

PRESENTATION

L'information et la transparence administrative sont aujourd'hui au cœur des débats politiques et idéologiques. L'administration n'échappe pas à cette exigence de transparence et, depuis une dizaine d'années, le public s'est vu reconnaître un véritable droit d'accès à l'information administrative. Que signifie ce droit, quel est son contenu, et dans quelle mesure le public en fait-il usage ? C'est à ces questions que tente de répondre cet ouvrage, dont l'originalité est de dresser un bilan critique du droit mais aussi de la pratique administrative en matière de communication de l'information, et d'apporter un éclairage nouveau sur la notion même de transparence.

Issu d'un colloque organisé à Amiens en mars 1988, ce livre présente les résultats des recherches effectuées par le Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie dans le cadre d'un programme financé par le Commissariat Général du Plan, ainsi que les contributions d'universitaires et de praticiens de l'administration.

La richesse et l'intensité des débats qui ont eu lieu lors de ce colloque témoignent de l'intérêt que suscite actuellement le thème de l'information et de la transparence administrative. Symboles de clarté, ces notions sont paradoxalement assez obscures lorsqu'on les applique à l'administration. Que signifie la transparence pour l'usager qui se trouve confronté au silence de l'administration ou à l'ésotérisme de certains documents administratifs ? D'ailleurs, est-il certain que le public souhaite vraiment une administration transparente ? On peut craindre en effet que la transparence n'aboutisse au renforcement du contrôle de l'administration sur la société civile. Instrument du pouvoir politique et administratif, le secret est aussi un élément indispensable de la vie privée, et le public souhaite non seulement disposer d'un droit à l'information mais aussi d'un droit au secret, protecteur des libertés individuelles.

En outre, la transparence n'est pas le simple envers du secret ; le recul de l'un n'implique pas nécessairement une avancée de l'autre. Les progrès de la transparence engendrent parfois de nouveaux secrets et l'évolution des techniques de la communication rend chaque jour plus nécessaire la protection de certaines informations, que ce soit pour des motifs d'intérêt général ou d'intérêt privé.

Cette limite inhérente au droit à l'information constitue peut-être une des explications de l'usage modéré de ce droit. Un droit ne devient effectif que lorsqu'on éprouve le besoin de l'appliquer. Force est de reconnaître que le droit à l'information administrative, octroyé par le Parlement à des usagers qui ne le réclamaient guère, n'a pas encore fait l'objet d'une véritable appropriation de la part du public. Cette timidité — ou cette méfiance — du public conforte l'attentisme des fonctionnaires à l'égard d'un droit dont ils ne contestent pas le principe, mais plutôt les modalités d'application et les effets.

L'effectivité très relative du droit à l'information administrative s'explique notamment par le fait qu'il concerne plus les procédures de communication des documents que le contenu même de l'information transmise. Il tend en effet à réduire l'information administrative à la communication des documents, comme s'il suffisait de mettre en contact l'usager avec le texte pour qu'il en saisisse le sens et la portée. La jurisprudence du Conseil d'Etat distingue d'ailleurs soigneusement le renseignement de la communication des documents, le fonctionnaire n'étant pas tenu par la loi d'expliquer à l'usager le sens des textes. Or, permettre à l'administré d'accéder à ses droits suppose non seulement une information descendante, transmise par l'administration au public, mais aussi un échange, un dialogue, une communication interactive. Mais les processus d'information sont si complexes, les procédures si lourdes, le langage administratif si éloigné du langage courant que l'idéal de la transparence risque de demeurer inaccessible. La transparence, loin d'être un concept clair, défini, opératoire, relève de l'ordre de la métaphore et de l'analogie. Concept souple, indéfinissable, la transparence tend à devenir un label désignant une administration moderne cherchant à améliorer son image de marque. Les études rassemblées dans ce volume permettent de mieux comprendre le sens et l'impact réel de cette transparence, à travers l'analyse de certains processus de communication entre l'administration et le public.

Cet ouvrage envisage l'information et la transparence administrative sous trois angles différents, et dégage les portées juridiques, pratiques et théoriques de ce thème.

Sur le plan juridique, Jean Laveissière fait tout d'abord le point sur l'état actuel du droit d'accès aux documents administratifs, en montrant la cohérence du système mis en place par les textes et la jurisprudence, mais en soulignant aussi les lacunes et les limites de ce droit. Philippe Belin établit ensuite un véritable « mode d'emploi » de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs en répondant aux deux principales questions que se posent les usagers : quelle procédure faut-il suivre lorsqu'un service public refuse la communication d'un document, et quelles sont les chances

d'obtenir le document convoité ? Parmi les limites et les imprécisions du droit d'accès figure bien entendu le secret que la loi protège notamment dans le domaine de la sécurité publique. A partir d'exemples précis, Danièle Lochak s'interroge sur le bien-fondé de cette limite et sur la compatibilité du secret et de la raison d'Etat avec la liberté et la démocratie. La garantie des libertés individuelles et celle du secret administratif concernent non seulement la C.A.D.A., mais aussi d'autres autorités administratives telles que la C.N.I.L. ou encore le Médiateur. Michel Le Clainche analyse le délicat partage de compétences entre le Médiateur et la C.A.D.A. en matière de transparence administrative.

De cet ensemble d'études juridiques, le lecteur pourra conclure que la France dispose désormais d'un arsenal juridique riche et complexe dans le domaine de la communication de l'information administrative. Mais la question reste de savoir dans quelle mesure ce droit est véritablement appliqué par le public et par l'administration.

Basée sur une analyse minutieuse des pratiques administratives, la deuxième partie de cet ouvrage porte sur l'effectivité et l'ineffectivité du droit à l'information administrative. Une série d'enquêtes ont été menées auprès des administrations, des collectivités locales et des associations dans deux régions françaises : la Picardie et le Limousin. Le lecteur trouvera un bilan de ces enquêtes qui analysent le comportement des fonctionnaires, mais aussi des usagers, en particulier des contribuables (Dominique Gobeaut) et des associations de défense de l'environnement (Calliope Spanou). Les auteurs montrent quels sont les principaux obstacles à l'accès à l'information administrative : certains tiennent aux textes juridiques eux-mêmes et au comportement des fonctionnaires et des usagers, d'autres relèvent de causes plus profondes qui nécessitent une réflexion sur la notion même de transparence, sur laquelle porte la dernière partie de cet ouvrage.

Sans totalement quitter le terrain du droit et de la pratique administrative, les auteurs de cette troisième partie élèvent le débat et s'interrogent sur les différentes significations et implications de la transparence administrative, que ce soit sur le champ politique (Yves Poirmeur) ou idéologique (Raphaël Draï). Jacques Chevallier conclut par un bilan des controverses qui ont surgi autour de cette notion dont il souligne la dimension mythique.

Au total, par des approches différentes et croisées, ce recueil pourra contribuer à approfondir la réflexion sur l'évolution des rapports entre l'administration et le public.

François RANGEON