



Article scientifique

Article

2009

Published version

Public access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve
de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information
environnementale

Flückiger, Alexandre

How to cite

FLÜCKIGER, Alexandre. La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale. In: Umweltrecht in der Praxis, 2009, vol. 53, n° 7, p. 749–788.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:35987>

© This document is protected by copyright. Please refer to copyright holder(s) for terms of use.

Last deposit update in Archive ouverte UNIGE on 14.03.2023 22:09

La transparence des administrations fédérales et cantonales à l'épreuve de la Convention d'Aarhus sur le droit d'accès à l'information environnementale

Prof. Alexandre Flückiger, Faculté de droit, Université de Genève¹

Table des matières	Page
Résumé	751
Zusammenfassung	751
1. L'essor du droit d'accès aux informations détenues par les autorités	752
2. La transparence à l'épreuve	754
2.1 Le champ d'application	754
2.1.1 Le champ d'application personnel	754
2.1.2 Le champ d'application matériel	756
2.2 Les titulaires du droit d'accès	759
2.2.1 Le droit fédéral	759
2.2.2 Le droit cantonal	759
2.3 Les modalités d'accès	760
2.3.1 L'exigence de motivation	760
2.3.2 Le délai de mise à disposition des informations demandées	761
2.3.3 Le droit d'obtenir des copies des documents contenant l'information	764
2.3.4 Le droit d'obtenir l'information sous la forme demandée	766
2.3.5 La forme de la demande d'informations sur l'environnement	768
2.3.6 L'orientation de la demande ou du demandeur vers l'autorité compétente	769

¹ L'auteur remercie Mme CHARLOTTE FÈVRE, assistante, pour la mise au point du présent article.

2.4	Les motifs de refus d'une demande d'information sur l'environnement	770
2.4.1	L'autorité n'est pas en possession des informations demandées	770
2.4.2	La demande est manifestement abusive	771
2.4.3	La demande est formulée en termes trop généraux	773
2.4.4	La demande porte sur des documents en cours d'élaboration	774
2.4.5	La demande porte sur des communications internes	774
2.5	Les motifs de rejet d'une demande d'information sur l'environnement en cas d'atteinte à certains intérêts	775
2.5.1	Introduction	775
2.5.2	Le secret commercial et industriel	776
2.5.3	Les données personnelles	777
2.5.4	La protection de l'environnement	778
2.5.5	Les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse	779
2.6	La possibilité de percevoir un droit pour le service rendu	779
2.7	Le versant actif du droit d'accès	781
2.7.1	Le droit fédéral	781
2.7.2	Le droit cantonal	781
2.8	Le contentieux	782
2.8.1	Le droit fédéral	782
2.8.2	Le droit cantonal	782
3.	La transposition en droit suisse	784
3.1	Les variantes	784
3.2	La compétence fédérale	784
3.3	L'application directe	786
4.	Conclusion	786
	Bibliographie	787

Résumé

Au niveau international, le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques s'est généralisé. Sur le plan fédéral, la loi fédérale sur la transparence entrée en vigueur en 2006 le concrétise. Bien qu'elle comprenne dans son champ d'application les informations sur l'environnement au sens de la Convention d'Aarhus, elle ne s'applique pas aux informations détenues par les cantons. A ce jour seule la moitié de ceux-ci environ connaît un tel droit d'accès aux informations en général, même si un certain nombre de chantiers législatifs sont actuellement ouverts dans les autres cantons.

Le droit de l'environnement, tant fédéral que cantonal, contient en outre diverses dispositions spéciales octroyant un droit d'accès à des documents spécifiques.

Le présent article met les réglementations suisses existantes à l'épreuve de la Convention d'Aarhus en abordant successivement, après une brève présentation de la norme conventionnelle, le champ d'application, les titulaires du droit, les modalités d'accès, les motifs de refus, la décision d'accès, le versant actif du droit d'accès et le contentieux tant en droit fédéral que cantonal. L'article abordera également les différentes variantes de transposition de la Convention en droit suisse compte tenu des compétences fédérales en matière environnementale.

Zusammenfassung

Auf internationaler Ebene hat sich das Recht auf Zugang zu den von den öffentlichen Ämtern gehaltenen Informationen verbreitet. Auf nationaler Ebene wurde dieses Recht durch das eidgenössische Öffentlichkeitsgesetz, das im Jahr 2006 in Kraft getreten ist, konkretisiert. Obwohl die Umweltinformationen im Sinne der Aarhus-Konvention in diesen Anwendungsbereich gehören, fallen die von den Kantonen gehaltenen Informationen nicht darunter. Bis heute kennen nur etwa die Hälfte aller Kantone ein solches Recht über den Zugang zu Informationen, wobei bei vielen der übrigen Kantone diesbezüglich eine Anzahl an rechtlichen Baustellen offen sind.

Überdies enthält das eidgenössische wie auch das kantonale Umweltrecht verschiedene Sonderregelungen, die ein Zugangsrecht zu spezifischen Dokumenten genehmigen.

Der folgende Beitrag überprüft die bestehenden schweizerischen Regelungen im Hinblick auf die Aarhus-Konvention. Nach einer kurzen

Darstellung der Konventionsnormen wird schrittweise der Anwendungsbereich, die Anspruchsberechtigten, die Zugangsmodalitäten, die Verweigerungsgründe, der Entscheid über den Zugang, die aktive Information des Zugangsrechts und das eidgenössische wie auch kantonale streitige Verfahren dargestellt. Der Beitrag behandelt ebenfalls – unter Beachtung der eidgenössischen Kompetenzen im Bereich des Umweltrechts – die verschiedenen Umsetzungsvarianten der Konvention ins Schweizer Recht.

1. *L'essor du droit d'accès aux informations détenues par les autorités*

Au niveau international, le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques s'est généralisé² depuis que la Suède fut le premier pays à poser les bases de la transparence en 1766³. Ce droit est souvent évoqué sous l'expression d'« information passive », par opposition à l'information « active » que les autorités fournissent spontanément au public⁴. Une récente Convention sur l'accès aux documents publics du Conseil de l'Europe, ouverte à signature depuis le 18 juin 2009 à Tromsø, concrétise ce droit⁵.

Sur le plan fédéral, la loi fédérale sur la transparence (LTrans)⁶ le met en œuvre. Elle est en vigueur depuis le 1er juillet 2006. Bien qu'elle comprenne dans son champ d'application les informations sur l'environnement au sens de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) que le Conseil fédéral a signée le 25 juin 1998, elle ne s'applique pas aux informations détenues par les cantons.

La moitié des cantons environ connaît un tel droit d'accès aux informations en général⁷. Le canton de Berne fut précurseur en 1993⁸.

² BURKERT HERBERT, BGÖ im internationalen Kontext, in BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, pp. 357 ss.

³ COTTIER BERTIL, *Publicité*.

⁴ Sur l'information active, voir FÜZESSÉRY SIMONE, *Devoir d'informer*, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), *Mise en œuvre*, pp. 81 ss.

⁵ STCE n° 205. Les dispositions plus larges de la Convention d'Aarhus sont réservées (voir art. 1 al. 1).

⁶ Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (Loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3).

⁷ Pour un aperçu du droit cantonal, voir NUSPLIGER KURT, *Öffentlichkeitsprinzip*, pp. 377 ss.

⁸ Loi sur l'information du public du 2 novembre 1993 (LIn; RSB 107.1) et ordonnance sur l'information du public du 26 octobre 1994 (OIn; BSG 101.111).

Les cantons romands (Genève⁹, Vaud¹⁰, Jura¹¹, Neuchâtel¹², Valais¹³)¹⁴ ont suivi en adoptant des législations sur la transparence au cours des années 2000. Le mouvement s'est avéré plus lent en Suisse alémanique. Outre le canton de Berne¹⁵, à ce jour, les cantons suivants ont adopté une législation en matière de transparence: Soleure¹⁶, Uri¹⁷, Argovie¹⁸, Zurich¹⁹, Schaffhouse²⁰, Schwyz²¹. La loi d'Appenzell Rhodes-Extérieures²² n'est toutefois pas une véritable loi sur la transparence²³. Saint-Gall ne connaît pour l'instant qu'un fondement constitutionnel²⁴.

Le droit de l'environnement, tant fédéral que cantonal, contient en outre diverses dispositions spéciales octroyant un droit d'accès pour

⁹ Loi sur l'information du public et l'accès aux documents du 5 octobre 2001 (LIPAD; RSG A 2 08). Une nouvelle loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 9 octobre 2008 (Feuille d'avis officielle du 12 décembre 2008, pp. 7 ss) n'est pas encore entrée en vigueur (état au 1er novembre 2009).

¹⁰ Loi sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo; RSV 170.21).

¹¹ Loi sur l'information et l'accès aux documents officiels du 4 décembre 2002 (LInfo; RGS JU 170.801).

¹² Loi sur la transparence des activités étatiques du 28 juin 2006 (LTAE; RSN 150.50) et Règlement d'exécution de la loi sur la transparence des activités étatiques du 13 juin 2007 (RELTAE; RSN 150.500).

¹³ Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008 (LIPDA; RS/VS 170.2).

¹⁴ Le Parlement fribourgeois vient d'adopter une loi sur l'information et l'accès aux documents, le 9 septembre 2009 (LInf; ROF 2009_096).

¹⁵ Loi sur l'information du public du 2 novembre 1993 (LIn; BSG 107.1) et ordonnance sur l'information du public du 26 octobre 1994 (OIn; BSG 101.111).

¹⁶ Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) et Informations- und Datenschutzverordnung vom 10. Dezember 2001 (InfoDV; BGS 114.2).

¹⁷ Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung vom 26. November 2006 (OeG; RB 2.2711).

¹⁸ Gesetz über die Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 24. Oktober 2006 (IDAG; SAR 150.700) et Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen vom 26. September 2007 (VIDAG; SAR 150.711).

¹⁹ Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; 170.4) et Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (IDV; 170.41).

²⁰ Gesetz über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Organisationsgesetz) vom 18. Februar 1985 (OG; SHR 172.100). Nouveaux articles concernant l'accès aux documents introduits le 17 mai 2004 (Art. 8a, 8b et 8c).

²¹ Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007 (ÖDSG; SRSZ 140.410) et Verordnung zum Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz vom 28. Oktober 2008 (ÖDSV; SRSZ 140.411).

²² Gesetz über Information und Akteneinsicht vom 28. April 1996 (IG; 133.1).

²³ Voir ci-dessous ch. 2.3.1.2.

²⁴ Art. 60 Cst. SG du 10 juin 2001 (RS 131.225).

des documents spécifiques tels que le rapport d'impact sur l'environnement (art. 10d LPE), les résultats d'expertise servant à l'évaluation de la conformité des installations fabriquées en série, les résultats des contrôles d'installations et des renseignements (art. 47 al. 1 et 2 LPE), les résultats des relevés et des contrôles (art. 52 al. 3 LEaux et 50 al. 2 let. d OEaux), les informations sur l'utilisation d'organismes pathogènes (art. 29h LPE) et génétiquement modifiés (art. 18 LGG²⁵), le résumé de l'étude de risque (art. 9 OPAM) ou le cadastre de bruit (art. 37 al. 6 OPB). La législation sur la géoinformation règlemente également l'accès du public aux géodonnées de base en conférant un accès de principe à la population sous réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants contraires (art. 10 LGéo²⁶).

2. La transparence à l'épreuve

Le but du présent article est d'examiner la compatibilité de la transparence des administrations fédérales et cantonales avec les exigences de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement.

2.1 Le champ d'application

2.1.1 Le champ d'application personnel

2.1.1.1 Le droit fédéral

En droit fédéral, le droit d'accès aux documents officiels généraux comprend également le domaine environnemental. Il est conçu de manière élargie puisqu'en plus de l'administration fédérale, la loi fédérale sur la transparence s'applique aux services du Parlement ainsi qu'aux « organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale » mais dans la mesure seulement où ceux-ci édictent des actes ou rendent en première instance des décisions administratives (art. 2 al. 1 LTrans). Les personnes externes à qui des tâches de l'administration ont été confiées, mais qui agissent contractuellement ou informellement, n'ont toutefois pas à donner l'accès aux

²⁵ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, LGG; RS 814.91).

²⁶ Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (Loi sur la géoinformation, LGéo; RS 510.62).

documents qu'elles détiennent²⁷. Afin de se conformer à la Convention, qui comprend également ces dernières (art. 2 al. 2 let. b et c Conv)²⁸, le législateur pourra s'inspirer de la formulation constitutionnelle relative à l'administration fédérale (art. 178 al. 3 Cst.; art. 2 al. 4 LOGA²⁹).

Le droit d'accès ne vise pas non plus la Banque nationale suisse ni l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (art. 2 al. 2 LTrans). Cette exception est théoriquement problématique si ces autorités devaient disposer d'informations sur l'environnement au sens de l'art. 2 al. 3 de la Convention. Tel pourrait être le cas de systèmes de management écologique que ces institutions pourraient le cas échéant instaurer ou d'éventuelles directives de surveillance portant sur des produits financiers écologiques, des produits d'assurance en matière environnementale ou de bourses énergétiques³⁰. Toutefois, dans de nombreuses situations, les exceptions relatives aux secrets commerciaux et industriels ou à la protection des données personnelles s'appliqueraient probablement.

Le Conseil fédéral peut également soustraire au champ d'application de la loi sur la transparence d'autres unités de l'administration fédérale et d'autres organismes et personnes externes sous certaines conditions (art. 2 al. 3 LTrans). Pareille compétence lui serait refusée dans le domaine environnemental dès l'entrée en vigueur de la Convention. Par interprétation conforme au droit international, les termes « peut soustraire » devront être complétés par l'expression « dans la mesure fixée par la Convention d'Aarhus ».

²⁷ SAGESSER THOMAS, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 41, ch. 30 ad Art. 2.

²⁸ Guide d'application de la Convention d'Aarhus, Nations Unies, New York / Genève 2000, ECE / CEP / 72 (ci-après: Guide), pp. 40 ss.

²⁹ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

³⁰ Voir l'inclusion dans le champ d'application de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (Loi sur les bourses, LBVM; RS 954.1) des systèmes de négoce visant à l'échange d'électricité (art. 2 let. b LBVM) ainsi que la compétence spécifique de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers en matière de négoce d'électricité en bourse (art. 2a al. 2 LBVM). Les bourses relatives à l'échange de quotas d'émission de CO₂ (voir OFEV; L'échange de quotas d'émission: un instrument de marché pour la protection du climat, Berne 2009) ne semblent pas concernées.

2.1.1.2 Le droit cantonal

En droit cantonal, les législateurs sont généralement plus généreux s'agissant des personnes privées, recourant au critère de l'accomplissement de tâches publiques en général³¹ et précisant, au surplus, que leurs lois s'ouvrent aux personnes morales et autres organismes de droit privé sur lesquels les autorités publiques exercent une certaine maîtrise³².

D'autres cantons sont en revanche plus restrictifs et devront adapter leurs lois: soit ils ne mentionnent pas les particuliers chargés de tâches publiques³³, soit ils ne comprennent les autorités et établissements publics que dans la mesure où ceux-ci agissent dans le cadre de leur souveraineté³⁴, soit ils exceptent expressément certaines entités (banque cantonale³⁵, sociétés d'Allmend³⁶).

2.1.2 Le champ d'application matériel

2.1.2.1 La forme des informations visées

a. Le droit fédéral

Le droit fédéral entend par document officiel toute information qui a été enregistrée sur un quelconque support (art. 5 al. 1 let. a LTrans). Il distingue également entre information et document, en conférant à toute personne le droit de consulter non seulement les documents officiels mais également celui d'obtenir des renseignements sur leur contenu (art. 6 al. 1 LTrans; art. 3 al. 1 OTrans).

Le droit fédéral est conforme à la Convention, car celle-ci garantit l'accès à l'information³⁷, notion plus large que celle de document. Lorsque la Convention précise « forme matérielle », elle ne vise pas, selon le Guide, à restreindre le champ d'application « aux produits finis

³¹ VD (art. 2 al. 1 let. e Linfo), BE (art. 2 al. 2 let. c LIn), SO (art. 3 let. c InfoDG); UR (art. 2 al. 2 let. b OeG).

³² VD (art. 2 al. 1 let. e LIPAD); JU (art. 3 let. e Linfo); VS (art. 3 al. 1 let. c LIPDA).

³³ NE (art. 2 LTAE).

³⁴ SZ (art. 2 al. 1, art. 3 let. b et 4 let. a ÖDSG); ZH (art. 2 al. 2 cum art. 3 al. 1 let. c IDG); AG (art. 2 al. 3 cum art. 3 let. c ch. 2 IDAG). Valais exclut également les établissements publics et personnes chargées de tâches publiques « si cela devait porter atteinte à leur capacité de concurrence » (art. 2 al. 2 cum art. 3 al. 1 let. b à d LIPDA).

³⁵ VS (art. 2 al. 3 LIPDA); SZ (art. 3 let. b et c ÖDSG).

³⁶ SZ (art. 3 let. b et c ÖDSG).

³⁷ Guide, p. 44.

ou à d'autres documents au sens officiel de cette interprétation»³⁸. La Convention garantit en effet un droit d'accès aux «informations sur l'environnement, y compris [...] des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées» (art. 4 al. 1 Conv), distinguant clairement informations et documents et incluant les deux. Le texte conventionnel mentionne de surcroît l'«information disponible sous forme [...] orale» – et non sous forme «sonore» – ; ce qui inclut les renseignements donnés par les fonctionnaires au guichet ou par téléphone, et non seulement les enregistrements sonores.

b. Le droit cantonal

Les documents sont définis en droit cantonal quels que soient leurs supports³⁹, respectant ainsi la conception élargie de la Convention. Certains cantons confèrent un droit d'accès:

- tant aux documents qu'aux informations⁴⁰;
- aux informations⁴¹;
- aux seuls documents⁴² mais précisent le droit de demander des renseignements⁴³ ou le droit de les donner⁴⁴;
- aux seuls documents⁴⁵.

La limitation de l'accès aux seuls documents sur l'environnement, et non aux informations plus largement, est problématique au sens de la Convention d'Aarhus. Les cantons ayant concrétisé un droit à obtenir des renseignements des autorités répondent en revanche sans doute aux exigences conventionnelles.

³⁸ Guide, p. 44.

³⁹ GE (art. 25 al. 1 et 2 LIPAD); VD (art. 9 al. 1 LInfo); JU (art. 4 al. 3 LInfo); NE (art. 21al. 1 LTAE); VS (art. 3 al. 2 LIPDA); UR (art. 3 al. 1 let. a OeG); SO (art. 4 al. 1 let. a InfoDG); ZH (art. 3 al. 2 IDG); SZ (art. 4 let. b ÖDSG).

⁴⁰ VD (art. 8 LInfo); JU (art. 4 al. 2 LInfo); SZ (Art. 5 al. 1 ÖDSG); UR (Art. 6 al. 1 OeG).

⁴¹ ZH (art. 20 al. 1 IDG).

⁴² BE (art. 27 al. 1 LIn, «dossiers»); VS (art. 12 al. 1 et art. 14 al. 1 LIPDA); NE (art. 20 al. 1 et 22 al. 1 LTAE).

⁴³ BE (art. 31 al. 1 LIn et art. 1 OIn).

⁴⁴ VS (art. 14 al. 2 LIPDA); NE (art. 22 al. 2 LTAE).

⁴⁵ GE (art. 24 al. 1 LIPAD).

2.1.2.2 Le contenu des informations visées

a. Le droit fédéral

La loi fédérale sur la transparence ne limite pas son champ d'application aux informations relatives à l'environnement. Elle entend par document officiel toute information qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (art. 5 al. 1 let. c LTrans). L'ensemble du spectre des domaines étatiques est ainsi couvert. Le Conseil fédéral l'a expressément reconnu lors des travaux préparatoires de la loi sur la transparence⁴⁶.

La Convention définit en effet les « informations sur l'environnement » de manière étendue, allant au-delà du seul champ d'application de la LPE. Le Guide d'application précise ainsi à l'art. 2 al. 3 let. c que le terme de « constructions » ne se limite pas aux grands ouvrages mais inclut aussi les « petits bâtiments et monuments, ou même l'aménagement du paysage ou d'autres transformations de l'environnement naturel »⁴⁷, soit aussi bien le droit de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire que de la protection de la nature, des monuments et du paysage. La définition de l'art. 2 al. 3 let. b comprend tant le rayonnement radioactif que la planification en matière de transport ou de tourisme parmi de nombreux exemples⁴⁸. Dans la définition de l'air à l'art. 2 al. 3 let. a, le Guide précise qu'il faut même inclure l'air intérieur des locaux et des lieux de travail⁴⁹.

b. Le droit cantonal

En droit cantonal, les législateurs n'excluent pas les activités liées à l'environnement au sens large. Les documents et informations concernés sont définis très largement puisqu'ils visent les tâches publiques en général. Les restrictions éventuelles ne sont ici qu'indirectes: exclure une banque cantonale ou la banque nationale exclura par ricochet de nombreux documents en matière financière.

⁴⁶ FF 2003 1818.

⁴⁷ Guide, p. 48.

⁴⁸ Guide, p. 47.

⁴⁹ Guide, p. 44.

2.2 Les titulaires du droit d'accès

2.2.1 Le droit fédéral

La loi fédérale sur la transparence a pour but de contribuer à l'information du « public » (art. 1 LTrans). Elle confère plus spécifiquement le droit de consultation à « toute personne ». Ce droit revient ainsi à toute personne, suisse ou étrangère, domiciliée en Suisse ou à l'étranger, physique ou morale, mineure ou majeure⁵⁰.

La loi sur la transparence est ici en tout point conforme à la Convention d'Aarhus puisque les droits relatifs aux demandes d'information s'appliquent au public en général (art. 4 al. 1 cum 2 al. 4 Conv)⁵¹.

2.2.2 Le droit cantonal

Les législateurs cantonaux donnent l'accès de principe également à « toute personne »⁵² ou, sur le modèle conventionnel, au « public »⁵³. Le canton de Genève précise dans la nouvelle teneur de la loi qu'il s'agit de « toute personne, physique ou morale »⁵⁴. Cette adjonction au texte résulte d'une interprétation audacieuse du Tribunal administratif cantonal du terme originel de « toute personne »⁵⁵, lequel devait être lu comme excluant les personnes morales. Critiqué⁵⁶, le tribunal a opéré un revirement de jurisprudence⁵⁷ si bien que l'adjonction dans la loi révisée est superfétatoire. Le droit genevois est ainsi conforme au droit international.

Un canton limite l'accès aux personnes majeures⁵⁸. Une telle restriction est difficile à appliquer en pratique puisque la règle peut aisément être contournée dans la mesure où le demandeur n'est en principe

⁵⁰ MAHON PASCAL / GONIN OLIVIER, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, pp. 112 ss, n° 20 ss ad Art. 6; FF 2003 1843.

⁵¹ Guide, p. 49.

⁵² NE (art. 20 al. 1 LTAE); VS (art. 12 al. 1 LIPDA); JU (art. 4 al. 2 Linfo); BE (art. 27 al. 1 Lln).

⁵³ VD (art. 8 al. 1 Linfo).

⁵⁴ GE (art. 24 al. 1 nLIPAD).

⁵⁵ Art. 24 al. 1 aLIPAD.

⁵⁶ BELLANGER FRANÇOIS, Note à propos de l'arrêt ATA / 752 / 2004, SJ 2005 9, pp. 137 ss.

⁵⁷ SAYEGH CHRISTINE, Bilan, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), *Mise en œuvre*, Genève / Zurich / Bâle 2006, p. 58.

⁵⁸ UR (art. 6 al. 1 OeG).

pas tenu de dévoiler son identité⁵⁹. La Convention ne s'exprime toutefois pas explicitement sur ce point. Il serait cependant contraire à l'esprit d'ouverture de celle-ci de refuser une information environnementale à un adolescent de 15 ans devant rédiger un devoir scolaire au motif qu'il n'a pas atteint sa majorité.

2.3 Les modalités d'accès

2.3.1 L'exigence de motivation

2.3.1.1 Le droit fédéral

En droit fédéral, la demande n'a pas à être motivée (art. 7 al. 1 OTrans)⁶⁰. La conformité à la Convention est assurée, car celle-ci ne subordonne la demande d'information à aucun intérêt particulier (art. 4 al. 1 let. a Conv). Le demandeur n'est pas obligé d'indiquer la raison de sa demande ni de l'utilisation qu'il entend faire de l'information ainsi communiquée⁶¹.

Le problème peut cependant provenir de lois spéciales dont les informations concernées entreraient dans le champ d'application conventionnel. On peut songer à l'exigence de la justification d'un intérêt dans le cas de demandes d'accès au registre foncier (art. 970 al. 2 CC) dans la mesure où les terres, les sites naturels, paysagers et culturels, les plans et les constructions sont aussi visés par la Convention (art. 2 al. 3 let. a à c Conv).

2.3.1.2 Le droit cantonal

Le droit cantonal, dans sa majorité, n'exige aucune motivation ni intérêt particulier. La précision est souvent explicite⁶².

Appenzell Rhodes-Extérieures subordonne pourtant l'accès à l'exi-

⁵⁹ ERRASS CHRISTOPH, DEP 2004 47, p. 66; explicitement dans la Convention du Conseil de l'Europe relative à l'accès aux documents publics, ouverte à signature le 18 juin 2009 (art. 4 al 2 CV), dont le rapport explicatif précise que «Dans les pays où un tel droit existe, il n'a pas été jugé nécessaire d'exiger des demandeurs leur identité lorsque, dans le même temps, il n'y a pas d'obligation pour le demandeur de donner des raisons pour justifier sa demande.»

⁶⁰ FF 2003 1844.

⁶¹ Guide, p. 68.

⁶² GE (art. 28 al 1 LIPAD); JU (art. 10 al 1 LInfo); NE (art. 26 al 2 LTAE); VS (art. 48 al 1 LIPDA); SZ (art. 7 al. 2 ÖDSG); AG (art. 1 VIDAG).

stence d'un intérêt légitime⁶³, exigence reprise de la constitution cantonale⁶⁴. Outre le fait que cette exigence est contraire à la Convention d'Aarhus, elle a pour conséquence d'exclure ce canton de ceux qui disposent d'une véritable loi sur la transparence⁶⁵.

Les lois zurichoises⁶⁶ et soleuroises⁶⁷ n'exigent un intérêt légitime que si la demande requiert un effort particulier (SO) ou disproportionné (ZH) de la part de l'administration. Cette condition n'est conforme à la Convention que si la notion d'effort particulier ou disproportionné est interprétée comme faisant partie de la notion de « demande manifestement abusive ou formulée en termes trop généraux » (art. 4 al. 3 let. b Conv). Plus spécifiquement, il est difficile de comprendre comment, par la simple exigence d'un intérêt légitime du demandeur, un effort « disproportionné » pourrait subitement devenir proportionné – ce qu'il devrait nécessairement devenir puisque l'activité de l'Etat doit être proportionnée au but visé (art. 2 al. 2 Cst. ZH).

Enfin, le droit bernois ne réserve l'exigence de motivation de la requête « que si la législation spéciale l'exige »⁶⁸. Si une telle loi spéciale devait restreindre l'accès à des informations entrant dans le champ d'application conventionnel, elle serait contraire à la Convention⁶⁹.

2.3.2 Le délai de mise à disposition des informations demandées

2.3.2.1 Le droit fédéral

Selon la loi sur la transparence, « l'autorité prend position aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de 20 jours à compter de la date de la réception de la demande. » (art. 12 al. 1 LTrans). Ce délai peut être « exceptionnellement prolongé de 20 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou sur des

⁶³ Art. 9 al. 1 et 15 al. 1 IG.

⁶⁴ Art. 12 al. 3 de la Constitution d'Appenzel Rhodes-Extérieures du 30 avril 1995 (RS 131.224.1).

⁶⁵ Bien que la loi cantonale date de 1996, elle n'a pas été mentionnée par le Conseil fédéral dans son message relatif à la loi fédérale sur la transparence comme exemple de loi existante (FF 2003 1811). Dans le même sens, voir NUSPLIGER KURT et HÄNER ISABELLE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 378 et p. 284.

⁶⁶ Art. 25 al. 2 IDG.

⁶⁷ Art. 12 al. 2 InfoDG.

⁶⁸ Art. 9 al 2 Oln.

⁶⁹ Par exemple le cadastre des sources de danger à BS; art. 5 al. 4 Umweltschutzgesetz BS (RS BS 780.100).

documents complexes ou difficiles à se procurer.» (art. 12 al. 2 LTrans). Ces délais conduisent à l'ouverture d'une procédure en médiation selon l'art. 13 al. 1 let. b LTrans s'ils ne sont pas tenus⁷⁰.

Le droit fédéral est parfaitement conforme à la Convention d'Aarhus qui prévoit une mise à disposition des informations aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois avec la possibilité de prolonger le délai d'un mois supplémentaire si le volume et la complexité des éléments d'information demandés le justifient (art. 4 al. 2 Conv).

Une interprétation conforme de la Convention s'impose en revanche pour la compétence octroyée au Conseil fédéral de prolonger les délais de traitement si les demandes nécessitent un surcroît important de travail (art. 10 al. 4 let. c LTrans, art. 10 al. 1 OTrans). Dans ce cas, les demandes doivent être traitées « dans un délai raisonnable » (art. 10 al. 2 OTrans). Comme les délais maximaux en droit fédéral sont de deux fois 20 jours (soit 40 jours au total) alors qu'ils sont de deux mois au total en droit conventionnel, la compétence de prorogation octroyée au Conseil fédéral en vertu de l'art. 10 al. 4 let. c LTrans ne sera plus celle du délai raisonnable précisée à l'art. 10 al. 2 OTrans, mais de 20 jours au plus lorsque les informations contenues dans les documents demandés entrent dans le champ de la Convention d'Aarhus.

Les délais conventionnels ne peuvent en revanche pas forcément être respectés lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles, car le droit fédéral ménage un droit d'être entendu à la personne concernée (art. 11 LTrans). Dans ce cas, le délai est prolongé « de la durée nécessaire » (art. 12 al. 2 LTrans) et l'autorité diffère « jusqu'à droit connu » (art. 12 al. 3 LTrans). La Convention ne prévoyant pas de participation à la procédure des personnes dont les données personnelles sont contenues dans les informations demandées, il n'est pas étonnant qu'elle n'ait pas songé à ce cas de figure, qui demeure problématique⁷¹. Le choix législatif fédéral est critiqué en doctrine. En effet, certains documents contenant des données personnelles peuvent s'avérer être du plus haut intérêt public comme des concessions ou autorisations ayant un impact environnemental notable⁷². La Convention d'Aarhus n'interdit pas en soi la consultation des tiers concernés, mais la subordonne au respect des autres conditions,

⁷⁰ HÄNER ISABELLE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 241, ch. 12 et 15 ad Art. 12.

⁷¹ THURNHERR DANIELA, *Öffentlichkeit*, p. 140.

⁷² HÄNER ISABELLE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 243, ch. 23 ad Art. 12.

en particulier celle du délai⁷³. Le droit fédéral n'est donc pas conforme sur ce point au droit international en autorisant un tel prolongement de délai dans cette hypothèse.

On raisonnera de manière analogue pour la législation spéciale qui prévoit la consultation des personnes touchées avant la publication des résultats des contrôles d'installations (art. 47 al. 2 LPE) ainsi qu'en protection des eaux (art. 52 al. 3 LEaux, art. 50 al. 2 OEaux).

En revanche, le droit fédéral est exemplaire s'agissant de l'exigence d'information en matière de délai. Lorsque celui-ci est prolongé, l'autorité doit informer le demandeur, en motivant sommairement sa prise de position (art. 12 al. 4 LTrans)⁷⁴. La Convention oblige en effet les Etats à informer l'auteur de la demande d'une prorogation et les contraint à indiquer les motifs qui justifient celle-ci (art. 4 al. 2 i.f. Conv).

2.3.2.2 Le droit cantonal

On trouve en droit cantonal une grande diversité d'expressions en termes de délais. Les cantons peuvent être divisés en quatre grandes catégories:

- ceux qui prévoient des délais rédigés de manière générale, soit sur le modèle conventionnel (« aussitôt que possible »)⁷⁵ soit différemment⁷⁶;
- ceux qui prévoient des délais chiffrés, inférieurs à un mois, en plus de la formule générale, rédigés soit sur le modèle conventionnel⁷⁷ soit différemment⁷⁸;

⁷³ Dans ce sens, voir THURNHERR DANIELA, *Öffentlichkeit*, p. 260.

⁷⁴ Cet alinéa s'applique aussi dans les cas de prolongation de délai visés à l'article 10 OTrans et 10 al. 4 let. c LTrans (HÄNER ISABELLE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 223, ch. 56 ad Art. 10).

⁷⁵ SO (art. 35 al. 1 InfoDG); BE: pour les demandes informelles de renseignements seulement (art. 31 al. 2 LIn).

⁷⁶ GE: «rapidement» (art. 28 al. 2 LIPAD) et «si une institution tarde» (art. 32 al. 2 LIPAD); NE: «diligence et rapidité» (art. 28 al. 1 LTAE) et «délai raisonnable» (art. 36d al. 1 let. b LTAE); JU: pour les renseignements simples: «immédiatement» (art. 10 al. 1 Linfo) et pour les demandes de consultation de documents: «dans les meilleurs délais» (art. 11 al. 2 Linfo).

⁷⁷ VD: «l'autorité répond aussi rapidement que possible, mais en tous les cas dans les quinze jours à compter de la date de réception de la demande» (art. 12 al. 1 Linfo).

⁷⁸ VS: «L'autorité traite la demande avec diligence et rapidité, mais au plus tard dix jours à compter de la date de réception de la demande» (art. 50 al. 1 LIPDA).

- ceux qui ne prévoient que des délais chiffrés⁷⁹;
- ceux qui ne prévoient pas de délai⁸⁰.

On notera que certains cantons consacrent la possibilité de proroger le délai de manière chiffrée en précisant les conditions (volume, complexité)⁸¹. D'autres restent plus vagues en ne spécifiant ni durée ni condition⁸².

L'obligation d'informer le demandeur de la prorogation se retrouve dans certaines lois⁸³ de même que l'obligation d'indiquer les motifs qui la justifient⁸⁴.

Comme aucun canton ne connaît de délais chiffrés plus longs que la durée d'un mois prévue dans la Convention, les différences peuvent être résolues par interprétation conforme. Une révision des lois serait bien sûr souhaitable, tout au moins pour faciliter la mise en œuvre de la Convention.

2.3.3 Le droit d'obtenir des copies des documents contenant l'information

2.3.3.1 Le droit fédéral

Selon l'art. 6 al. 2 LTrans, toute personne peut consulter les documents sur place ou en demander une copie (voir ég. art. 5 al. 1 OTrans). Le demandeur a donc le choix. Si un document et sa synthèse existent, le demandeur a droit au document de base. Cependant, en application du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), l'administration pourra être contrainte de donner, voire de rédiger un résumé, plutôt que de refuser purement et simplement l'accès au document. Tel peut être le

⁷⁹ ZH: 30 jours dès réception de la demande (art. 28 al. 1 IDG).

⁸⁰ UR (une exigence de rapidité est prévue pour l'information d'office à l'art. 5 al. 3 OeG); BE (pas de délai de réponse prévu pour la demande d'accès à une requête de consultation de dossiers, sauf art. 10 al. 1 OIn: «L'autorité examine sans retard si elle est compétente» et indirectement art. 11 al. 2 OIn («délai utile»), mais l'art. 31 al. 2 LIn prévoit que, pour les demandes informelles de renseignements, «les réponses sont fournies aussi rapidement que possible»).

⁸¹ VD: «ce délai peut être exceptionnellement prolongé de quinze jours si le volume des documents, leur complexité, ou la difficulté à les obtenir l'exigent» (art. 12 al. 2 LInfo); VS: «Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de dix jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou des documents complexes ou difficiles à se procurer» (art. 50 al. 2 LIPDA).

⁸² ZH (art. 28 al. 2 IDG).

⁸³ VD (art. 12 al. 3 LInfo); NE (art. 30 LTAE).

⁸⁴ VD (art. 12 al. 3 LInfo); NE (art. 30 LTAE); ZH (art. 28 al. 2 IDG).

cas lorsqu'une anonymisation du document rendrait celui-ci incompréhensible⁸⁵.

La loi est par conséquent conforme à la Convention d'Aarhus, car le but du droit d'obtenir des copies est d'éviter que les administrations se satisfont de la communication de résumés⁸⁶. Le Guide précise surcroît que «la question de la forme a également pour effet d'obliger les autorités publiques à fournir des copies des documents lorsque la demande leur en est faite, et non à donner simplement la possibilité de consulter les documents.»⁸⁷

La législation spéciale sur l'environnement n'est en revanche pas toujours compatible: selon l'art. 9 OPAM⁸⁸, l'autorité d'exécution ne doit communiquer sur demande que le résumé de l'étude de risque, ainsi que le rapport de contrôle, sous réserve des dispositions légales concernant l'obligation de garder le secret. Cette précision est ainsi contraire à l'art. 4 al. 1 de la Convention d'Aarhus. Comme elle l'est également aux art. 10d et 47 al. 2 LPE⁸⁹, une révision de l'OPAM sur cette question s'impose déjà sur la base du droit interne.

2.3.3.2 Le droit cantonal

Si le droit d'obtenir des copies est généralement prévu dans les lois cantonales⁹⁰, certains cantons ne le prévoient pas explicitement⁹¹, et d'autres vont même en faire un droit exceptionnel. Le canton d'Uri n'autorise ainsi la communication sous forme de copie que de manière exceptionnelle et contre émoluments⁹². Le canton de Berne va dans le même sens: l'autorité peut «par dérogation» au principe de consultation des documents auprès de l'autorité «envoyer une copie du dossier à la personne requérante si le travail administratif est ainsi réduit»⁹³.

⁸⁵ FLÜCKIGER ALEXANDRE, in BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 197, ch. 32 ad Art. 9.

⁸⁶ Guide, p. 68.

⁸⁷ Guide, p. 69.

⁸⁸ Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (Ordonnance sur les accidents majeurs; RS 814.012).

⁸⁹ SEILER HANSJÖRG in RAUSCH HERIBERT / KELLER PETER M., *Commentaire LPE*, ad art. 10, n. 108.

⁹⁰ GE (art. 24 al. 2 LIPAD); VD (art. 13 al. 1 LInfo et art. 11 al. 2 let c LInfo); NE (art. 22 al. 1 LTAE et art. 22 RELTAE); VS (art. 14 al. 1 let b et c LIPDA).

⁹¹ ZH (art. 3 §§ 10 et 11 IDV).

⁹² Art. 6 al. 1 OeG.

⁹³ Art. 16 al. 2 OIn.

Par interprétation conforme, les cantons sans précision explicite du droit d'obtenir une copie le prévoiront implicitement afin de respecter la Convention d'Aarhus. En droit uranais et bernois, l'exception doit devenir la règle en matière environnementale. La charge augmentée de travail n'est pas un motif raisonnable de faire exception au libre choix de la forme⁹⁴.

2.3.4 Le droit d'obtenir l'information sous la forme demandée

2.3.4.1 Le droit fédéral

La législation sur la transparence prévoit le libre choix de principe entre la consultation sur place et la demande de copies (art. 6 al. 2 LTrans). Selon la doctrine, l'autorité ne saurait imposer au demandeur un terme ou l'autre de l'alternative⁹⁵.

Les exceptions prévues par le droit fédéral sont admissibles en vertu de la Convention d'Aarhus car les motifs sont « raisonnables » au sens de l'art. 4 al. 1 let. b i Conv (conservation archivistique [art. 4 al. 2⁹⁶ et 5 al. 1 OTrans]; sécurité informatique⁹⁷) ou les informations ont déjà été rendues publiques au sens de l'art. 4 al. 1 let. b ii (art. 6 al. 3 LTrans). La troisième exception concerne le droit d'auteur (art. 6 al. 2 LTrans et 5 al. 2 OTrans). Elle doit toutefois être considérée comme une précision sur l'utilisation des copies plutôt qu'une véritable exception. En effet, le demandeur a le droit d'obtenir une copie complète, même si le document est protégé par le droit d'auteur⁹⁸.

⁹⁴ Voir le point suivant (ch. 2.3.4).

⁹⁵ MAHON PASCAL / GONIN OLIVIER, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p.115, ch. 29 ad Art. 6.

⁹⁶ Voir Office fédéral de la justice, Ordonnance relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence (Ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration, OTrans; RS 152.31): Commentaire, 24 mai 2006, p. 5.

⁹⁷ Pas d'accès direct on-line aux sites Internet (MAHON PASCAL / GONIN OLIVIER, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 115, ch. 30 ad Art. 6).

⁹⁸ MAHON PASCAL / GONIN OLIVIER, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 121, ch. 55 ad Art. 6.

2.3.4.2 Le droit cantonal

Un certain nombre de cantons prévoient explicitement la consultation des documents sur place et l'envoi de copies⁹⁹. D'autres ne précisent pas ce point¹⁰⁰. Quelques cantons conditionnent la forme de la réponse à la forme de la demande, comme à Zurich¹⁰¹, Soleure¹⁰², Schwyz¹⁰³ ou à Berne¹⁰⁴ ou laissent le choix au demandeur en spécifiant que les renseignements peuvent être donnés oralement si le demandeur s'en satisfait¹⁰⁵. La réserve en cas d'accessibilité des documents sur Internet ou de publication officielle se retrouve parfois¹⁰⁶.

Le canton de Zurich refuse par ailleurs de communiquer sous forme électronique des documents contenant des données personnelles ou des données personnelles insuffisamment protégées contre un accès non autorisé¹⁰⁷. Cette exception est trop restrictive du point de vue du libre choix de la forme et n'est pas « raisonnable » au sens de la Convention, car si l'intérêt public à la publication des données personnelles l'emporte ou si les personnes concernées sont consentantes, le document peut être librement diffusé sous forme électronique. Ce n'est que de cas en cas, éventuellement, que l'administration pourrait limiter cette forme, à défaut de caviarder le document par exemple.

Schwyz précise explicitement que les autorités décident librement sous quelle forme elles garantissent le droit d'accès¹⁰⁸. On rappellera enfin que certains cantons considèrent que la communication de copies revêt un caractère exceptionnel¹⁰⁹. Ces deux derniers cas sont clairement contraires au principe du libre choix et doivent être révisés.

Le fait que plusieurs cantons prévoient comme modalité de communication la consultation sur place et l'envoi de copies ne signifie pas nécessairement que le demandeur a le libre choix de la forme au sens de la Convention. L'exemple de la pratique genevoise l'atteste. Le

⁹⁹ VD (art. 13 al. 1 LInfo); VS (art. 14 al. 1 LIPDA); NE (art. 22 al. 1 LTAE; art. 22 RELTAE); GE (art. 24 al. 2 LIPAD); SZ (art. 5 al. 3 ÖDSG); AG (art. 5 al. 2 IDAG); SO (art. 12 al. 3 InfoDG).

¹⁰⁰ JU (Linfo); SH (OG); AR (IG).

¹⁰¹ Art. 24 al. 2 IDG.

¹⁰² Art. 11 InfoDV.

¹⁰³ Art. 8 al. 1 ÖDSV.

¹⁰⁴ Art. 2 OIn.

¹⁰⁵ NE (art. 22 al. 2 LTAE); VS (art. 14 al. 2 LIPDA).

¹⁰⁶ NE (art. 23 RELTAE).

¹⁰⁷ Art. 10 al. 3 IDV.

¹⁰⁸ Art. 9 al. 2 ÖDSV.

¹⁰⁹ Voir UR et BE ci-dessus ch. 2.3.3.2.

Tribunal administratif a autorisé la communication du code source de l'application informatique de vote électronique par Internet, mais sous forme de copie papier seulement¹¹⁰. Transposée en matière environnementale, la question s'avère problématique. Parmi les motifs plaidant en faveur du choix de la forme, le Guide évoque en effet l'«utilisation efficace de systèmes complexes d'informations tels que les systèmes d'information géographique (SIG) qui peuvent produire des informations sous diverses formes»¹¹¹. Il allègue également la communication plus rapide et moins coûteuse de l'information¹¹². L'exemple genevois est d'ailleurs éclairant: la loi précise que «pour les informations n'existant que sous forme électronique, seule l'impression qui peut être obtenue sur un support papier par un traitement informatique simple est un document»¹¹³. Comme le règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative¹¹⁴ fixe entre un et deux francs le prix des photocopies, l'information obtenue dans cette hypothèse peut rapidement s'avérer prohibitive en comparaison avec le même document qui pourrait être envoyé par courriel, étant déjà sous forme numérique. Une telle exception n'est pas un motif raisonnable au sens de la Convention d'Aarhus.

2.3.5 La forme de la demande d'informations sur l'environnement

Selon la législation fédérale sur la transparence, la demande d'accès à un document officiel n'est soumise à aucune exigence de forme (art. 7 al. 1 OTrans). Elle est conforme à la Convention, puisque celle-ci n'exige pas la forme écrite¹¹⁵.

Les législateurs cantonaux s'inspirent quelquefois de la solution fédérale en laissant la forme ouverte¹¹⁶ ou exigent que la demande d'accès aux documents officiels revête la forme écrite, parfois en prin-

¹¹⁰ Tribunal administratif, Arrêt du 29 novembre 2005 (ATA 807/2005 cause A/2499/2004); Tribunal fédéral, arrêt 1P.29/2006 du 23 mars 2006.

¹¹¹ Guide, pp. 68 ss.

¹¹² Guide, *ibid.*

¹¹³ Art. 25 al. 3 aLIPAD = art. 25 al. 3 nLIPAD.

¹¹⁴ Art. 7 (RSG E 5 10.03).

¹¹⁵ Guide, p. 68; ERRASS CHRISTOPH, DEP 2004 47, p. 66; THURNHERR DANIELA (Öffentlichkeit, p. 138) le reconnaît également, mais recommande à titre personnel la forme écrite en présence de demandes de grande ampleur.

¹¹⁶ GE (art. 28 al. 1 LIPAD); SZ (art. 5 al. 1 ÖDSV).

cipe seulement¹¹⁷, parfois sous forme dispositive¹¹⁸, parfois même en exigeant expressément la signature de la demande¹¹⁹, parfois en posant un certain nombre de conditions¹²⁰. L'exigence de la forme écrite en cas de demande de grande ampleur ne trouve pas de fondement dans la Convention¹²¹.

2.3.6 L'orientation de la demande ou du demandeur vers l'autorité compétente

La loi fédérale sur la transparence ne contient aucune règle spécifique à propos des demandes mal adressées. Toutefois, quand la demande a été adressée par erreur à une autorité qui n'a pas produit ni reçu les documents demandés en tant que destinataire principal, il incombe au destinataire de la transmettre « spontanément et sans délai » à l'autorité compétente¹²². Le devoir de déterminer l'autorité compétente pour traiter de la demande est en outre compris dans l'obligation d'assistance du demandeur posé à l'art. 3 OTrans¹²³.

L'absence de disposition spécifique ne rend pas la législation fédérale sur la transparence contraire à la Convention qui pose expressément le principe de la réorientation spontanée de la demande ou du demandeur (art. 4 al. 5 Conv).

Le droit cantonal, à l'instar du législateur fédéral, ne précise pas toujours cette règle. Il l'explique parfois¹²⁴.

Le droit cantonal n'est donc compatible avec la Convention d'Aarhus que pour autant que, là où le législateur ne pose pas de règle spécifique, la demande ou le demandeur soient effectivement orientés vers l'autorité compétente¹²⁵.

¹¹⁷ JU (art. 11 al. 1 LInfo).

¹¹⁸ SO (art. 7 al. 1 InfoDV).

¹¹⁹ UR (art. 8 al. 1 OeG).

¹²⁰ ZH (art. 7 al. 2 et 8 IDV).

¹²¹ Voir note ci-dessus 117.

¹²² FF 2003 1836; HÄNER ISABELLE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 212, ch. 17 ad Art. 10, et p. 238, ch. 5 ad Art. 12.

¹²³ Office fédéral de la justice, Ordonnance relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence (Ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration, OTrans; RS 152.31); Commentaire, 24 mai 2006, p. 3.

¹²⁴ VD (art. 14 al. 3 LInfo). Voir ég. VS (art. 49 al. 1 LIPDA) et BE (art. 1 al. 2 et art. 10 al. 1 OIn).

¹²⁵ Voir ATF 118 Ia 241, 243 s.

2.4 Les motifs de refus d'une demande d'information sur l'environnement

2.4.1 L'autorité n'est pas en possession des informations demandées

2.4.1.1 Le droit fédéral

Selon la loi sur la transparence, on entend par document officiel toute information «qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée» (art. 5 al. 1 let b LTrans). La loi ne s'applique ainsi pas uniquement aux documents conçus par l'administration, mais également à tous ceux qu'elle a reçus de tiers extérieurs¹²⁶.

Le droit fédéral est parfaitement conforme à la Convention sur ce point (art. 4 al. 3 let. a Conv).

Il ne l'est en revanche pas sur la limitation du champ d'application aux seuls documents produits ou reçus par l'autorité après l'entrée en vigueur de la LTrans (art. 23 LTrans), soit le 1er juillet 2006, et doit être modifié en conséquence. L'expression «informations sur l'environnement» désigne «toute information disponible» (art. 2 al. 3 Conv), sans qu'une limite temporelle soit précisée, et l'autorité fédérale est «en possession» des documents antérieurs à 2006 si bien que la clause de refus de l'art. 4 al. 3 let. a Conv n'est pas opposable.

2.4.1.2 Le droit cantonal

En droit cantonal, les législateurs comprennent dans le champ d'application des réglementations sur la transparence les documents en «possession» des autorités¹²⁷, «détenus par» les autorités¹²⁸ ou «à disposition» de celles-là¹²⁹; d'autres législateurs précisent en plus expressément qu'il s'agit tant des documents produits par les autorités

¹²⁶ FF 2003 1836.

¹²⁷ GE (art. 24 al. 1 LIPAD).

¹²⁸ GE (art. 25 al. 1 LIPAD); NE (art. 21 al. 1 LTAE); VS (art. 3 al. 2 LIPDA); JU (art. 4 al. 3 Linfo).

¹²⁹ ZH: «vorhanden» (art. 20 al. 1 IDG).

que reçus par elles ou communiqués à elles¹³⁰. Quelques cantons ne contiennent pas de précision à ce propos¹³¹.

Lorsqu'un législateur ne précise pas explicitement que par document en sa « possession » les documents reçus sont également inclus, le texte de loi ou la pratique doivent encore être examinés plus à fond. Un exemple est donné dans un projet de loi cantonale conférant le « droit d'accéder aux documents officiels détenus par les organes publics »¹³² mais excluant spécialement de celui-ci « les documents qui n'ont pas été produits ou reçus à titre principal par un organe public »¹³³. Une telle exclusion serait contraire à la Convention d'Aarhus s'agissant des informations environnementales.

2.4.2 La demande est manifestement abusive

2.4.2.1 Le droit fédéral

La loi fédérale sur la transparence ne régleme nte pas expressément le cas des demandes abusives. Le principe général de l'interdiction de l'abus de droit s'applique (art. 5 al. 3 Cst.)¹³⁴.

Les demandes nécessitant un « surcroît important de travail » ne peuvent pas simplement être refusées¹³⁵. Le Conseil fédéral peut dans ce cas prolonger les délais de traitement (art. 10 al. 4 let. c LTrans; art. 10 OTrans). Toutefois, lorsque le caviardage d'un document nécessiterait un travail disproportionné, l'anonymisation de celui-là n'est plus forcément exigible au sens de l'art. 9 al. 1 LTrans en rapport avec le principe général de proportionnalité (art. 5 al. Cst.): l'expression selon laquelle les documents « doivent être si possible rendus anonymes » doit être lue comme équivalant à « dans la mesure du possible » et non « dans

¹³⁰ UR: documents élaborés ou communiqué aux autorités (art. 3 al. 1 let. b OeG); SO: documents élaborés ou communiqués aux autorités (art. 4 al. 1 let. b InfoDG); VD: « On entend par document officiel tout document [...] qui est élaboré ou détenu par les autorités » (art. 9 al 1 LInfo; voir ég. art. 13 al. 1 RLinfo).

¹³¹ AG; SZ; AR; SH.

¹³² Art. 19 al. 1 du projet de loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents du 26 août 2008, repris à l'art. 20 al. 1 de la loi adoptée le 9 septembre 2009 (LInf; ROF 2009_096).

¹³³ Art. 28 al. 1 let. a ibidem.

¹³⁴ FF 2003 1858; THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit, p. 244.

¹³⁵ COTTIER BERTIL / SCHWEIZER RAINER J. / WIDMER NINA, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), Öffentlichkeitsgesetz, p. 129, ch. 3 ad Art. 7.

tous les cas où cela est possible»¹³⁶. Néanmoins, il ne découle pas automatiquement un refus de consulter : le document peut être rendu public en application des exigences de la loi fédérale sur la protection des données (art. 19 LPD cum art. 9 al. 2 LTrans)¹³⁷. Ainsi, dès lors que les documents non anonymisés sont en rapport avec l’accomplissement de tâches publiques et que la communication répond à un intérêt public prépondérant, les organes fédéraux sont en droit de les communiquer (art. 19 al. 1^{bis} LPD).

Selon la Convention d’Aarhus, chaque Etat partie doit faire en sorte que, « s’il est possible », sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations qui n’ont pas à être divulguées des autres informations demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières (art. 4 al. 6 Conv). L’expression « s’il est possible » signifie plutôt « dans tous les cas où cela est possible » que « dans la mesure du possible », laissant moins de place que le droit fédéral pour un refus fondé sur un travail de dissociation qui serait disproportionné.

Sous la réserve d’une interprétation conforme au droit international de l’expression « si possible » de l’art. 9 al. 1 LTrans, le droit fédéral est conforme à la Convention d’Aarhus. Celle-ci prévoit un refus si la demande est « manifestement abusive » (art. 4 al. 3 let. b Conv). Le volume et la complexité ne rendent cependant pas à eux seuls une demande manifestement abusive, puisque des demandes complexes ou volumineuses justifient une prorogation de délai et non un refus (art. 4 al. 2 Conv)¹³⁸.

2.4.2.2 *Le droit cantonal*

Le droit cantonal se réfère parfois à la notion de demande abusive¹³⁹ et peut la définir à l’instar du droit neuchâtelois¹⁴⁰. Certains cantons précisent simplement l’hypothèse de la demande répétitive¹⁴¹.

¹³⁶ FF 2003 1858; FLÜCKIGER ALEXANDRE, in BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 192, ch. 20 ad Art. 9 et p. 200, ch. 35 ad Art. 9.

¹³⁷ FLÜCKIGER ALEXANDRE, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, pp. 200 ss, ch. 35 ss ad Art. 9.

¹³⁸ Guide, p. 71.

¹³⁹ VS (art. 15 al. 4 LIPDA).

¹⁴⁰ Art. 30 et 33 RELTAE.

¹⁴¹ VD (art. 11 al. 2 let. b LInfo).

Les demandes entraînant une surcharge de travail peuvent cependant être refusées dans de nombreux cantons si elles entraînent un travail – manifestement ou non – disproportionné¹⁴². Cette exigence n'est compatible avec la Convention d'Aarhus que si elle est interprétée comme ne conduisant pas à exclure en soi les demandes complexes ou volumineuses mais qu'elle ne vise que les demandes abusives au sens de la Convention. Si le travail résultant d'une opération d'anonymisation d'un document est considérable, il ne doit ainsi pas être refusé pour ce seul motif; il pourra toutefois l'être si le caviardage est impossible, rendant le document incompréhensible, ou si un demandeur quérulent agit de mauvaise foi pour paralyser l'administration.

Le Tribunal administratif genevois par exemple a déjà développé une jurisprudence à propos des demandes manifestement disproportionnées (art. 26 al. 5 LIPAD)¹⁴³.

2.4.3 La demande est formulée en termes trop généraux

Selon la loi fédérale sur la transparence, la demande doit être formulée de manière suffisamment précise (art. 10 al. 3 LTrans et 7 OTrans).

Le droit fédéral est donc compatible avec la Convention d'Aarhus autorisant le refus si la demande est « formulée en termes trop généraux » (art. 4 al. 3 let. b Conv).

Le droit cantonal pose également l'exigence de précision de la demande d'accès¹⁴⁴.

¹⁴² Manifestement disproportionné: NE (art. 23 al. 4 LTAE); VD (art. 16 al. 2 let. c LInfo); GE (art. 26 al. 5 LIPAD); JU (art. 5 al. 2 let. e LInfo); VS (art. 15 al. 4 LIPDA). Disproportionné: BE (art. 29 al. 1 let. c LIn); UR (art. 4 al. 1 let. c OeG).

¹⁴³ Proportionné: mettre à disposition dix arrêts rendus par la Cour de justice (ATA/307/2008 du 10 juin 2008); échange de correspondance relatifs aux subventions versées à une association de 2003 à 2007 (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008, cons. 15);

Disproportionné: tri et de caviardage portant sur dix années de documents de l'autorité de surveillance des offices de poursuites et de faillites (ATA/231/2006 du 2 mai 2006); subventions versées à une association sur une période de quatorze ans, antérieure à l'obligation d'instaurer des systèmes de classement (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008, cons. 15 d).

¹⁴⁴ Voir notamment GE: « indications suffisantes » (art. 28 al. 1 LIPAD; ATA/564/2008 du 4 novembre 2008, cons. 15); VD: « informations suffisantes » (art. 10 al. 1 LInfo); BE: « aussi précise que possible » (art. 9 al. 2 OIn) et « suffisamment précise » (art. 10 al. 2 OIn); NE: « indications suffisantes » (art. 26 al. 3 LTAE); VS: « indications suffisantes » (art. 48 al. 2 LIPDA).

2.4.4 La demande porte sur des documents en cours d'élaboration

Selon l'art. 5 al. 3 LTrans, les documents « qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration » ne sont pas considérés comme des documents officiels (voir ég. art. 1 al. 2 let. a et b OTrans).

Cette définition correspond à la Convention d'Aarhus: les documents qui sont « en cours d'élaboration » peuvent être refusés aux conditions de l'art. 4 al. 3 let. c. Selon la Convention, les versions provisoires d'autorisations, d'études d'impact ou des plans qui peuvent donner lieu à des observations en vertu de la Convention ne sont pas des documents qui sont en cours d'élaboration¹⁴⁵. Le droit fédéral est conforme, lui qui n'exclut pas les documents préparatoires tels que les différents états successifs d'un plan de route nationale, les ébauches d'études relatives à des tracés ferroviaires ou les projets partiels ou provisoires d'un document, en eux-mêmes achevés¹⁴⁶.

En droit cantonal, les documents n'ayant pas atteint leur stade définitif d'élaboration sont également exclus¹⁴⁷.

2.4.5 La demande porte sur des communications internes

En droit fédéral, la loi sur la transparence ne considère pas comme des documents officiels les documents « qui sont destinés à l'usage personnel » (art. 5 al. 3 let. c LTrans; art. 1 al. 3 OTrans). Partant, elle est conforme à la Convention (art. 4 al. 3 let. c).

On retrouve en droit cantonal cette même notion¹⁴⁸. Ces réglementations sont conformes à la Convention à condition qu'elles soient interprétées restrictivement¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Guide, p. 73.

¹⁴⁶ FF 2003 1842.

¹⁴⁷ GE (art. 25 al 4 LIPAD); VD (art. 9 al. 1 LInfo); NE (art. 21 al. 3 LTAE); VS (art. 3 al. 2 LIPDA); Jura (art. 4 al. 3LInfo).

¹⁴⁸ GE (art. 25 al. 4 LIPAD); VD (art. 9 al. 1 et 2 LInfo; art. 14 RInfo); NE (art. 21 al. 3 LTAE); VS (art. 3 al. 2 LIPDA); JU (art. 4 al. 3 LInfo); BE (art. 29 al. 1 let. a LIn).

¹⁴⁹ THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit, p. 124.

2.5 Les motifs de rejet d'une demande d'information sur l'environnement en cas d'atteinte à certains intérêts

2.5.1 Introduction

Les demandes d'accès peuvent être refusées si la divulgation a des « incidences défavorables » sur les délibérations des autorités publiques, les relations internationales, la défense nationale, la sécurité publique, la bonne marche de la justice, le secret commercial et industriel, les droits de propriété intellectuelle, les données personnelles de personnes physiques, les informations communiquées volontairement ou la protection de l'environnement (art. 4 let. a à h Conv).

Ces exceptions, comme les précédentes, sont facultatives pour les Etats parties¹⁵⁰ et n'ont donc pas besoin d'être transposées en droit national. Elles doivent être interprétées de manière restrictive compte tenu de l'intérêt public à la divulgation et selon que les émissions dans l'environnement sont visées ou non (art. 4 al. 4 i.f. Conv)¹⁵¹. Cette liste est exhaustive (absence de « notamment » ou « en particulier ») et non cumulative (« ou » à la fin de l'art. 4 al. 4 let. g Conv).

La loi fédérale sur la transparence reprend sur le fond toutes les exceptions¹⁵² sauf celle relative à la protection de l'environnement¹⁵³, avec pourtant quelques différences énumérées ci-après.

La législation sur la géoinformation, qui confère un accès de principe à la population aux géodonnées de base sous réserve d'intérêts publics ou privés prépondérants contraires (art. 10 LGéo¹⁵⁴) reprend une liste d'exceptions sur le modèle de la LTrans (art. 22 OGéo¹⁵⁵) si bien que le raisonnement qui suit s'applique par analogie¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Guide, pp. 67 et 74.

¹⁵¹ Guide, pp. 78 ss.

¹⁵² Les délibérations des autorités publiques (art. 7 al. 1 let a et art. 8 al. 1 à 4 LTrans [ces dispositions peuvent aussi trouver leur fondement dans l'art. 4 al. 3 let. c Conv comme documents internes]), les relations internationales (art. 7 al. 1 let. d), la défense nationale et la sécurité publique (art. 7 al. 1 let. c LTrans), la bonne marche de la justice (art. 3 al. 1 et 7 al. 1 let. a LTrans), le secret commercial et industriel (art. 7 al. 1 let. g LTrans), les droits de propriété intellectuelle (art. 6 al. 2 LTrans), les données personnelles de personnes physiques (art. 7 al. 2, art. 9 et 11 LTrans; art. 6 OTrans) et les informations communiquées volontairement (art. 7 al. 1 let. h LTrans).

¹⁵³ Art. 4 al. 4 let. h Conv.

¹⁵⁴ RS 510.62.

¹⁵⁵ Ordonnance sur la géoinformation du 21 mai 2008 (OGéo; RS 510.620).

¹⁵⁶ KETTIGER DANIEL, DEP 2008 759.

Une analyse détaillée des exceptions cantonales, bien que désirable, ne s'impose pas dans le cadre limité de cet article. Le raisonnement relatif à la législation fédérale peut s'appliquer mutatis mutandis. Les cantons connaissant de longues listes d'exceptions non exhaustives sont plus susceptibles d'être confrontés à des problèmes de compatibilité avec le droit international.

2.5.2 *Le secret commercial et industriel*

Lorsque les informations sur les émissions sont pertinentes pour la protection de l'environnement, il est interdit de refuser de les divulguer en alléguant un secret commercial ou industriel (art. 4 al. 4 let. d 2e phr. Conv). Il s'agit d'une exception à l'exception¹⁵⁷, soulignée par le dernier paragraphe de l'art. 4 al. 4 de la Convention, démontrant que celle-ci accorde une priorité élevée à la divulgation d'informations sur les émissions¹⁵⁸. Les informations sur les émissions de polluants ne sauraient ainsi échapper à la publicité en usant de l'exception du secret commercial¹⁵⁹.

Les informations relatives aux émissions contenues dans le registre public des rejets de polluants sont cependant susceptibles d'être couvertes par le secret commercial en vertu de l'art. 12 al. 1 let. c et al. 2 du Protocole du 21 mai 2003 à la Convention d'Aarhus sur les registres des rejets et transferts de polluants¹⁶⁰, contrairement au système général prévu par la Convention. Le Guide d'application du Protocole explique cette différence par le fait que ce registre se base sur la compétence d'information active des autorités (art. 5 al. 9 Conv) et non passive¹⁶¹.

Il s'ensuit que la loi fédérale sur la transparence, qui réserve la révélation des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 7 al. 1 let. g LTrans), pose un problème de compatibilité avec la Convention lorsque les informations sur les émissions demandées n'entrent pas dans le champ d'application du Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants.

¹⁵⁷ Guide, p. 79.

¹⁵⁸ Guide, p. 79.

¹⁵⁹ Guide, p. 76.

¹⁶⁰ En vigueur en Suisse depuis le 8 octobre 2009 (RO 2009 5133; RS 0.814.08).

¹⁶¹ ONU Commission économique pour l'Europe, *Guidance on Implementation of the Protocol on PRTRs*, New York et Genève 2008, p. 82.

Le raisonnement est analogue en ce qui concerne les règles spéciales réservant de manière absolue le secret de fabrication et d'affaires en matière environnementale (notamment art. 10d al. 2 LPE pour le rapport d'impact; art. 47 al. 2 LPE pour les renseignements et résultats des contrôles d'installations; art. 52 al. 3 LEaux et art. 50 al. 2 let. d OEaux pour les résultats des relevés et des contrôles). Le secret commercial ne pourra désormais plus être protégé de manière absolue¹⁶² et une balance d'intérêts devra avoir lieu avant de refuser éventuellement l'accès¹⁶³. Si les informations portent sur des émissions n'entrant pas dans le registre des rejets et transferts de polluants, le secret commercial ne pourra toutefois plus être invoqué puisque ces informations seront toujours publiques en vertu de la Convention d'Aarhus.

Le droit de la protection des eaux relatif aux demandes de consultation des résultats des relevés et des contrôles des déversements d'eaux provenant d'exploitations artisanales ou industrielles n'est de surcroît pas compatible avec la Convention dans la mesure où il prévoit un motif de refus inconnu de celle-ci : la mauvaise interprétation des données par le public, dans l'hypothèse où la communication de données non encore exploitées pourrait entraîner des conclusions erronées (art. 50 al. 3 let. b OEaux).

2.5.3 Les données personnelles

L'exception prévue dans la loi fédérale sur la transparence (art. 7 al. 2 LTrans et art. 6 OTrans) relative à la protection de la sphère privée, en particulier des données personnelles, s'applique tant aux données concernant des personnes physiques que morales (art. 2 al. 1 LPD) alors que la Convention ne recouvre que les données concernant une personne physique à l'art. 4 al. 4 let. f¹⁶⁴.

Les personnes morales ne pourront dès lors se prévaloir à notre avis de l'exception de l'art. 7 al. 2 LTrans pour protéger leur sphère privée. Elles pourront se rabattre dans la plupart des cas sur l'exception du secret commercial ou industriel. La personne morale n'aura toutefois plus le droit d'être entendue en vertu de l'art. 11 al. 1 LTrans lorsqu'un tiers déposera une demande portant sur des documents con-

¹⁶² HÄNER ISABELLE, DEP 2004 3, pp. 10 ss.

¹⁶³ Sur la non-compatibilité de ces dispositions avec la Convention d'Aarhus, voir HÄNER ISABELLE, DEP 2004 3, p. 18.

¹⁶⁴ Guide, p. 77.

tenant des données personnelles la concernant. Puisque la Convention protège uniquement les données personnelles des personnes physiques, la personne morale ne peut s'opposer à la communication d'un document pour ce motif, si bien qu'il ne se justifie pas de l'entendre préalablement. Les documents contenant des données personnelles de personnes morales pourront toujours être anonymisées si nécessaire, mais non plus sur le fondement de l'art. 9 al. 1 LPE, mais sur celui de l'art. 7 al. 1 phrase introductive LTrans (accès limité) ou, directement, de l'art. 4 al. 6 de la Convention d'Aarhus qui commande de dissocier les informations qui n'ont pas à être divulguées des autres.

On rappellera que l'exercice du droit d'être entendu ne justifie pas un dépassement des délais de réponse aux demandes d'accès¹⁶⁵.

2.5.4 La protection de l'environnement

La Convention contient une exception en faveur de la protection de l'environnement. Elle permet aux autorités de protéger par exemple les sites de reproduction d'espèces rares en en gardant le secret (art. 4 al. 4 let. h Conv). La loi sur la transparence ne contient pas de disposition spécifique sur ce point. Une telle carence n'est pourtant pas problématique selon une interprétation littérale de la Convention puisque cette exception, comme les autres, est facultative¹⁶⁶. L'esprit de la Convention impose en revanche son inclusion en droit interne.

En droit fédéral, ce cas de figure tombe dans l'exception de l'entrave à l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs (art. 7 al. 1 let. b LTrans).

On relèvera à ce sujet que cet exemple est probablement le seul susceptible d'être admis conventionnellement dans le cadre de l'interprétation conforme de cette règle. L'art. 7 al. 1 let. b LTrans est en effet une véritable délégation en blanc autorisant un nombre quasi illimité de refus¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Voir ci-dessus ch. 2.3.2.

¹⁶⁶ Voir ci-dessus ch 2.5.1.

¹⁶⁷ Critiquée à juste titre en doctrine (COTTIER BERTIL / SCHWEIZER RAINER J. / WIDMER NINA, in BRUNNER STEPHAN / MADER LUZIUS (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, p. 138, ch. 24 ad Art. 7).

2.5.5 Les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse

L'exception relative aux intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse (art. 7 al. 1 let. f LTrans) ne trouve pas de fondement explicite dans la Convention.

L'exception relative aux relations internationales (art. 4 al. 4 let. b Conv) peut trouver à s'appliquer pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une affaire purement interne. Alors que s'opposer à la communication d'informations sur l'environnement sur la base de l'exception monétaire uniquement paraît peu vraisemblable, les intérêts de la politique économique peuvent entrer en jeu dans tous les secteurs de l'économie environnementale.

Un refus ne pourra dès lors jamais se fonder sur cette seule exception aussitôt que les informations en question concernent l'environnement.

2.6 La possibilité de percevoir un droit pour le service rendu

2.6.1.1 Le droit fédéral

La loi fédérale sur la transparence prévoit le paiement d'un émolument en principe, mais l'exclut pour les demandes occasionnant peu de frais, pour la procédure de médiation et en première instance (art. 17 al. 1 et 2 LTrans). Les émoluments inférieurs à cent francs ne sont pas facturés (art. 15 al. 1 OTrans) et l'émolument peut être remis ou réduit en cas de refus d'accès ou de divulgation partielle (art. 15 al. 3 OTrans).

Le droit fédéral est conforme à l'art. 4 al. 8 de la Convention d'Aarhus autorisant la perception d'un « droit » pour le service de fourniture des informations qui ne doit pas dépasser un montant « raisonnable ». La conformité est en revanche discutable pour le paiement, même réduit, en cas de refus d'accès, puisque la Convention mentionne à l'art. 4 al. 8 i.f. les cas dans lesquels la *communication* des informations est subordonnée à leur paiement préalable, sans évoquer l'hypothèse inverse.

L'obligation des autorités de faire connaître aux auteurs des demandes le « barème des droits » à acquitter (art. 4 al. 8 Conv) est respectée puisque si les coûts prévisibles dépassent cent francs, l'autorité doit informer le demandeur qui peut renoncer (art. 16 al. 2 OTrans), et si les émoluments sont inférieurs à cette limite, ils ne sont pas facturés (art. 15 al. 1 OTrans).

2.6.1.2 Le droit cantonal

Le droit cantonal prévoit soit le principe – explicite ou implicite – de la gratuité avec exceptions¹⁶⁸, soit le principe du paiement avec exceptions¹⁶⁹.

Certains cantons prévoient un émolument pour la *remise* de copies¹⁷⁰. D'autres prévoient un émolument pour le *traitement* de la demande¹⁷¹ ce qui leur permet de facturer également le refus d'une information en raison du coût qu'engendre le simple fait de déterminer si une information doit être rendue publique ou non¹⁷². Cette situation est à notre avis conventionnellement discutable.

Les cantons prévoient généralement l'obligation d'information préalable sur les coûts prévisibles de la demande¹⁷³. Ils ne le font toutefois pas pour tous les cas de figure: information pour les demandes provoquant un travail particulier mais pas pour les photocopies comme à Soleure¹⁷⁴ ou à partir d'une certaine somme (500 francs à Zurich¹⁷⁵). Ce dernier cas est particulièrement problématique puisqu'une simple demande, dont l'auteur ne se rend pas compte précisément du volume *a priori*, pourra lui occasionner une telle surprise qu'il s'interdira probablement d'adresser toute demande ultérieurement aux autorités. L'obligation d'information prévue par la Convention d'Aarhus est dans cette hypothèse clairement violée.

¹⁶⁸ VD (art. 11 al. 1 et 2 LInfo et art. 16 et 17 RLInfo); NE (art. 31 LTAE et art. 27 à 33 RELTAE); VS (art. 55 LIPDA); GE (art. 28 al. 7 LIPAD); BE: distinction entre les demandes informelles de renseignement (art. 31 al. 3 LIn) et les demandes de consultation de dossier, implicitement gratuits sauf travail particulier (art. 30 al. 2 LInfo); SO: implicitement gratuit sauf travail important ou photocopies (art. 40 al. 2 InfoDG); SH: implicitement gratuit (art. 8a al. 4 OG); AR: implicitement gratuit (art. 16 IG); UR (art. 9 OeG).

¹⁶⁹ SZ: avec gratuité en-dessous de 40 francs (art. 37 ÖDSG et art. 12a al. 2 de l'ordonnance schwyzoise sur les émoluments (SR SZ 173.111)); ZH: avec gratuité en-dessous de 50 francs (art. 35 al. 3 IDV).

¹⁷⁰ Notamment GE (art. 28 al. 7 LIPAD).

¹⁷¹ ZH (art. 29 al. 1 IDG).

¹⁷² ZH: Conseil d'Etat, Rapport explicatif sur le projet de loi sur l'information et la protection des données du 9 novembre 2005 (Antrag 4290), p. 38.

¹⁷³ VD (art. 11 al. 3 LInfo); NE (art. 28 RELTAE); BE (art. 4 al. 2 et 10 al. 3 OIn).

¹⁷⁴ Art. 7 al. 2 InfoDV cum art. 40 al. 2 InfoDG.

¹⁷⁵ Art. 29 al. 3 IDG et 36 al. 1 IDV.

2.7 *Le versant actif du droit d'accès*

2.7.1 *Le droit fédéral*

Les autorités doivent publier sur Internet des informations sur les domaines et les affaires importantes et mettre à la disposition des intéressés « d'autres informations susceptibles de faciliter la recherche de documents officiels » (art. 21 let. b LTrans; art. 18 let. a et b OTrans). Ces informations visent à permettre au demandeur d'identifier l'autorité compétente dans un certain domaine ou les affaires pour lesquelles il existe des documents auprès d'une autorité¹⁷⁶.

Le droit fédéral est dès lors en mesure de respecter le droit conventionnel (art. 5 al. 2 Conv)¹⁷⁷ à condition que les listes et registres de documents officiels prévus soient effectivement implémentés. La Confédération prévoit un devoir d'assistance qui astreint les autorités à renseigner le demandeur sur les documents officiels accessibles et de l'assister dans ses démarches (art. 3 OTrans).

2.7.2 *Le droit cantonal*

Il est fréquent que les sites Internet cantonaux ne disposent pas de listes, de registres ou de fichiers accessibles au public recensant les documents détenus par les autorités dans lesquels chacun pourrait y rechercher des éléments précis d'information. En droit genevois par exemple, il existe bien une obligation d'adopter des systèmes de classement de l'information et des documents détenus par les autorités afin d'en faciliter l'accès, dont la mise en œuvre a par ailleurs accusé un grand retard, mais pour lesquels il n'existe aucune obligation de les rendre publiquement accessibles (art. 17 al. 4 LIPAD).

Les cantons ne disposant pas de tels instruments dans leur pratique administrative devront donc les instaurer et débloquer les ressources nécessaires pour s'assurer de la conformité à la Convention d'Aarhus.

¹⁷⁶ Voir Office fédéral de la justice, Ordonnance relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence (Ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration, OTrans; RS 152.31); Commentaire, 24 mai 2006, pp. 20, pp. 20 f.

¹⁷⁷ Guide, p. 90.

2.8 Le contentieux

2.8.1 Le droit fédéral

La loi fédérale sur la transparence prévoit une procédure de médiation devant le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (art. 13 et 14 LTrans) suivie d'une procédure administrative de décision (art. 15 LTrans) puis de recours judiciaire (art. 16 LTrans) devant le Tribunal administratif fédéral puis le Tribunal fédéral (art. 47 al. 1 let. b PA¹⁷⁸; art. 86 al. 1 let. a LTF¹⁷⁹). Aucun émoluments n'est perçu pour la procédure de médiation et de décision en première instance (art. 17 al. 2 LTrans). L'art. 9 al. 1 de la Convention d'Aarhus est ainsi respecté.

Pourtant, sur le papier, si la loi répond aux exigences conventionnelles, il n'en va pas de même en réalité en raison des retards à statuer accumulés en instance de médiation, car la Convention exige d'adopter une solution de rechange aux recours devant les tribunaux pour disposer d'une voie plus rapide¹⁸⁰. Tel est le cas – théoriquement – puisqu'en cas d'échec de la médiation, le préposé établit une recommandation « dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande en médiation » (art. 14 LTrans). Or les dépassements de ce délai sont chroniques¹⁸¹; à cet égard, le préposé a été condamné pour déni de justice (retard injustifié)¹⁸².

2.8.2 Le droit cantonal

Certains cantons prévoient une procédure de médiation, en plus d'une procédure administrative et judiciaire¹⁸³; en revanche, d'autres ne prévoient pas une telle voie¹⁸⁴.

¹⁷⁸ Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021).

¹⁷⁹ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

¹⁸⁰ Guide, p. 163.

¹⁸¹ Durée moyenne de la médiation de 7,9 mois environ en 2007 (PASQUIER MARTIAL / MEILLAND PHILOMÈNE, Evaluation, tableau 7).

¹⁸² Tribunal administratif fédéral, Arrêt A-75/2009 du 16 avril 2009.

¹⁸³ GE: procédure de médiation (art. 30, 31 32 LIPAD); procédure de recours: art. 37, 38 LIPAD; VD: procédure de médiation (art. 21 al 1 LInfo); procédure de recours (art. 21 al 1 LInfo); médiation et recours: art. 28 à 36 RLInfo; NE: procédure de médiation (art. 36d, e et f LTAE); recours (art. 32, 33 et 36h LTAE); VS: Procédure de médiation (art. 52 et 53 LIPDA); procédure de recours (art. 56 LIDPA); SO (art. 36 InfoDG).

¹⁸⁴ BE (35 LIn et art. 31 OIn); JU (art. 21 et 22 LInfo); ZH (art. 27 IDG).

Pour être conforme à la Convention d'Aarhus (art. 9 al. 1 1er §), la médiation doit être conduite par un « organe indépendant et impartial ». Il peut s'agir d'une commission de médiation¹⁸⁵, d'un médiateur ou d'un conciliateur¹⁸⁶. Pour autant que l'indépendance soit assurée, cette solution est parfaitement conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention.

Lorsque le droit cantonal ne prévoit pas de médiation, ni d'examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire, il importe que la demande puisse faire l'objet d'un « réexamen » par « une autorité publique » en vertu de l'art. 9 al. 1 2e § de la Convention. Le Guide admet le système de l'opposition¹⁸⁷, tel que connu en droit jurassien¹⁸⁸. Il admet également un recours hiérarchique à l'autorité administrative supérieure¹⁸⁹. Si le droit cantonal prévoit directement un recours devant une autorité judiciaire sans instaurer préalablement ni médiation, ni opposition, ni recours hiérarchique ou autre procédure analogue rapide et bon marché contre la décision de refus ou de limitation de l'accès, il ne sera pas conforme à la Convention d'Aarhus¹⁹⁰.

Le demandeur éconduit doit dans toutes les hypothèses avoir le choix entre un recours devant une instance judiciaire ou devant un autre organe indépendant et impartial établi par la loi (art. 9 al. 1 1er § Conv). Lorsqu'un canton prévoit que le gouvernement statue définitivement sur les demandes qui concernent son activité¹⁹¹, une telle règle n'est admissible que si le demandeur peut contester la décision devant un autre organe indépendant. Elle l'est en droit vaudois puisque l'intéressé peut recourir dans ce cas au préposé¹⁹². Elle ne le serait pas dans un canton qui, par supposition, ne prévoirait qu'une procédure préalable d'opposition ou de recours hiérarchique auprès d'une autorité administrative.

¹⁸⁵ Prévue en droit vaudois à l'origine mais supprimée depuis (voir COTTIER BERTIL, Pratique, pp. 73 ss).

¹⁸⁶ Voir ci-dessus n. b. p. 185.

¹⁸⁷ Guide, p. 164.

¹⁸⁸ Opposition dans un délai de dix jours puis recours devant la commission cantonale de la protection des données et recours devant le Tribunal cantonal (art. 12 al. 2 et 21 Linfo).

¹⁸⁹ Guide, p. 164. Critique: THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit, p. 269.

¹⁹⁰ Le droit bernois ne prévoit pas de médiation avant la décision sur l'accès, mais la décision rendue par un office est susceptible de recours administratif à la Direction compétente ou à la Chancellerie d'Etat (NUSPLIGER KURT, Transparence, p. 50).

¹⁹¹ Dans la mesure de l'applicabilité de la Convention aux organes exécutifs (voir ci-dessus ch. 2.1.1).

¹⁹² Art. 22 cum 21 al. 1 Linfo.

Les solutions de rechange aux recours devant les tribunaux (ré-examen par une autorité publique ou examen par un organe indépendant) doivent être rapides, gratuites ou peu onéreuses (art. 9 al. 1 2e § Conv)¹⁹³.

3. La transposition en droit suisse

3.1 Les variantes

La transposition en droit suisse implique soit de créer ou d'adapter les lois générales sur la transparence conformément aux exigences de la Convention, soit d'adopter des règles spéciales pour les seules informations en matière d'environnement.

Comme le standard de la Convention en matière de transparence est généralement plus élevé que l'ensemble des lois suisses existantes, le premier terme de l'alternative a pour effet de rendre le régime général d'accès aux documents plus favorable aux citoyens. Elle a pour défaut de prendre du temps, en particulier dans les cantons ne disposant ni de loi ni projet de loi sur la transparence.

Dans le second terme, il est théoriquement envisageable soit de disperser des règles sur l'accès à l'information dans l'ensemble des lois environnementales existantes, soit d'adopter une législation spécifique sur l'information environnementale. Dans ces deux dernières hypothèses, il reste à examiner la faisabilité d'un renvoi à la législation générale sur la transparence afin de simplifier le travail légistique et à étudier la compétence fédérale d'uniformiser l'accès au niveau cantonal.

Dans tous les cas de figure, les autorités devront encore examiner la conformité des dispositions spéciales relatives à l'accès aux informations disséminées dans les lois environnementales, tant au niveau fédéral que cantonal.

3.2 La compétence fédérale

La Confédération n'a pas le droit de s'arroger une compétence de légiférer qu'elle ne détiendrait pas en se fondant sur un traité interna-

¹⁹³ GE: procédure de médiation, de préavis et de recours gratuite (art. 32 al. 6 et 37 al. 5 LIPAD); VD: procédure de conciliation et de recours, y compris judiciaire gratuite (art. 21a et 27 LInfo; art. 33 OLIInfo); NE: procédure de conciliation gratuite (art. 36g LTAE); VS: procédure de médiation gratuite (art. 55 al. 1 LIPDA); SO: procédure de médiation gratuite (art. 40 al. 4 IDAG).

tional¹⁹⁴. Elle doit «tenir compte» des compétences des cantons dans le domaine des affaires étrangères (art. 54 al. 3 Cst.) et ceux-ci doivent être associés aux décisions de politique extérieure (art. 55 Cst.). Si elle ne dispose pas de la compétence d'adopter une loi sur la transparence visant toutes les informations administratives fédérales et cantonales, elle détient cependant, dans un certain nombre de domaines à incidence environnementale couverts par la Convention, la compétence de réglementer de manière détaillée la gestion de l'information¹⁹⁵. Tel est le cas pour la protection de l'environnement (art. 74 Cst.), la protection des eaux (art. 76 al. 3 Cst.), l'énergie nucléaire (art. 90 Cst.) ou le génie génétique (art. 120 Cst.) pour prendre quelques exemples. Lorsque la compétence fédérale est limitée aux principes comme pour l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.), la protection des forêts (art. 77 al. 2 Cst.) ou la pêche et la chasse (art. 79 Cst.), la Confédération ne saurait que poser le principe du droit d'accès mais devrait abandonner aux cantons le soin de régler les détails à leur manière dans le respect du cadre conventionnel. Dans ces conditions, l'adoption d'une loi fédérale spécifique à l'information sur l'environnement ne pourrait pas uniformiser le droit d'accès dans tous ses détails sur le plan cantonal dans les domaines où la compétence de la Confédération est constitutionnellement limitée. Or, c'est le détail qui est nécessaire pour une véritable mise en œuvre du principe. Une révision constitutionnelle s'imposerait.

Le même problème se pose si la Confédération devait introduire des dispositions spécifiques dans les lois à incidence environnementale existantes. Cette solution serait de surcroît bien plus difficile à mettre en œuvre puisqu'elle impliquerait la modification d'un très grand nombre de lois¹⁹⁶.

¹⁹⁴ AUER ANDREAS / MALINVERNI GIORGIO / HOTTELLIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. I, p. 346.

¹⁹⁵ ERRASS CHRISTOPH, DEP 2004 47, pp. 75 ss.

¹⁹⁶ ERRASS CHRISTOPH, DEP 2004 47, p. 76. Pour THURNHERR DANIELA (*Öffentlichkeit*, p. 287) se référant à EPINEY ASTRID / SCHEYLI MARTIN, (*Aarhus-Konvention*, p. 74), il suffirait de modifier la LPE. S'il est vrai que selon la doctrine l'article constitutionnel sur lequel la LPE se fonde (art. 74 Cst.) doit être considéré comme une norme générale par rapport aux autres articles constitutionnels à portée environnementale, il n'en demeure pas moins que ces derniers peuvent limiter le premier, en particulier dans l'étendue des compétences de la Confédération (AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, *Petit Commentaire*, ch. 3 ad Art. 74). Le problème est évident avec la protection de la nature et du patrimoine qui est fondamentalement de compétence cantonale (art. 78 al. 1 Cst.) ainsi que pour les autres domaines où la compétence fédérale est limitée aux principes. La LPE ne pourrait que contenir une norme très générale, et partant plus symbolique qu'effective, si elle devait réglementer ces autres domaines également.

On pourrait certes simplifier le problème en renvoyant par analogie, dans les lois spéciales, à la loi fédérale sur la transparence pour les informations environnementales. Cette solution, impliquant une adaptation préalable de la loi à la Convention, n'aurait cependant qu'un caractère symbolique et pédagogique pour les informations en possession des autorités fédérales, puisque le principe et les modalités de la loi fédérale sur la transparence s'appliquent déjà en droit positif aux informations sur l'environnement. Un renvoi dans la législation fédérale à la loi fédérale sur la transparence pour l'accès aux informations détenues par les cantons, qui serait destinée aux cantons récalcitrants, ne serait admissible que pour les domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une compétence globale. Enfin, la figure de l'analogie n'est pas la plus transparente du point de vue des citoyens et laisse une marge d'interprétation étendue¹⁹⁷.

3.3 L'application directe

Quel que soit le choix légistique finalement retenu, les dispositions conventionnelles sur l'accès aux informations sont d'application directe (self-executing) en droit suisse selon la doctrine¹⁹⁸. Applicables directement, les art. 4 et 9 al. 1 de la Convention s'imposent aux autorités qui auraient failli à leur devoir de transposition. Seules les dispositions relatives au volet actif de l'information passive (art. 5 al. 2 Conv)¹⁹⁹ ne sont pas d'application directe²⁰⁰.

4. Conclusion

L'examen de la réglementation suisse sur la transparence au regard de la Convention d'Aarhus indique qu'un certain nombre de discordances subsiste. Les plus flagrantes ont trait à l'absence de droit d'accès à l'information dans la moitié des cantons environ, tempérées par l'existence de projets dans un certain nombre d'autres. Dans les

¹⁹⁷ Même si la Commission de recours du Tribunal fédéral vient de préciser que l'application par analogie ne signifiait nullement une application à bien plaisir, précisément à propos de l'application par analogie de la LTrans aux trois tribunaux fédéraux (COTTIER BERTIL, Nouveaux défis, ch. 26, notes 36 et 37).

¹⁹⁸ THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit, pp. 284 ss; ERRASS CHRISTOPH, DEP 2004 47, p. 88 s; EPINEY ASTRID / SCHEYLI MARTIN, Aarhus-Konvention, pp. 54 ss.

¹⁹⁹ Voir ci-dessus ch. 2.7.

²⁰⁰ EPINEY ASTRID / SCHEYLI MARTIN, Aarhus-Konvention, pp. 55 ss.

ordres juridiques connaissant un tel droit, les divergences peuvent aisément être résolues soit par l'application du principe de l'interprétation conforme du droit interne au droit international, soit par diverses révisions législatives topiques, soit par l'attribution de ressources supplémentaires.

L'adoption d'une législation fédérale spécifique sur l'information environnementale ne se justifie pas en raison de la compétence limitée de la Confédération dans certains domaines spécifiques qui l'empêcherait de soumettre l'ensemble des informations visées par la Convention d'Aarhus à un régime fédéral unifié.

Bibliographie

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (*cité Petit Commentaire*)
- AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, Berne 2006 (*cité Droit constitutionnel suisse*)
- BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (*cité Öffentlichkeitsgesetz*)
- BURKERT HERBERT, Das BGÖ im internationalen Kontext, in BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (ci-après Öffentlichkeitsgesetz) (*cité BGÖ im internationalen Kontext*)
- COTTIER BERTIL, La publicité des documents administratifs: étude de droit suédois et suisse, thèse Lausanne 1982 (*cité Publicité*)
- COTTIER BERTIL, La transparence administrative dans le canton de Vaud: la pratique de la Commission restreinte de médiation, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle 2006, pp. 73 ss (*cité Pratique*)
- COTTIER BERTIL, Les nouveaux défis de la communication judiciaire, De la transparence active à la transparence documentaire en passant par les fuites, Justice-Justiz-Giustizia 2009/3 (*cité Nouveaux défis*)

- EPINEY ASTRID/SCHEYLI MARTIN, Die Aarhus-Konvention: Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, Fribourg 2000 (*cité Aarhus-Konvention*)
- ERRASS CHRISTOPH, Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung ins schweizerische Recht, DEP 2004 47
- FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle 2006 (*cité Mise en oeuvre*)
- FÜZESSÉRY SIMONE, Le devoir d'informer des autorités: l'autre face de la transparence administrative, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle 2006, pp. 81 ss (*cité Devoir d'informer*)
- HÄNER ISABELLE, Aktive Information und passives Zugangsrecht, DEP 2004 3
- KETTIGER DANIEL, Das neue Geoinformationsrecht im Lichte des Umweltrechts und im Dienste der Nachhaltigen Entwicklung, DEP 2008 759
- NUSPLIGER KURT, Das Öffentlichkeitsprinzip in den Kantonen, in BRUNNER STEPHAN/MADER LUZIUS (éd.), Öffentlichkeitsgesetz, Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (*cité Öffentlichkeitsprinzip*)
- NUSPLIGER KURT, La transparence administrative dans le canton de Berne: dix ans d'expérience, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle 2006, pp. 43 ss (*cité Transparence*)
- PASQUIER MARTIAL/MEILLAND PHILOMÈNE, Evaluation de la loi sur la transparence, Chavannes-près-Renens 2009 (*cité Evaluation*)
- SAYEGH CHRISTINE, Le bilan de la transparence administrative dans le canton de Genève, in FLÜCKIGER ALEXANDRE (éd.), La mise en œuvre du principe de la transparence dans l'administration, Genève/Zurich/Bâle 2006, pp. 55 ss (*cité Bilan*)
- THURNHERR DANIELA, Öffentlichkeit und Geheimhaltung von Umweltinformationen: Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die Aarhus-Konvention und deren Bedeutung für das schweizerische Recht, Zürcher Diss., Zürich/Basel/Genf 2003 (*cité Öffentlichkeit*)