

Argumentaire sur les émoluments de l'administration fédérale

Vous trouverez ci-dessous un argumentaire détaillant la position des journalistes d'investigation en Suisse et expliquant les raisons pour lesquelles les associations loitransparence.ch et investigativ.ch recommandent fortement d'accepter l'initiative parlementaire [16.432](#) «Principe de la transparence dans l'administration. Faire prévaloir la gratuité de l'accès aux documents officiels».

Le contexte

Depuis 2006, les documents de l'administration fédérale sont accessibles au public en vertu de la [Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration](#) (Loi sur la transparence, LTrans). Celle-ci s'applique à l'administration et aux entités fédérales externes qui exercent des tâches administratives, ainsi qu'aux Services parlementaires. Les exceptions sont l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et la Banque nationale. Le Conseil fédéral peut exclure d'autres unités de l'administration de la loi, ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent. Il est à noter que le Contrôle fédéral des finances (CDF) a initialement rejeté sa subordination à la LTrans, mais qu'en raison d'une évaluation globalement positive de la mise en œuvre de la LTrans il s'est abstenu de demander une dérogation.

Art. 1 de la Loi sur la transparence: «La présente loi vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels.»

Entretemps, la Loi sur la transparence est devenue un outil de recherche important pour les professionnel-le-s des médias. Depuis 2016, le nombre de productions journalistiques réalisées grâce à une loi fédérale ou cantonale sur la transparence a été multiplié par cinq. **D'importants dysfonctionnements de l'administration** ont ainsi été mis au jour, comme l'affaire de corruption au SECO, les excès de dépenses à l'armée ou les erreurs de jugement de la Swiss National COVID-19 Science Task Force au début de la pandémie en février 2020.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la transparence, la question des émoluments n'a cessé d'être un point de discord. L'art. 17 de la loi stipule que, en règle générale, l'accès aux documents est soumis au paiement d'un émolument. Aucun émolument n'est perçu pour le traitement d'une demande de faible complexité, pour la procédure de conciliation et pour la procédure de délivrance d'une ordonnance. Dans le passé, les unités administratives individuelles ont facturé des frais démesurément élevés qui ont empêché des enquêtes. Pour cette raison, l'accès aux documents officiels devrait être gratuit. Le Conseil fédéral [soutient le projet de loi](#) proposé par la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) sur la base de l'initiative parlementaire 16.432 «Réglementation des redevances. Principe de transparence dans l'administration fédérale». Celle-ci a été adoptée par la CIP-N à une nette majorité (16 voix contre 4).

L'objet en détail

Dans le passé, certaines autorités ont à plusieurs reprises utilisé le **prélèvement d'émoluments comme un obstacle à l'accès à l'information**, ce qui est contraire à l'esprit de la Loi sur la transparence. Les citoyen-ne-s ou les professionnel-le-s des médias confronté-e-s à des frais d'accès de plusieurs centaines de francs retirent généralement leur demande. Du reste, à chaque fois qu'un litige sur cette question a été soumis à la médiation du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT), au Tribunal administratif fédéral ou au Tribunal fédéral, l'administration s'est retrouvée sous le feu des critiques.

C'est pourquoi la base juridique doit être modifiée de manière à ce que, en règle générale, aucun émolument ne soit prélevé pour l'accès aux documents officiels et que l'accès à ces documents ne soit soumis à un émolument que dans des cas exceptionnels justifiés par un travail de l'administration disproportionné par rapport à l'intérêt public.

Loitransparence.ch et investigativ.ch recommandent l'acceptation pour 7 raisons

L'association en faveur d'une application cohérente des lois sur la transparence ainsi que le réseau national de journalistes d'investigation s'engagent pour la transparence et la liberté des médias. A notre avis, les sept éléments suivants plaident en faveur d'une acceptation du projet de la CIP-N.

1) L'accès transparent aux documents est conforme à la volonté des législateurs

Le public doit être en mesure de savoir comment l'administration fonctionne et doit pouvoir découvrir des abus. Avec la Loi sur transparence comme base solide, de très bonnes expériences ont été faites; il s'agit maintenant de lever les derniers obstacles à une administration transparente. **L'imposition d'émoluments va à l'encontre de la volonté des législateurs et empêche la mise en œuvre de la LTrans.** Une autorité qui craint la transparence, à laquelle elle est légalement soumise, peut utiliser les émoluments comme moyen de dissuader journalistes et citoyen-ne-s de déposer des demandes d'accès. Or la transparence est essentielle pour que les médias puissent jouer leur rôle de «gardiens» et contribuer au fonctionnement de la démocratie.

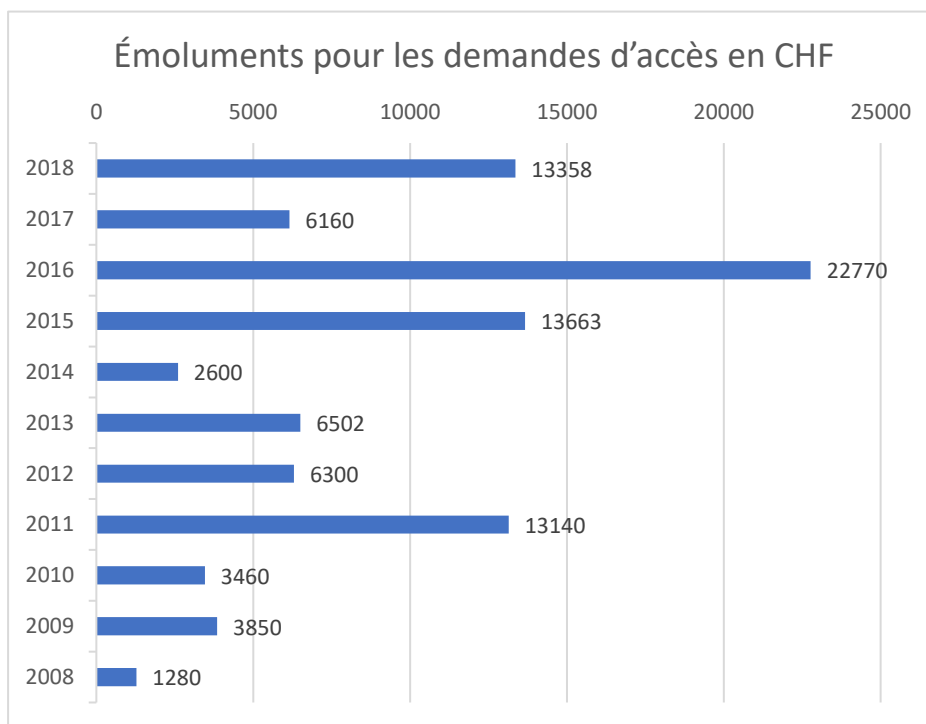
2) Dans la pratique, même des émoluments modestes restreignent la transparence

Selon les experts, les rédactions ne sont généralement prêtes à engager des frais pour une information que si celle-ci a de fortes chances de déboucher sur une contribution intéressante, comme on peut le lire dans [les évaluations de la LTrans](#). Outre les délais de traitement des demandes et la durée de la procédure de conciliation, ce sont surtout les émoluments qui sont perçus comme un obstacle important à l'accès aux documents. Ces coûts ne sont en particulier pas supportables pour les médias locaux et les petits médias. **Le Tribunal fédéral a conclu [dans un jugement](#) rendu en 2013 que même**

des modestes émoluments d'un montant de 100 ou 200 francs peuvent avoir pour effet de restreindre l'accès à la transparence. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'un-e journaliste ne peut savoir à l'avance s'il lui sera possible d'effectivement exploiter le document demandé.

3) L'abrogation des émoluments n'entraînera pas de perte de revenus pour la Confédération

Dans la pratique, **seule une minorité d'autorités** facture l'accès aux documents officiels, comme le prévoit la LTrans. La suppression des émoluments n'entraînerait donc pas une perte de recettes importante: selon le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, les autorités n'ont prélevé d'émoluments que pour 2,6% des demandes déposées durant la période 2018. Ces frais se sont montés à 13 358 francs (**785 francs par demande en moyenne**). Les années précédentes, le total des montants facturés aux demandeurs étaient le plus souvent moins élevés.



La pratique est **extrêmement hétérogène**. Les principales raisons semblent être, d'une part, les habitudes des différentes autorités quant au prélèvement ou non d'émoluments et, d'autre part, l'existence d'obstacles rendant le prélèvement d'émoluments fastidieux. Si la gratuité d'une demande d'accès dépend de la générosité d'une autorité, sachant que la plupart des autorités ne facturent rien et que certaines exigent régulièrement des montants élevés, alors les émoluments sont un **instrument de l'arbitraire**.

4) L'abrogation des redevances n'entraîne pas une augmentation des demandes ou des coûts

La Loi sur la transparence n'est invoquée que lorsque les recherches d'un-e journaliste montrent qu'il est important d'approfondir un sujet. En règle générale, les professionnel-le-s des médias ne font pas de demande d'accès si l'information est disponible par des moyens plus simples, par exemple par le biais d'une interview ou d'un service de presse. Concernant les demandes de citoyen-ne-s «insistant-e-s», il faut souligner que le travail engendré pour l'administration est occasionné aussi bien avec que sans loi sur la transparence. **Expliquer son travail au public et à tout-e citoyen-ne intéressé-e fait partie des devoirs de l'administration:** elle est tenue de documenter son activité. Si la mise à disposition des documents correspondants n'est possible qu'au prix de grands efforts, il convient alors de plutôt réfléchir aux moyens d'optimiser le fonctionnement de l'administration

5) Des frais peuvent être facturés dans des cas exceptionnels

Il ne devrait être possible de facturer des émoluments à un demandeur d'accès que si sa requête engendre un **travail particulièrement coûteux** pour les autorités. Toutefois, le montant de **2000 francs** ne peut être dépassé. Ce montant maximal a été déterminé par la CIP-N par 13 voix contre 8. Une minorité avait demandé qu'aucun plafond ne soit fixé. Garder la possibilité de facturer les demandes d'accès doit, selon la majorité, éviter «que la population ne fasse trop appel aux services de la Confédération». Une préoccupation en soi légitime, bien que nous n'ayons connaissance d'aucune sollicitation «excessive» des autorités fédérales.

6) Les cantons sont eux aussi favorables à une exonération

Lors de la consultation de la Loi sur la transparence, **presque tous les cantons se sont prononcés en faveur** de l'exonération d'émoluments. Une initiative parlementaire similaire à l'iv.parl. 16.432 a été déposée au Grand Conseil zurichois ([«Weniger Hürden beim Öffentlichkeitsprinzip»](#)). Une majorité de sa commission compétente s'est prononcée pour une **gratuité de l'accès** aux documents administratifs. La loi en discussion est semblable à celle proposée au niveau fédéral.

7) L'objet est soutenu par une large alliance de médias

La mise en œuvre de la LTrans n'est pas seulement importante pour les grands groupes de médias disposant de leur propre département de journalisme d'investigation. Elle l'est aussi pour les rédactions régionales et locales ainsi que pour les médias et journalistes indépendants qui disposent de moyens financiers moins importants. **De nombreuses associations et organisations de journalistes soutiennent l'exonération d'émoluments (cf. site web loitransparenze.ch)**. Il s'agit, pour la Confédération, de sommes de peu d'importances qui peuvent en revanche jouer un rôle déterminant dans le travail quotidien des professionnel-le-s des médias.