

Note

Pour la version originale du texte cf. NICOLAS SCHMITT, *Pánta rheî, ou la LInf dans son contexte historique*, in: Waldmann/Bergamin (éds), *10 ans LInf Fribourg*, Stämpfli Editions, Berne 2021, 3–14.

Pánta rheî, ou la LInf dans son contexte historique

NICOLAS SCHMITT*

Table des matières

I. Introduction.....	2
II. Au niveau international.....	2
III. Au niveau national.....	3
A. Au niveau fédéral.....	4
B. Dans les cantons.....	4
IV. Au niveau fribourgeois.....	7
A. Contexte.....	7
B. Travaux.....	8
1. Longueur.....	8
2. Cuisine politique.....	9
3. Médias.....	11
V. Modifications.....	11
VI. Conclusion.....	13

* L’auteur se doit ici de remercier HÉRACLITE qui a inspiré le titre, et LUC VOLLERY qui a inspiré l’article, lui qui a si bien débroussaillé la forêt documentaire (avant-projets, messages, projets, délibérations) qu’il faut abattre pour mieux s’approcher de la LInf.

I. Introduction

- 1 «Pánta rheî» (Πάντα ῥεῖ) est une formule qui, en grec ancien, signifie littéralement «Toutes les choses coulent». Elle est attribuée à HÉRACLITE D'ÉPHÈSE, pour qui l'expression symbolise un monde en mouvement perpétuel. A l'heure de fêter les dix ans d'existence de la loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, on serait tenté par un brin de chauvinisme et on imaginerait volontiers que le canton a fait œuvre de pionnier en érigeant une sorte de phare granitique émergeant d'un océan de secret pour apporter au monde la lumière de la transparence. La réalité est plus prosaïque. Quand on se penche sur sa genèse et son développement, on se rend compte que la LInf s'inscrit plutôt dans «La volonté de se conformer à la tendance générale, laquelle sera sans doute renforcée prochainement par des exigences extérieures plus contraignantes.»¹ Dans la mesure où «tout coule», la LInf doit être regardée de préférence comme une goutte d'eau dans la vaste mouvance d'un flux sociétal en faveur de la transparence, et cela tant au niveau international (II.) que national (III.) et cantonal (IV.).

II. Au niveau international

- 2 Dans le sillage de la société de l'information, le besoin de légiférer sur l'accès aux documents administratifs s'est accru de manière exponentielle au tournant du XXI^{ème} siècle, tout d'abord sur le plan international.
- 3 C'est cependant dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle que la tendance à légiférer dans le domaine de la transparence a véritablement émergé. Certes, le principe de transparence avait été inscrit par la Suède en 1766 déjà dans sa loi fondamentale sur la liberté de la presse («*Tryckfrihetsförordningen*»). Mais ce n'est que deux siècles plus tard qu'une véritable lame de fond s'est mise en mouvement. Pourquoi donc? MABILLARD/PASQUIER avancent une hypothèse: «Ce développement à l'échelle mondiale est accompagné par l'évolution technologique et l'émergence de la technoculture, présupposant que la transparence, comprise comme la mise à disposition massive d'informations auprès du 'grand public', fournit un remède à tous les problèmes et défis posés par la conduite des affaires de l'État.»²
- 4 Sans se lancer dans une fastidieuse énumération, on peut se souvenir que les pays nordiques se sont ralliés au modèle de Stockholm dès les années 1950. Les Etats-Unis ont adopté leur «Freedom of Information Act (FOIA)»

¹ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, 1.

² MABILLARD/PASQUIER, 301.

le 4 juillet 1966, avec entrée en vigueur l'année suivante³. La France leur a emboîté le pas en 1978⁴, l'Australie en 1982, le Canada en 1985⁵, suivis de la Belgique en 1994, l'Irlande en 1997, le Royaume-Uni en 2000, etc. Une importante avancée législative a été adoptée par le Conseil de l'Europe, la Recommandation (non contraignante) du 21 février 2002 du Comité des ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics [Rec(2002)2].

Le nombre de pays concernés a doublé depuis le début du XXI^{ème} siècle. Il se situait autour de la septantaine à l'heure où la question s'est posée pour le canton de Fribourg. En 2014, le Paraguay est devenu le 100^{ème} Etat à s'être doté d'une telle législation. Bien que les méthodes de comptabilisation divergent, vu les différences entre les textes et leurs mises en œuvre, MABILLARD/PASQUIER constatent clairement: «Une explosion du nombre de pays ayant adopté une loi d'accès à l'information au début du XXI^{ème} siècle. Il est ainsi passé de 27 avant l'an 2000 à 119 États au 31 décembre 2017.»⁶ La majorité des nouveaux venus provient de l'Amérique du Sud, d'Asie et d'Afrique. Les Etats européens, eux, étaient presque tous déjà servis. Quelques-uns se sont néanmoins dotés d'une législation topique au cours de cette période, dont le Royaume-Uni (entrée en vigueur entre 2000 et 2005), l'Allemagne⁷ (2006) et la Suisse (2006 aussi). Notre pays a donc fait montre de sa légendaire prudence avant de s'engager.

III. Au niveau national

Le besoin de légiférer sur l'accès aux documents administratifs s'est accru sur le plan suisse également. Les appels à la transparence, récurrents aux différents échelons politiques depuis le début des années 1990, ont tout d'abord amené Berne, puis à sa suite la Confédération, tous les cantons romands et bon nombre de leurs confrères alémaniques, à se doter d'une législation sur le droit d'accès.

³ Cf. DFJP, Projet LTrans, 11.

⁴ Pour une vision critique aux antipodes de l'idéalisme souvent exprimé, cf. BREDIN, Pouvoirs 2001/2, N 17, qui brosse le portrait angoissant «d'une transparence qui deviendrait despotique.»

⁵ Cette adoption dans plusieurs États membres du Commonwealth suivrait une réflexion sur la réconciliation entre «le principe de redevabilité de Westminster avec le droit à l'information», selon ROBERT HAZELL en 1989 (MABILLARD/PASQUIER, 303 s.).

⁶ MABILLARD/PASQUIER, 304.

⁷ Pour l'Etat fédéral; dans les *Länder*, le mouvement avait commencé en 1998.

A. Au niveau fédéral

- 7 Au niveau fédéral, la Loi sur la transparence est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006⁸. Son adoption a été laborieuse, puisque l'élaboration d'un projet de loi sur la transparence des activités de l'administration avait été proposée par une commission d'experts dès 1982. Par la suite, deux motions ont été déposées, donnant lieu à la constitution d'un groupe de travail en 1986 et à un examen de leur rapport trois ans plus tard par la Chancellerie fédérale, qui a jugé qu'un projet de loi n'était pas nécessaire à ce stade.
- 8 Un nouveau groupe de travail a été créé en 1991, suivant la volonté du Conseil fédéral de se rapprocher des citoyens par le biais d'une plus grande transparence de ses activités, exprimée dans son programme de législature 1991–1995. En parallèle, plusieurs postulats, émanant de parlementaires en faveur d'une plus grande ouverture de l'administration, appelaient à l'introduction du principe de transparence au plan national. A la fin des années 1990, suivant l'élaboration d'un avant-projet de loi par l'Office fédéral de la justice, un dernier groupe de travail a mené les travaux préparatoires relatifs à la mise en œuvre du principe de transparence⁹ (cf. N 18).

B. Dans les cantons

- 9 C'est sur le plan cantonal que les premières concrétisations de ce droit ont vu le jour. Echaudé par l'utilisation illégale de fonds publics par le gouvernement pour financer des groupes antiséparatistes (affaires dite «des caisses noires» révélée en mars 1984), le canton de Berne a amorcé une réflexion qui a abouti en 1993 à l'adoption de sa loi sur l'information du public.
- 10 Ces lois cantonales sont caractérisées par leur hétérogénéité sur plusieurs points: lien ou non avec la protection des données, formulation des objectifs, définition des bénéficiaires, organisations soumises à leur application ou encore exceptions fixées par le législateur¹⁰. Dans plusieurs cantons dont Fribourg, le droit d'accès aux documents est également consacré à l'échelon constitutionnel, ce qui renforce sa légitimité; sur le plan fédéral, la LTrans ne bénéficie pas de cette onction. A noter que certains cantons ont regroupé dans un seul et même texte transparence et protection des données, voire archives. Elles dénotent toutefois la reconnaissance croissante du principe

⁸ Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans), du 17 décembre 2004; SR 152.3.

⁹ Pour tous les détails sur la genèse de cette loi, cf. MEILLAND, 20–23.

¹⁰ Pour une présentation détaillée: *ibid.*

de transparence comme un droit incontesté dans la grande majorité des cantons. Elles s’inscrivent également dans la tendance plus générale qui considère la transparence comme un pilier de la bonne gouvernance.

Le tableau qui suit permet de visualiser le mouvement de transparence qui, lentement mais sûrement, arrose la Suisse depuis Berne en 1993; presque 30 ans plus tard, seuls six cantons n’ont pas encore complètement terminé leur mue législative¹¹. Chronologiquement, la Confédération est 7^{ème} et Fribourg est le 13^{ème} canton qui a légiféré; il se situe exactement dans la moyenne, statistiquement mais aussi juridiquement: «Les solutions de fond ne paraissent pas très différentes de celles qui ont cours sur le plan fédéral et dans les cantons romands.¹²»

	Titre de la loi	Adoption
BE	Loi sur l’information du public (Loi sur l’information, LIn)	02.11.1993
AR	Gesetz über Information und Akteneinsicht (Informationsgesetz) ¹³	28.04.1996
SO	Informations- und Datenschutzgesetz (InfoDG)	21.02.2001
GE	Loi sur l’information du public, l’accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD)	05.10.2001
VD	Loi sur l’information (LInfo)	24.09.2002
JU	Loi sur l’information et l’accès aux documents officiels ¹⁴	04.12.2002
CH	Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l’administration (Loi sur la transparence, LTrans)	17.12.2004
NE	Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE) ¹⁵	28.06.2006

¹¹ Les commentaires à leur égard sont tirés de www.loitransparence.ch > cantons (consulté le 16 août 2021).

¹² Message LInf, 2.

¹³ La loi est entrée en vigueur en 1996, mais le droit de consulter des documents doit être motivé par «un intérêt prouvable et légitime» («*Ein berechtigtes Interesse nachweisen können*»), propre à un certain groupe de personnes (en particulier les journalistes).

¹⁴ Les deux cantons sont liés par une Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 19 mai 2012, qui «instaure une législation et des institutions communes aux cantons du Jura et de Neuchâtel dans les domaines de la protection des données et de la transparence.»

¹⁵ Cf. n. 14.

AG	Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG)	24.10.2006
UR	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der kantonalen Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeG)	26.11.2006
ZH	Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG)	12.02.2007
SZ	Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (ÖDSG)	23.05.2007
VS	Loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA)	09.10.2008
FR	Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf)	09.09.2009
BS	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG)	09.06.2010
BL	Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG)	10.02.2011
TI	Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT)	15.03.2011
ZG	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz)	20.02.2014
SG	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, OeffG)	18.11.2014
GR	Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsgesetz)	19.04.2016
AI	Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (DIAG)	28.04.2019
LU	Lucerne est le plus grand canton suisse ne connaissant pas le principe de transparence. Le gouvernement voulait l'ancrer dans la loi sur l'organisation; une consultation a eu lieu en 2014. En novembre 2015, le parlement cantonal n'est cependant pas entré en matière.	
OW	Obwald est l'un des rares cantons encore régi par le principe du secret. Les autorités obwaldiennes décident de leur propre chef quels documents sont accessibles au public. Néanmoins, en juin 2019, le parlement cantonal a transmis une motion qui demande au gouvernement d'introduire le principe de transparence.	

NW	Nidwald est l'un des rares cantons encore régi par le principe du secret. Les autorités nidwaldiennes décident de leur propre chef quels documents sont accessibles au public. Néanmoins, en février 2019, le parlement cantonal a largement accepté l'introduction du principe de transparence.
GL	La nouvelle loi sur l'information du public, la protection des données et les archives (IDAG) devait être soumise à la Landsgemeinde de 2020. Finalement, pour des raisons sanitaires, elle a été adoptée lors de la Landsgemeinde du 05.09.2021.
SH	Dans le canton de Schaffhouse, le principe de transparence est ancré dans la Constitution et réglé dans la loi sur l'organisation de l'administration (<i>Organisationsgesetz, OG</i>).
TG	Le 19 mai 2019, l'initiative constitutionnelle « <i>Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau</i> » a été acceptée par 80.3% des citoyens avec une participation de 39.4%; la loi d'application doit entrer en vigueur au plus tard en 2022.

IV. Au niveau fribourgeois

Dans le canton de Fribourg, l'élaboration d'une loi sur l'information et l'accès aux documents est née de deux obligations distinctes: elle a tout à la fois été postulée par le Grand Conseil en février 2001 et imposée par la nouvelle Constitution du 16 mai 2004. Cette double paternité n'a pas empêché un accouchement assez laborieux. 13

A. Contexte

Après avoir refusé en 1996 une motion de RAPHAËL CHOLLET «Elaboration d'une loi sur l'information du public»¹⁶, le Grand Conseil a pris en considération en février 2001 une autre motion, celle de SOLANGE BERSET et DOMINIQUE RHÊME «Loi sur l'information du public et l'accès aux documents»¹⁷. Reflet de l'actualité de la question à cette époque, on a pu dénombrer entre l'adoption de la motion et la publication du message plus d'une vingtaine d'interventions parlementaires diverses (essentiellement des 14

¹⁶ BGC 1995 354 et 1971 ss, BGC 1996 441 ss et 1439 ss. Chollet Raphaël (élaboration d'une loi sur l'information du public): BGC 1995 441 à 443; 1439 à 1442.

¹⁷ BGC 2000 1284, BGC 2001 234 et 279 ss.

questions) en relation plus ou moins directe avec l'information du public et la transparence¹⁸.

- 15 De son côté, si la Constitution du 7 mai 1857 n'abordait pas le sujet¹⁹, il n'en va pas de même de celle du 16 mai 2004, qui reflète ainsi son élaboration en pleine période de «nouveau paradigme»²⁰. Plusieurs dispositions ont trait au domaine de l'information, ce qui souligne l'importance donnée à la transparence par le Constituant cantonal. De manière générale, l'activité étatique est désormais régie par le principe de transparence, avec la subsidiarité et la solidarité (art. 52 al. 1). Concrètement, la transparence repose sur trois piliers: le droit octroyé à chacun d'accéder aux documents officiels, considéré comme un véritable droit fondamental (art. 19 al. 2 Cst.); le devoir des autorités d'informer le public (art. 88 Cst.) et la publicité des séances du parlement et des tribunaux (art. 96 al. 2 et 31 al. 2 Cst.). On peut ajouter le droit de regard sur les comptes et budgets (art. 84 al. 1 Cst).

B. Travaux

- 16 VOLLERY considère que les travaux ayant conduit à l'élaboration de la LInf présentent trois caractéristiques principales. Chacune à sa manière, elles viennent rappeler combien la route vers la transparence a été semée d'embûches: premièrement leur longueur, deuxièmement un mouvement de va-et-vient entre ouverture et fermeture, et troisièmement une importante participation des médias au processus d'élaboration²¹.

I. Longueur

- 17 Entre le dépôt de la motion BERSET/RHÊME (cf. N 14) qui a initié les travaux proprement dits, et l'entrée en vigueur de la loi, il aura fallu attendre pas moins de onze années, et même seize si l'on remonte à la motion CHOLLET.
- 18 A titre de comparaison, au niveau fédéral – réputé précautionneux – une Commission d'experts pour une conception globale des médias, baptisée commission Kopp, avait déposé le 17 octobre 1980 déjà un projet de loi

¹⁸ Message LInf, 3.

¹⁹ La seule exception était représentée par la publicité des séances du Grand Conseil (art. 44).

²⁰ A noter l'optimisme à toute épreuve du Conseiller d'Etat CORMINBOEUF, commissaire, qui déclarait: «Il nous faudra quand même six mois pour changer de paradigme.» Cf. BGC 2009 863.

²¹ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 14–18.

fédérale sur l'introduction du principe de transparence des activités de l'administration²². Mais il a fallu attendre une vingtaine d'années pour que la transparence se concrétise par l'adoption de trois motions allant dans ce sens, le 20 mars 1998 par le Conseil national et le 1^{er} octobre 1998 par le Conseil des Etats²³. Finalement, la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration a été adoptée le 17 décembre 2004 pour entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2006, soit presque huit ans plus tard, ce qui est malgré tout encore plus rapide qu'à Fribourg.

Ici, la lenteur des travaux est due à certains problèmes circonstanciels et au fait que les protagonistes ne se sont pas pressés: «Les autorités qui ont planché sur le projet ont chaque fois largement pris le temps de se familiariser avec la matière.²⁴» La Commission LInf a tenu vingt-trois séances réparties sur deux ans et demi avant de déposer son avant-projet. De son côté le Conseil d'Etat a attendu une année avant d'autoriser la mise en consultation de cet avant-projet, après l'avoir d'ailleurs sensiblement amendé. Il en est allé de même avec la commission parlementaire, qui a pris huit mois et quinze séances pour déposer, en mai 2009, ses propositions d'amendement («projetbis»). Quant au Grand Conseil, il a pu bénéficier de tout un été de réflexion entre les sessions de juin et de septembre 2009 avant de confirmer en deuxième lecture ses positions de la première. Le référendum n'a pas été demandé. «Le chemin fut long, mais le bébé que nous vous proposons bénéficie de bases solides pour grandir en force et en sagesse.²⁵»

2. *Cuisine politique*

BELORGEY l'a rappelé: «Il apparaît, au total, de plus en plus clair que transparence et secret, notamment de l'action publique, loin de s'opposer de façon irréconciliable, doivent faire l'objet d'un dosage et d'une articulation.²⁶» Le moins que l'on puisse dire, c'est que pour la LInf le dosage n'a pas été facile à trouver entre la saveur nouvelle de la transparence et la fadeur traditionnelle du secret.

La première mouture, à savoir l'avant-projet de la Commission LInf, déposé en automne 2006, se situait dans la ligne des textes alors en voie d'achèvement dans les cantons de Neuchâtel et du Valais. Rien de bien piquant donc,

²² COTTIER, *Publicité*, 197.

²³ Pour les détails, cf. DFJP, *Projet LTrans*, 13 ss.

²⁴ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 15.

²⁵ Commissaire CORMINBOEUF, BGC 2009 849.

²⁶ BELORGEY, *Pouvoirs* 2001/2, N 3.

mais le Conseil d'Etat a quand même estimé que certaines solutions proposées par la Commission étaient difficiles à avaler et risquaient de préteriter le travail de l'administration. Il a donc proposé un premier «adoucissement» en introduisant des limites supplémentaires (le droit d'accès ne pouvait notamment être invoqué qu'après la fin du processus décisionnel) dans son avant-projet, mis en consultation en automne 2007.

22 Lors de la consultation, les médias ont fait la soupe à la grimace, estimant même que les restrictions gouvernementales vidaient le droit d'accès de sa substance. Le Conseil d'Etat a partiellement tenu compte de ces objections en revigorant son projet d'août 2008, qui prévoyait certes l'une ou l'autre exception de détail supplémentaire, mais qui diminuait la portée du principe selon lequel l'accès aux documents était impossible avant la décision, puisqu'il ne devait plus s'appliquer qu'aux dossiers gouvernementaux.

23 La tendance à un mets plus savoureux s'est précisée avec l'élan donné par la commission parlementaire: son fameux «projetbis»²⁷ de mai 2009 a balayé presque toutes les limites complémentaires imaginées par le Conseil d'Etat pour revenir plus ou moins aux solutions prévues initialement par la Commission LInf (qui n'étaient pourtant pas très relevées, rappelons-le).

24 Mais au bout du compte le repas concocté par le Grand Conseil s'est révélé un peu insipide. En plénum lors de la deuxième lecture, la discussion s'est cristallisée autour de la question de savoir s'il fallait exclure du droit d'accès quatre catégories de documents, dont les fameux dossiers gouvernementaux avant la prise de décision. Les débats se sont montrés passionnés, avec un clivage gauche droite pimenté par des réflexions tournant autour de la peur et de la sérénité du travail des exécutifs. Finalement, sur les quatre points litigieux, le Grand Conseil a soutenu le Conseil d'Etat, très prudent, plutôt que sa commission, privant peut-être la LInf d'une sapidité qui l'aurait rendue remarquable²⁸.

²⁷ Cf. BCG 2009 1025–1033.

²⁸ L'art. 28 al. 2 du projet (accessibilité des documents servant à la préparation des décisions du Conseil d'Etat et des autorités exécutives communales et intercommunales) a été adopté selon la version du Conseil d'Etat par 49 voix contre 42 à la version de la commission, avec 2 abstentions; l'art. 42 (pas de droit d'accès à l'égard des documents qui ont été produits ou reçus par les organes publics avant l'entrée en vigueur de la loi) a été adopté selon la version du Conseil d'Etat par 49 voix contre 43 avec 2 abstentions; la modification de l'article 18 al. 2 de la LPers (inaccessibilité de l'évaluation et de la classification des fonctions) a été adoptée selon la version du Conseil d'Etat par 46 voix contre 42 sans abstention; le nouvel art. 53 al. 3 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (accessibilité des rapports de l'Inspection des finances) a été adopté selon la version du Conseil d'Etat par 52 voix contre 37, avec l'abstention.

3. Médias

Les médias – *a priori* premiers concernés – ont largement eu l’occasion de s’exprimer, mais avec au final l’impression d’avoir été peu entendus et d’avoir dû céder devant les craintes de l’administration. Cette participation a pourtant été institutionnalisée, l’association des journalistes fribourgeois (Impressum Fribourg) ayant pu désigner un représentant au sein de la Commission LInf. Les médias se sont également exprimés lors de la procédure de consultation, avec des prises de position émanant d’Impressum Suisse et d’Impressum Fribourg, du Conseil suisse de la presse, de la RSR/TSR ainsi que des médias locaux (Radio Fribourg, La Liberté, La Gruyère). Impressum a salué le fait d’avoir été associé aux discussions de la Commission LInf et a considéré que le projet qui en est sorti était acceptable, bien que timoré.

Par la suite, vu les adoucissements évoqués ci-dessus, l’enthousiasme est retombé comme un soufflé. Les médias se sont rendus compte que leurs prises de positions entraînent en opposition frontale avec l’administration, et ils ont réagi parfois sèchement aux décisions prises aussi bien par le Conseil d’Etat que par le Grand Conseil. Au bout du compte, le sentiment qui a prévalu a été la déception et une impression que l’on oserait décrire comme «tout ça pour ça»²⁹.

V. Modifications

Manifestation classique d’impermanence, la LInf n’a pas tardé à subir une modification destinée à l’adapter à la Convention d’Aarhus qui est entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juin 2014. VOLLERY l’avait prédit: «Certaines règles qui peuvent paraître discutables sous l’angle du renversement de paradigme seront prochainement confrontées aux réalités du droit international, qu’il s’agisse de la Convention d’Aarhus en voie de ratification ou, dans une perspective plus éloignée, de la Convention de Tromsø. Et des adaptations seront inévitables dans un avenir proche.»³⁰ Effectivement, cinq

²⁹ Pour les détails VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 14–18.

³⁰ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 116, mais aussi 74, 84, 111. En revanche le message était muet sur le sujet. La Convention du Conseil de l’Europe sur l’accès aux documents officiels (CETS n° 205), également connue sous le nom de Convention de Tromsø (contraignante), pourrait également poser des problèmes en cas de ratification par la Suisse. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2020 en ce qui concerne une dizaine de pays.

ans après son entrée en vigueur, la LInf a subi une révision qui a finalement touché 14 de ses articles (sur 45) et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

- 28 Les autorités en ont profité pour procéder à un toilettage du texte légal plus approfondi que ce qui était exigé par le champ d'application de cette Convention, limité au domaine – relativement marginal – de l'information en matière d'environnement. De fait, le message a proposé: «Une adaptation la plus transversale qui soit, si possible sans égard au domaine concerné. Cette solution permet au canton de Fribourg, qui dispose actuellement d'une loi en matière de transparence relativement restrictive en comparaison intercantonale, de rejoindre le standard des autres cantons en la matière.»³¹
- 29 Le projet a notamment prévu de généraliser les exigences de la Convention d'Aarhus pour tous les documents sur les trois points où la LInf était clairement incompatible avec la Convention en matière de droit d'accès: premièrement l'accès aux anciens documents, deuxièmement l'accès aux documents reçus en copie, et troisièmement l'accès aux documents relatifs à des procédures closes³². Le message date du 6 juin 2016, la loi a été adoptée le 5 octobre 2016 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le rythme n'a plus rien à voir avec l'adoption de la LInf elle-même. La transparence serait-elle entre-temps entrée dans les mœurs?
- 30 Une nouvelle modification s'annonce. Le 9 juillet 2021, le secrétariat du Grand Conseil a mis en consultation l'avant-projet de loi modifiant la loi sur le Grand Conseil. Son annexe III. prévoit l'adjonction d'un alinéa 1^a nouveau à l'article 29 de la LInf: «En dérogation à l'alinéa 1, let. b, les procès-verbaux des séances de commission du Grand Conseil consacrées à l'examen préalable d'un projet d'acte législatif sont accessibles aux conditions générales de la présente loi. Ils ne sont toutefois accessibles qu'après la décision du Grand Conseil relative à ce projet d'acte.»³³
- 31 Pour être exhaustif dans le mouvement «Pánta rheî», il faut mentionner une nouvelle acception du terme «transparence» apparue tout récemment: celle qui concerne le financement de la vie politique. D'abord rejetée en votation populaire³⁴ dans le canton de Bâle-Campagne³⁵, cet élargissement de la no-

³¹ Message 2015-CE-127, 1.

³² Art. 43, 29 al. 1 lit. a, 21 al. 1 let. a LInf ; cf. Message modification LInf, 2652.

³³ Documentation complète disponible sur le site Internet de l'Etat de Fribourg.

³⁴ Les cantons du Tessin, de Neuchâtel et de Genève l'ont introduite par voie législative.

³⁵ Initiative «Transparenz-Initiative – Stoppt die undurchsichtige Politik» rejetée à 56.77% le 9 juin 2013.

tion de transparence a fini par être accepté par le peuple dans d'autres cantons, comme Schwyz³⁶, Thurgovie³⁷ ou Schaffhouse³⁸. En l'occurrence Fribourg a fait œuvre de pionnier puisqu'il a été le premier avec Schwyz à introduire un tel principe, désormais ancré à l'article 139a de la Constitution cantonale³⁹.

VI. Conclusion

La LInf s'inscrit dans un vaste mouvement quasiment universel en faveur de la transparence, qui a pris toute son ampleur au tournant du XXI^{ème} siècle. On aurait pu croire que cette relative banalisation de l'idée au moment de lancer les travaux préparatoires (outre à l'étranger, on trouvait alors de telles lois au niveau fédéral et dans une bonne dizaine de cantons) allait faire de l'adoption du texte fribourgeois une formalité. Ce ne fut pas le cas, et la naissance de la LInf, sans exiger des forceps, a quand même réclamé une bonne dose de travail. 32

Dans le chapitre suivant, nous allons découvrir la manière dont la LInf est reçue dans la pratique, et l'on peut se demander si les quelques difficultés rencontrées ne se situent pas dans le juste prolongement de cette genèse un peu laborieuse: «'Les véritables sources du secret' sont pour une part 'les propres lacunes du droit'»⁴⁰. 33

³⁶ Initiative «Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» acceptée à 50.28% le 4 mars 2018.

³⁷ Initiative «Offenheit statt Geheimhaltung / Für transparente Behörden im Thurgau» acceptée à 80.30% le 19 mai 2019.

³⁸ Initiative «Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)» acceptée à 53.80% le 9 février 2020.

³⁹ Initiative «Transparence du financement de la politique» acceptée à 68.52% le 4 mars 2018; le texte d'application, à savoir la loi sur le financement de la politique (LfiPol), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. A noter qu'ici aussi le mot transparence n'apparaît pas dans le titre de la loi.

⁴⁰ JEAN LAVEISSIÈRE cité par BELORGEY, Pouvoirs 2001/2, N 17.