



ad 16.432

## **Initiative parlementaire Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels**

**Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil  
national du 15 octobre 2020**

### **Avis du Conseil fédéral**

du ...

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 15 octobre 2020 relatif à l'initiative parlementaire « Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels ».

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération : Simonetta  
Sommaruga  
Le chancelier de la Confédération : Walter  
Thurnherr

## Avis

### 1 Contexte

Edith Graf-Litscher a déposé l'initiative parlementaire 16.432 « Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels » le 27 avril 2016. Celle-ci vise à modifier les bases légales de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)<sup>1</sup> de façon à rendre l'accès aux documents de l'administration fédérale libre d'émoluments, sauf exceptions dûment motivées, lorsque le coût qui en résulte pour l'administration est sans commune mesure avec l'intérêt public qu'il représente.

Après avoir donné suite à l'initiative parlementaire, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a suspendu ses travaux visant à élaborer un projet de mise en œuvre dans l'attente du projet de révision partielle de la LTrans, auquel elle aurait pu intégrer les demandes de l'initiative. Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a toutefois suspendu les travaux de révision partielle de la LTrans. C'est pourquoi, le 16 août 2019, par 20 voix contre 2, la CIP-N a chargé son secrétariat et l'administration d'élaborer un avant-projet.

La CIP-N a approuvé un avant-projet de modification de la LTrans le 13 février 2020. La consultation a duré du 14 février au 27 mai 2020. Le 15 octobre 2020, la CIP-N a pris acte des résultats de la consultation et adopté le projet retravaillé et son rapport à l'intention du Conseil national, par 17 voix contre 7.

Ce projet inscrit le principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels dans la LTrans. Un émolument pourra uniquement être prélevé dans des cas exceptionnels, « lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail » de la part de l'autorité. En outre, il faudra informer le requérant au préalable si l'autorité envisage de prélever un émolument et lui indiquer le montant de celui-ci. Pour la majorité de la commission, l'émolument ne devrait pas dépasser 2000 francs. Une minorité I (Cottier, Binder, Fluri, Jauslin, Romano, Silberschmidt, Streiff) a proposé de renoncer à fixer un montant maximal. Une minorité II de la commission (Addor, Bircher, Buffat, Marchesi, Rutz, Steinemann) souhaite quant à elle compléter la disposition de façon à ce qu'un émolument ne puisse être perçu que si le surcroît important de travail nécessité par la demande est sans proportion avec l'intérêt public que présentent les documents requis.

La CIP-N a invité le Conseil fédéral à lui donner son avis par courrier du 16 octobre 2020.

<sup>1</sup> RS 152.3

## **2 Avis du Conseil fédéral**

### **2.1 Principe de la gratuité**

Le résultat clair des votes au sein de la CIP-N et la grande majorité d'avis favorables exprimés à l'issue de la procédure de consultation montrent qu'il existe un large consensus sur le cœur du projet : le principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels. Le Conseil fédéral approuve ce changement de paradigme, car la modification correspond à la pratique déjà adoptée par les autorités fédérales : selon le dernier rapport d'activités du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) la majorité des demandes d'accès n'ont pas été soumises à un émolument en 2019 et les années précédentes. En 2019, la gratuité a été accordée dans près de 97 % des cas<sup>2</sup>.

### **2.2 Exception**

Le Conseil fédéral considère important d'admettre une exception au principe de la gratuité. Les chiffres du PF PDT montrent que le nombre de demandes d'accès auprès des autorités fédérales augmente année après année<sup>3</sup>. Cette augmentation révèle que le principe de la transparence s'est bien établi, mais elle entraîne par ailleurs naturellement une augmentation du travail des autorités fédérales. Elle s'accompagne aussi d'une hausse des demandes d'accès très complexes, qui peuvent entraîner une importante charge de travail pour les autorités fédérales, en plus de l'accomplissement de leurs tâches permanentes. L'Office fédéral de la santé publique et Swissmedic, entre autres, reçoivent régulièrement des demandes d'accès très complexes, par exemple lorsque quelqu'un souhaite accéder aux dossiers concernant l'autorisation de médicaments. Dans ces cas, un seul dossier comporte parfois plusieurs centaines de classeurs fédéraux. Le Conseil fédéral considère dès lors comme adéquat de pouvoir exiger le versement d'un émolument dans les cas exceptionnels dont la préparation exige un surcroît important de travail de la part des autorités.

Comme l'illustrent les propositions des minorités de la CIP-N et les résultats de la procédure de consultation, les avis divergent en particulier au sujet des modalités de cette exception. Un sujet particulièrement débattu est la question de savoir si un montant maximal des émoluments doit être fixé dans la LTrans et, si oui, lequel.

Le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité I, selon laquelle il ne faut pas fixer de montant maximal dans la loi. Comme c'est habituellement le cas dans les autres projets législatifs, la compétence de régler le tarif des émoluments devrait revenir au Conseil fédéral. En outre, comme nous l'avons mentionné précédemment, certaines autorités fédérales sont de plus en plus souvent confrontées à des demandes sollicitant beaucoup de ressources en raison de leur envergure et de leur complexité. Dans ces cas, il paraît adéquat de pouvoir exiger un émolument corres-

<sup>2</sup> 27<sup>e</sup> rapport d'activités 2019/2020 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, p. 66.

<sup>3</sup> 27<sup>e</sup> rapport d'activités 2019/2020 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, p. 65.

pondant au surcroît de travail. Ainsi, dans son rapport du 15 octobre 2020, la CIP-N renvoie à deux arrêts du Tribunal administratif fédéral dans lesquels il a trouvé que des émoluments de plus de 2000 francs étaient justifiés. Il importe enfin de souligner que les autorités fédérales font déjà preuve d'une grande retenue en matière de perception d'émoluments et qu'elles renoncent, dans la plupart des cas, à en prélever un. Dans les rares cas où un émolument est prélevé, la même retenue se reflète dans les montants. En 2019, pour 31 demandes, le montant total des émoluments s'élevait à 18 185 francs<sup>4</sup>.

Le Conseil fédéral rejette la proposition de la minorité II selon laquelle l'art. 17, al. 2, du projet prévoit qu'un émolument ne peut être perçu que si le surcroît important de travail est sans proportion avec l'intérêt public que présentent les documents requis. Indépendamment du fait qu'il est difficile de définir concrètement l'intérêt public, il existe une certaine contradiction entre une règle de ce type et l'esprit de la LTrans : le droit d'accès aux documents officiels étant inconditionnel il n'est nécessaire ni de faire valoir un intérêt particulier, ni de motiver sa demande (voir art. 6 LTrans et art. 7, al. 1, de l'ordonnance du 24 mai 2006 sur la transparence<sup>5</sup> [OTrans]).

Pour terminer, le Conseil fédéral propose de supprimer la phrase de l'art. 17, al. 2, du projet, selon laquelle l'autorité doit au préalable notifier au requérant son intention de prélever un émolument et, le cas échéant, son montant. Une réglementation correspondante existe déjà à l'art. 16, al. 2, OTrans. Le Conseil fédéral est d'avis que cette disposition doit rester au niveau de l'ordonnance. La proposition de la commission lui paraît moins détaillée que la réglementation fixée dans l'OTrans : l'ordonnance règle également la procédure selon laquelle le requérant doit être informé que sa demande est considérée comme retirée si elle n'est pas confirmée dans un délai de dix jours. Cela permet de savoir rapidement si la demande est maintenue et d'éviter l'imputation d'émoluments que le requérant n'attendait pas.

### 3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'entrer en matière sur le projet de la CIP-N.

Il propose d'accepter la proposition de la minorité I et de rejeter celle de la minorité II.

Que la proposition de la majorité de la commission ou de l'une des minorités soit adoptée, il propose les modifications suivantes :

*Majorité de la commission*

*Art. 17, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase*

*Biffer*

<sup>4</sup> 27<sup>e</sup> rapport d'activités 2019/2020 du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, p. 66.

<sup>5</sup> RS 152.31

*Minorité de la commission I*

*Art. 17, al. 2, 3<sup>e</sup> phrase*

*Biffer*

*Minorité de la commission II*

*Art. 17, al. 2, 4<sup>e</sup> phrase*

*Biffer*