



3 juillet 2020

---

# **16.432 Iv. pa. Graf-Litscher : Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels**

## Synthèse des résultats de la procédure de consultation

---



## Résumé

Le 14 février 2020, la Commission des institutions politiques du Conseil national a ouvert une procédure de consultation relative à la modification de la loi sur la transparence. Cette consultation a duré jusqu'au 27 mai 2020. Les cantons, les partis politiques ainsi que d'autres organisations intéressées ont eu la possibilité de s'exprimer sur le projet et, partant, sur la question de savoir si, s'agissant de l'accès aux documents officiels, le principe de la perception d'émoluments doit être remplacé par celui de la gratuité.

La majorité des participants à la consultation ont approuvé le projet sur le principe. Il existe un certain désaccord au sujet du régime de l'exception visé à l'art. 17, al. 2.

### 1 Généralités

La consultation relative à l'avant-projet mettant en œuvre l'initiative parlementaire « 16.432 lv. pa. Graf-Litscher Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels » a duré du 14 février au 27 mai 2020. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les organisations faïtières nationales des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que les milieux économiques ont été invités à y participer.

25 cantons, 5 partis politiques et 21 organisations ont répondu. Au total, 50 avis<sup>1</sup> ont été reçus.

6 cantons et 2 organisations ont expressément renoncé à prendre position<sup>2</sup>.

### 2 Liste des avis reçus

Une liste des cantons, des partis, des organisations et des particuliers qui ont répondu figure en annexe.

### 3 Remarques générales sur l'avant-projet

L'initiative parlementaire 16.432 (Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels), qui a été déposée par la conseillère nationale Edith Graf-Litscher le 27 avril 2016, demande que les bases légales soient modifiées de sorte à ce qu'il ne soit plus perçu d'émolument, de manière générale, pour l'accès à des documents officiels de l'administration fédérale. Il ne doit pouvoir être facturé d'émolument pour l'accès à des documents officiels que dans des cas exceptionnels dûment motivés, si le travail de l'administration est disproportionné par rapport à l'intérêt public.

Le 20 octobre 2016, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a donné suite à l'initiative parlementaire par 17 voix contre 4. Le 13 janvier 2017, la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) a approuvé cette décision à l'unanimité.

Le 24 mars 2017, la CIP-N a suspendu l'élaboration d'un projet mettant en œuvre l'initiative parlementaire afin d'attendre la révision partielle de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans)<sup>3</sup>, alors prévue. Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a fait savoir qu'il ne présenterait pour l'heure aucun projet de révision partielle de la LTrans.

<sup>1</sup> SSM et syndicom ont rédigé un avis commun.

<sup>2</sup> BS, NE, OW, SG, SZ, ZH ainsi que Union patronale suisse et Union des villes suisses.

<sup>3</sup> RS 152.3

Le 15 août 2019, la commission s'est ensuite prononcée, par 20 voix contre 2, contre le classement de l'initiative et a chargé son secrétariat d'élaborer un avant-projet en collaboration avec l'administration.

La commission a procédé à la discussion par article à sa séance du 13 février 2020. Par 16 voix contre 4 et une abstention, elle a adopté un avant-projet en vue de la consultation.

Pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire, la CIP-N veut inscrire dans la LTrans le principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels. Il ne sera donc plus perçu d'émolument lors de telles procédures. La seule exception à ce principe concerne les cas où la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail de la part des autorités. Conformément à la proposition de la majorité de la commission, le montant de l'émolument est plafonné à 2000 francs. La proposition de la minorité de la commission prévoit en revanche de renoncer à un montant maximal. Dans les deux variantes, le Conseil fédéral règle les modalités et fixe le tarif des émoluments. En outre, les procédures de médiation et de décision ne sont soumises en aucun cas au paiement d'un émolument, ainsi que le prévoit le droit en vigueur.

## **4 Synthèse des résultats**

### **4.1 Condensé**

Des 51 participants à la consultation, 38 sont favorables à l'avant-projet et 5 y sont défavorables. 8 participants n'ont pas pris position. Parmi les participants favorables à l'avant-projet, 12 soutiennent la proposition de la majorité, 15 soutiennent celle de la minorité, 4 n'ont pas indiqué à quelle proposition va leur préférence et 7 ont rejeté les deux propositions. Indépendamment de la question de savoir si c'est la majorité, la minorité ou simplement l'introduction du principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels qui est soutenue, 13 des participants expriment des réserves, principalement en ce qui concerne la hauteur du montant maximal ainsi que le niveau normatif auquel celui-ci doit être réglé<sup>4</sup>.

18 cantons<sup>5</sup> sont favorables à l'avant-projet, tandis qu'un canton<sup>6</sup> s'y oppose. 6 cantons<sup>7</sup> ont expressément renoncé à prendre position. 4 cantons<sup>8</sup> se rallient à la proposition de la majorité, 11 cantons<sup>9</sup> à celle de la minorité et 3 cantons<sup>10</sup> n'ont pas pris position sur ce point. 4 cantons<sup>11</sup>, qui approuvent l'avant-projet sur le principe, émettent des réserves.

4 des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale<sup>12</sup> approuvent l'avant-projet, 1 parti<sup>13</sup> le rejette. 2 partis<sup>14</sup> sont favorables à la proposition de la majorité, tandis que 2<sup>15</sup> sont favorables à celle de la minorité. 1 parti<sup>16</sup>, qui soutient l'avant-projet sur le principe, émet des réserves.

---

<sup>4</sup> Voir ch. 4.3.

<sup>5</sup> AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG.

<sup>6</sup> AI.

<sup>7</sup> BS, NE, OW, SG, SZ, ZH.

<sup>8</sup> AG, FR, NW, SH.

<sup>9</sup> BE, BL, GE, GL, GR, LU, SO, TG, TI, VD, ZG.

<sup>10</sup> AR, UR, VS.

<sup>11</sup> GR, NW, TI, ZG.

<sup>12</sup> PLR, pvl, PS, UDC.

<sup>13</sup> PDC.

<sup>14</sup> PS, UDC.

<sup>15</sup> PLR, pvl.

<sup>16</sup> PLR.

16 organisations<sup>17</sup> accueillent positivement l'avant-projet, tandis que 3<sup>18</sup> s'y opposent. 2 organisations<sup>19</sup> ont expressément renoncé à prendre position. 6 organisations<sup>20</sup> sont favorables à la proposition de la majorité, 2<sup>21</sup> à celle de la minorité et 1<sup>22</sup> ne s'est pas exprimée sur ce point. 7 organisations<sup>23</sup> apprécient l'introduction du principe de la gratuité, mais rejettent les deux propositions. Ces mêmes organisations ainsi que TI Suisse émettent des réserves.

## **4.2 Appréciation générale de l'avant-projet en ce qui concerne l'introduction du principe de la gratuité (art. 17, al. 1)**

### **4.2.1 Remarques positives**

L'écrasante majorité des participants accueillent favorablement les grandes lignes de la proposition, selon laquelle ce ne sera dorénavant plus la perception d'émoluments, mais la gratuité qui constituera le principe de base régissant l'accès aux documents officiels.

De nombreux participants<sup>24</sup> sont d'avis que cette inversion du principe de base correspond au but de la LTrans, qui est de promouvoir et de renforcer la transparence dans l'administration. 2 participants<sup>25</sup> expliquent qu'il est ainsi tenu compte de l'idée de base du principe de transparence, en vertu duquel tout un chacun a droit à un accès inconditionnel aux documents officiels.

De nombreux participants<sup>26</sup> acquiescent à l'inscription dans la loi du principe de la gratuité et voient dans celui-ci un moyen approprié d'assurer que les émoluments n'auront plus d'effet prohibitif, c'est-à-dire que les requérants ne renonceront plus à déposer une demande d'accès en raison d'émoluments élevés. Certains participants<sup>27</sup> expliquent qu'il n'est de la sorte pas seulement assuré qu'il existe un droit d'accès, mais que les requérants seront aussi en mesure de faire effectivement usage de ce droit. SRG SSR souligne qu'il s'agit d'une réglementation importante pour que les médias ne soient pas découragés, indépendamment de leur taille, et puissent s'acquitter de leur mandat d'information. L'association impressum est favorable au principe de la gratuité, car il permet aux journalistes, qui jouent un rôle fondamental dans l'information du public, de ne pas avoir à supporter des frais injustifiés.

Plusieurs participants<sup>28</sup> estiment positive l'introduction du principe de gratuité, parce qu'elle permet de parvenir à une pratique uniforme en matière d'émoluments des départements ou, selon une autre perspective, de remédier à l'actuelle pratique non uniforme en matière d'émoluments.

Différents participants<sup>29</sup> font remarquer qu'avec l'inversion du principe de base, la pratique actuelle, en vertu de laquelle il est renoncé à la perception d'un émoluments dans 98 % des

---

<sup>17</sup> MPC, CP, Greenpeace, impressum, Loitransparence.ch, Pro Natura, USP, SES, USAM, USS, SRG SSR, SSM, syndicom, TI Suisse, ATE, VSM.

<sup>18</sup> economiesuisse, Swissmechanic, Swissmem.

<sup>19</sup> UPS, UVS.

<sup>20</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, USAM, TI Suisse, ATE.

<sup>21</sup> MPC, CP.

<sup>22</sup> USP.

<sup>23</sup> impressum, Loitransparence.ch, USS, SRG SSR, SSM, syndicom, VSM.

<sup>24</sup> AG, BE, BL, NW, SH, pvl, UDC, Loitransparence.ch, USS, SSM, SRG SSR, syndicom, TI Suisse.

<sup>25</sup> VD, ZG.

<sup>26</sup> AR, GL, GR, pvl, PS, UDC, Loitransparence.ch, USP, USS, SRG SSR, SSM, syndicom.

<sup>27</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE.

<sup>28</sup> AG, BL, SH, VD, ZG, Loitransparence.ch, USAM, SRG SSR.

<sup>29</sup> GL, LU, ZG, PLR, CP.

cas, est mise en œuvre dans la loi. L'association impressum explique de plus que cela constitue un signal pour la minorité de services qui perçoivent des émoluments.

Certains participants<sup>30</sup> estiment que l'inversion du principe de base assure l'harmonisation avec d'autres processus d'information relevant du droit administratif qui sont aujourd'hui déjà en principe gratuits (p. ex. droit d'accès d'une personne aux données la concernant selon l'art. 8, al. 5 de la loi fédérale sur la protection des données<sup>31</sup>; droit de consultation des pièces selon la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>32</sup>, accès conformément à la loi fédérale sur l'archivage<sup>33</sup>).

GL et impressum acquiescent à l'introduction du principe de gratuité entre autres aussi parce que celle-ci correspond à la réglementation en la matière de la plupart des cantons qui connaissent le principe de transparence.

Pour AR, le fait que les documents officiels soient aujourd'hui pour la plupart rédigés sous forme numérique et que l'octroi de l'accès demande, du fait de l'accessibilité accrue desdits documents, moins de temps et de ressources qu'au moment de l'entrée en vigueur de la LTrans en 2006 plaide également en faveur d'un abandon du principe de l'accès payant.

Loitransparence.ch souligne que le principe de la gratuité de l'accès aux documents officiels n'est pas contraire au principe de causalité, puisqu'il incombe à l'administration d'informer le public sur son activité et que cela ne constitue dès lors pas une prestation spéciale qu'il y aurait lieu de rémunérer séparément.

#### **4.2.2 Remarques critiques**

Certains participants<sup>34</sup> estiment qu'une réglementation n'est pas nécessaire. Ainsi, le PDC renvoie à la pratique de l'administration fédérale, qui renonce dans la plupart des cas à percevoir des émoluments. Le PLR ne voit pas non plus de nécessité de réglementer, mais est toutefois d'accord avec l'inversion du principe de base. Economiesuisse explique que la réglementation actuelle a fait ses preuves et que le droit en vigueur offre suffisamment de flexibilité, puisqu'il est aujourd'hui déjà possible de renoncer à percevoir un émolument, en particulier s'agissant des demandes causant peu de travail. GR se demande, en ce qui concerne la nécessité d'une réglementation, si le Conseil fédéral ne pourrait pas atteindre l'uniformité de la pratique par voie d'ordonnance ou de directive.

Certains participants<sup>35</sup> expliquent ne pas voir de raisons pour lesquelles il faudrait s'écarter ici des principes de la couverture des frais et de l'équivalence.

AI et economiesuisse sont d'avis qu'en particulier les coûts liés à des recherches demandant beaucoup de travail devraient être mis à la charge de la personne qui les cause et non à la charge du public, c'est-à-dire du contribuable. Swissmechanic estime que l'accès gratuit envoie de faux signaux et conduit à une sursollicitation de l'administration et, partant, des finances fédérales. Swissmem juge que la LTrans entraîne déjà un surcroît de travail pour l'administration du fait de la création d'une documentation complète et que la suppression du principe de la perception d'un émolument n'est donc pas compréhensible.

---

<sup>30</sup> AR, Loitransparence.ch, USS, SSM, syndicom.

<sup>31</sup> LPD; RS 235.1.

<sup>32</sup> PA; RS 172.021.

<sup>33</sup> LAr; RS 152.1.

<sup>34</sup> PDC, economiesuisse, Swissmem.

<sup>35</sup> PDC, economiesuisse, Swissmem.

Al et Swissmem font remarquer que le principe de gratuité pourrait avoir pour conséquence que des documents officiels soient demandés par curiosité ou pour chicaner.

Enfin, Swissmem fait remarquer que les émoluments ne semblent pas avoir d'effet dissuasif, car il n'y aurait sinon pas d'augmentation constante du nombre de demandes de consultation de documents.

### **4.3 Appréciation de l'art. 17, al. 2**

#### **4.3.1 Remarques positives sur la proposition de la majorité, y compris avec des réserves, et remarques critiques sur la proposition de la minorité**

Comme exposé dans la synthèse ci-dessus, nombre de participants sont en principe favorables à une exception au principe de la gratuité. Le nombre des participants soutenant la proposition de la majorité est à peu près égal à celui des participants soutenant la proposition de la minorité. Certains émettent des réserves sur des points spécifiques.

Plusieurs participants<sup>36</sup> pensent que la proposition de la majorité permettrait de prévenir les abus dus à un usage excessif du droit d'accès. Ces abus ne mèneraient pas seulement à un travail important pour l'administration, mais compromettraient également des demandes d'accès légitimes. Mais pour que la révision de la loi ne soit pas transformée en son contraire, il est recommandé de fixer dans l'OTrans un tarif horaire généreux, qui assure que les demandes d'accès demeurent gratuites. Les participants pensent également qu'il faut rejeter la proposition de la minorité, puisque les émoluments pourraient sinon à nouveau avoir des effets prohibitifs.

FR souligne qu'il est important de fixer un montant maximal, mais qui devrait demeurer le plus modeste possible. FR soutient pour cette raison la proposition de la majorité.

NW se prononce en faveur de la proposition de la majorité, selon laquelle le montant de 2000 francs est trop bas.

Selon le PS, il importe, pour empêcher des émoluments excessivement élevés et, partant, pour garantir la sécurité du droit pour les requérants potentiels, que le montant maximal de l'émolument de 2000 francs soit inscrit directement dans la loi.

L'UDC explique qu'il est indiqué de régler la perception exceptionnelle d'un émolument pour permettre d'éviter qu'il soit fait un usage excessif du droit d'accès gratuit. Mais elle acquiesce à la fixation d'un émolument maximal dans la loi permettant que des demandes de renseignements de grande ampleur restent abordables.

TI Suisse est en principe favorable à la fixation d'un émolument maximal, mais ajoute que le montant est élevé et qu'il pourrait avoir un effet dissuasif sur certains requérants. Il est donc nécessaire de continuer de prévoir des possibilités de remises et de réductions, en particulier pour les journalistes, mais aussi pour la communauté scientifique et les ONG, raison pour laquelle TI Suisse propose de compléter la proposition de la majorité.<sup>37</sup> Pour réduire le danger posé par une pratique non uniforme, il faut, toujours selon TI Suisse, limiter la perception d'un émolument à des situations vraiment extrêmes. Il s'impose donc de définir

---

<sup>36</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE.

<sup>37</sup> Voir ch. 5.1.

aussi clairement que possible les exceptions envisageables au principe de la gratuité dans la loi et dans les explications.<sup>38</sup>

L'USAM trouve que le montant maximal de l'émolument doit être fixé dans la loi, car le Conseil fédéral pourrait sinon augmenter sans autres les émoluments.

#### **4.3.2 Remarques positives sur la proposition de la minorité, y compris avec des réserves, et remarques critiques sur la proposition de la majorité**

Plusieurs participants<sup>39</sup> sont d'avis que l'émolument maximal doit être réglé dans l'ordonnance et non dans la loi. Ils justifient leur position principalement par le fait que la compétence de fixer les émoluments incombe au Conseil fédéral ou, selon une autre perspective, parce que c'est la tâche du Conseil fédéral que de régler le tarif des émoluments. D'après GR, une réglementation différenciée est possible dans l'ordonnance, qui pourrait au besoin être facilement adaptée sur la base d'expériences pratiques. TI, qui souscrit au plafonnement de l'émolument à 2000 francs, se montre également favorable à une réglementation à l'échelon de l'ordonnance, mais ajoute qu'il pourrait être utile de donner, dans l'avant-projet, des instructions au Conseil fédéral quant au nombre d'heures de travail à partir duquel un émolument sera exigé et quant au tarif horaire.

Certains participants<sup>40</sup> trouvent qu'il faudrait renoncer à introduire un émolument maximal, pour éviter que l'administration soit excessivement sollicitée.

D'après BE, les cas judiciaires cités dans le rapport explicatif montrent que les coûts raisonnables d'une demande d'accès dépassent parfois de beaucoup l'émolument maximal de 2000 francs proposé. L'émolument maximal est pour cette raison trop rigide et inapproprié pour les cas particulièrement coûteux. D'après ZG, les expériences faites à ce jour ont montré que l'inscription d'un émolument maximal peut mener à des résultats inadéquats en cas de demandes d'accès d'une ampleur extraordinaire. ZG propose pour cette raison une réglementation différenciée en matière d'émoluments dans l'OTrans : en cas de recherches nécessitant un surcroît important de travail, celle-ci prévoirait, outre l'émolument maximal de 2000 francs, un seuil à partir duquel un émolument couvrant les coûts pourrait être exigé pour les demandes portant sur un volume de documents particulièrement important nécessitant un grand travail.

BL est d'avis qu'il n'est pas approprié de fixer un émolument maximal. Si le travail excède un certain nombre d'heures de travail gratuites, à fixer dans l'ordonnance, il doit être indemnisé sans restriction. GL est d'un avis similaire et explique que la limitation du montant des émoluments au moyen des principes de la couverture des frais et de l'équivalence est suffisante.

Le MPC apprécie la clarification des critères réglant la perception des émoluments qui résulte de la modification. Il estime particulièrement important de fixer dans l'OTrans le critère du temps de travail investi dans le traitement. Dans ce contexte, les arguments de la mesurabilité et de l'explicabilité, auxquels il faut donner la priorité par rapport au critère de l'intérêt public, ont aussi convaincu. L'exception prend de plus en considération les principes de proportionnalité et de causalité. Selon le MPC, la proposition de la majorité doit toutefois

<sup>38</sup> Cf. à ce propos les propositions de formulation relatives au rapport explicatif à la p. 2 de l'avis.

<sup>39</sup> BE, LU, TG, VD, PDC, PLR, pvl.

<sup>40</sup> GE, ZG, PDC, CP.

être rejetée, car la marge de manœuvre face aux demandes de consultation excessives serait inutilement limitée par l'émolument maximal.

Le CP est d'avis que les charges de travail élevées dues à des demandes d'accès déposées par des particuliers n'ont pas à être financées par le contribuable et qu'il faut par conséquent renoncer à fixer un émolument maximal. Le CP se demande par ailleurs si l'enchaînement de multiples demandes émanant d'une même personne, dont chacune ne nécessiterait pas forcément un travail important, mais dont l'addition impliquerait finalement une charge de travail disproportionnée, ne devrait pas aussi donner lieu à la perception d'un émolument.

### 4.3.3 Remarques critiques sur le régime d'exception général

Divers participants<sup>41</sup> ont fait remarquer que prévoir un régime d'exception laissait subsister le danger d'une pratique non uniforme en matière d'émoluments. Selon eux, même un émolument maximal de 2000 francs ne permettrait d'éviter que les excès les plus extrêmes ; il faut prévoir que des émoluments ne puissent être exigés que dans des cas absolument exceptionnels. Lesdits participants suggèrent, en guise de critère d'appréciation, la perturbation excessive ou la quasi-paralysie du cours des affaires. Loitransparence.ch fait de plus remarquer qu'il doit découler du régime d'exception que seuls peuvent être compensés les coûts des travaux directement liés à l'octroi de l'accès, comme le caviardage du document, mais par exemple pas l'appréciation juridique par l'autorité, puisqu'il incombe à cette dernière de connaître la législation. Les participants renvoient à la proposition de formulation élaborée par Loitransparence.ch.<sup>42</sup>

L'association impressum est d'avis que l'exception fondée sur le critère du surcroît important de travail risque, de par sa nature intrinsèquement prohibitive, de mettre en péril le principe du droit d'accès aux documents administratifs, puisqu'il ne peut être exclu que même des autorités qui n'exigeaient jusqu'à présent pas d'émoluments n'utilisent cette exception pour en faire une règle. Par ailleurs, le critère « du temps de travail investi dans le traitement » qui est retenu au motif qu'il serait davantage mesurable que celui « d'intérêt public » n'est pas convaincant. Or, toujours selon impressum, la jurisprudence de la Cour européenne des droits l'homme en matière de restriction des droits fondamentaux repose précisément sur l'existence d'un intérêt public, raison pour laquelle il est difficile de comprendre pour quelle raison l'examen de l'existence d'un intérêt public serait devenu plus difficile ou devrait être écarté dans le contexte de l'application de la LTrans. De même, impressum est d'avis qu'il faut partir du principe d'un intérêt public dans le cas des demandes émanant des médias, qui justifie qu'elles soient affranchies du paiement de l'émolument. Par conséquent, impressum est d'avis que l'exception visée à l'art. 17, al. 2, doit être supprimée ou reformulée dans le sens défendu par Loitransparence.ch.

SRG SSR dit comprendre que la disposition dérogatoire vise à empêcher les citoyens de solliciter excessivement les services de la Confédération, mais fait remarquer qu'il n'y a pas lieu de partir du principe d'un usage excessif du droit d'accès précisément par les journalistes. Toujours selon SRG SSR, tant la proposition de la minorité que celle de la majorité sont à rejeter, car des différences existeraient encore dans la pratique et des décisions arbitraires pourraient être prises en matière d'émoluments. Si le principe d'une perception exceptionnelle d'émoluments est maintenu, il faut prévoir l'introduction du critère de l'« intérêt public » selon le libellé de l'initiative parlementaire, car le Tribunal fédéral tient

<sup>41</sup> Loitransparence.ch, USS, SSM, syndicom, VSM.

<sup>42</sup> Voir ch. 5.2.

également compte de l'intérêt public lorsqu'il exonère les journalistes des émoluments ou réduit le montant de ces derniers (voir la proposition de formulation, ch. 5.3).

#### 4.4 Appréciation de l'art. 17, al. 3

Divers participants<sup>43</sup> accueillent avec satisfaction le fait que la procédure de médiation et la procédure de décision restent gratuites, puisque la gratuité de ces procédures a fait ses preuves. Ils expliquent également qu'il faut encourager les modes alternatifs de résolution des conflits tels que la médiation, car ils contribuent à éviter les procédures judiciaires et à décharger les tribunaux et l'administration.

#### 4.5 Autres remarques

Plusieurs cantons<sup>44</sup> signalent que le principe de la gratuité vaut déjà dans leur législation sur la transparence. Quelques cantons<sup>45</sup> connaissent le principe de la perception d'émoluments, SG expliquant qu'il s'agit d'une disposition potestative dont il est fait un emploi très modéré et ZH remarquant que le principe de la gratuité est également soumis à la discussion.

Quelques participants<sup>46</sup> font remarquer qu'outre le montant des émoluments, la durée de traitement d'une demande d'accès peut également avoir un effet prohibitif. Le délai clairement formulé à l'art. 12 LTrans est souvent largement dépassé, raison pour laquelle un contrôle accru par l'autorité de surveillance compétente est nécessaire à cet égard. En outre, certaines autorités ont décidé, dans le cas de décisions plus sensibles ou politiquement explosives, de renoncer totalement à la création de documents officiels ou de nier l'existence de tels documents. Cela est diamétralement opposé à l'exigence de transparence accrue formulée dans la loi, raison pour laquelle le législateur doit agir et il faut, le cas échéant, élaborer des lignes directrices ayant valeur générale.

### 5 Propositions de formulation concernant la teneur de l'art. 17, al. 2

#### 5.1 Proposition de TI Suisse

Art. 17, al. 2 : « *Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung durch die Behörde erfordert. Die Gebühr darf dabei maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten, den Gebührentarif nach Aufwand und den Erlass oder die Reduktion der Gebühren fest.* » (À titre exceptionnel, l'autorité peut percevoir un émolument lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît important de travail de sa part. L'émolument s'élève à 2000 francs au maximum. Le Conseil fédéral règle les modalités, fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs et décide de la remise ou de la réduction d'émoluments.)

#### 5.2 Proposition de Loitransparence.ch

Art. 17, al. 2 : « *Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige, den Behörden nicht zumutbare Bearbeitung erfordert, die in einem Missverhältnis zum öffentlichen Interesse an den verlangten Dokumenten steht. Die Gebühr für direkte Aufwände des Dokumentenzugangs darf maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand fest.* » (À titre exceptionnel, l'autorité peut percevoir un émolument lorsque la demande d'accès nécessite un surcroît de travail qui ne peut être raisonnablement exigé d'elle et qui est disproportionné par rapport à l'intérêt public que présentent les documents requis. L'émolument perçu pour le travail nécessité directement par l'accès aux documents

<sup>43</sup> Impressum, Loitransparence.ch, USS, SSM, syndicom, VSM.

<sup>44</sup> BE, BL, FR, GL (projet de loi), NE/JU, SO, TI, VD, VS, ZG.

<sup>45</sup> AI, SG, ZH.

<sup>46</sup> Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE.

Synthèse des résultats de la procédure de consultation : Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels

s'élève à 2000 francs au maximum. Le Conseil fédéral règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs.)

### 5.3 Proposition de SRG SSR

Art. 17, al. 2 : « *Ausnahmsweise können Gebühren erhoben werden, wenn ein Zugangsgesuch eine besonders aufwändige Bearbeitung erfordert, die in keinem vertretbaren Verhältnis zum öffentlichen Interesse an den verlangten Dokumenten steht. Die Gebühr darf dabei maximal 2000 Franken betragen. Der Bundesrat legt die Einzelheiten und den Gebührentarif nach Aufwand fest.* » (À titre exceptionnel, l'autorité peut percevoir un émolument lorsque la demande d'accès nécessite de sa part un surcroît important de travail qui est sans proportion avec l'intérêt public que présentent les documents requis. L'émolument s'élève à XX francs au maximum. Le Conseil fédéral règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs.)

## 6 Accès aux avis

Conformément à l'art. 9 de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation<sup>47</sup>, le public a accès au dossier soumis à consultation, ainsi qu'après expiration du délai de consultation, aux avis exprimés par les participants, tout comme – après que le Parlement en a pris connaissance – au rapport sur les résultats de la consultation. Ces documents sont publiés sous forme électronique sur le site internet de la Chancellerie fédérale. Les avis complets peuvent également être consultés sur ce même site (art. 16 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation<sup>48</sup>).

---

<sup>47</sup> RS 172.061

<sup>48</sup> RS 172.061.1

**Verzeichnis der Eingaben**  
**Liste des organismes ayant répondu**  
**Elenco dei partecipanti**

**Kantone / Cantons / Cantoni**

<b>AG</b>	Aargau / Argovie / Argovia
<b>AI</b>	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Bern / Berne / Berna
<b>BL</b>	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
<b>FR</b>	Freiburg / Fribourg / Friburgo
<b>GE</b>	Genf / Genève / Ginevra
<b>GL</b>	Glarus / Glaris / Glarona
<b>GR</b>	Graubünden / Grisons / Grigioni
<b>LU</b>	Luzern / Lucerne / Lucerna
<b>NW</b>	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
<b>SH</b>	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
<b>SO</b>	Solothurn / Soleure / Soletta
<b>TG</b>	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
<b>TI</b>	Tessin / Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Waadt / Vaud
<b>VS</b>	Wallis / Valais / Vallese
<b>ZG</b>	Zug / Zoug / Zugo

**Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

<b>PDC</b>	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
<b>PLR</b>	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali PLD. Ils Liberals
<b>pvl</b>	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
<b>PS</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS

<b>UDC</b>	Schweizerische Volkspartei SVP Union démocratique du centre UDC Unione democratica di centro UDC
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Interessierte Organisationen und Privatpersonen / Organisations intéressées et particuliers / Organizzazioni interessate e privati**

<b>MPC</b>	Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération Ministero pubblico della Confederazione
<b>CP</b>	Centre patronal
<b>economiesuisse</b>	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss Business Federation
<b>Greenpeace</b>	Greenpeace
<b>impressum</b>	Die Schweizer JournalistInnen Les journalistes suisses I giornalisti svizzeri
<b>Loitransparence.ch</b>	Öffentlichkeitsgesetz.ch Loitransparence.ch Leggetrasparenza.ch
<b>Pro Natura</b>	Pro Natura
<b>USP</b>	Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)
<b>SES</b>	Schweizerische Energie-Stiftung Fondation suisse de l'énergie
<b>USS</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera
<b>USAM</b>	Schweizerischer Gewerbeverband SGV Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri USAM
<b>SRG SSR</b>	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft Société suisse de radiodiffusion et télévision Società svizzera di radiotelevisione
<b>SSM</b>	Schweizer Syndikat Medienschaffender Syndicat suisse des mass media Sindacato svizzero dei mass media
<b>Swissmechanic</b>	Schweizerischer Verband mechanisch-technischer Betriebe Association suisse d'entreprises mécaniques et techniques Associazione svizzera delle imprese meccaniche e tecniche
<b>SWISSMEM</b>	SWISSMEM

**Synthèse des résultats de la procédure de consultation : Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels**

<b>syndicom</b>	Gewerkschaft Medien und Kommunikation Syndicat des médias et de la communication Sindacato dei media e della comunicazione
<b>TI Suisse</b>	Transparency International Schweiz Transparency International Suisse Transparency International Svizzera
<b>ATE</b>	Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) Association transports et environnement (ATE) Associazione traffico e ambiente (ATA)
<b>VSM</b>	Verband Schweizer Medien Association des Médias Suisses Stampa Svizzera Swiss Media

**Verzicht auf Stellungnahme / Ont renoncé à prendre position / Rinuncia a un parere**

Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città

Neuenburg / Neuchâtel

Obwalden / Obwald / Obvaldo

St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo

Schwyz / Svitto

Zürich / Zurich / Zurigo

Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV

Union patronale suisse UPS

Unione svizzera degli imprenditori USI

Schweizerischer Städteverband SSV

Union des villes suisses UVS

Unione delle città svizzere UCS