Association des économistes québécois, le Barreau du Québec, la Chambre de Commerce de la Province, les Confédérations syndicales, la Conférence des Recteurs des Universités, le Congrès Juif Canadien, la Corporation des médecins, celle des psychologues, plusieurs sociétés d'avocats, la Fédération de l'informatique, la Société québécoise d'information juridique, la Société des traversiers du Québec, ou encore l'Université Concordia. Le processus d'échange et de confrontation s'est d'ailleurs poursuivi au-delà de la publication du rapport « Information et liberté » présenté par la Commission Paré, puisque de nombreuses autres organisations ont ensuite présenté un mémoire à la Commission parlementaire sur les communications saisie du projet de loi. Citons par exemple : le Centre pour le journalisme d'enquête, la Ligue des droits et libertés, ou l'Union des municipalités du Québec. On est en présence d'un vaste débat, d'un véritable échange interactif dans lequel la société civile est constamment présente.

Tout ceci reflète deux conceptions assez opposées du dialogue. En France, l'Administration définit les droits d'un administré perçu comme un individu isolé et interchangeable. Ce qui l'emporte c'est le goût pour les catégories abstraites qui marque le droit public classique. D'ailleurs l'optique dominante reste celle du contentieux administratif. La complexité du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'Administration et les usagers, qui soulève peut-être plus de difficultés qu'il n'en

12. Il s'agit, autour du président, Marcel Pépin, ancien éditorialiste du quotidien « Le Soleil », de la directrice d'une société d'études spécialisée en informatique et d'une avocate ayant l'expérience des rapports sociaux et du secteur parapublic.

résoud, en témoigne. Comme le notent des commentateurs critiques : « Les auteurs du décret n'ont pas vraiment su résister à la « déviation contentieuse » : une partie de ce qu'ils appellent dans le chapitre II des « dispositions relatives à la procédure administrative non contentieuse » prend la forme d'aménagement des délais du recours contentieux ! Tout cela montre combien il est difficile dans ce pays de « quitter les lunettes contentieuses » pour traiter de la procédure administrative »¹³.

Une autre faiblesse de l'approche dominante est de se référer uniquement aux techniques et aux catégories juridiques pour tenter d'améliorer une relation qui devrait au préalable faire l'objet d'un diagnostic relevant des sciences sociales. Faisant écho à l'interrogation quelque peu indignée de l'ethnologue Jean Malaurie¹⁴, on peut se demander en effet à quoi servent les sciences sociales lorsqu'on constate à quel point elles sont ignorées de certains acteurs en présence. C'est ainsi qu'à notre avis, l'une des limites essentielles auxquelles se heurte l'action du Médiateur provient d'une analyse erronée, voire d'une absence d'analyse du terrain sur lequel il travaille. Trois idées fausses servent de support conceptuel aux différents rapports du Médiateur : a) l'administration ne ferait qu'appliquer (parfois inéquitablement) des textes dont elle n'est pas responsable ; b) elle est acquise à l'idée de réforme ; c) elle se reformera d'elle-même ou ne se reformera pas. Or c'est ignorer les apports des nombreux travaux de sociologie ou de science administrative qui ont au contraire établi sur de solides bases empiriques et théoriques :

a) Que l'administration — ou plutôt les administrations, car le singulier est un mythe trompeur —, sont de plus en plus souvent à l'origine des textes qu'elles mettent en œuvre. Elles ont, en tout cas, une part croissante de responsabilité dans un processus de décision qui est chose complexe.

b) Qu'il n'y a pas de désir de réforme spontané de la part des administrations. Car celles-ci ne sont pas des systèmes idéaux et désincarnés, mais des organisations reposant sur les compromis laborieusement élaborés à partir des rapports de pouvoir qui les traversent. Il est exceptionnel que l'organisation dans son ensemble ait intérêt à remettre en cause les équilibres acquis.

c) Que la réforme ne peut dès lors venir que d'une volonté bien arrêtée et extérieure à l'administration concernée.

L'approche québécoise a sans doute le mérite d'un plus grand réalisme. Elle met en relation un individu socialement situé, inséré dans un tissu relationnel, et des organismes publics dont la diversité est reconnue. Dans la mise en œuvre de la loi, ils disposent d'une grande latitude afin de

13. H. Maisl, C. Wiéner et J.M. Woehrling, « Un décret ne fait pas le printemps », *A.J.D.A.*, mars 1984, p. 137. Voir aussi : J.M. Auby, « Le décret du 28 novembre 1983 », *Ibidem*, et P. Delvolvé, « Le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'Administration et les usagers », *D.* 1984, p. 137.

14. Dans un article du « *Monde* » à propos de l'absence de prise en considération des travaux des ethnologues sur la Nouvelle Calédonie.

pouvoir adapter les dispositions administratives à leur spécificité organisationnelle. C'est le modèle de la « confrontation pluraliste », qui ouvre le jeu au lieu de l'enfermer dans un système de normes trop rigides, et qui donne dès lors un rôle majeur à l'institution chargée d'effectuer la régulation (Protecteur du Citoyen ou Commission d'accès à l'information)¹⁵

III. — LE REINVESTISSEMENT SOCIAL DES POLITIQUES SYMBOLIQUES

Au-delà des différences que l'on vient d'examiner, les lois sur l'accès à l'information et sur la recherche de la transparence administrative présentent tout de même, au Québec comme en France, une profonde communauté d'inspiration : elles s'inscrivent dans ce que nous proposons d'appeler des politiques symboliques. Autrement dit, des politiques dont la fonction primordiale est une fonction de suggestion, et qui, comme telles, ne peuvent atteindre leurs objectifs que dans la mesure où elles trouvent un écho suffisant dans l'imaginaire collectif de l'ensemble social concerné. C'est pourquoi l'impact de ces politiques, et donc l'intensité et la qualité du dialogue entre les administrations et les administrés nous paraît dépendre essentiellement du réinvestissement social de ces politiques symboliques.

Celles-ci peuvent être caractérisées par plusieurs traits :

a) Leur coût est faible et diffus. C'est le cas pour les lois sur la transparence dont le coût est supporté par la totalité de l'appareil d'Etat. Les groupes sociaux l'acceptent d'autant mieux qu'aucune catégorie spécifique ne fait les frais de l'opération. D'où aussi la grande séduction de ces politiques pour des gouvernements dont la capacité d'initiative tend à se réduire considérablement en période de crise économique. Ces politiques ont ainsi valeur de compensation ou de substitution à la croissance des contraintes issues de la rigueur budgétaire.

b) Leur résonance affective est forte. Les termes employés le révèlent. « Government in the sunshine », maison de verre, transparence, sont très positivement connotés. C'est pourquoi ces politiques sont si consensuelles. Personne ne peut souhaiter que demeure la nuit du secret ; tout le monde veut voir le jour se lever. On a donc un accord très large sur les objectifs affichés et des textes qui souvent (ce fut le cas au Québec), sont votés à l'unanimité.

15. Sur l'analyse de la loi québécoise et le rôle de la Commission d'accès à l'information qu'il serait ici trop long d'entreprendre, voir par exemple les contributions au Colloque organisé en novembre 1983 à Montréal par le C.R.D.P. de l'Université de Montréal et la Commission d'accès à l'information : *Accès à l'information et protection des renseignements personnels. Expérience occidentale et perspectives québécoises*, Presses de l'Université de Montréal, 1984.

c) Leurs effets sont réels mais superficiels, parfaitement récupérables par la logique dominante du système. Il est encore un peu tôt pour apprécier les résultats produits par la loi québécoise, dont les articles n'entrent que progressivement en application et dont la mise en œuvre effective ne sera complète qu'en 1987. Cependant les évaluations ex ante dont on dispose, qui s'appuient sur le vaste débat suscité au cours de l'élaboration de la loi et sur l'observation approfondie du précédent américain, font une part considérable au scepticisme et à la mise en garde. « La revue du régime des restrictions énoncées dans la loi, écrit par exemple Francine Cote, laisse entrevoir que la transparence de nos institutions n'est pas pour demain »¹⁶. On en sait un peu plus sur la loi française, en vigueur depuis maintenant sept ans. Or le système n'assure que bien imparfaitement le droit à l'information ou à la transparence¹⁷. Il s'analyse surtout, en définitive, comme une sorte de précontentieux dont il a les vertus mais aussi les limites. Il est en effet manifeste qu'on reste dans la logique de l'action revendicatrice a posteriori, la logique de l'autorité contestée, au lieu d'entrer dans une autre logique, celle du contrôle démocratique, en essayant de donner à l'administré une prise sur le processus décisionnel. D'ailleurs, les exceptions au droit d'accès, telles qu'elles sont fort logiquement interprétées par la C.A.D.A. reviennent à refuser la transparence dans les cas où, précisément, elle pourrait susciter d'autres formes de contrôle de l'activité administrative que la traditionnelle démarche de type contentieux. Aussi bien, en France, l'exercice du droit d'accès se concrétise-t-il surtout par des demandes concernant les dossiers individuels. Par contre, les associations, les syndicats, les partis, la presse, les entreprises, utilisent très peu les dispositions de la loi de 1978. Sans doute est-ce d'une part parce qu'ils ne croient guère à l'efficacité de ce mécanisme et d'autre part, parce qu'ils tirent l'essentiel de leurs informations de réseaux et de procédures parallèles qui se révèlent plus efficaces. En outre, la loi ne compense qu'imparfaitement l'accroissement corrélatif et plus que proportionnel de l'opacité du système administratif. Il faut constater que si elle est aujourd'hui connue des administrations, elle reste par contre — après 7 ans —, peu ou mal connue des administrés. Ce qui n'est pas un mince paradoxe, et qui résulte sans doute en bonne part de la complexité et du foisonnement des messages divers dont le citoyen est la cible ; lorsqu'il y a excès d'informations, il y a souvent déficit de communication.

Or la véritable question est peut-être de savoir s'il convient de s'étonner de la relative inoïté de la réforme. Juristes ou non, nous sommes tous persuadés aujourd'hui du caractère faiblement opératoire de la règle de

16. F. Cote, « Coup d'œil sur les difficultés d'utilisation de la loi sur l'accès aux documents des organismes publics », in *Accès à l'information...*, op. cit. Voir aussi, dans le même ouvrage, la contribution du journaliste Gilles Lesage, du *Devoir*, « L'accès à l'information et l'information du public : des mentalités à créer ».

17. Pour une approche critique de la loi, voir : P. Sadran, « De l'efficacité des politiques symboliques : l'accès à l'information et la transparence administrative », in *Accès à l'information...*, op. cit. Presses de l'Université de Montréal ; P. Sadran, « *Le miroir sans tain, Religion, Société et Politique* », *Mélanges Ellul*, P.U.F., 1983.

droit et nous donnerions tous notre accord à la proposition que Crozier a choisie pour titre d'un de ses ouvrages : « On ne change pas la société par décret ». Dans les sociétés contemporaines, le fait précède le droit ; la règle entérine l'évolution plus qu'elle ne la provoque. Mais la règle n'est pas neutre, indifférente et inactive ; elle a un effet de retour en précipitant l'évolution qu'elle a enregistrée.

On peut cependant faire l'hypothèse qu'il n'en va ainsi que lorsque le droit a été la réponse à une demande sociale bien constituée. Dans le cas contraire, l'intervention de la règle risque d'être sans effet majeur sur le champ social qu'elle est supposée régir.

Or la loi française ne procède guère d'une demande sociale constituée et identifiée que les relais naturels que sont les organisations sociales et la représentation politique auraient fait aboutir. D'abord parce qu'on ne s'est jamais posé sérieusement la question de savoir quelles étaient au fond les attentes du public. On a posé comme postulat que celui-ci souhaitait évidemment avoir accès à l'information administrative, alors que les enquêtes et les analyses révèlent l'ambivalence de l'attitude dominante qui, simultanément, exprime dans l'abstrait le souhait de voir l'administration s'ouvrir au public et manifeste d'autre part une vive répugnance à entrer spontanément en contact avec l'administration¹⁸. Ensuite parce que, comme on l'a vu, l'élaboration du texte ne donne lieu à aucune mobilisation des groupes sociaux concernés, et apparaît comme le produit de la technostucture administrative.

C'est pourquoi le réinvestissement social de cette politique symbolique semble condamné à demeurer faible en France, tandis que les caractéristiques propres de l'expérience québécoise autorisent l'espoir d'un dialogue plus riche et plus vivant entre l'administration et les administrés.

18. Voir sur ce point les pertinentes analyses de F. Rangeon, « Le public face à l'administration », et de R. Draï, « Le dialogue administratif », dans l'ouvrage du C.U.R.A.P.P., *La Communication administration-administrés*, P.U.F., 1983.