

Démocratie

et droits de l'homme



LA RESPONSABILITÉ DES GOUVERNANTS DEVANT LES CITOYENS

A O Û T 2 0 0 0

VOLUME 5 NUMÉRO 2

La responsabilité des gouvernants devant les citoyens

DANS LE CÉLÈBRE DISCOURS qu'il prononça à Gettysburg en 1863 lors de la guerre de Sécession, le président Abraham Lincoln souligne l'importance du « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple ». Tout comme les rédacteurs de la Constitution des Etats-Unis, il était convaincu que les gouvernants devaient être responsables devant le peuple et que, outre les élections, il était nécessaire de prévoir diverses garanties à cette fin. Certaines de ces garanties étaient déjà prévues dans la Constitution, mais un grand nombre d'autres ont vu le jour au fur et à mesure que les Américains se sont rendu compte des exigences de la démocratie.

Dans le présent numéro de la revue électronique, nous examinons les ramifications de la responsabilité des gouvernants devant les citoyens dans une démocratie moderne. Un des grands thèmes de cette revue est que les dispositions d'une Constitution ne sont pas suffisantes à cet effet et qu'il est nécessaire que chaque génération se voue à cette tâche face aux nouvelles circonstances. Le gouvernement américain est beaucoup plus démocratique et beaucoup plus responsable qu'il ne l'était lors de la fondation de la République il y a deux cents ans. Nous avons tenté dans les pages suivantes de cerner l'évolution qui s'est produite

dans ce domaine et d'en indiquer les raisons.

Dans le premier article, le professeur Robert Barker, de la faculté de droit de l'université Duquesne, examine les fondements de l'obligation de rendre compte dans les institutions des Etats-Unis. Il fait état de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, de la révision judiciaire et de la Déclaration des droits, en particulier du premier amendement à la Constitution qui garantit la liberté d'expression. Il souligne que, malgré les dispositions prévues par les rédacteurs de la Constitution et de la Déclaration des droits, la garantie de la responsabilité des gouvernants exige, tout comme la garantie de la liberté, une vigilance constante.

Il est cependant difficile de s'assurer de l'exécution de cette obligation si l'on ne possède pas les informations nécessaires et si l'on n'est pas en mesure de juger la conduite des agents publics. C'est pourquoi les gouvernants doivent autant que possible agir dans la transparence. Le professeur Robert Vaughn, de la faculté de droit de l'« American University » de Washington, souligne dans son article l'importance de la transparence et de l'ouverture des institutions. Il fait état des lois relativement récentes sur la liberté de l'information, des lois exigeant l'ouverture au public des délibérations

des assemblées administratives et politiques, de la loi sur la protection des dénonciateurs et du rôle de la protection de la vie privée et des garanties en matière d'éthique.

Même si l'action d'une administration donnée est conforme aux principes ou même si les citoyens suivent de près l'action de leurs gouvernants, les groupes de vigilance sont devenus un instrument essentiel pour surveiller cette action. Le professeur Robert Schmuhl, qui est à la tête du Programme John W. Gallivan dans les domaines du journalisme, de l'éthique et de la démocratie de l'université Notre-Dame, examine le rôle de diverses organisations non gouvernementales dans ce domaine. Il met en évidence le rôle des médias et aussi celui des groupements de défense de l'intérêt public, tels que « Common Cause ».

Par ailleurs, les dénonciateurs d'abus, ces individus qui osent prendre le risque de compromettre leur réputation et de perdre leur emploi pour dévoiler des malversations, font partie depuis longtemps de l'histoire des Etats-Unis. Malheureusement, la lutte en faveur de la probité menée par certains n'a pas été sans conséquences graves pour eux, et c'est pourquoi le Congrès a voté en 1989 la loi sur la protection des dénonciateurs. Directeur du service juridique de l'association « Government Accountability Project » qui défend les droits des dénonciateurs, M. Thomas Devine explique les dispositions de cette loi dans le cadre de l'entretien qu'il a accordé à un membre de notre équipe de rédaction, M. David Pitts. Selon lui, tous les pays démocratiques auraient avantage à adopter un texte de loi protégeant les droits des dénonciateurs.

Aucun gouvernement, même s'il est démocratique, ne peut fonctionner avec efficacité s'il est corrompu, si les institutions ou les agents publics ne font pas preuve de probité et qu'ils

recherchent leur intérêt personnel au lieu de l'intérêt général. Haute responsable de l'« Office of Government Ethics », Mme Jane Ley étudie la question essentielle de l'éthique dans les institutions publiques. Elle donne un aperçu de l'évolution du cadre juridique destiné à encourager une conduite conforme aux principes moraux et aborde la question des codes de conduite, des conflits d'intérêt et de la divulgation de renseignements sur le patrimoine des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires. Elle conclut que, malgré son degré de perfectionnement, le système mis en place devra continuer de s'adapter aux nouvelles conditions.

L'une des séquelles du « Mouvement progressiste » qui a cherché au début du XX^e siècle à rendre le régime politique des Etats-Unis plus démocratique est l'adoption par un nombre croissant d'Etats de l'instrument que constituent les consultations populaires. Il s'agit d'une forme de démocratie directe, qui permet aux citoyens de voter pour ou contre l'adoption de certaines mesures. A l'heure actuelle, vingt-six des cinquante Etats de l'Union autorisent les consultations populaires. Un membre de notre équipe de rédaction, M. David Pitts, relate une consultation populaire qui a eu lieu récemment dans le comté de Lee en Floride. Il explique le déroulement des consultations populaires et examine les avantages et les inconvénients de cette forme de démocratie directe, en particulier du point de vue constitutionnel.

La revue comprend également diverses sources d'information, dont une bibliographie et une liste de sites Internet, qui portent sur la question d'importance vitale que constitue la responsabilité des gouvernants devant les citoyens.

S o m m a i r e

Démocratie *et droits de l'homme*

Août 2000

6

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET SES LIMITES

Le professeur Robert Barker, de la faculté de droit de l'université Duquesne, explique les principaux aspects de l'obligation de rendre compte dans le régime politique des Etats-Unis.

14

LES MÉCANISMES DE LA TRANSPARENCE : L'OUVERTURE DES INSTITUTIONS ET L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Le professeur Robert Vaughn, de la faculté de droit de l'American University, explique en quoi la notion de la transparence regroupe les valeurs qui sous-tendent la responsabilité des gouvernants en régime démocratique.

23

LE RÔLE DES OBSERVATEURS INDÉPENDANTS DANS UNE DÉMOCRATIE

Le professeur Robert Schmuhl, qui est à la tête du Programme John W. Gallivan dans les domaines du journalisme, de l'éthique et de la démocratie de l'université Notre-Dame, jette un regard sur le passé et examine les phénomènes récents qui donnent aux citoyens américains des moyens sans précédent de surveiller leur gouvernement.

29

LA LOI SUR LA PROTECTION DES DÉNONCIATEURS

Entretien d'un membre de notre équipe de rédaction, M. David Pitts, avec M. Thomas Devine, qui est à la tête du service juridique du Government Accountability Project (GAP), association indépendante à but non lucratif qui défend les droits des fonctionnaires dénonçant des activités illicites de leur administration.

35

PROBITÉ ET ÉTHIQUE DANS LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

Mme Jane Ley, directrice adjointe chargée des relations gouvernementales et des projets spéciaux au sein de l'U.S. Office of Government Ethics, se penche sur les principaux éléments du système garantissant la probité et l'éthique dans les institutions fédérales et en retrace l'évolution au fil des ans.

43

LE COMTÉ DE LEE, EN FLORIDE : ÉTUDE DE CAS SUR L'OBLIGATION
DE RENDRE COMPTE

Membre de notre équipe de rédaction, M. David Pitts relate le déroulement d'une consultation populaire et examine les avantages et les inconvénients de cette forme de démocratie directe.

51

BIBLIOGRAPHIE

Sélection d'articles et de livres en anglais

53

SITES INTERNET

Sélection de sites Internet en anglais. Les opinions exprimées dans les sites Internet sélectionnés ne reflètent pas nécessairement les vues du gouvernement des Etats-Unis.

REVUE ÉLECTRONIQUE DU DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS
DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME
LA RESPONSABILITÉ DES GOUVERNANTS DEVANT LES CITOYENS
A O U T 2 0 0 0

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION	Judith Siegel	REDACTEURS	Estelle Baird	TRADUCTION	Service linguistique, IIP/G/AF
DIRECTEUR DE LA RÉDACTION	Anthony Sariti		Mona Esquetini	CONSEIL DE RÉDACTION	Howard Cincotta
RÉDACTRICE EN CHEF	Andrea McGlinchey		Charla Hatton		Judith Siegel
RÉDACTEUR ASSOCIÉ	Wayne Hall		David Pitts		Leonardo Williams
VERSION INTERNET – RÉVISION	Deborah M.S. Brown	DOCUMENTATION	Andrea McGlinchey	MAQUETTE DE LA VERSION FRANÇAISE	ARS, PARIS
		CONCEPTION GRAPHIQUE	Diane Woolverton		
		ASSISTANTE GRAPHIQUE	Sylvia Scott		

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'Etat des Etats-Unis offre des produits et des services qui visent à expliquer la politique des Etats-Unis à des auditoires étrangers. Le Bureau publie cinq revues électroniques qui examinent les principales questions intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts — « Perspectives économiques », « Dossiers mondiaux », « Démocratie et droits de l'homme », « Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » et « La Société américaine » — ces revues présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont publiées en anglais, en français et en portugais; certaines d'entre elles sont également traduites en arabe, en russe et en espagnol. • Une nouvelle revue en anglais est publiée toutes les trois à six semaines. La parution des versions traduites suit normalement de deux à quatre semaines celle de la version en anglais. Certaines éditions des revues électroniques sont plus nombreuses que d'autres, et leur ordre de parution ne suit pas un roulement régulier. • Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis. Le département d'Etat des Etats-Unis n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur. • Les numéros les plus récents, ainsi que les archives, sont disponibles sur Internet à la page d'accueil du Bureau des programmes d'information internationale, à l'adresse suivante: <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des Etats-Unis de votre pays, à l'attention de la section Diplomatie publique, ou bien à la rédaction: Editor, Issues of Democracy, Democracy and Human Rights — IIP/T/DHR, U.S. Department of State — SA-44, 301 4th Street, SW, Washington, DC 20547, Etats-Unis d'Amérique. Adresse courrier électronique: ejdemos@pd.state.gov. Veuillez noter qu'il est possible de consulter le présent numéro de Démocratie et droits de l'homme sur l'Internet à l'adresse suivante: <http://usinfo.state.gov/journals/ithr/0800/ljdf/jdf0800.htm>

L'obligation de rendre des comptes et ses limites

Robert Barker

Aux Etats-Unis, comme dans toutes les autres démocraties, la garantie la plus importante de l'obligation de rendre compte des gouvernants est le droit des citoyens de contrôler l'action des gouvernants au moyen d'élections, mais celles-ci ne constituent qu'un des moyens dans ce domaine. Le professeur Robert Barker, de la faculté de droit de l'université Duquesne, qui a beaucoup écrit et parlé sur ce sujet, explique les principaux aspects de cette obligation de rendre compte dans le régime politique des Etats-Unis.

« Le génie de la liberté républicaine semble exiger [...] non seulement que tout pouvoir dérive du peuple, mais encore que ceux à qui le pouvoir est confié restent dans la dépendance du peuple. »

– James Madison, *Le Fédéraliste*, n° 37

« La concentration du pouvoir et la soumission des individus s'accroîtront dans les nations démocratiques [...] dans la même proportion que leur ignorance. »

– Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, 1^{re} partie, chapitre IV

LA RESPONSABILITÉ DES GOUVERNANTS, c'est-à-dire leur obligation de rendre compte aux citoyens et le droit des citoyens d'agir à l'encontre de ces gouvernants lorsqu'ils jugent leur conduite insatisfaisante, est un des éléments essentiels, voire l'élément essentiel de la démocratie. Le présent article a pour objet l'examen de cer-



Robert Barker

tains aspects de la responsabilité des gouvernants dans la Constitution, dans le droit, dans l'histoire et dans les traditions politiques des Etats-Unis.

La Constitution des Etats-Unis

La Constitution des Etats comprend un certain nombre de dispositions qui traitent directement de l'obligation de rendre compte. Par exemple, l'article premier, section 5, stipule que «chaque Chambre tiendra un journal de ses débats et le publiera de temps à autre, à l'exception des parties qu'elle estimerait devoir tenir secrètes; et les oui et les non des membres de chacune sur toute question seront portés sur ce journal à la demande d'un cinquième des membres présents».

De plus, le président est obligé d'informer le Congrès «de temps à autre de la situation de l'Union» et, chaque fois qu'il oppose son veto à une quelconque proposition de loi adoptée par le Congrès, il est obligé d'exprimer ses objections, et celles-ci doivent être publiées dans le journal

de la Chambre d'où la proposition de loi émane.

La Constitution prévoit également qu'«un état et un compte réguliers de toutes les recettes et dépenses des deniers publics seront publiés de temps à autre». Et l'amendement VI stipule que «dans toutes les poursuites criminelles, l'accusé aura le droit d'être jugé [...] publiquement».

Il convient d'indiquer que, en vertu de la Constitution, «le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits». Enfin, la Constitution garantit le respect de l'obligation de rendre compte en imposant des termes fixes pour les mandats électifs des personnes qui exercent des pouvoirs législatifs et exécutifs au sein du gouvernement fédéral.

Toutes ces garanties assurent le respect de l'obligation de rendre compte en exigeant que le gouvernement rende ses activités publiques et en fournissant un moyen pour destituer les gouvernants qui abusent des pouvoirs qui leur sont conférés. Les Constitutions des cinquante Etats de l'Union contiennent également diverses dispositions, comparables à celles qui figurent dans la Constitution fédérale.

Les lois et les arrêtés

Outre ces garanties constitutionnelles, un grand nombre de lois de l'Etat fédéral et des Etats fédérés ainsi que des arrêtés des collectivités locales donnent aux citoyens le droit de consulter les archives publiques et d'exiger que les agents publics dévoilent leurs sources de revenu, que les candidats à un poste électif indiquent le nom des personnes qui contribuent à leur campagne électorale et que les débats des

corps législatifs soient ouverts au public. Ces textes de loi et d'autres dispositions garantissent le respect de l'obligation de rendre d'une façon directe et évidente. Elles sont, bien entendu, importantes, mais les garanties qui découlent de la structure du gouvernement américain et de l'histoire politique américaine sont tout aussi importantes.

Les collectivités locales

Il y a quelques années, un journaliste a demandé au maire d'une grande ville américaine : « Qui est-ce qui est plus important, la politique nationale ou la politique locale ? » Le maire a répondu immédiatement en citant les paroles de l'ancien président de la Chambre des représentants, Thomas O'Neill, à savoir que toute politique était locale. Il avait raison, et sa réponse définit l'une des caractéristiques de la tradition politique américaine qui encourage le respect de l'obligation de rendre compte. Depuis la période coloniale, c'est au niveau local que les citoyens participent aux affaires publiques. Partout dans les treize colonies d'origine, les colons s'étaient organisés en municipalités qui étaient regroupés en comtés. Lorsque les colons mirent en place leur corps législatif colonial, ils suivirent la tradition anglaise selon laquelle chaque municipalité ou comté devait élire un représentant à la chambre basse de ce corps législatif.

A cette époque, le droit de vote était très limité : les esclaves, les femmes et ceux qui n'avaient pas de propriété foncière ne pouvaient pas voter. Beaucoup de questions importantes étaient du ressort de la Couronne (le roi d'Angleterre) plutôt que des colons, mais les systèmes coloniaux de gouvernement local et de représentation dans les corps législatifs sont à

l'origine du principe de l'obligation de rendre compte qui existe à l'heure actuelle. Comme les élus locaux étaient connus de leurs voisins et dépendaient d'eux pour leur réélection, ils avaient déjà l'obligation de leur rendre des comptes. L'élection dans chaque circonscription d'un représentant au corps législatif garantissait que ce représentant s'identifiait à ceux qui l'avaient élu et qu'il était responsable devant eux, ce qui contribuait à renforcer encore son obligation de rendre compte.

Bien chaque Etat définisse dans sa Constitution et dans ses lois l'étendue précise du pouvoir dont sont dotés les collectivités locales, celles-ci ont toujours joué un rôle important tant sur le plan juridique que sur le plan politique.

La séparation des pouvoirs

Lorsque les colonies proclamèrent leur indépendance, le nouveau pays, les Etats-Unis d'Amérique, conserva les fondations qui avaient été créées à l'époque coloniale pour les collectivités locales et leur ajouta un système de séparations verticales et horizontales des pouvoirs qui allait continuer à garantir le respect de l'obligation de rendre compte des gouvernants à tous les niveaux. A cet égard, les mots de Thomas Jefferson dans un traité rédigé antérieurement sur l'Etat de la Virginie sont à la fois descriptifs et prophétiques : « La concentration (de tous les pouvoirs) dans les mêmes mains est précisément la définition d'un gouvernement despotique... Le régime politique pour lequel nous avons combattu n'a pas seulement un gouvernement fondé sur le principe de liberté — c'est un régime politique qui assure la division des pouvoirs et leur équilibre entre plusieurs organes [...] de manière à ce que per-

sonne ne puisse transcender leurs limites légales sans faire l'objet de contrôles et de restrictions par les autres organes de l'Etat [...]. Pour cette raison [...] les départements législatif, exécutif et judiciaire doivent être séparés et distincts, de telle sorte que personne ne puisse exercer les pouvoirs de plus de l'un de ceux-ci en même temps.»

Dans une lettre qu'il adressa à un de ses contemporains, Samuel Kercheval, Jefferson écrivit plus tard : « Nous devrions [...] organiser notre gouvernement 1) en une république fédérale générale pour toutes les affaires étrangères et fédérales, 2) en une république d'Etat pour ce qui a trait exclusivement à nos propres citoyens, 3) en des républiques de comté pour les attributions et les affaires du comté, et 4) en des républiques de circonscription électorale pour les petites affaires de quartier qui sont cependant nombreuses et intéressantes. Ainsi donc, dans le gouvernement, comme dans toute autre activité, c'est uniquement par la division et la subdivision des attributions que l'on peut administrer à la perfection toutes les affaires qu'elles soient grandes ou petites. »

La « séparation des pouvoirs » décrite par Jefferson a au moins trois aspects : premièrement, la répartition du pouvoir gouvernemental entre trois branches distinctes du gouvernement (c'est là la séparation des pouvoirs stricto sensu); deuxièmement, la division de ce pouvoir d'une manière que l'autorité d'une branche pour une question donnée soit limitée par l'autorité d'une autre branche sur cette même question ou sur une question liée (c'est là ce que l'on appelle le système de freins et de contrepoids); troisièmement la division verticale du pouvoir gouvernemental d'une manière que chaque tâche gouvernementale soit assignée à

l'unité gouvernementale la plus petite et la plus locale pour sa réalisation (c'est là le principe de subsidiarité, qui englobe bien sûr le fédéralisme.)

Tous ces aspects de la séparation des pouvoirs se trouvent dans la Constitution des États-Unis, qui fut rédigée à Philadelphie en 1787. La Constitution confère au gouvernement fédéral certains pouvoirs, tels que la conduite de la politique étrangère, le choix entre la guerre et la paix, et la réglementation du commerce entre les États et avec les pays étrangers. Ces « pouvoirs énumérés », ainsi que tous les pouvoirs dérivés de ceux-ci, peuvent être exercés par le gouvernement fédéral. Tous les pouvoirs qui n'ont pas été conférés au gouvernement fédéral par la Constitution elle-même sont réservés aux États ou au peuple. Cette division des pouvoirs, rendue explicite par l'amendement X à la Constitution, établit le principe du fédéralisme.

Les pouvoirs fédéraux sont divisés entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, ce qui établit la « séparation des pouvoirs » stricto sensu. En outre, l'exercice du pouvoir par l'une quelconque des trois branches du gouvernement fédéral est limité de diverses façons par les pouvoirs qui sont conférés aux autres branches, ce qui établit le principe de l'équilibre des pouvoirs.

Enfin, la séparation des pouvoirs se retrouve également dans les États fédérés. La création de divers mécanismes d'équilibre entre les pouvoirs des gouvernements des États fédérés entraîne l'attribution de nombreux pouvoirs de nature gouvernementale aux échelons les plus bas de la puissance publique, comme les comtés et les communes.

L'une des conséquences de cette séparation des pouvoirs est que, dans mon propre État, la

Pennsylvanie, et dans la plupart des autres Etats, chaque année est une année électorale; en d'autres termes, chaque année, certains postes du niveau municipal au niveau fédéral, en passant par les comtés et l'Etat, sont attribués au moyen d'élections. Cela signifie qu'un citoyen a la possibilité d'aller voter deux fois chaque année: la première fois lors de l'élection primaire, pour choisir des candidats sur la liste de son propre parti; et une seconde fois, lors de l'élection générale, pour élire des candidats parmi ceux qui sont présentés par tous les partis politiques. Les gouvernants font ainsi l'objet d'un examen constant et doivent donc rendre compte de leurs actes en permanence.

La révision judiciaire ou le contrôle de la constitutionnalité des lois

Les tribunaux judiciaires exercent et appliquent aussi un pouvoir de contrôle sur l'exécutif et le législatif au moyen de la «révision judiciaire», dont l'origine remonte au grand arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis en 1803 portant sur l'affaire Marbury contre Madison. Quelques jours seulement avant l'expiration de son mandat, le président John Adams avait nommé William Marbury juge de paix pour le district de Colombie. Cependant, ce dernier ne reçut pas sa commission avant la fin du mandat du président Adams, et le nouveau président, Thomas Jefferson, donna l'ordre qu'on ne lui remette pas ce document.

William Marbury porta plainte devant la Cour suprême des Etats-Unis afin d'obtenir une injonction forçant James Madison, qui était alors secrétaire d'Etat, à lui remettre la commission. Il affirma qu'une loi fédérale conférait à la Cour suprême compétence en première ins-

tance dans des affaires telles que la sienne. Cependant, la Cour décida que la Constitution limitait sa compétence en première instance à certaines catégories d'actions en justice et que l'affaire Marbury ne tombait pas dans ces catégories. La Cour affirma également qu'il existait un conflit entre la loi fédérale, qui prétendait conférer compétence en première instance, et la Constitution, qui l'interdisait. Comme la Constitution est la «loi suprême du pays», ajouta la Cour, la Constitution doit prévaloir sur n'importe quelle loi, que ce soit au niveau fédéral ou à celui des Etats, qui est en conflit avec elle. Par conséquent, la Cour appliqua la Constitution, ignora la loi en question et débouta Marbury pour motif d'incompétence.

L'arrêt Marbury contre Madison a établi les principes selon lesquels toutes les lois et tous les actes de l'exécutif doivent être conformes à la Constitution, et toute personne qui estime qu'un organe quelconque du pouvoir exécutif, du niveau fédéral au niveau local, porte atteinte à ses droits constitutionnels peut obtenir réparation en suivant une procédure appropriée. C'est ainsi que, chaque année, des tribunaux fédéraux et des tribunaux d'Etat tranchent des centaines d'affaires dans lesquelles des agents publics sont tenus de justifier la constitutionnalité de leurs actes.

Trois autres arrêts célèbres de la Cour suprême illustrent comment la révision judiciaire garantit le respect de l'obligation de rendre compte.

En 1952, pendant la guerre de Corée, le syndicat des ouvriers de l'industrie sidérurgique annonça son intention d'organiser une grève contre les principales aciéries des Etats-Unis. Quelques heures avant le moment prévu pour le commencement de la grève, le président Harry

Truman donna l'ordre de mettre les aciéries sous le contrôle du gouvernement fédéral afin de garantir la poursuite de leur exploitation. Les industriels portèrent immédiatement plainte contre le gouvernement en affirmant que le président avait outrepassé les droits que lui conférait la Constitution. A une majorité de six voix contre trois, la Cour suprême décida dans son arrêt (*Youngstown Sheet & Tube Co contre Sawyer*) que le président avait outrepassé sa compétence constitutionnelle. Le gouvernement rendit immédiatement les usines à leurs propriétaires conformément à la décision de la Cour.

L'une des applications les plus célèbres de la révision judiciaire a été l'arrêt de la Cour suprême en 1954 dans l'affaire *Brown contre «Board of Education»*, dans lequel la Cour affirma que les lois rendant possible la ségrégation raciale dans les écoles publiques violaient la garantie constitutionnelle du droit à la «protection égale des lois». L'arrêt *Brown*, ainsi que les nombreux autres arrêts qui lui ont fait suite, ont établi le principe selon lequel le gouvernement a l'obligation de rendre compte à tous les membres de la population, pas simplement à ceux qui constituent la «majorité» à un moment donné.

En 1974, la Cour suprême fut confrontée à un autre problème d'une grande importance constitutionnelle à la suite du scandale de *Watergate*. Deux ans auparavant, le quartier général du Comité national du parti démocrate, situé dans un complexe immobilier appelé le «*Watergate*», avait été cambriolé. Il est vite devenu apparent que le cambriolage avait été organisé par des proches du président Richard Nixon, et qu'après le cambriolage des conseillers du président, et probablement le président lui-même, avaient conspiré pour faire

obstacle à l'enquête. Plusieurs anciens membres de l'entourage du président furent inculpés pour des crimes en rapport avec le cambriolage de *Watergate* et la dissimulation qui l'a suivi. Lors de leur procès, le tribunal pénal fédéral ordonna au président de lui remettre certains enregistrements de conversations présidentielles présumées en rapport avec l'affaire. Le président refusa en affirmant qu'il avait le droit de préserver le caractère confidentiel des communications présidentielles.

Par un vote unanime, la Cour suprême rejeta dans son arrêt (*United States contre Nixon*) les arguments du président et lui ordonna de remettre les enregistrements au tribunal pénal. La Cour expliqua que bien que le président bénéficie de la prérogative du secret des communications qui lui permet de maintenir le caractère confidentiel des conversations présidentielles, cette prérogative n'est pas absolue et doit être réévaluée à chaque fois pour tenir compte de l'intérêt compensateur de la révélation. La Cour jugea que comme le président Nixon n'avait pas fait état d'un besoin particulier de secret des communications, le besoin évident de maintenir l'intégrité de la procédure pénale l'emportait sur ses intérêts. Le président accepta de remettre ces enregistrements au tribunal pénal.

La liberté d'expression

Les règles, principes et décisions mentionnées plus haut, qui assurent le respect de l'obligation de rendre compte des gouvernants, n'auraient eu, et n'auraient toujours, aucun effet en l'absence d'une autre série de principes profondément enracinés dans l'histoire et dans le droit des Etats-Unis, à savoir les libertés de la parole, de la presse, de réunion et d'associa-

tion, qui sont garanties par le premier amendement à la Constitution et qui sont souvent appelées collectivement la « liberté d'expression ». Ce bref article ne saurait présenter tous les détails de ces libertés garanties par le premier amendement. Néanmoins, une affaire en particulier sert à démontrer le lien étroit qui existe entre la liberté d'expression et l'obligation de rendre compte des gouvernants.

Au début des années soixante, le quotidien « The New York Times » publia un message publicitaire politique qui accusait de forfaiture un haut responsable de la municipalité d'une ville de l'Alabama. Ce haut responsable fit un procès au quotidien pour diffamation. Lors du procès, son avocat démontra que les accusations étaient fausses, et le tribunal ordonna au « New York Times » de payer des dommages et intérêts au haut responsable. Toutefois, en appel la Cour suprême des Etats-Unis révoqua la sentence en affirmant que le droit de critiquer le gouvernement était tellement important que même des fausses accusations émises contre des agents publics étaient protégées par la Constitution. Par conséquent, la Cour décida qu'un agent public ne pouvait obtenir de dommages et intérêts pour diffamation que quand la personne qui les exprimait (que ce soit une personne physique ou une personne morale, comme un quotidien) savait fort bien que ces accusations diffamatoires étaient fausses ou qu'elle avait agi d'une façon qui montrait qu'elle n'avait aucun égard pour la vérité. Cet arrêt de la Cour suprême (New York Times contre Sullivan) a établi le principe selon lequel la liberté d'expression bénéficie du maximum de protection quand elle est utilisée pour critiquer le gouvernement, les élus et les fonctionnaires, et, inversement, ces derniers ont très peu de

protection contre les critiques, même quand de telles critiques s'appuient sur une déformation des faits.

Si les citoyens ne peuvent pas parler librement, publier et débattre leurs idées et qu'ils ne peuvent pas s'organiser en groupes suivant leurs propres critères et principes, ils ne pourront exiger que les gouvernants leur rendent compte. Par bonheur, les Etats-Unis ont une longue tradition du respect de ces libertés.

Les limites de l'obligation de rendre compte

Malgré tout, l'obligation de rendre compte a ses limites. Comme la Cour suprême l'a reconnu dans l'affaire Watergate, l'intérêt du gouvernement notamment en ce qui concerne la protection de la sécurité nationale ou le maintien du caractère confidentiel des communications diplomatiques peut, dans une situation donnée, prévaloir sur l'obligation de divulgation. La Constitution elle-même, bien qu'elle stipule que le Sénat et la Chambre des représentants doivent conserver les procès-verbaux de leurs débats et les rendre publics, en exclut expressément les parties qui, selon leur opinion, doivent rester secrètes.

De plus, les tribunaux ont décidé que l'obligation constitutionnelle de publier « un état et un compte régulier de toutes les recettes et les dépenses des deniers publics » à la charge du gouvernement fédéral n'exigeait pas la publication d'informations qui mettraient en danger la sécurité nationale, et que la garantie constitutionnelle du droit d'être jugé publiquement pouvait être limitée dans des cas extrêmes si une telle limitation était nécessaire pour assurer que l'accusé puisse bénéficier d'un procès impartial.

Aux Etats-Unis, comme dans toutes les

autres démocraties, la garantie la plus importante de l'obligation de rendre compte des gouvernants est le droit des citoyens de contrôler l'orientation de la politique gouvernementale et de choisir ceux qui exercent le pouvoir gouvernemental au moyen d'élections. Toutes les autres dispositions constitutionnelles et légales ne constituent que des mesures auxiliaires. Le respect de l'obligation du gouvernement de rendre compte dépend en dernier ressort de l'esprit civique des citoyens ou, plus exactement, du sens de la responsabilité d'électeurs qui prennent au sérieux les affaires publiques, qui étudient les problèmes du jour, qui jugent attentivement les candidats, qui votent régulièrement et qui ont le sens moral nécessaire pour discerner le bien du mal. Les règles relatives aux obligations de communication et de divulgation d'informations, ainsi que les lois exigeant que les délibérations des assemblées administratives et politiques soient publiques, sont nécessaires, mais elles ne serviront à rien si les citoyens sont passifs, cyniques ou inattentifs. Tout comme la protection de la liberté, le respect de l'obligation de rendre compte nécessite une vigilance constante.

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

Les mécanismes de la transparence : l'ouverture des institutions et l'obligation de rendre des comptes

Robert Vaughn

Un certain nombre de lois garantissent aux citoyens américains le droit d'observer, de comprendre et d'évaluer les décisions que prennent les gouvernants aussi bien que leur conduite. L'accès à l'information permet aux simples particuliers de contester les décisions des pouvoirs publics sur lesquelles ils trouvent à redire et d'avoir recours à la justice lorsque des agents publics commettent des fautes professionnelles. En outre, l'accès à l'information dissuade les abus d'autorité parce qu'il rappelle aux gouvernants qu'ils ont des comptes à rendre. Dans l'article ci-après, qui a pour thème l'ouverture des institutions et l'obligation de rendre compte, le professeur Robert Vaughn, de la faculté de droit de l'American University de Washington, explique en quoi la notion de la transparence regroupe ces caractéristiques qui sous-tendent la responsabilité des gouvernants en régime démocratique.

LES FONDATEURS des Etats-Unis avaient compris le lien entre la démocratie, l'obligation de rendre compte et l'accès à une information sur l'action des pouvoirs publics. James Madison, qui allait devenir le quatrième président des Etats-Unis, saisit l'importance de ce lien lorsqu'il lança l'avertissement suivant, qui a été souvent cité depuis : « Un gouvernement populaire dans lequel le peuple n'est pas informé et n'a pas les moyens de l'être n'est que le prologue à une farce ou à une tragédie ou, qui sait, à l'une et à l'autre. »

De nos jours, un certain nombre de lois confèrent aux citoyens le droit d'observer, de comprendre et d'évaluer les décisions que prennent les gouvernants aussi bien que leur conduite. L'accès à l'information permet aux simples particuliers de contester les décisions des pouvoirs publics sur lesquelles ils trouvent à redire et d'avoir recours à la justice lorsque des agents publics commettent des fautes professionnelles. En outre, l'accès à l'information



Robert Vaughn

dissuade les abus d'autorité parce qu'il rappelle aux gouvernants qu'ils ont des comptes à rendre. Le concept de la transparence regroupe ces caractéristiques qui sous-tendent la responsabilité des gouvernants en régime démocratique.

Dans ce domaine, les dispositions les mieux connues et les plus efficaces sont réunies dans la loi fédérale sur la liberté d'information. De surcroît, d'autres dispositions prescrivent aux pouvoirs publics l'obligation de rendre publics leurs travaux et de ne pas entraver l'accès aux documents et à l'information qu'ils détiennent. De même, l'obligation faite aux hauts responsables et aux fonctionnaires des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de l'Etat fédéral de divulguer les données financières les concernant permet aux citoyens de disposer de suffisamment d'informations pour juger si les actes de ces agents publics trahissent l'influence malsaine de leurs propres intérêts financiers.

Il arrive souvent que les dispositions relatives à l'ouverture des institutions se heurtent à d'autres principes chers aux Américains, en

particulier celui du respect de la vie privée de l'individu. Or il est intéressant de noter que ce conflit permet de montrer en quoi l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics et la protection des renseignements à caractère personnel définissent la conduite des régimes démocratiques en matière d'information, et non pas celle des régimes autoritaires.

La révolution électronique s'est révélée lourde de conséquences pour l'accès à l'information. Grâce à elle, les pouvoirs publics sont en mesure de disséminer les informations qui justifient précisément les valeurs ancrées dans les dispositions relatives à l'ouverture des institutions. En revanche, elle peut s'avérer préjudiciable au respect de la vie privée de l'individu, et par là, loin de les soutenir, porter atteinte aux institutions démocratiques.

Les lois relatives à la liberté d'information

Si la loi fédérale sur la liberté d'information est la mieux connue, il faut savoir que les cinquante Etats du pays ont des lois plus ou moins équivalentes qui s'appliquent aux documents et aux archives de leur administration publique. Ceci dit, la loi fédérale incarne les aspects les plus saillants des textes en vigueur dans les Etats.

La loi fédérale sur la liberté d'information stipule que certaines catégories de documents doivent être systématiquement mises à la disposition du public et placées dans les salles publiques de lecture. Ces documents regroupent les textes réglementaires des ministères et des organismes publics, les décisions définitives relatives au règlement de recours administratifs et les guides et manuels pertinents qui touchent directement le public. Le Congrès

souhaitait ainsi éviter que les fonctionnaires fédéraux n'invoquent l'application de « lois secrètes » et garantir à quiconque le droit d'examiner les règles régissant l'exercice du pouvoir par ces mêmes responsables.

Au minimum, la loi exige que les normes appliquées par les hauts responsables soient accessibles au public. Toute norme juridique visant à restreindre le pouvoir discrétionnaire doit être connue. De fait, si ces normes restaient dans l'obscurité, on aurait du mal à croire qu'elles puissent véritablement limiter le pouvoir des responsables.

Dans la loi sur la procédure administrative, le Congrès a voulu faire en sorte que les individus et les groupes aient connaissance des règles qui gouvernent la conduite des affaires publiques et qu'ils aient l'occasion d'exprimer leurs observations à ce sujet. Les organismes désireux d'adopter de nouveaux textes réglementaires doivent d'abord les publier au « Federal Register », journal officiel qu'on peut consulter en bibliothèque ou auquel on peut s'abonner. En outre, ils doivent publier des informations sur leur mode d'organisation et leur fonctionnement afin que le public sache comment procéder pour leur demander, le cas échéant, de procéder à d'éventuelles rectifications.

Tous les autres documents et archives des institutions fédérales sont considérés comme faisant partie du domaine public et doivent être remis sur demande. La loi fédérale relative à la liberté d'information établit la présomption que tout individu a le droit de consulter des documents des institutions fédérales. Les personnes qui en demandent un exemplaire ne sont pas tenues d'expliquer pourquoi elles souhaitent ces documents ni la manière dont elles comptent les utiliser.

La loi fédérale sur la liberté d'information prévoit neuf exceptions à l'obligation de divulgation, lorsqu'il s'agit de documents : 1) classés secrets dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère ; 2) qui sont apparentés à des guides ou à des directives à usage interne qui portent sur des stratégies coercitives et dont la divulgation favoriserait le contournement de la loi ; 3) dont la divulgation est spécifiquement interdite par d'autres lois ; 4) qui contiennent des informations confidentielles ou des informations commerciales ou financières protégées ; 5) qui sont protégés dans le cadre d'une procédure judiciaire ; 6) dont la mise en circulation constituerait une atteinte manifestement injustifiée à la vie privée ; 7) qui ont été compilés aux fins d'application de la loi et dont il serait raisonnable de penser que la divulgation pourrait causer un préjudice ; 8) qui sont en la possession d'institutions financières ou qui ont un rapport avec la surveillance d'institutions financières par un organisme chargé de réglementer ou de superviser ce genre d'établissements ; 9) qui contiennent des renseignements géophysiques et géologiques relatifs aux puits de pétrole.

Les tribunaux interprètent ces exceptions de manière restrictive et en faveur de la divulgation des documents pertinents. Ils renvoient avec plus de rigueur les décisions administratives qui refusent la divulgation des documents sollicités que celles qui ont trait à tout autre sujet. Dans la plupart des cas, ces exceptions autorisent un organisme public, sans pour autant l'y contraindre, à conserver les documents qui entrent dans l'une des catégories susmentionnées. (Le président Clinton et la ministre de la justice, Mme Janet Reno, ont donné pour instructions aux organismes fédéraux de n'invo-

quer ces exceptions qu'au cas où ils seraient capables de démontrer que la divulgation de documents protégés nuirait à l'intérêt public.) Les deux grands exemples dans lesquels il faut faire jouer les exceptions concernent les informations relatives à la sécurité nationale et les documents dont la divulgation constituerait une invasion de la vie privée.

La responsabilité politique repose sur le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association. Ces droits permettent aux citoyens de s'organiser, de défendre les causes qui leur sont chères et de contester les décisions prises par le gouvernement qui les représente; ainsi leur donnent-ils les moyens de mettre en branle des changements politiques. Dans l'arène politique, l'absence d'informations sur les mesures en cause mine la crédibilité de la personne qui s'exprime et, partant, dévalorise le droit à la parole. En l'absence d'informations sur les décisions gouvernementales et sur leurs retombées, le droit à la liberté d'association a également moins de raison d'être.

De même, la responsabilité juridique, qui s'exerce à travers les actions en justice, ne saurait exister en l'absence d'informations sur les politiques et pratiques gouvernementales. Par exemple, l'obtention de documents en vertu de la loi fédérale sur la liberté d'information a été à l'origine d'un certain nombre de démarches ayant abouti à la condamnation de la conduite de hauts responsables qui empiétait sur les droits civiques des citoyens américains.

La révolution électronique porte en elle le germe de l'accès accru des citoyens aux informations dont les pouvoirs publics sont en possession et celui du renforcement du rôle des pouvoirs publics en matière de dissémination

des informations. La loi de 1996 relative à la liberté d'information à l'ère électronique vise précisément à promouvoir ces deux objectifs. Les salles publiques de lecture sont censées devenir des salles « virtuelles » de lecture, à la portée de quiconque possède un ordinateur et un modem. Les organismes publics sont tenus de prévoir l'accès électronique aux documents les plus fréquemment demandés ou qui seraient susceptibles d'intéresser éventuellement certaines personnes. Le jour n'est plus où certains documents et certaines archives doivent faire l'objet d'une demande particulière; ils sont disponibles sous forme électronique au site des organismes compétents en la matière. En outre, certains organismes acceptent que la demande de documents et d'archives non visés dans cette catégorie soit faite par voie électronique et c'est souvent par voie électronique aussi qu'ils acheminent les documents sollicités.

Point plus important encore, la loi sur la liberté d'information à l'ère électronique améliore considérablement les mécanismes de l'accès, dans la mesure où elle met en relief le rôle des pouvoirs publics en tant qu'agent de la dissémination de l'information. Un grand nombre de documents et de banques de données publics sont disponibles sur l'Internet. A l'échelon fédéral, le pouvoir exécutif s'emploie à améliorer l'accès aux sites des organismes fédéraux. (A titre d'exemple, le site Internet « www.firstgov.gov » donnera prochainement la liste de tous les sites du gouvernement fédéral sur lesquels il suffira de cliquer pour y avoir accès.)

D'autres lois relatives à l'ouverture des institutions fédérales

Un certain nombre d'autres lois relatives à la transparence dans la conduite des affaires de l'Etat fédéral offrent des moyens supplémentaires de comprendre et d'évaluer le comportement des agents publics. Ces lois regroupent la loi d'ouverture de l'administration fédérale («Sunshine in Government Act»), la loi sur les comités consultatifs fédéraux («Federal Advisory Committee Act»), la loi sur l'éthique dans les institutions fédérales («Ethics in Government Act»), la loi sur la protection des dénonciateurs («Whistleblower Protection Act») et la loi sur la protection des renseignements personnels («Privacy Act»). Exception faite de la loi sur les comités consultatifs fédéraux, la plupart des Etats sont dotés de dispositions analogues à ces lois fédérales. D'ailleurs, la loi d'ouverture de l'administration fédérale et les dispositions de la loi sur l'éthique dans les institutions fédérales relatives à la divulgation des données financières publiques se sont inspirés de lois d'Etats fédérés.

La loi d'ouverture de l'administration fédérale que les réunions d'organes collégiaux, tels les commissions et les conseils comptant au moins deux membres, doivent être ouvertes au public. Le public doit être préalablement informé de la tenue de ces réunions, dont les dates doivent être publiées au «Federal Register», et le procès-verbal et autres comptes rendus des délibérations doivent également être portés à la connaissance du public. La loi stipule, sous réserve des exceptions plus ou moins analogues à celles de la loi sur la liberté d'information, que les délibérations des groupes d'individus responsables des organes collégiaux doivent

être assujetties à l'examen minutieux du public. A l'instar de celles qui sont énoncées dans la loi fédérale sur la liberté d'information, ces exceptions font l'objet d'une interprétation restrictive.

Les raisons à l'appui de l'ouverture des réunions au public rappellent celles qui sont avancées pour justifier l'accès aux documents et aux archives publics. De fait, la loi d'ouverture de l'administration fédérale et les lois analogues des Etats, avec leur allusion aux rayons du soleil («sunshine»), tirent leur nom d'une célèbre citation d'un ancien magistrat de la Cour suprême, Louis Brandeis, lequel se plaisait à rappeler qu'il n'y avait pas «de meilleur désinfectant que les rayons du soleil».

La loi fédérale qui prescrit l'ouverture des réunions au public s'applique au pouvoir exécutif fédéral. Les délibérations des deux autres pouvoirs sont pareillement soumises à l'examen du public. Un assortiment de dispositions tirées du droit constitutionnel et de la «common law» stipulent que les procès au pénal et au civil doivent être ouverts au public. De nombreux tribunaux ont étendu ce principe aux décisions et aux ordonnances prises ainsi qu'aux documents à leur appui. En outre, les débats de la Chambre des représentants et du Sénat sont ouverts au public. En vertu des règles de procédure, le public peut également assister à la plupart des audiences de ces deux chambres et à de nombreuses délibérations des commissions.

De même que la loi d'ouverture de l'administration fédérale s'applique aux délibérations des organes collégiaux, tels les conseils ou les commissions, la loi sur les comités consultatifs fédéraux régleme les comités consultatifs auxquels siègent de simples citoyens. Ces

comités donnent des avis aux pouvoirs publics en vue de la formulation de normes et de procédures officielles. L'un des principaux aspects de leur mode de fonctionnement concerne la tenue de séances publiques, préalablement annoncées au «Federal Register». En outre, cette loi prescrit l'accès aux informations relatives à la composition des membres de ces organismes, à leurs activités et à leurs décisions. Au vu du rôle important qu'ils peuvent jouer dans la prise de décisions par les pouvoirs publics, leurs activités doivent être mises à la portée du grand public afin que celui-ci soit en mesure de leur demander des comptes.

De même, les raisons qui sous-tendent les lois relatives à l'ouverture des institutions s'appliquent à la loi sur la protection des dénonciateurs. Cette loi protège contre toutes formes de représailles les fonctionnaires fédéraux qui dénoncent soit le comportement d'agents publics lorsqu'ils ont des raisons de penser que ce comportement dénote une violation de la loi, d'une règle ou d'un règlement, soit un gaspillage flagrant de fonds, des irrégularités patentes de gestion, un abus de pouvoir ou encore un danger précis et important de nature à compromettre la santé et la sécurité publiques. A l'instar des autres lois relatives à l'obligation de transparence, celle qui protège les dénonciateurs garantit l'exercice constructif du droit à la liberté d'expression et d'association — fondement même de la responsabilité politique — pour les personnes qui ont des révélations à faire.

La protection des dénonciateurs justifie la liberté d'expression. Le moment choisi pour révéler certains faits importe autant que la décision de les rendre publics. La protection des dénonciateurs favorise non seulement la

divulcation d'informations, mais aussi leur divulgation au moment opportun. Comme ils sont en mesure de dévoiler certaines informations et de déjouer les tentatives de dissimulation, les individus qui prennent sur eux d'être les gardiens de la morale font des révélations à un moment où l'on peut intervenir de manière constructive. La liberté d'expression fait plus que protéger le droit d'émettre des critiques ; elle garantit également le droit de recourir aux procédures démocratiques pour tenter de modifier l'action et les règles de conduite des pouvoirs publics. La protection des dénonciateurs complète les lois relatives à la liberté d'information dans la mesure où elle garantit l'accès à des informations importantes avant même qu'il ne vienne à l'idée de tiers de réclamer tel ou tel document.

La loi sur la protection des renseignements personnels assure l'accès du public à des documents et à des archives des institutions fédérales. Une personne peut invoquer cette loi lorsqu'elle veut consulter les documents ou les archives qui la concernent et qui sont accessibles à partir de divers critères d'identification, tel un nom ou un numéro de sécurité sociale. Toute personne a le droit d'examiner les documents qui la concernent et, dans certains cas, elle peut demander que des corrections ou des modifications y soient apportées. Les tribunaux veillent au respect du droit qu'ont les individus d'avoir accès aux renseignements les concernant et de chercher à les faire modifier le cas échéant. Ainsi les personnes sont-elles en mesure de vérifier si l'administration est fidèle à ses obligations en vertu de cette loi, ce qui est le cas si les dossiers ne contiennent pas d'inexactitudes et qu'ils sont à jour, pertinents et complets. D'autre part, la loi

sur la protection des renseignements personnels réglemente les moyens à la disposition des organismes pour acquérir, maintenir, protéger, utiliser et disséminer de tels renseignements.

La loi sur l'éthique dans les institutions fédérales astreint les parlementaires, les juges fédéraux et certains hauts responsables de l'exécutif, fonctionnaires y compris, à dévoiler les informations financières les concernant et à les mettre à la disposition du public. Ainsi sont-ils tenus de révéler l'origine de certains de leurs revenus, par exemple ceux qui proviennent de dividendes, d'intérêts, de loyers et de plus-values, en indiquant simplement un ordre de grandeur; en revanche, d'autres formes de revenus, tels les honoraires, doivent faire l'objet d'une déclaration plus précise. Les personnes visées par cette loi doivent également communiquer la liste des cadeaux qu'elles reçoivent ainsi que la valeur de leurs biens et le montant de leurs dettes. Les dispositions de la loi revêtent un caractère complexe et certaines divulgations, notamment en ce qui concerne les biens, ne sont pas assujetties à une grande rigueur. Il n'empêche que le public a accès à une quantité importante de renseignements sur le patrimoine de ces hauts responsables.

Le Congrès a justifié ces atteintes à la vie privée par la nécessité de rassurer le public sur l'intégrité des hauts responsables. Les simples particuliers peuvent examiner tous ces renseignements pour s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts entre les devoirs de leurs gouvernants et leurs intérêts financiers personnels. La divulgation publique de ces renseignements constitue un facteur de poids sur le plan de l'obligation qu'ont les agents publics de rendre compte aux citoyens au service desquels ils se sont engagés.

L'accès à l'information et le respect de la vie privée

Les lois relatives à la divulgation des données financières illustrent on ne peut plus clairement le conflit qui existe entre l'accès à l'information et le respect de la vie privée, mais toutes les lois sur l'ouverture des institutions y parent. L'exemple de la loi fédérale sur la liberté d'information le montre bien. Une grande partie des informations contenues dans les documents détenus par l'administration ne proviennent pas de l'administration elle-même: elles lui sont généralement remises par des tiers. De surcroît, les informations qui sont recueillies par l'administration peuvent concerner les activités ou les caractéristiques de particuliers. Dès lors, il est raisonnable de penser qu'un grand nombre de documents et de dossiers détenus par l'administration contiennent une quantité importante de renseignements susceptibles de compromettre la vie privée des Américains.

La loi sur liberté d'information règle le conflit entre l'accès à l'information et le respect de la vie privée en autorisant l'administration à conserver pour elle seule les documents dont la divulgation constituerait une atteinte manifestement injustifiée à la vie privée. Cette exception protège donc la vie privée tout en respectant le droit d'accès à la documentation dont l'examen révèle les activités de l'administration; en effet, l'exception ne joue que lorsque la divulgation d'informations constituerait une atteinte manifestement injustifiée à la vie privée. Au vu du lien qui existe entre la loi sur la liberté d'information et la loi sur la protection de renseignements personnels, la plupart des autorités considèrent que les informations dont la mise en circulation serait préjudiciable à la vie privée tel que le prévoit l'une des excep-

tions à cette première loi seraient également protégées en vertu de la seconde. On constate donc que les responsables fédéraux n'ont pas le pouvoir de divulguer les documents qui sont visés par cette exception.

On peut craindre que la révolution électronique ne vienne bousculer l'équilibre délicat entre l'accès à l'information et le respect de la vie privée. De fait, la facilité avec laquelle on peut se procurer des informations sur le réseau Internet et le rôle des pouvoirs publics en tant qu'agent de la dissémination de l'information pourraient bien accroître le risque d'atteintes à la vie privée. D'aucuns soutiennent que la loi sur la liberté d'information à l'ère électronique affaiblit les mécanismes juridiques et concrets de protection de la vie privée. Le règlement législatif du conflit entre le respect de la vie privée et l'accès à l'information est subordonné à l'examen minutieux de l'ampleur de la protection accordée à la vie privée d'une part, et des arguments en faveur de l'accès à l'information d'autre part. Or les perspectives de règlement pourraient bien s'estomper si le conflit semble se résumer à un choix entre des valeurs irréductibles.

Par ailleurs, l'accès à l'information et le respect de la vie privée représentent des composantes importantes de la responsabilité démocratique. La protection de la vie privée fait que les individus sont libres de s'exprimer ou de ne pas le faire et qu'ils peuvent choisir de s'exprimer différemment suivant le lieu et le moment auxquels ils choisissent de s'exprimer; à ce titre, la protection de la vie privée renforce la liberté d'expression. De surcroît, la protection de la vie privée s'inscrit dans le droit fil de la liberté d'association. Par exemple, lorsque le mouvement en faveur des droits civiques battait

son plein dans le sud des Etats-Unis, vers les années 1960, l'obligation de divulguer la liste des membres de l'association nationale militant pour les droits des personnes de couleur (la NAACP) aurait découragé les gens d'y adhérer et, partant, porté atteinte à la liberté d'association, l'un des fondements de la responsabilité politique.

Dans son livre « Privacy and Freedom » (Vie privée et liberté), M. Alan Westin met en relief le lien entre l'accès à l'information et le respect de la vie privée dans les régimes démocratiques. Il va d'ailleurs jusqu'à définir la démocratie et l'autoritarisme en fonction de la politique d'information. Dans les régimes autoritaires, l'Etat glane comme il le souhaite toutes sortes de renseignements sur les activités de ses citoyens et limite considérablement les moyens qu'ont ces derniers de se renseigner sur son action. Dans une démocratie, en revanche, le droit qu'a l'Etat d'obtenir des renseignements sur ses citoyens se trouve considérablement limité, alors que la population dispose de beaucoup de moyens pour s'informer sur les activités des pouvoirs publics. Loin d'être en situation inexorablement conflictuelle, l'accès à l'information et le respect de la vie privée sont intimement liés à l'obligation de rendre compte qui est le propre d'une démocratie.

La loi sur la performance et les résultats de l'administration fédérale (GPRA)

La loi sur la performance et les résultats de l'administration fédérale (Government Performance and Results Act ou GPRA) de 1993 est destinée à rendre ces institutions plus responsables en mesurant les résultats des programmes et des services de tous les ministères et de tous les organismes de l'Etat fédéral. Elle vise aussi à améliorer l'efficacité des programmes en accordant une plus grande importance aux résultats, à la qualité des services et à la satisfaction des administrés.

Par exemple, est-ce que le programme mis en œuvre par un organisme chargé de veiller à la sécurité alimentaire accroît réellement cette sécurité? Si c'est bien le cas, de quelle façon et dans quelle mesure? C'est là le genre d'évaluation pratique prévue par la GPRA.

En vertu de cette loi, les ministères et les organismes de l'Etat fédéral ont l'obligation d'élaborer des plans stratégiques pluriannuels, des plans annuels de performance et des rapports annuels de

performance. Le Government Accounting Office (GAO) évalue tous les plans tant des ministères que des organismes indépendants.

Les premiers rapports de performance exigés par la loi ont été soumis le 31 mars 2000. Il est donc encore trop tôt pour savoir l'ampleur des effets de cette loi. Toutefois, on s'attend à ce que les parlementaires puissent prendre de meilleures décisions grâce aux informations plus objectives portant sur l'efficacité des programmes et des dépenses de l'Etat fédéral. Ces informations devraient aussi permettre d'améliorer la gestion des ministères et des organismes publics.

Le rôle des observateurs indépendants dans une démocratie

Robert Schmuhl

La présence d'observateurs indépendants et extérieurs au gouvernement revêt une importance fondamentale dans toute société qui subordonne la conduite des affaires publiques à l'obligation de rendre des comptes au peuple. Dans l'article ci-après consacré à certains groupes de vigilance américains — à la presse et à des organisations non gouvernementales — le professeur Robert Schmuhl, qui est à la tête du Programme John W. Gallivan dans les domaines du journalisme, de l'éthique et de la démocratie de l'université Notre-Dame, jette un regard sur le passé et examine les phénomènes récents qui donnent aux citoyens américains des moyens sans précédent de surveiller leur gouvernement.

DANS SON OUVRAGE «De la Démocratie en Amérique», qui mérite amplement sa réputation d'être l'analyse des Etats-Unis la plus pénétrante et la plus durable, Alexis de Tocqueville affirme sa conviction, fondée sur l'observation des effets d'une presse libre, selon laquelle la liberté de la presse dans le monde moderne constitue l'élément principal, voire constitutif, de la liberté. Il ajoute que la liberté d'association à des fins politiques ne connaît pas de limites aux Etats-Unis.

Ayant beaucoup voyagé et possédant un sens aigu de l'observation, cet écrivain et homme politique français du XIX^e siècle saisit facilement les liens qui unissent la liberté de la presse et la liberté d'association à des fins politiques. Depuis les années 1960 et 1970, et parallèlement à l'évolution de l'attitude des journalistes vis-à-vis du gouvernement, dans le sens où celui-ci fait maintenant l'objet d'enquêtes très minutieuses, les associations de citoyens et les organisations non gouvernemen-



Robert Schmuhl

tales se multiplient dans tout le pays: elles s'érigent en observateurs et en juges de la conduite des affaires publiques et des individus qui en sont chargés, pour avoir été soit élus, soit nommés à cet effet.

Un certain nombre de groupes, dont « Common Cause », « Public Citizen » et le « Center for Public Integrity » ont fait de l'activité de nos gouvernants — ou de leur inactivité, le cas échéant — le cœur de leur mission, voire leur raison d'être. Ils communiquent les résultats de leurs travaux à leurs adhérents et ils les diffusent dans la presse d'information et sur les ondes pour que ceux-ci soient portés à la connaissance du grand public. Dès lors, les responsables de l'Etat fédéral, des Etats fédérés et des collectivités locales sont surveillés de façon constante comme ils ne l'ont encore jamais été.

Le rôle des groupes de vigilance dans la mobilisation du public

L'association « Common Cause », qui a été fondée en 1970 et qui compte aujourd'hui plus de 250 000 adhérents, se targue d'obliger les élus à rendre des comptes au peuple. Déterminée à faire respecter les règles fondamentales d'éthique dans la politique et dans la conduite des affaires publiques, cette association (qui emploie une cinquantaine de personnes à Washington) a contribué à inciter le Congrès à entreprendre l'examen de mesures portant sur la réforme du financement des campagnes électorales présidentielles, sur la transparence des institutions afin d'obliger les responsables à débattre publiquement — et non à huis clos — les affaires publiques, sur la suppression de la pratique autorisant les parlementaires à accepter des cadeaux et des honoraires généreux de la part de groupes d'intérêts particuliers et sur l'obligation faite aux groupes de pression qui cherchent à influencer le travail du législateur ou l'action des pouvoirs publics de divulguer toutes sortes d'informations.

Alors que « Common Cause » vise la réforme politique et du gouvernement, l'association « Public Citizen » s'est fixé, elle, un champ d'action plus vaste. Fondée en 1971 par M. Ralph Nader, le gourou de la défense du consommateur, cette association veille aux questions qui touchent directement les consommateurs, notamment en ce qui concerne la salubrité des produits alimentaires et pharmaceutiques, les soins médicaux et les économies d'énergie. Mais elle s'est aussi donné une antenne, « Congress Watch », qui surveille les responsables du gouvernement et des grandes sociétés de manière à les rendre comptables de

leurs actions et qui suit de près la réforme du financement des campagnes électorales ainsi que le dossier de l'éducation publique, en n'hésitant pas à mobiliser les médias. M. Nader et ses collaborateurs ont joué un rôle clé dans l'adoption de la loi portant création de l'Inspection du travail et de la commission du contrôle de la sécurité des produits.

Dans un esprit quelque peu différent, le « Center for Public Integrity », fondé en 1990, associe les méthodes des sciences politiques et les techniques des enquêtes-reportages pour s'acquitter de sa mission, laquelle consiste à faire des recherches sur divers sujets, notamment les contributions financières de caractère douteux qui sont versées aux candidats dans le cadre des campagnes électorales présidentielles et législatives, les dangers de la non-réglementation des insecticides et l'érosion du droit à la protection de la vie privée consécutivement à l'amélioration des techniques d'information. Cette association présente ensuite ses conclusions dans des rapports rendus publics et dans des comptes rendus d'études qui peuvent être aussi volumineux qu'un livre. Ce qui la distingue, c'est la place qu'elle accorde aux enquêtes-reportages et les liens qu'elle a noués avec des journaux importants. Ainsi l'analyse qu'elle a faite des contributions électorales versées aux membres de l'Assemblée générale de l'Indiana a-t-elle présentée au grand public dans le cadre d'une série d'articles parus en 1996 dans le quotidien « The Indianapolis Star » aussi bien que dans des reportages étalés sur une semaine et diffusés sur une chaîne locale de télévision.

Dans ces cas comme dans d'autres, un comité indépendant de surveillance aide les grands organes d'information à informer le

public en mettant à leur disposition les fruits de leurs travaux souvent très poussés. A notre époque où des organes d'information se plaignent de ne pas avoir les moyens d'enquêter à fond sur des sujets complexes, l'action du « Center for Public Integrity » vient à point nommé puisqu'il communique aux médias les résultats de ses propres enquêtes aux fins de diffusion dans le grand public. Dès lors, les organes d'information et le « Center for Public Integrity » atteignent leurs objectifs communs, et les citoyens américains en sont les grands gagnants.

Le rôle de la presse dans la surveillance des pouvoirs publics

En 1836, vers la fin de ses jours, James Madison écrivit dans une lettre: « Un peuple qui entend se gouverner lui-même doit s'armer du pouvoir que confère le savoir. » Le quatrième président des Etats-Unis, et l'un des rédacteurs de la Constitution, n'aurait jamais pu imaginer que les sources d'information soient un jour si nombreuses que l'acquisition du savoir qui confère le pouvoir exige un effort sans précédent.

S'il est aujourd'hui relativement aisé d'avoir accès à des informations et à des documents concernant la politique et le gouvernement, le fait est que ces renseignements sont si volumineux que leur assimilation tient de la gageure pour l'Américain moyen, susceptible d'être dépassé par l'ampleur de la tâche. Les médias présentent un tel éventail de messages que la plupart des gens sont contraints de fournir un effort personnel et délibéré pour s'informer. Maintenant que les informations jaillissent de toutes parts, que ce soit sur les ondes, dans la

presse écrite ou dans le cyberspace, on ne peut plus définir un tronc commun d'informations sur la vie civique.

Non que la population délaisse les médias depuis quelques années, loin de là. C'est tout simplement que le choix dans ce domaine est si grand qu'elle prête moins attention aux sources traditionnelles. Dès lors, les Américains qui veulent suivre les affaires publiques doivent faire preuve de plus d'initiative qu'autrefois pour se documenter. Les électeurs qui prennent leur devoir au sérieux se trouvent ainsi dans l'obligation de se tourner vers des sources spécialisées dans les informations politiques et la politique gouvernementale lorsqu'ils s'interrogent sur la façon dont ils devraient voter ou sur les moyens d'influencer, voire de changer, la politique suivie sur des questions d'intérêt général. La multiplicité des sources d'information fait que les données à maîtriser poussent comme du chiendent. Or si on ne les maîtrise pas, on risque de se laisser déborder par une surcharge d'informations et d'être dans l'embarras quand on doit prendre une décision.

Pour surmonter ces difficultés, il faut voir les choses dans leur contexte et être conscient des limites des médias en tant que source unique d'information. Comme le dit un jour le célèbre journaliste et auteur américain Walter Lippman, «la presse ne saurait se substituer aux institutions. Elle est comme le faisceau lumineux d'un projecteur qui balaie constamment une certaine étendue, en éclairant successivement divers coins obscurs. Les hommes ne peuvent pas faire le travail du monde s'ils n'ont que cette source de lumière. Ils ne peuvent pas gouverner la société par à-coups, au gré des accidents de parcours. Mais lorsque leurs actions sont éclairées par eux d'une

lumière constante, et à cette condition-là seulement, la presse, en braquant ses feux sur eux, peut révéler une situation suffisamment intelligible pour que le peuple prenne des décisions.»

Le premier devoir du citoyen, c'est précisément d'éclairer «d'une lumière constante» les différents niveaux de gouvernement pour en discerner les forces et les faiblesses. De là découlent l'action individuelle et l'action collective visant à corriger ou à améliorer divers aspects de la politique et de la conduite des affaires publiques.

Plus spécialement depuis les années 1960 et 1970, les journalistes américains manifestent une tendance marquée à l'antagonisme dans la façon dont ils couvrent les affaires publiques. La guerre du Vietnam et le scandale du Watergate n'ont pas seulement ébranlé la confiance des électeurs dans leur gouvernement. Ces deux événements ont aussi contraint les médias et le public à mettre en doute la véracité du gouvernement et de ses responsables, ce qui explique le quasi-acharnement des journalistes qui couvrent les affaires publiques et les activités des gouvernants à tous les échelons du gouvernement. En particulier, le suivi du Watergate et du gouvernement de Richard Nixon par deux journalistes du quotidien «The Washington Post», MM. Bob Woodward et Carl Bernstein, a transformé le génie du journalisme; on lui doit les enquêtes et les analyses méticuleuses que l'on connaît aujourd'hui.

Ce qui a changé en outre, hormis l'agressivité des reportages dans le style de MM. Woodward et Bernstein, c'est l'environnement des nouvelles aussi bien que la profusion des organes de radiodiffusion et des sites Internet.

Chaque point d'origine de l'information a besoin d'un approvisionnement constant de nouvelles, ce qui incite bien évidemment les médias à veiller au grain. La question de savoir si ces diverses institutions s'acquittent convenablement de leur rôle est largement débattue tant dans les milieux du journalisme qu'en dehors, mais le fait est qu'il faut comprendre le nouveau génie du journalisme et l'environnement dans lequel il baigne aujourd'hui pour saisir la relation qui existe entre le gouvernement et la presse d'information.

Au cours des trente dernières années, parallèlement à la prolifération des sources d'information et à l'acharnement accru des journalistes, les pouvoirs publics à tous les niveaux sont devenus plus sensibles à l'opinion que le public se fait de leur action. Les grands dossiers de l'actualité sont présentés sous tellement d'angles qu'il est de plus en plus difficile de se former une opinion motivée, sur la base de faits exacts et interprétés avec impartialité. Lors d'une récente conférence, un journaliste bien connu de la chaîne de télévision ABC, M. Ted Koppel, a exposé la situation dans les termes suivants : « Il y a au moins deux sortes d'ignorance extrême. Pendant des siècles, nous nous sommes heurtés à la première : une ignorance qui couvrait le monde, tel un nuage noir ; une ignorance qui existe dans le vide, faute d'informations. La seconde sorte relève d'un phénomène plus récent et qui se présente sous la forme d'un paradoxe. Cette seconde forme d'ignorance existe dans un monde d'anarchie électronique, où les informations sont si abondantes que l'esprit ne sait pas ce qu'il doit croire. L'information ne débouche pas nécessairement sur la connaissance ; et la connaissance, à elle seule, suffit rarement à produire la sagesse. »

Dans ce nouvel environnement de l'information, maintenant que les gouvernants s'évertuent à communiquer les raisons qui les poussent à prendre telle ou telle mesure d'intérêt général, les tensions entre tous les niveaux des pouvoirs publics et la presse d'information sont inévitables. Le premier amendement à la Constitution, qui garantit le libre exercice d'une religion, la liberté de la parole et de la presse, et le droit qu'a le peuple d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de ses griefs, sert à la fois de bouclier et d'épée aux journalistes qui suivent la conduite des affaires publiques.

L'année 1971 fut marquée par un conflit plus que symbolique entre le gouvernement et la presse, à l'époque où le président Richard Nixon tentait de bloquer la publication de documents relatifs à l'intervention des Etats-Unis au Vietnam. Baptisée « the Pentagon Papers Case », cette affaire constitue la première fois que le gouvernement fédéral ait tenté de censurer deux grands journaux, en l'occurrence le « New York Times » et le « Washington Post », en arguant qu'ils compromettaient la sécurité nationale.

Or, par six voix contre trois, la Cour suprême interdit au gouvernement de restreindre la presse, et les fameux « Pentagon Papers » furent publiés. Cette affaire mémorable, tranchée quand la guerre du Vietnam battait son plein et qui opposait le président des Etats-Unis à deux grands noms de la presse d'information, fut saluée comme une victoire fondamentale du journalisme dans les relations entre la presse et le gouvernement. Trente ans plus tard, la réaffirmation du premier amendement par la Cour suprême continue d'enhardir la presse.

Une surveillance sans relâche

Dans son second discours d'investiture, Thomas Jefferson tint ces propos : « L'artillerie de la presse est maintenant dirigée contre nous, armée avec tout ce qu'elle peut concevoir ou oser de licencieux. » Or au début de sa carrière, il disait que s'il lui fallait choisir « entre un gouvernement sans journaux et des journaux sans gouvernement », il n'hésiterait « pas un instant » à préférer le premier terme de l'alternative.

Ces deux points de vue discordants comportent plusieurs leçons toujours pertinentes pour quiconque tente de comprendre la relation entre le gouvernement et le journalisme ou, d'une façon plus générale, les rapports entre le gouvernement et les groupes de vigilance qui insistent sur l'obligation de rendre compte dans la conduite des affaires publiques.

Dans un premier temps, Jefferson prit conscience de la valeur des journaux pour l'auto-gouvernement et la liberté des citoyens ; mais une fois président, il s'aperçut que les activités et les critiques des journalistes l'empêchaient de gouverner comme il l'entendait. Il ne fut ni le premier ni le dernier hôte de la Maison-Blanche à vociférer contre le traitement que lui réservait la presse.

Mais ce sont précisément les plaintes de Jefferson, et celles de tous les autres hauts responsables au fil des ans, qui nourrissent le feu de ceux qui veillent à informer le public. La crainte que l'Etat n'empiète sur les libertés de l'individu a toujours été une caractéristique typiquement américaine. De fait, les fondateurs des Etats-Unis établirent trois pouvoirs — l'exécutif, le législatif et le judiciaire -, lesquels ont proliféré à l'échelon national, des Etats et des collectivités locales, comme l'atteste l'exis-

tence de mécanismes de « freins et contrepoids » qui tendent à atténuer la séparation des pouvoirs et à éviter ainsi la prédominance de l'un d'entre eux. Officieusement, mais ce n'en est pas moins remarquable, la presse d'information, les groupes de défense de l'intérêt général et les électeurs — agissant seuls ou collectivement — surveillent ce qui se passe au gouvernement et tentent d'apporter des changements ou des corrections lorsqu'ils leur semblent nécessaires. Par leur action au quotidien et leurs activités aux multiples facettes, ces groupes de vigilance — qui obligent les pouvoirs publics à rendre des comptes à la nation et à lui être fidèles — aident les Etats-Unis à persévérer dans la voie sans fin d'une démocratie plus représentative et plus réfléchie.

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

La loi sur la protection des dénonciateurs

Récemment, un membre de notre équipe de rédaction, M. David Pitts, s'est entretenu avec M. Thomas Devine, qui est à la tête du service juridique du Government Accountability Project (GAP), association indépendante à but non lucratif qui défend les droits des fonctionnaires dénonçant des activités illicites ou nuisibles de leur administration.

M. PITTS : En quoi consiste la loi de 1989 sur la protection des dénonciateurs et pourquoi a-t-elle été adoptée ?

M. DEVINE : C'est une loi fédérale qui adapte la protection du premier amendement à la Constitution des Etats-Unis relatif à la liberté de la parole à l'intention des fonctionnaires qui divulguent des abus de la confiance du public. Elle protège également les révélations concernant les abus de pouvoir, les gaspillages excessifs, les irrégularités patentes de gestion ou des dangers importants et spécifiques pour la santé ou la sécurité du public.

Le Congrès a voté cette loi dans le cadre d'un mandat unanime et bipartite de « bon gouvernement ». En fait, les principaux auteurs de cette loi ont expliqué qu'elle aurait tout aussi bien pu être appelée « loi sur la protection des contribuables ». Et ceci contribue à expliquer pourquoi la loi a été votée à l'unanimité en 1989 et renforcée en 1994 — également à l'unanimité. Le Congrès vote rarement à l'unanimité des lois importantes, et encore moins souvent à deux reprises.



Thomas Devine

M. PITTS : Comment la loi a-t-elle été renforcée en 1994 ?

M. DEVINE : Les amendements de 1994 ont étendu la portée de la loi de façon à vider de leur substance des arrêts des tribunaux qui avaient interprété la loi d'une façon qui menaçait de la rendre inefficace.

M. PITTS : Pourquoi était-il nécessaire d'adopter une telle loi alors qu'il existe un premier amendement à la Constitution ?

M. DEVINE : Le premier amendement, qui peut être invoqué par tous les citoyens, permet de s'exprimer librement sur tout ce qui concerne le gouvernement. Presque tous les droits conférés par la Constitution font l'objet d'une interprétation détaillée par des lois votées par le Congrès. Normalement, ces droits sont essentiellement des déclarations très générales de principes. Nous comptons généralement sur le Congrès pour donner de la substance à de tels principes et mettre en œuvre ces valeurs au moyen de lois créant des limites plus tangibles sur lesquelles les citoyens peuvent compter et

s'appuyer. Et tel était l'objet de la loi sur la protection des dénonciateurs : appliquer le premier amendement là où il compte le plus pour les fonctionnaires qui souhaitent avoir la possibilité de se comporter en agents du public plutôt qu'en bureaucrates qui se limiteraient à exécuter des ordres. La loi vise la liberté de la parole pour les fonctionnaires fédéraux. Mais elle permet aussi à tous les autres citoyens et aux adjudicataires de marchés publics de faire des révélations concernant des cas de forfaiture ou de prévarication.

M. PITTS : Est-ce qu'il existe des catégories de fonctionnaires fédéraux qui sont exclus de l'application de la loi ?

M. DEVINE : Oui, les fonctionnaires des services du renseignement ou du Bureau fédéral d'enquêtes (FBI) ne sont pas couverts par les dispositions de la loi sur la protection des dénonciateurs ; il en est de même pour le personnel judiciaire et le personnel administratif du Congrès.

M. PITTS : Pourquoi ces catégories ont-elles été exclues ?

M. DEVINE : Les limites d'application de la loi correspondent au champ d'application du régime de la fonction publique et aux règles d'application d'une procédure équitable qui existent depuis la fin du XIX^e siècle pour les fonctionnaires fédéraux dans le cadre de leur garantie d'emploi. Traditionnellement, les fonctionnaires du pouvoir judiciaire et le personnel administratif du Congrès ne bénéficient pas de la protection des règles et des règlements de la Commission de la fonction publique.

Selon moi, tous ces agents publics devraient cependant être inclus dans le champ d'application de la loi sur la protection des dénonciateurs parce que leurs fonctions de service

public sont aussi importantes et parfois mêmes plus délicates que celles de leurs collègues du pouvoir exécutif. Mais telle est la limite du champ d'application de cette loi actuellement.

M. PITTS : Comment évaluez-vous l'efficacité de cette loi depuis sa mise en vigueur et sa révision ?

M. DEVINE : La loi n'a probablement jamais été plus efficace en termes de soutien de l'instance administrative (« Merit Systems Protection Board ») qui est chargée de statuer, en vertu de la loi, sur les plaintes qui lui sont soumises. Elle a montré un engagement sans réserves vis-à-vis des principes du « régime du mérite » sur lesquels cette loi s'appuie, et elle les a appliqués de façon impartiale, ce qui lui a valu le respect de tous les partis.

En outre, la loi est administrée par l'« Office of Special Counsel », qui effectue des enquêtes officieuses en cas de violations du « régime du mérite ». Depuis 1998, cet organisme a considérablement accru la crédibilité dans ce domaine.

Malheureusement, la loi fait l'objet d'interprétations judiciaires hostiles d'un tribunal qui a le monopole des appels en la matière : la Cour fédérale d'appel de circuit. Le Congrès envisage actuellement une nouvelle loi qui permettrait de rendre caducs les arrêts hostiles de cette cour et de donner compétence à d'autres tribunaux de façon à éviter de tels problèmes à l'avenir.

M. PITTS : Pourriez-vous nous donner un ou deux exemples importants du succès de cette loi ?

M. DEVINE : On peut citer comme exemple de l'utilité de la loi sur la protection des dénonciateurs la divulgation du fait que la Commission de réglementation nucléaire n'a

pas fait respecter certaines normes de sécurité publique lors d'activités de construction de centrales. Par exemple, les révélations de dénonciateurs ont causé l'arrêt des travaux de construction dans l'Ohio d'une centrale nucléaire qui était presque terminée parce que les lois sur la sécurité nucléaire avaient été systématiquement ignorées. A l'issue d'enquêtes approfondies déclenchées par les révélations des dénonciateurs, les propriétaires de la centrale nucléaire la transformèrent en une centrale thermique qui fonctionne maintenant en toute sécurité.

Citons comme second exemple la défense du personnel contre des représailles. Un policier travaillant dans un hôpital relevant du ministère des anciens combattants dénonça le comportement raciste et sadique du commissaire de la police locale à l'égard des anciens combattants. Le commissaire congédia le dénonciateur, mais celui-ci fit valoir ses droits et son licenciement fut annulé. Plus tard, le commissaire de police perdit son poste et fut forcé de plaider coupable de divers actes délictueux.

Ce sont là deux exemples de la façon dont cette loi permet aux fonctionnaires et autres agents publics de « commettre » la vérité sans perdre leur emploi. Dans le jargon du « Government Accountability Project », nous disons que les fonctionnaires fédéraux « commettent » la vérité quand ils font une dénonciation parce qu'ils sont souvent traités comme s'ils avaient commis un crime. Ces deux exemples montrent pourquoi certaines personnes prennent de tels risques et pourquoi de telles révélations sont importantes.

M. PITTS : Pensez-vous que la loi sur la protection des dénonciateurs pourrait donner d'aussi bons résultats dans d'autres pays ?

M. DEVINE: Sans aucun doute. Les dénonciateurs sont le facteur humain qui est le talon d'Achille de la corruption bureaucratique. Et les lois sur la liberté de la parole sont des lois sur le « droit de savoir » qui s'adressent non seulement au public, mais aussi aux législateurs et aux hauts fonctionnaires qui sont responsables du bon fonctionnement des institutions du pays.

Dans un sens très réel, les lois sur la protection des dénonciateurs sont cruciales pour les administrateurs car elles leur permettent de recevoir très tôt des avertissements en cas de problèmes et elles leur donnent une sérieuse possibilité de limiter les dommages et d'éviter une catastrophe.

Le Conseil de l'Europe, par exemple, exige que les pays membres adoptent des lois sur la protection des dénonciateurs dans le cadre de sa convention contre la corruption. Et la Convention interaméricaine contre la corruption exige que les pays membres de l'Organisation des Etats américains (OEA) se préparent à adapter leurs textes de loi sur la protection des dénonciateurs pour protéger les personnes qui témoignent contre la corruption.

L'OEA a fait appel à notre association pour qu'elle l'aide à rédiger et à mettre en œuvre des lois types sur la protection des dénonciateurs dans ses Etats membres. Et dans quelques semaines, nous allons participer au lancement d'un programme pilote à cet effet dans cinq pays d'Amérique centrale.

M. PITTS: Quel est votre rôle au GAP et quel est le rôle de votre association ?

M. DEVINE: En tant que directeur du service juridique, je suis le spécialiste des droits des dénonciateurs ; je dirige notre campagne visant à renforcer ces lois et je supervise les affaires

auxquelles nous participons.

Le GAP existe depuis 1977. Nous sommes une association indépendante à but non lucratif dont la mission est de défendre les droits des témoins qui agissent dans l'intérêt public. Nous accomplissons notre mission en donnant des conseils et en représentant des personnes qui essayent de se défendre contre des représailles, tout comme le fait un cabinet d'avocats, mais sans chercher à faire de bénéfices.

Notre deuxième rôle est de réaliser des enquêtes pour aider les dénonciateurs en révélant les dissimulations, en poussant leurs employeurs à rendre des comptes et à corriger les problèmes exposés par des personnes qui exercent leur droit de s'exprimer librement.

Notre troisième rôle consiste à contribuer à la rédaction des lois sur la protection des dénonciateurs aux niveaux des Etats et des collectivités locales. Par exemple, le Congrès a voté des textes de loi dont nous nous étions fait le champion en vue de protéger les salariés des centrales nucléaires et des compagnies aériennes.

Le quatrième rôle du GAP est de publier des ouvrages sur les droits des dénonciateurs : sur ce à quoi les salariés peuvent s'attendre quand ils prennent des risques et comment ils peuvent agir. Nos publications comprennent tant des livres que des articles de recherche, notamment dans le domaine juridique. Par exemple, en 1997, nous avons publié le « Whistleblower's Survival Guide: Courage Without Martyrdom » (Guide des dénonciateurs : courage sans martyre), qui est un guide juridique à l'intention des salariés et qui résume leurs options sur le plan légal. C'est l'aboutissement de vingt ans de leçons apprises au GAP de façon à ce que les futurs dénonciateurs ne souffrent pas autant

que les pionniers qui ont collaboré avec notre association.

L'année dernière, nous avons publié le premier article expliquant tous les détails de la loi sur la protection des dénonciateurs dans la revue de droit administratif de l'« American Bar Association ».

Je voudrais revenir en arrière pendant une minute pour discuter les chances de succès de la protection des dénonciateurs, en particulier dans les pays étrangers. Il ne fait aucun doute que divers pays du monde comprennent maintenant que les témoignages des salariés qui font des révélations dans l'intérêt public sont indispensables.

Aux Pays-Bas, les dénonciateurs sont appelés « sonneurs de cloches », comme ceux qui sonnaient jadis les cloches des églises pour prévenir la population d'un danger imminent. Dans certains pays, ils sont appelés « gardiens de phares », car leurs avertissements sont comparables à ceux qui préviennent les navires de la présence de rochers et d'autres obstacles risquant de les faire sombrer.

Le thème commun est qu'il s'agit de personnes qui, quelles que soient leurs raisons, exercent leur droit de libre expression pour avertir le public de menaces pesant sur la société. Et ils sont les pionniers du changement. Ce sont des salariés qui s'attaquent à la sagesse populaire, qu'elle soit scientifique, politique ou commerciale. Ils empêchent la société de stagner. Et les avantages des dénonciations ne sont nullement limités à une culture ou un type de régime politique particulier. L'information est un préalable essentiel à un exercice responsable de l'autorité, quelle que soit l'idéologie.

L'an dernier, notre association, fidèle à cette

vision des choses, a commencé une activité en faveur de la protection des dénonciateurs en dehors des Etats-Unis. Et cela me ramène à votre question sur la nature de notre travail. Nous jouons essentiellement quatre rôles aussi sur le plan international.

Le premier consiste à fournir une assistance technique aux responsables du secteur public et du secteur privé qui souhaitent lancer des campagnes en faveur de la protection des dénonciateurs dans leurs pays respectifs. Nous avons reçu des demandes d'assistance de l'Afrique du sud, de l'Argentine, de l'Australie, du Canada, de la Corée du Sud, du Royaume-Uni, de la Russie et de la Slovaquie. De nombreuses délégations sont venues à Washington à l'invitation du département d'Etat. A la suite de l'une de ces visites, nous allons faire des présentations au Mexique en septembre pour montrer que les pouvoirs publics peuvent réellement lutter contre la corruption.

La deuxième chose que nous faisons est de nous entretenir avec des représentants d'organisations internationales allant de la Banque mondiale à l'OEA afin de susciter un large accord sur le principe des droits des dénonciateurs, à la fois au sein de ces organisations et à l'extérieur de celles-ci.

La troisième activité du GAP consiste à effectuer régulièrement des recherches juridiques sur la nature et l'ampleur des droits des dénonciateurs dans divers pays. Par exemple, notre site Internet indique les lois en vigueur et les projets de lois sur la protection des dénonciateurs dans tous les continents.

Enfin, nous suivons de près des procès en cours afin de faire considérer la protection des dénonciateurs comme un droit fondamental de l'homme devant des tribunaux tels que la

Commission interaméricaine des droits de l'Homme et la Cour européenne des droits de l'homme. A cet égard, nous venons de commencer de diffuser, sur la page internationale de notre site Internet, des études de cas qui illustrent le besoin de protéger les dénonciateurs à l'étranger.

Nous pensons que les représailles contre les personnes qui s'attaquent à la corruption représentent une violation des droits de l'homme. De plus, la défense des droits de l'homme en général sera considérablement renforcée si les personnes qui critiquent les violations et les abus de pouvoir bénéficient d'une bonne protection.

Tout ceci vise à obliger les pouvoirs publics et les entreprises à rendre des comptes afin de garantir notamment la probité des intervenants dans l'économie de marché et le respect de la société civile, même dans des pays qui ont souvent commis des abus, tels que le Chili. C'est l'un des phénomènes les plus puissants qui se manifestent à l'heure actuelle.

Les dénonciateurs représentent un élément indispensable pour effectuer les contrôles qui permettront d'institutionnaliser l'obligation de rendre compte et de conférer plus de crédibilité aux efforts visant à créer une société civile. La liberté de la parole a changé le cours de l'histoire à maintes reprises aux Etats-Unis. Et c'est l'un des principes qui définissent une véritable démocratie. Cette valeur doit être au premier plan du combat pour la mondialisation. Et le fait que de nombreux responsables de par le monde acceptent ces principes comme l'une des fondements de leur politique est très encourageant.

M. PITTS : Dernière question : qui finance votre association ?

M. DEVINE : Nous recevons surtout des sub-

ventions de diverses petites fondations familiales. Nous acceptons aussi des honoraires d'avocats en cas de succès dans des affaires dans lesquelles la décision du tribunal fait jurisprudence ainsi que dans d'autres procès. Mais nous demandons rarement des honoraires dont le montant est supérieur à celui de nos frais, et nous ne demandons une rémunération que pour une partie du temps que nous passons à représenter des dénonciateurs. Nous avons également un modeste programme de collecte de fonds par sollicitations postales.

M. PITTS : Et si quelqu'un à l'étranger voulait entrer en relation avec vous au sujet des services et des publications de votre association, que devrait-il faire à cet effet ?

M. DEVINE : Le mieux est de consulter notre site Internet : www.whistleblower.org

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

Probité et éthique dans les institutions

Jane Ley

De nos jours, les Etats-Unis possèdent à l'échelle fédérale un dispositif très élaboré de lois et de règlements visant à prévenir toute négligence, contraire à l'intérêt public, des institutions fédérales et de leurs agents publics ainsi qu'à la dévoiler et à y remédier le cas échéant. La fonction primordiale de ce cadre juridique vise à promouvoir la probité des institutions et de tous les agents publics fédéraux. Dans le présent article, Mme Jane Ley, directrice adjointe chargée des relations gouvernementales et des projets spéciaux au sein de l'U.S. Office of Government Ethics, se penche sur les principaux éléments du système existant et en retrace l'évolution au fil des ans.

IL FAUT BIEN COMPRENDRE que l'instauration du cadre juridique garantissant la probité dans les institutions fédérales ne s'est pas faite du jour au lendemain. Un grand nombre des éléments qui le composent sont issus d'événements associés à des périodes de profonde tension dans l'histoire de notre pays, qu'il s'agisse de notre guerre d'Indépendance, de la guerre de Sécession, de l'assassinat de présidents ou de la démission de hauts responsables. Les composantes de base de ce système ont été affinées tout au long de notre histoire et elles continueront probablement d'être retouchées dans la foulée d'éventuels scandales et crises politiques.

Le dispositif d'autoréglementation du régime politique des Etats-Unis est profondément ancré dans la Constitution. Vers la fin du XVIII^e siècle, après la guerre d'Indépendance, les délégués chargés de rédiger la Constitution connaissaient les diverses formes de gouvernement établies en Europe; or le fait qu'ils les



Jane Ley

considéraient entachées de corruption ne manqua pas d'influencer leurs travaux. Les fondateurs des Etats-Unis estimaient dangereux de réunir trop de pouvoirs au sein d'une seule institution. La Constitution des Etats-Unis débute par ces mots : « Nous, le peuple... », ce qui signifie d'emblée que le gouvernement des Etats-Unis est établi par le peuple et pour lui et qu'il est responsable devant lui.

La Constitution prévoit au niveau fédéral trois pouvoirs distincts (l'exécutif, le législatif et le judiciaire) et un système d'équilibre entre eux, chacun ayant un droit de regard sur les deux autres. En outre, elle dispose que les Etats fédérés conservent des pouvoirs importants. D'aucuns verront peut-être un signe d'incurie dans une telle dispersion des pouvoirs, mais les fondateurs des Etats-Unis étaient convaincus que cette organisation offrait la meilleure garantie qui fût de protéger aussi

bien « Nous, le peuple » contre la tyrannie d'un pouvoir unique que l'Etat contre la domination d'un petit groupe d'individus despotes uniquement soucieux de servir leurs propres intérêts.

La probité des institutions

La séparation des pouvoirs prévue par la Constitution se double d'un dispositif de lois et de règlements qui imposent un certain nombre de règles à toutes les institutions et à tous les tribunaux fédéraux, et ce afin de veiller à ce qu'ils agissent de manière équitable, cohérente et au vu et au su du public. Cette obligation de cohérence et de transparence constitue un élément essentiel des mécanismes destinés à garantir la probité des institutions fédérales.

Pendant la première moitié du XX^e siècle, par exemple, le Congrès a adopté un ensemble de lois, dont la loi sur la procédure administrative et la loi d'ouverture de l'administration fédérale qui obligent celle-ci à respecter des procédures uniformes en matière d'élaboration de règles et d'application des règlements ainsi qu'à mener les activités de cette nature dans le cadre de réunions publiques. En outre, le Congrès a voté une loi sur la liberté d'information qui garantit au public l'accès à une grande quantité de documents détenus par l'administration fédérale. Lorsque des organismes publics contreviennent à ces règles uniformes ou à l'obligation de tenir des réunions publiques, les particuliers peuvent porter plainte devant les tribunaux fédéraux. En outre, tous les procès au civil et au pénal qui ont lieu dans des juridictions fédérales doivent se dérouler selon des règles uniformes et portées à la connaissance du public.

Enfin, à travers toute une série de lois, le gouvernement fédéral s'est doté d'un régime de

passation des marchés à caractère public, uniforme et concurrentiel. D'une manière plus générale, il doit aussi respecter un certain nombre de normes et de méthodes lorsqu'il utilise les crédits votés par le Congrès. Un organe qui relève du Congrès, le « General Accounting Office », est chargé de contrôler les opérations financières des institutions fédérales en vue de garantir que les deniers publics sont employés à bon escient et que les comptes sont tenus dans les règles.

La probité des agents publics

Bien évidemment, tout Etat confie l'exécution de ses activités à des individus ; dès lors, on ne s'étonnera pas que les qualifications et la conduite des fonctionnaires fassent l'objet d'une réglementation particulière, laquelle évolue constamment. Au début de leur histoire, les Etats-Unis avaient mis en place le « système des dépouilles » en vertu duquel les postes de certains fonctionnaires étaient attribués aux partisans du parti qui avait remporté l'élection présidentielle. Les personnes qui avaient de l'influence dans le nouveau gouvernement proposaient des postes à d'autres, moyennant un certain pourcentage de leur salaire. Ceux qui entraient ainsi dans la fonction publique avaient toutes les intentions de récupérer leurs fonds en manipulant le Trésor public à leur avantage. Dans un tel système, la conduite des agents publics n'était pas surveillée de près. Les postes particulièrement recherchés étaient ceux qui permettaient à leur titulaire de percevoir des contributions du public. A l'époque, les considérations de probité et de compétence ne pesaient pas lourd dans la balance. Dans les années 1830, par exemple, un certain Samuel Swartwout fut nommé receveur du port de New-

York. Durant son premier mandat, on s'aperçut qu'il manquait 210 000 dollars dans les caisses du port. Mais comme il avait eu le bonheur de soutenir le candidat à la présidence qui remporta l'élection suivante, il fut reconduit dans ses fonctions. C'est pendant ce second mandat qu'il prit la fuite et disparut en Europe, emportant avec lui plus de 1,25 million de dollars qui appartenaient à l'Etat. Somme assurément coquette aujourd'hui, elle représentait au début du XIX^e siècle une part considérable des recettes de l'Etat fédéral.

La corruption flagrante de la fonction publique provoqua un scandale national. On assista à quelques tentatives de réforme, mais le public n'était pas suffisamment indigné pour exiger la refonte du système. L'événement qui allait servir de catalyseur fut l'assassinat du président James Garfield, en 1881, par un individu qui estimait que l'hôte de la Maison-Blanche lui devait un poste bien précis dans la fonction publique. Aux élections législatives de 1882, les électeurs exigèrent en effet la réforme de la fonction publique. Dès 1883, la nouvelle législature vota la première loi de grande envergure relative à la fonction publique, la loi Pendleton, laquelle établissait l'administration d'un examen destiné à apprécier la valeur et la compétence des postulants, le principe des promotions sur la base des qualifications ainsi que les modalités relatives à la classification des postes et au barème des rémunérations dans un souci d'équité. Le régime qui est en place aujourd'hui et dont l'administration est partagée entre deux organismes, l'« U.S. Office of Personnel Management » (OPM) et le « Merit Systems Protection Board », s'appuie sur cette base et comporte maintenant des procédures administratives uniformes relatives aux

mesures disciplinaires susceptibles d'être prises à l'encontre des agents publics coupables d'incompétence et de faute professionnelle. On accepte aujourd'hui sans conteste le principe d'une fonction publique à l'échelon fédéral dont les agents sont sélectionnés en fonction de leurs qualifications et rémunérés de manière équitable et adéquate, éléments jugés indispensables pour obvier à la corruption.

Les activités politiques des fonctionnaires

C'est vers le milieu du XX^e siècle que l'on a commencé à restreindre les activités politiques des agents publics. Les mesures prises en ce sens portent le nom de la première loi de grande envergure qui ait été consacrée à ce sujet, dite loi Hatch. Elles visent un double objectif : d'une part, protéger les agents publics contre d'éventuelles demandes de soutien de la part de candidats aux élections et, d'autre part, protéger le public en interdisant aux fonctionnaires d'user de l'autorité et des ressources que leur confère leur poste pour soutenir tel ou tel candidat. Les premières dispositions prises à cet effet étaient particulièrement restrictives ; des modifications relativement récentes de la loi Hatch autorisent maintenant la plupart des agents publics à participer dans une certaine mesure aux activités politiques à titre personnel. Toutefois, la loi Hatch continue de proscrire un bon nombre d'entre elles. Ainsi est-il toujours interdit aux agents d'user de leur autorité ou de leur influence pour entraver l'issue d'une élection, de solliciter ou d'accepter des fonds au nom d'un candidat, de se livrer à des activités politiques dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions dans des locaux fédéraux ou lorsqu'ils portent un uniforme officiel et d'en-

courager ou de décourager le militantisme politique de toute personne qui est en relation professionnelle avec leur institution. A l'heure actuelle, cette loi est appliquée par un petit organisme qui relève de l'exécutif, l'« U.S. Office of Special Council » (OSC). Les agents publics qui y contreviennent encourent la révocation ou, dans certaines circonstances, une mise à pied sans solde d'au moins trente jours.

La protection des dénonciateurs

L'OSC est chargé de faire appliquer une autre loi, la loi sur la protection des dénonciateurs. Adoptée en 1989, c'est une composante relativement récente du cadre juridique garantissant la probité des institutions. Elle s'applique à toute personne au sein d'une institution qui révèle au public ou à des supérieurs hiérarchiques des méfaits commis par des collègues. En vertu de cette loi, l'OSC prévoit un dispositif qui garantit l'absence de représailles et l'anonymat, si l'anonymat est désiré, à tout fonctionnaire capable de prouver qu'un agent public est coupable d'infraction à quelque loi, règle ou règlement que ce soit, d'irrégularités patentes de gestion, d'un gaspillage flagrant de fonds ou d'abus de pouvoir, ou qu'il pose un danger important et précis de nature à compromettre la santé et la sécurité publiques.

Les conflits d'intérêts et les entorses à l'éthique

Les conflits d'intérêts et les entorses à l'éthique qui mettent en cause des agents publics ont relevé du droit pénal pendant plus d'un siècle et demi. Très tôt, il fut interdit d'offrir des pots-de-vin ou d'en accepter. Mais dans la foulée d'un certain nombre de scandales, d'autres

interdictions furent mises en place. Par exemple, on pense aux hauts responsables qui, dans les premiers temps, s'arrangeaient pour que le Trésor leur verse des fonds auxquels ils n'avaient pas droit ou à ceux qui s'enrichirent pendant la guerre de Sécession en négociant des marchés publics pour des marchandises qui n'arrivaient jamais ou qui étaient défectueuses (ce qui alourdit assurément les pertes en hommes). Face à ces scandales, on promulgua des lois relevant du droit pénal et visant à interdire aux responsables de profiter de leur participation aux décisions du gouvernement. Ces interdictions de base conservent toute leur vigueur aujourd'hui encore.

Au début des années 1960, la fonction publique vit son blason quelque peu redoré, en partie sous l'effet des belles déclarations de John Kennedy, candidat à la présidence, et la criminalisation des comportements prohibés céda peu à peu du terrain à la formulation de normes visant à encourager de nobles aspirations. Pour commencer, les lois pénales furent remaniées, purgées de leur jargon et codifiées. Par la suite, le gouvernement Kennedy entreprit d'établir un code de conduite à l'intention des responsables de l'exécutif qui traitait non seulement des conflits d'intérêts, mais aussi des activités susceptibles de donner l'apparence de tels conflits. Cette démarche reposait sur la conviction selon laquelle la simple apparence d'un conflit d'intérêts suffisait à ébranler la confiance du public dans les institutions. Dès lors, ce code de conduite à caractère administratif englobait un éventail beaucoup vaste d'activités que ne le faisait le code pénal.

En 1965, le président Lyndon Johnson prit la relève de l'action engagée par John Kennedy, alors décédé, et signa le décret 11222, lequel

énonce les six principes fondamentaux de conduite applicables à la fonction publique. Ce décret stipule expressément que tout agent public doit se garder de toute action susceptible d'aboutir, ou de donner l'apparence d'aboutir : 1) à l'utilisation d'un poste public en vue d'un gain personnel ; 2) à l'octroi d'un traitement préférentiel à toute entreprise ou à tout individu ; 3) à la perturbation de l'efficacité des institutions ou de l'économie ; 4) à la perte totale de son indépendance ou de son impartialité sur le plan de l'action ; 5) à la prise d'une décision officielle en dehors des voies officielles ; ou 6) à l'ébranlement de la confiance du public dans la probité des institutions.

L'agent public qui contreviendrait à ces obligations ne serait plus passible d'une peine de prison ni d'une amende, mais il s'exposerait à des sanctions administratives pouvant aller de la réprimande à la mise à pied temporaire ou à la révocation. La barre était donc placée beaucoup plus haut, et les principes énoncés, quoique toujours subordonnés à des mesures coercitives, s'inscrivaient dans une optique plus large puisqu'elle faisait appel à de nobles sentiments.

Vers le milieu des années 1970, les activités associées à la mise en accusation du président Richard Nixon et à sa démission eurent pour effet d'ébranler considérablement la confiance du public dans ses gouvernants. Aussi le Congrès prit-il la décision de créer un poste de surveillant, dit « inspecteur général », dans toutes les institutions fédérales. L'inspecteur général est notamment chargé d'exercer un contrôle impartial sur les programmes et sur les activités de l'institution à laquelle il a été affecté et d'émettre des recommandations quant à l'adoption de mesures visant à encourager les

économies et à améliorer l'efficacité des programmes et des activités de ladite institution, ainsi qu'à prévenir et à découvrir toute fraude ou tout abus commis dans le cadre de ces programmes et de ces activités.

Il faut dire aussi que le législateur comprenait l'insuffisance de la simple application des lois régissant le comportement des institutions et des agents publics. Des mesures préventives s'imposaient. En 1978, en même temps qu'il votait la loi portant création du poste d'inspecteur général, le Congrès adopta un texte de loi, la loi sur l'éthique dans les institutions fédérales, qui établit un organe spécialement chargé des questions de déontologie, à savoir l'« Office of Government Ethics » (OGE). Contrairement à bien des organismes qui lui font pendant dans le monde entier, celui-ci n'a pas pour mission de punir les écarts de conduite des agents publics. Sa fonction consiste à mettre en place un programme de prévention (axé notamment sur l'obligation faite aux hauts responsables de divulguer les données financières pertinentes les concernant, sur l'écoute suivie de conseils et sur l'éducation) et à formuler les obligations morales auxquelles doivent se conformer tous les membres de l'exécutif. Les enquêtes et la prise de mesures coercitives sont du ressort d'autres organismes au sein du pouvoir exécutif, notamment des inspecteurs généraux et du ministère de la justice. De cette façon, l'OGE ne cumule pas le rôle de « conseiller » et celui de « policier ».

En ce qui concerne le pouvoir législatif, la Constitution laisse à chaque assemblée, c'est-à-dire à la Chambre des représentants et au Sénat, le soin de déterminer les qualifications de ses membres. Elles ont chacune leur propre comité de déontologie dont les membres sont

recrutés dans leurs rangs, et chacune a son propre code de conduite qui complète les lois pénales. Ces comités ont pour mission de conseiller les parlementaires, d'enregistrer d'éventuelles plaintes et, le cas échéant, de recommander des sanctions. Bien qu'ils soient élus par le peuple, députés et sénateurs peuvent se faire renvoyer par leurs collègues de la Chambre des représentants ou du Sénat en cas de faute grave.

Le pouvoir judiciaire a établi des codes de conduite à l'intention des juges fédéraux et des autres fonctionnaires et il a lui aussi créé des comités chargés de conseiller et d'informer les intéressés. Il a en outre adopté une procédure régissant les plaintes déposées contre des juges fédéraux. En cas de faute grave, un juge peut être destitué par le Sénat, après avoir été mis en accusation et reconnu coupable par la Chambre des représentants, et être poursuivi au pénal par le ministère de la justice. Si les faits qui lui sont reprochés sont moins sérieux, d'autres sanctions peuvent être envisagées. Il peut ainsi recevoir une réprimande privée ou publique ou se voir retirer l'affaire qu'il instruisait.

Les conflits d'intérêts relevant du droit pénal

En règle générale, les lois pénales relatives aux conflits d'intérêts interdisent aux responsables et aux fonctionnaires des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire d'accepter des pots-de-vin et autres gratifications illicites, d'agir en tant que représentants de particuliers dans le cadre d'affaires soumises à l'administration fédérale et de prétendre à réparation dans le cadre d'éventuelles réclamations présentées contre elle par des tiers. Les responsables de l'exécutif n'ont pas le droit d'intervenir dans

quelque affaire publique que ce soit si eux-mêmes, leur épouse, leur enfant ou certaines organisations auxquelles eux-mêmes ou ces personnes sont liées par fiducie ou en raison de leur emploi, ont un intérêt financier en jeu. En outre, il leur est également interdit d'accepter de source privée une rémunération ou un complément de leur traitement à titre de compensation pour des services rendus dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, les responsables et les fonctionnaires de l'exécutif et du législatif qui se retirent de la fonction publique doivent attendre une période de temps déterminée avant de représenter des tiers devant l'administration ou de prendre part à certaines affaires. En cas d'infraction, les lois pénales prévoient une peine maximum qui peut cumuler une amende de 250 000 dollars et cinq ans de réclusion; les contrevenants sont également passibles de peines au civil.

L'obligation de divulguer des données financières

Les hauts responsables des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont tenus de donner des renseignements sur leur patrimoine et de les mettre à la disposition de quiconque au monde demande à les voir. Cette obligation entre en vigueur dès leur entrée en fonctions ou dès qu'ils sont candidats à un poste dans la fonction publique, et ils doivent s'y soumettre annuellement jusqu'à la cessation de leurs fonctions. De la sorte, le public peut juger par lui-même si tel ou tel responsable saura se montrer impartial, s'il a su éviter les conflits d'intérêts ou s'il a dit la vérité sur ses participations et ses obligations financières. En règle générale, les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires doivent dévoiler la plupart de leurs biens et de

leurs sources de revenu, leurs dettes, les cadeaux reçus, les postes occupés à titre fiduciaire ou contre rémunération, les arrangements qui continuent de les lier à un ancien employeur, l'achat et l'échange de certains biens et, la première fois seulement, le nom de leurs principaux clients s'ils touchaient des honoraires avant leur entrée en fonctions. Les responsables de l'exécutif qui occupent des postes de niveau intermédiaire donnent des renseignements beaucoup plus limités sur leur situation financière. Ils les communiquent à l'institution qui les emploie, sans avoir à les dévoiler au public.

L'obligation de divulguer des données financières qui est faite aux responsables et aux fonctionnaires fédéraux constitue l'un des meilleurs outils de prévention dont dispose l'administration. L'examen des renseignements qui lui sont soumis lui permet de prévoir l'existence éventuelle de conflits d'intérêts à même d'entraver les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Elle peut alors modifier les fonctions des personnes en cause ou leur conseiller de prendre certaines mesures à titre préventif. La panoplie des mesures possibles comprend la récusation, la cession de biens, la démission d'un poste ou d'un emploi détenu dans le secteur privé ou encore l'établissement d'un fonds fiduciaire sans droit de regard. Bien évidemment, les personnes qui fournissent ces renseignements s'exposent à des poursuites si leur déclaration révèle une infraction quelconque aux lois pertinentes ou qu'elle est volontairement fautive. Toutefois, ce dispositif n'est pas conçu pour mettre en évidence l'acquisition de biens illécites; les individus ne sont pas tenus de déclarer leur valeur nette.

Les codes de conduite

Les codes de conduite des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire recouvrent un large éventail de domaines, au nombre desquels figurent les restrictions apportées à l'acceptation et à la sollicitation de cadeaux tant à l'extérieur de l'administration qu'en son sein ; les restrictions en matière d'emploi et d'autres activités en dehors de l'administration ; le cas des conflits d'intérêts à caractère financier ; l'obligation d'impartialité des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions ; la recherche d'un emploi en dehors du secteur public ; et les abus de pouvoir (par exemple, le fait de se servir de son poste pour obtenir un gain personnel, d'exploiter à mauvais escient des informations non publiques, de faire un mauvais usage des biens de l'Etat ou de mal utiliser ses heures de travail). Le code de conduite de l'exécutif s'applique à tous les fonctionnaires de carrière et aux personnes nommées à des postes pour des raisons politiques. Dans la mesure où les obligations diffèrent, le code réserve sa plus grande sévérité aux agents publics les plus hauts placés. En cas d'infractions, les peines prévues dans l'exécutif vont de la réprimande à la révocation ; lorsque le contrevenant est un fonctionnaire de carrière, ces sanctions doivent être prises conformément aux procédures administratives idoines.

Conclusion

Dès qu'ils se sont dotés d'une Constitution, les Etats-Unis ont commencé à élaborer un dispositif interdépendant de lois et de règlements qui visent à encourager la probité et l'éthique, voire à les exiger. Ce dispositif a été conçu dans le double souci d'encourager la probité des insti-

tutions au moyen de l'établissement de procédures cohérentes, équitables et publiques applicables au fonctionnement des institutions et de promouvoir celle des agents publics grâce à l'établissement de règles de conduite qui soient équitables, cohérentes et susceptibles d'exécution. Le système ainsi mis en place a évolué au fil des ans et il devra continuer de s'adapter aux nouvelles exigences, compte tenu, par exemple, de l'évolution du rôle de l'Etat fédéral et de l'étendue de son autorité ou encore des répercussions des nouvelles techniques sur son fonctionnement.

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

Le comté de Lee, en Floride : étude de cas sur l'obligation de rendre compte

David Pitts

Situé sur la côte sud-ouest de la Floride, le comté de Lee est l'une des nombreuses circonscriptions territoriales et administratives du pays dans lesquelles les assemblées élues doivent soumettre certaines de leurs décisions à l'approbation des citoyens. La dernière question soumise au vote populaire remonte au 14 mars 2000, jour de l'élection primaire tenue en Floride en vue de l'élection présidentielle. Membre de l'équipe de rédaction de la revue électronique, M. David Pitts examine la mesure qui était proposée aux électeurs ce jour-là, point de départ d'une explication sur les mécanismes de cette forme de consultation populaire.

ÉTABLI DE LONGUE DATE dans le comté de Lee en Floride, M. Jim Wood n'hésita pas un instant quand il apprit que le Conseil général du comté allait demander aux électeurs d'approuver une hausse de la taxe à l'achat, qui passerait de 6 à 7 % au cours d'une période de cinq ans. Il se rendit à son bureau de vote le 14 mars 2000, le jour de l'élection primaire tenue en Floride en vue de l'élection présidentielle, et vota résolument « non ». Plus de 80 % des électeurs qui s'étaient rendus aux urnes ce jour-là dans le comté de Lee se prononcèrent dans le même sens. La hausse de la taxe à l'achat était condamnée. « Je crois bien, dit M. Wood, que la plupart des gens ont pensé comme moi. Il y a d'autres moyens de se procurer des recettes, si on a besoin d'argent. »

Le comté de Lee est une circonscription territoriale et administrative parmi des milliers d'autres aux États-Unis où certaines mesures sont soumises à l'approbation des électeurs. Dans les 26 États, dont la Floride, qui pratiquent cette forme de consultation populaire, les électeurs sont amenés à voter directement par oui ou par non sur des questions d'intérêt local ou à l'échelon de l'État et ils obligent



Etabli de longue date dans le comté de Lee, Jim Wood, comme la majorité des électeurs, a voté contre la hausse de la taxe à l'achat.

leurs représentants élus à leur rendre des comptes. Les propositions qui leur sont soumises reflètent ce que l'on appelle la démocratie « directe ». Des politologues et des spécialistes du droit constitutionnel ont beau mettre en question la validité de ces consultations populaires dans un régime représentatif, les sondages indiquent en tout cas que plus des deux tiers des électeurs y sont favorables.

Les questions en jeu dans la proposition relative à la hausse de la taxe à l'achat

Pour faire accepter le relèvement de la taxe à l'achat dans le comté de Lee, « la partie s'annonçait difficile, et très vite l'affaire s'est gâtée », indique M. Mike Hoyem, le journaliste qui suivait ce dossier à l'époque pour le « News-Press », le principal journal du comté qui a son siège à Fort-Myers, la plus grande ville du comté. Le Conseil général du comté avait proposé une hausse de 1 % de la taxe à l'achat, ce qui aurait fait rentrer 310 millions

de dollars supplémentaires dans les coffres du comté en l'espace de cinq ans. Ces nouvelles recettes auraient été partagées entre le comté et les villes qui en font partie et affectés à une myriade de projets, notamment en vue de la construction de parcs, de routes, de bibliothèques et d'abris contre les cyclones aussi bien que de l'agrandissement de la prison du comté, explique M. Hoyem. « Mais le Conseil général n'a pas su vendre sa proposition aux électeurs, soit qu'il ait manqué de fermeté, soit qu'il s'y soit mal pris », ajoute-t-il.

Les partisans de cette mesure avançaient l'argument selon lequel la hausse de la taxe à l'achat constituait un investissement nécessaire dans l'avenir du comté et le meilleur moyen d'obtenir les recettes nécessaires. A quoi rétorquaient ses détracteurs que le fardeau financier devait être assumé pleinement par les promoteurs immobiliers, responsables du besoin accru de services publics. A la hausse de la taxe à l'achat, ceux-ci préféraient le relèvement des droits perçus sur l'aménagement de zones qui étaient auparavant rurales pour atténuer précisément les répercussions de l'urbanisation sur les services publics ainsi que l'émission de bons pour financer les projets qui se révéleraient éventuellement nécessaires. Le financement de l'infrastructure publique associée à l'urbanisation est une question qui se pose dans un grand nombre de collectivités locales, tant aux Etats-Unis que dans le reste du monde. Dans le comté de Lee, les électeurs ont leur mot à dire.

« J'ai voté pour la hausse de la taxe à l'achat en raison de l'importance stratégique de cette question pour notre comté », explique M. Steve Tirey, président de la Chambre de commerce pour le sud-ouest de la Floride. « Mais les



Brian Griffin a mené le mouvement d'opposition contre la hausse de la taxe à l'achat.

milieux d'affaires n'ont pas été les seuls à voter pour. Les gens capables de comprendre les arguments complexes en jeu en ont fait autant. » Tout en louant l'action du Conseil général en matière d'aménagement, M. Tirey affirme que le comté a besoin dans l'immédiat de 200 millions de dollars supplémentaires au titre de l'infrastructure. De l'avis du président de la Chambre de commerce, la hausse de la taxe à l'achat n'était pas la seule solution possible, mais c'était celle qui aurait donné les meilleurs résultats. M. Tirey s'attend maintenant à une augmentation de l'impôt foncier et il affirme que la hausse de la taxe à l'achat aurait été une option plus équitable car elle aurait touché toutes les catégories de la population : non seulement les propriétaires, mais aussi les locataires et les gens de passage.

La campagne médiatique

Partisans et détracteurs de la proposition soumise aux électeurs plaidèrent chacun leur cause devant les médias. Les premiers organisèrent un comité de soutien, fer de lance du mouvement visant à mobiliser les électeurs en faveur de la hausse de la taxe à l'achat. Pour la présidente de ce comité, Mme Gail Markham, le doute n'était pas permis : « Je suis absolument convaincue, dit-elle, que la meilleure solution consistait à augmenter la taxe à l'achat. Les promoteurs sont déjà imposés au maximum des limites autorisées par la loi. Malgré cela, on ne va pas réunir assez de fonds. » Mme Markham confirme que son groupe a reçu 200 000 dollars de la part d'un organisme du comté (le « Lee County Industrial Development Authority » ou IDA), en vue du financement des activités de soutien à la mesure proposée, ce que les opposants à cette mesure ne manquent pas de lui reprocher.

Six semaines avant les élections, une campagne publicitaire démarra à la télévision. Mais elle eut l'effet contraire au but recherché lorsque ses organisateurs avancèrent l'argument selon lequel la hausse de la taxe à l'achat était une bonne façon de faire rentrer de l'argent dans les coffres du comté parce qu'elle toucherait les touristes au même titre que les habitants. Un grand nombre d'entre eux prirent ombrage de cette démarche, ayant l'impression qu'on essayait de leur monter la tête contre les « snowbirds » (oiseaux des neiges), c'est-à-dire les personnes venues des régions moins clémentes qui passent plusieurs mois par an en Floride et qui jouent un rôle vital dans l'économie locale. En 1999, par exemple, les touristes ont été près de 2 millions à séjourner dans le comté de Lee et ils ont apporté 1,2 milliard de

dollars à l'économie locale, selon des sources officielles.

Les messages diffusés sur le petit écran furent assimilés à des « tactiques fallacieuses, alarmistes et visant à insulter les touristes », même par certains des partisans du relèvement de la taxe à l'achat, fait observer M. Hoyem, journaliste du « News-Press ». « La campagne publicitaire a été menée en dépit du bon sens », ajoute-t-il. Mme Markham elle-même concède que cette campagne n'a pas été exactement couronnée de succès. « On avait confié la direction de la campagne publicitaire à un consultant de Washington, dit-elle. Il a insulté le comté et moi avec. Les messages sont passés à la télévision quand la saison du tourisme battait son plein. » La campagne publicitaire a également connu des déboires dans la presse écrite, les autorités de la Floride ayant infligé à ses responsables une amende de 400 dollars pour distribution illicite de propagande électorale. Un électeur s'était en effet plaint de ce que les messages diffusés ne portaient pas la mention obligatoire faisant ressortir leur caractère publicitaire et payant.

C'est un point de vue que partage M. Brian Griffin, président d'un réseau qui regroupe plus d'une centaine d'associations civiques et de propriétaires à l'échelon du comté. « Il était inconvenant que l'IDA affecte des fonds publics, à hauteur de 200 000 dollars qui plus est, au titre du relèvement de la taxe à l'achat », affirme-t-il. Des responsables du comté se défendent d'avoir mal agi et ils soutiennent que cette somme a été recueillie auprès de bailleurs de fonds du secteur privé et non pas prélevée sur l'argent des contribuables. Il n'empêche que M. Griffin a porté plainte contre l'IDA devant les autorités compétentes de la Floride,

arguant que l'action de l'IDA constituait « une infraction aux lois de l'Etat relatives à la transparence dans la conduite des affaires publiques, lesquelles stipulent que les réunions au cours desquelles il est décidé d'engager des dépenses doivent être ouvertes au public et préalablement annoncées ».

Question dépenses, M. Griffin fait observer que son groupe de partisans, qui avait pris le contre-pied de la proposition en faveur du relèvement de la taxe à l'achat, s'est contenté de déboursier une dizaine de dollars pour financer la distribution de prospectus. « Pour faire passer notre message, nous avons misé sur les techniques qui nous permettaient de nous exprimer sans avoir à payer quoi que ce soit, par exemple en envoyant des lettres à la rubrique du courrier des lecteurs dans les journaux ou en nous faisant interviewer par des journalistes », explique-t-il. Son organisation n'avait pas les moyens de diffuser des messages publicitaires payants, mais il n'y avait pas grand mal à cela puisque les annonces publiées par le camp adverse, loin de convaincre les électeurs, soulevaient leur ressentiment. M. Griffin qualifie d'« excellente » la couverture de cette question par les grands organes d'information, et en particulier par le journal « News-Press ». « Ils ont été d'une objectivité irréprochable », dit-il.

C'est loin d'être l'opinion de M. Steve Tirey, de la Chambre de commerce, lequel considère que les médias ont été « injustes » envers les partisans de la hausse de la taxe à l'achat. Le « News-Press » a publié un éditorial « qui n'était pas favorable à cette augmentation », déplore-t-il. Selon lui, le parti pris du journal était « manifeste, même dans les articles d'information ». Quant à la question de la publicité



Steve Tirey, président de la Chambre de commerce, a voté pour la hausse de la taxe à l'achat.

payante, M. Tirey rétorque que l'analyse des données vient étayer la conclusion selon laquelle « ces messages n'ont pas influencé les résultats des élections, dans un sens ou dans l'autre ».

Les règles régissant les consultations populaires

En règle générale, les électeurs peuvent demander qu'une question soit soumise au vote populaire s'ils parviennent à recueillir un nombre donné de signatures à l'appui de leur requête. Mme Mary Pat Lenithan, l'une des responsables de la surveillance des élections, fait remarquer que cette règle vaut notamment pour la Floride. « Avant les élections, explique-t-elle, il faut recueillir la signature d'au moins 5 % des électeurs. Les personnes qui veulent faire inscrire une question doivent recueillir les signatures sur des petites cartes, au dos desquelles elles doivent écrire le libellé exact de leur proposition. » Le bureau électoral du comté

vérifie les signatures et fait parvenir les résultats au Conseil général.

Au printemps dernier, les électeurs n'ont pas eu à faire circuler de pétition pour faire inscrire la proposition relative à la hausse de la taxe à l'achat, étant donné que le Conseil général était obligé de soumettre la question au vote populaire. En d'autres termes, c'est le conseil lui-même qui s'est montré responsable devant le peuple. L'Etat de la Floride exige en effet des collectivités locales qu'elles obtiennent le consentement des électeurs avant de modifier la taxe à l'achat, explique M. Tirey. « En l'occurrence, le Conseil général n'avait pas le choix. Il lui fallait l'approbation du public », ajoute-t-il.

La procédure exacte à suivre varie d'un Etat à un autre, précise M. Kurt Wenner, expert-comptable employé par une association sans but lucratif, la « Florida Tax Watch », qui a pour mission de défendre les intérêts des contribuables dans tout l'Etat. « En Floride, ajoute-t-il, l'administration de l'Etat fixe les paramètres que doivent respecter les collectivités locales lorsqu'elles veulent soumettre une question à la consultation populaire et les conditions dans lesquelles elles peuvent le faire. En outre, les électeurs peuvent amender la Constitution de l'Etat par référendum. Ainsi, il y a quelques années, les électeurs de Floride ont voté, à l'échelon de l'Etat, en faveur d'une mesure visant à limiter à 3 % par an l'augmentation des impôts fonciers locaux. »

Le vote direct, poursuit M. Wenner, « donne aux électeurs les moyens d'obliger leurs représentants à leur rendre des comptes, que ce soit en matière de fiscalité ou dans bien d'autres domaines, et ce avec diligence ». Le rejet de la proposition visant à augmenter la taxe à l'achat



Gail Markham s'est efforcée de faire adopter la hausse de la taxe à l'achat.

dans le comté de Lee l'illustre bien : « A ma connaissance, dit-il, c'est l'un des plus cinglants camouflets jamais essayés par l'administration d'une collectivité locale. » M. Wenner fait cependant remarquer que la « Florida Tax Watch » a comparé les impôts perçus en Floride à l'échelon de l'Etat et des collectivités locales à ceux que prélèvent les 49 neuf autres Etats du pays. Elle en a conclu que les impôts de la Floride étaient « inférieurs à la moyenne ».

Les origines des consultations populaires

Le principe des référendums et du vote direct sur une question particulière en vue d'accroître la responsabilité des gouvernants devant le peuple remonte aux premières années de la République, et en particulier aux deux premières décennies du siècle dernier, temps fort du mouvement dit « progressiste » qui avait pour objectif de rendre les Etats-Unis plus démocratiques. Si les règles varient d'un Etat à

l'autre, les responsables de la Floride et ceux des autres Etats ont ceci en commun qu'ils prennent toutes les précautions possibles pour veiller à ce que ces règles soient claires et précises. Ces dispositions s'avèrent nécessaires ne serait-ce que parce que toutes les mesures ayant reçu l'approbation des électeurs — de même que toutes les lois adoptées par les législateurs — sont susceptibles de faire l'objet d'une révision judiciaire.

Les politologues américains font une distinction entre le vote direct sur une question particulière et le référendum par lequel la législature d'un Etat soumet à l'approbation des électeurs un projet de loi ou le texte d'une loi déjà en vigueur, explique M. Thomas Cronin, auteur de l'ouvrage « Direct Democracy ». Cet aspect de la démocratie directe suppose l'existence d'un électorat informé et la présentation des questions sous tous leurs aspects dans les médias, ajoute-t-il.

Dans le comté de Lee comme dans la plupart des autres circonscriptions administratives des Etats-Unis, l'accès aux médias n'est pas un problème. Non seulement le premier amendement à la Constitution des Etats-Unis garantit la liberté de la presse, mais aussi les organes d'information, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de stations de radio, existent depuis longtemps à l'échelon local. Dans le comté de Lee, tous les habitants ont accès aux filiales locales des principaux réseaux de radiodiffusion et au « News-Press », le grand journal local. Tous les médias ont couvert la question de la hausse de la taxe à l'achat de manière approfondie, et les chaînes locales de télévision ont diffusé les messages publicitaires, tant controversés, des partisans de cette mesure.

Les avantages et les inconvénients des consultations populaires

Les adeptes des consultations populaires voient dans cette pratique « un moyen utile pour contrebalancer les décisions mal avisées ou dangereuses du corps législatif ou de l'exécutif aussi bien que l'expression de la démocratie directe », déclarent MM. Jack Plano et Milton Greenburg, auteurs de l'ouvrage « *The American Political Dictionary* ». Leurs détracteurs soutiennent qu'elles constituent « un droit de regard inutile sur un gouvernement représentatif et de nature à affaiblir la responsabilité du législateur », ajoutent-ils.

Les spécialistes du droit constitutionnel ont eux mêmes des avis partagés. La démocratie américaine repose sur le principe de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Or la responsabilité directe va plus ou moins à l'encontre de la notion de gouvernement représentatif telle qu'elle a été définie par les fondateurs des Etats-Unis. Voilà pourquoi cette forme de consultation populaire ne s'exerce qu'à l'échelon des Etats et des collectivités locales et pourquoi les politologues insistent sur le fait qu'elle doit non pas se substituer à l'action du législateur, mais la compléter dans des circonstances bien particulières.

Pour autant, les vingt dernières années ont vu la multiplication des questions soumises au vote des électeurs et l'intensification de l'opposition à cette pratique de la part de spécialistes et de journalistes de renom. M. David Broder, qui a derrière lui une longue carrière au quotidien « *The Washington Post* », l'a ainsi condamnée avec une grande autorité dans un ouvrage récent. Il considère le vote direct

« contraire à l'esprit de la Constitution et à son délicat système d'équilibre des pouvoirs ».

Dans le comté de Lee, toutefois, la plupart des électeurs ne s'embarrassent pas de telles considérations. Toutes les personnes interrogées voient d'un bon œil le principe des consultations populaires. S'agissant de la mesure visant à augmenter la taxe à l'achat, il est intéressant de noter que ses détracteurs — qui l'ont emporté — ne sont pas les seuls à approuver le recours à cet outil de la démocratie directe : ceux qui la soutenaient s'y rallient de tout cœur. Cette forme de consultation populaire est, fondamentalement, « une bonne chose », affirme M. Steve Tirey, de la Chambre de commerce ; « tout le monde devrait y participer », ajoute-t-il, tout en reconnaissant que les initiatives relatives à l'augmentation d'impôts « sont beaucoup plus difficiles que les autres à faire adopter ».

Mme Gail Markham, du comité de soutien, est d'accord avec lui sur ce point. « Je suis tout à fait pour le vote direct », affirme-t-elle. Elle ne se laisse pas démonter par son échec aux urnes cette année et elle se dit déterminée à convaincre les électeurs de la nécessité d'une hausse de la taxe à l'achat. « C'est une bonne idée, soutient-elle. Le tout, c'est que les électeurs le pensent aussi. » Lorsqu'on veut faire accepter l'augmentation d'une taxe ou d'un impôt, insiste-t-elle, il faut bien préparer le terrain. Or elle constate que le Conseil général « n'a pas su cerner de manière précise et soignée les projets qui auraient pu être entrepris », exprimant une opinion que partage son adversaire, M. Brian Griffin.

« Il faut que les gens sachent pour quoi ils votent, dit-il. En 1994, les électeurs du comté de Charlotte (circonscription voisine) se sont

prononcés pour l'augmentation de la taxe à l'achat qui leur était proposée, parce que les responsables du comté avaient un objectif très précis. Mais dans le comté de Lee, le Conseil général n'a pas bien expliqué à quoi serviraient les nouvelles recettes. Ici aussi, on peut faire accepter le principe d'une augmentation de la taxe, mais il faut que les électeurs sachent où va passer l'argent.»

Cela dit, même s'il est résolument pour les consultations populaires, M. Griffin estime qu'il faut y recourir avec prudence. « Il ne faut pas prendre l'habitude de gouverner comme cela, explique-t-il. On ne doit pas mettre son grain de sel partout. Mais quand il est question particulièrement du portefeuille des électeurs, les consultations populaires sont une option raisonnable.» Devant la réussite de la campagne qu'il a orchestrée contre l'augmentation de la taxe à l'achat dans le comté de Lee, M. Griffin se montre philosophe. « Question finances, on ne faisait pas le poids, mais cela ne nous a pas empêché de gagner », dit-il.

Bien des habitants du comté pensent comme lui, à commencer par M. Jim Wood. « Ici, dit-il, la fiscalité est vraiment lourde. Les consultations populaires sont une très bonne chose, en particulier pour les questions qui affectent notre portefeuille. Je voudrais seulement voir davantage de gens s'intéresser aux questions qui les touchent directement et prendre la démocratie au sérieux. »

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

La proposition relative à la hausse de la taxe à l'achat

Convient-il d'approuver l'arrêté 99-21 qui prévoit une augmentation de un centime par dollar de la taxe à l'achat à compter du 1er janvier 2000 et jusqu'au 31 décembre 2005 et qui ne pourra pas être prorogé sans l'approbation des électeurs; les recettes issues de cette augmentation seront utilisées par le comté de Lee et par les villes qui en font partie pour la construction et la remise en état de routes, pour des centres de jeunes, pour la justice juvénile, pour les bibliothèques, pour la sécurité publique, pour l'évacuation de la population en cas de cyclone et pour la prévention de catastrophes, et les dépenses seront engagées avec l'accord du comité consultatif de surveillance qui est composé de citoyens, comme le prévoit la section 212.055 (2) des lois de la Floride?

La loi « Government in the sunshine » de la Floride

La tradition de transparence dans les institutions de la Floride remonte à 1909 avec l'adoption de la loi sur les archives publiques, qui constitue le chapitre 119 des lois de l'Etat. Cette loi stipule que le public doit pouvoir consulter toutes les archives composées de documents rédigés ou reçus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions officielles, à moins que le corps législatif de l'Etat ait prévu des exceptions pour des documents précis.

En 1967, la Floride a adopté la loi « Government in the Sunshine », qui constitue le chapitre 286 des lois de l'Etat et qui est semblable aux lois adoptées par de nombreux autres Etats du pays. Elle donne au public un droit d'accès à la plupart des organes de l'Etat et des collectivités locales. Cette loi ne s'appliquait pas au corps législatif, mais en 1990 les électeurs de la Floride ont voté, à une majorité écrasante, un amendement à la Constitution de l'Etat qui exige l'ouverture au public de ses délibérations. En 1992, un autre amendement à la Constitution a étendu l'application de cette loi à l'appareil judiciaire de l'Etat.

Bibliographie (en anglais)

Autres informations sur la responsabilité des gouvernants devant les citoyens

RESPONSABILITÉ / FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS

Barker, Robert S.

"El Control de Constitucionalidad en los Estados Unidos," in Víctor Bazán, ed., *Desafíos del Control de Constitucionalidad*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

Barker, Robert S.

"Human Rights: Two Hundred Years of Constitutional Experience in the United States," 49 *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico* 1 (1988).

Currie, David P.

The Constitution of the United States: A Primer for the People. University of Chicago Press, April 2000.

Fisher, Louis

The Politics of Shared Power: Congress and the Executive, 4th ed. College Station: Texas A&M University Press, 1998.

Hall, Kermit L., ed.

The Least Dangerous Branch: the Supreme Court and the Separation of Powers. Brooklyn, NY: Carlson Publishing, 1996.

Jaffa, Harry V. et al.

Original Intent & the Framers of the Constitution: A Disputed Question. Washington, D.C.: Regnery Gateway, 1994.

Knight, Barbara B., ed.

Separation of Powers in the American Political System. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1989.

TRANSPARENCE

Devine, Thomas M.

"The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent," 51 *Administrative Law Review* 531 (1999).

Gilmour, Robert S. and Laura S. Jensen

"Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of 'State Action,'" *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, May 1998.

"Recent Developments: Electronic Freedom of Information Act," 50 *Administrative Law Review* 339 (1998) (Symposium with articles by Senator Patrick Leahy, Mark Grunewald, James T. O'Reilly, Henry H. Perritt, Jr. and Michael E. Tankersley).

Vaughn, Robert G.

"State Whistleblower Statutes and The Future of Whistleblower Protection," 51 *Administrative Law Review* 581 (1999).

Vaughn, Robert G.

"Ethics in Government and the Vision of Public Service," 58 *George Washington Law Review* 417 (1990).

Westin, Alan F.

Privacy and Freedom, 1st ed. New York: Atheneum, 1967.

ETHIQUE ET
GOUVERNEMENT /
AUTORÉGULATION

Committee on Governmental Affairs, United States Senate.

Compilation of Federal Ethics Laws. Committee Print 103-25. Washington, D.C.: U.S. G.P.O., 1993.

Donahue, Anne Marie, ed.

Ethics in Politics and Government. New York: H.W. Wilson, 1989.

Harriger, Katy J.

The Special Prosecutor in American Politics, 2nd ed., revised. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2000.

"Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch." (incorporates all amendments through September 17, 1999.) Washington, D.C.: U.S. G.P.O. (Also available in Spanish.)

Thompson, Dennis F.

Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption. Washington, D.C.: Brookings Institutions, 1995.

OBSERVATEURS INDÉPENDANTS

Campbell, Geoffrey A.

The Pentagon Papers: National Security Versus the Public's Right to Know. San Diego, CA: Lucent Books, 2000.

Grossman, Lawrence.

The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: Viking, 1995.

Schmuhl, Robert

Demanding Democracy. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1994.

Schmuhl, Robert

Indecent Liberties. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2000.

Schudson, Michael

The Good Citizen: A History of American Civic Life. New York: Martin Kessler Books, 1998.

Ward, Mike

"How Citizens Make the Act Work: Application of the Freedom of Information Act; Special Report: FOIA," *The Quill*, vol. 84, no. 8, October, 1996.

SCRUTINS /
RÉFÉRENDUMS

Bridwell, Randall R.

The Power: Government By Consent and Majority Rule in America. San Francisco: Austin & Winfield, 1999.

Broder, David S.

Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money. Harcourt Trade Publishers, April 2000

Cronin, Thomas E.

Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum & Recall. iUniverse.com, Inc., June 1999.

Maggs, John

"Enough." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2144-2149.

Schudson, Michael

What if Civic Life Didn't Die? *The American Prospect*, March - April 1996, p. 17.

Solomon, Burt

"We, the Mob." *National Journal*, vol. 32, no. 27, July 1, 2000, pp. 2140-2143.

Sites Internet sur la responsabilité des gouvernants devant les citoyens

Alliance for Redesigning Government

<http://www.alliance.napawash.org/alliance/index.html>

Links to projects, reinvention and national performance review information from the National Academy of Public Administration.

American Society for Public Administration

<http://www.aspanet.org/>

ASPA is a professional association with a membership of more than 10,000 practitioners, scholars, teachers and students involved in public administration.

Center for Public Integrity

<http://www.publicintegrity.org/main.html>

The Center for Public Integrity's mission is to provide the American public with the findings of its investigations and analyses of public service, government accountability and ethics-related issues via books, reports and newsletters.

Citizens Against Government Waste (CAGW)

<http://www.govt-waste.org/>

Citizens Against Government Waste is a private, nonpartisan, nonprofit organization dedicated to educating Americans about the waste, mismanagement, and inefficiency in the federal government.

Common Cause

<http://www.commoncause.org/>

Common Cause is a nonprofit, nonpartisan citizen's lobbying organization promoting open, honest and accountable government. Supported by the dues and contributions of over 250,000 members in every state across the nation, Common Cause represents the unified voice of the people against corruption in government and big money special interests.

Congressional Accountability Project

<http://www.essential.org/orgs/CAP/CAPhtml>

A nonprofit, tax-exempt organization founded in 1982 by Ralph Nader, which provides information to the public on important topics neglected by the mass media and policy makers.

Florida Government Accountability Report

<http://www.oppage.state.fl.us/government/>

The Florida Government Accountability Report describes what Florida's state government does and how effective it is in meeting the needs of Florida's citizens. Legislators and the public now have free, direct access to an Internet service that monitors the activities and performance of almost 400 state government agencies and programs.

Florida Tax Watch

<http://www.floridatxwatch.org/>

Florida TaxWatch is the only statewide organization entirely devoted to protecting and promoting the political and economic freedoms of Floridians as well as the economic prosperity of the state. Since its inception in 1979, Florida Tax Watch has become widely recognized as the watchdog of citizens' hard-earned tax dollars.

Government Accountability Project (GAP)

<http://www.whistleblower.org/>

The mission of GAP is to protect the public interest and promote government and corporate accountability by advancing occupational free speech, defending whistleblowers and empowering citizen activists.

Government Watchdog Links

<http://www.hillnews.com/resources/links/watchdog.html>

An extensive list of links to nongovernment organizations whose primary mission is to hold the U.S. government accountable.

GPRA Report: News and Analysis of the Government Performance and Results Act (GPRA)

<http://www.ombwatch.org/gpra/gpra1.html>

History, analysis and informative data and background information from the Office of Management and Budget (OMB).

The National Whistleblower Center

<http://www.whistleblowers.org/>

A nonprofit educational and advocacy organization committed to environmental protection, nuclear safety, civil rights, government accountability and protecting the rights of employee whistleblowers.

National Security Archive (George Washington University)

<http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/~nsarchiv/>

The National Security Archive was founded in 1985 by a group of journalists and scholars who had obtained documentation from the U.S. government under the Freedom of Information Act and sought a centralized repository for these materials. Over the years, the Archive has become the world's largest nongovernmental library of declassified documents.

Open Secrets.org: The Online Source for Money in Politics Data

<http://www.opensecrets.org/home/index.asp>

Financial disclosure information from the Center for Responsive Politics. Also see the special focus on contributions to the 2000 national election at <http://www.opensecrets.org/2000elect/lookup/AllCands.htm>

Performance Report Scorecard: Which Federal Agencies Inform the Public?

<http://www.mercatus.org/scorecard/index.html>

Government Performance and Results Act (GPRA) reports, evaluated by George Mason University's Mercatus Center research team.

Project on Government Oversight (POGO)

<http://www.pogo.org/>

The Project On Government Oversight (POGO) is a nonpartisan nonprofit government watchdog, whose mission is to investigate, expose and remedy abuses of power, mismanagement and government subservience to special interests by the federal government.

Public Citizen

<http://www.citizen.org/>

Founded by Ralph Nader in 1971, Public Citizen is the consumer's eyes and ears in Washington, focusing on safer drugs and medical devices, cleaner and safer energy sources, a cleaner environment, fair trade and a more open and democratic government.

United States Department of Justice Office of Information and Privacy (OIP)

<http://www.usdoj.gov/oip>

The Office of Information and Privacy is the principal contact point within the executive branch for advice and policy guidance on matters pertaining to the administration of the Freedom of Information Act.

United States Department of Labor, Office of Administrative Law Judges Law Library: Whistleblower Collection

<http://www.oalj.dol.gov/libwhist.htm>

A searchable database of documents concerning government accountability.

United States Office of Government Ethics (OGE)

<http://www.usoge.gov/>

The OGE prevents and resolves conflicts of interest and fosters high ethical standards for federal employees, as well as strengthens the public's confidence that the government's business is conducted with impartiality and integrity.

Démocratie et droits de l'homme, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, Vol. 5, No. 2, août 2000

Démocratie

et droits de l'homme



LA RESPONSABILITÉ DES GOUVERNANTS DEVANT LES CITOYENS

A O Û T 2 0 0 0

VOLUME 5 NUMÉRO 2