

Résumé: Devoirs de l'État en matière d'information et de banques de données (juridiques) électroniques

L'Etat a un devoir d'information envers les citoyens qui s'étend à tous ses domaines d'activité. Le présent article du professeur Poledna examine les implications de ce devoir par rapport à la mise à disposition du public sur Internet de données et de banques de données à caractère juridique. L'auteur passe en revue les bases légales qui fondent le devoir d'informer de l'Etat; il se concentre ensuite sur les lacunes identifiées dans cette réglementation et propose en guise de conclusion des actions à entreprendre pour clarifier et améliorer la situation actuelle.

Le devoir d'informer de l'Etat suisse repose sur la Constitution, sur la Loi sur les publications officielles et son Ordonnance, la Loi sur l'archivage (LAr), la Loi sur la protection des données (LPD), ainsi que sur de nombreuses autres réglementations. Dans ce contexte le projet de loi sur la transparence de l'administration mérite d'être mentionné.

La teneur du devoir d'informer de l'Etat découle de l'article 35 al. 1 de la Constitution qui dit que "les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique". Les principes de proportionnalité, de la confiance et de subsidiarité, de couverture des coûts, de la protection du droit et celui de la responsabilité de l'Etat s'appliquent en outre à ce devoir.

Au niveau international l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les articles 17 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques relèvent de la liberté d'information et font partie de la réglementation pertinente.

Au niveau de l'Union Européenne les bases légales à considérer sont le Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public (COM/2002/0207 final - COD 2002/0123).

Un élément commun à ces réglementations est le principe "aller chercher" (ou *Hol-Prinzip*) selon lequel la recherche d'informations relève de la

responsabilité personnelle de l'individu. Par ailleurs aucune de ces normes ne définit l'étendue exacte des informations que l'Etat doit rendre publiques. On assiste, selon l'auteur, à la coexistence d'une tendance fortement libérale (responsabilité individuelle) et d'une vision qui considère que la publication d'informations relève de la chose politique et qui confère à l'Etat un rôle principal en la matière.

Le devoir de l'Etat d'informer est souvent décrit en termes de desserte de base ou de service universel. D'autres exemples de services universels suisses sont la Poste, l'assurance maladie de base, l'école primaire et les infrastructures publiques. Les concepts de "desserte de base" et de "service universel" sont associés aux tâches dont la réalisation incombe à l'Etat. Le contenu de ces concepts évolue dans le temps, en fonction des intérêts publics associés à l'activité étatique en cause.

Les intérêts publics entrant en ligne de compte pour définir l'étendue du devoir d'informer de l'Etat sont liés aux principes de l'état de droit, de la démocratie, de la transparence, de la confiance, des droits de procédure. Le devoir d'informer de l'Etat vise aussi la réalisation de certains droits fondamentaux, notamment le droit à l'information et le droit à la liberté scientifique. L'information est ainsi un moyen moderne pour réaliser les objectifs et les engagements étatiques. Elle est en outre un outil organisationnel indispensable pour l'administration.

Le principe de la desserte de base en matière d'information implique que l'Etat doit mettre à disposition du citoyen plusieurs sortes de données émanant de l'Etat lui-même et des différentes collectivités publiques nationales. Il doit en outre publier des informations émanant d'autres états et organisations. L'objectif poursuivi est celui de permettre au citoyen d'évaluer, sur la base de ces informations, ses propres rapports avec l'Etat (au sens large du terme) ou avec d'autres individus.

Les lacunes les plus évidentes dans la réglementation existante seraient le manque de cohérence et de structure générale du devoir d'informer de l'état, l'absence du Push-Prinzip, ainsi que le manque de clarté dans la définition des rapports Etat – secteur privé en matière de publication d'informations. Compte tenu de l'énorme quantité d'informations publiées, ces lacunes peuvent rendre très difficile voire infructueuse la recherche de documents par les individus.

Quelques éléments à prendre en considération lors d'une réglementation future du devoir d'informer de l'Etat seraient la prise en compte de

réglementations spéciales (telle qu'en matière de protection des données), l'établissement d'un lien entre le Hol-Prinzip et le Push-Prinzip, les rapports avec la Loi sur la transparence, la clarification des rapports avec le secteur privé (ou de la coexistence entre la desserte de base et l'offre commerciale privée), la clarification des implications du principe de proportionnalité, la question de la couverture des coûts engendrés par le devoir d'informer. A propos de ce dernier élément il est intéressant de noter que dans l'Union Européenne l'Etat peut faire des bénéfices grâce à la publication d'informations. Tel n'est pas le cas actuellement en Suisse où on applique le principe de la couverture des coûts. Pour terminer l'auteur examine quelques modèles d'organisation de la desserte de base en matière d'information présentant différents cas de figure de la déclinaison des rapports Etat – secteur privé en matière de publication d'informations.