Selon une étude, 67% des communes ne répondent pas à une demande de document émanant de citoyens

COMMUNES CACHOTTIÈRES

« PIERRE-ANDRÉ SIEBER

Transparence » Demander aux communes de Suisse l'ordre du jour de la dernière séance de leur organe exécutif? Des professeurs de l'Institut des hautes-études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, de l'Université de Bruxelles et de Naples l'Orientale ont réalisé l'exercice en juin 2025 et livrent les résultats de leurs travaux. Le bilan n'est pas flatteur pour la pratique de la transparence: seulement 10% des communes s'acquittent de leur devoir légal d'information. Pourquoi ces cachotteries? Les explications de Martial Pasquier, professeur à l'IDHEAP – par ailleurs président du conseil d'administration du Groupe Saint-Paul, éditeur de *La Liberté*.

Le canton de Nidwald n'a pas encore de loi entrée en force, les Grisons limitent la transparence à l'administration cantonale. Cantons et communes font-ils ce qu'ils veulent en matière de transparence?

Martial Pasquier: Dans les Grisons, 17 communes ont introduit le principe de transparence alors qu'elles n'étaient pas obligées par la loi cantonale. Mais effectivement, si aucune loi ne contraint à divulguer l'information, alors les communes sont libres de répondre ou non aux demandes.

Les administrations ont souvent un service d'information étoffé (bulletin print et un site internet). N'est-ce que façade?

Ces interfaces sont importantes mais ne remplissent pas l'obligation faite aux collectivités publiques de partager les informations qu'elles détiennent. Au niveau des lois sur l'accès à l'information, c'est la personne qui décide de l'information dont elle veut disposer, pas l'administration.

Le taux de non-réponse laisse songeur...

Oui. C'est quand même l'absence totale de réponse à la requête par près de 67% des communes, même en faisant référence à l'obligation légale, qui interpelle le plus. Le refus émane de 11% des communes, 10% pratiquent l'inertie (demande d'informations ou exigences supplémentaires sans donner suite) et 2% ne donnent pas des réponses suffisantes (les documents requis ne correspondent pas). La conformité n'est que de 10%.

Les communes utilisent-elles des stratagèmes pour masquer l'information? Lesquels?

Les obstacles à la transparence sont bien documentés: «oublier» de répondre, utiliser au maximum la procédure pour ralentir l'accès à l'information, caviarder de manière exagérée les documents fournis, exiger des émoluments pour envoyer le document, noyer l'information pertinente dans une «masse» de données, etc.

Y a-t-il de grandes différences entre les trois régions linguistiques de Suisse?

Oui. Une réponse conforme à la loi est plus fréquente dans les communes francophones (14%) que dans les communes germanophones (9%). Il faut préciser que les cantons francophones comme Genève et Vaud ont introduit de telles lois avant la plupart des cantons germanophones.

Idem entre les communes rurales et urbaines?

Sans surprise, la réactivité s'accroît avec l'augmentation de la taille de la population d'une commune. Le taux de conformité le plus élevé s'observe dans les communes comptant entre 20 000 et 50 000 habitants. Le fait de disposer d'une plus grande capacité administrative explique vraisemblablement ce constat.

Comment avez-vous procédé pour obtenir réponse?

Nous avons demandé le même document à toutes les communes, soit l'ordre du jour de la dernière séance du Conseil communal. Cette demande a été effectuée via un envoi par courriel sur l'adresse officielle de la commune. Le document demandé présente la caractéristique de ne pas contenir d'informations confidentielles et de pouvoir être demandé par chaque citoyen.

Votre étude a été menée conjointement avec des professeurs de l'Université de Bruxelles et de Naples l'Orientale. Pourquoi ce partenariat?

Nous conduisons des études dans différents pays avec le même cadre de recherche pour pouvoir comparer les résultats.

Le profil du dépositaire de demande d'information influence-t-il le résultat?

Nous avons séparé l'ensemble des communes entre deux groupes; un premier groupe recevait une demande d'une journaliste connue (et qui avait accepté de participer à cette étude) et un deuxième groupe recevait une demande d'un citoyen «lambda». A aucun moment les communes ne pouvaient identifier les objectifs de la demande.

Quels sont les moyens que l'on pourrait actionner pour améliorer la transparence?

Trois niveaux devraient être distingués: un changement de culture, car l'administration reste fortement imprégnée par le secret; une meilleure connaissance des droits d'accès à l'information par l'administration; un renforcement du rôle des préposés cantonaux à la transparence.



«C'est quand même l'absence totale de réponse à la requête qui interpelle le plus» Martial Pasquier

Comment les communes fribourgeoises s'en tirent-elles?

Le taux de conformité au niveau cantonal est de 7,4%, un pourcentage inférieur à la moyenne nationale, bien en deçà cependant de cantons comme Genève (26,7%) ou Vaud (15,7%).

La ville de Fribourg s'en sort-elle mieux que celle de Bulle?

L'objectif de l'étude est d'analyser de manière globale l'application d'une loi, pas de mettre en évidence le comportement d'une commune spécifique.

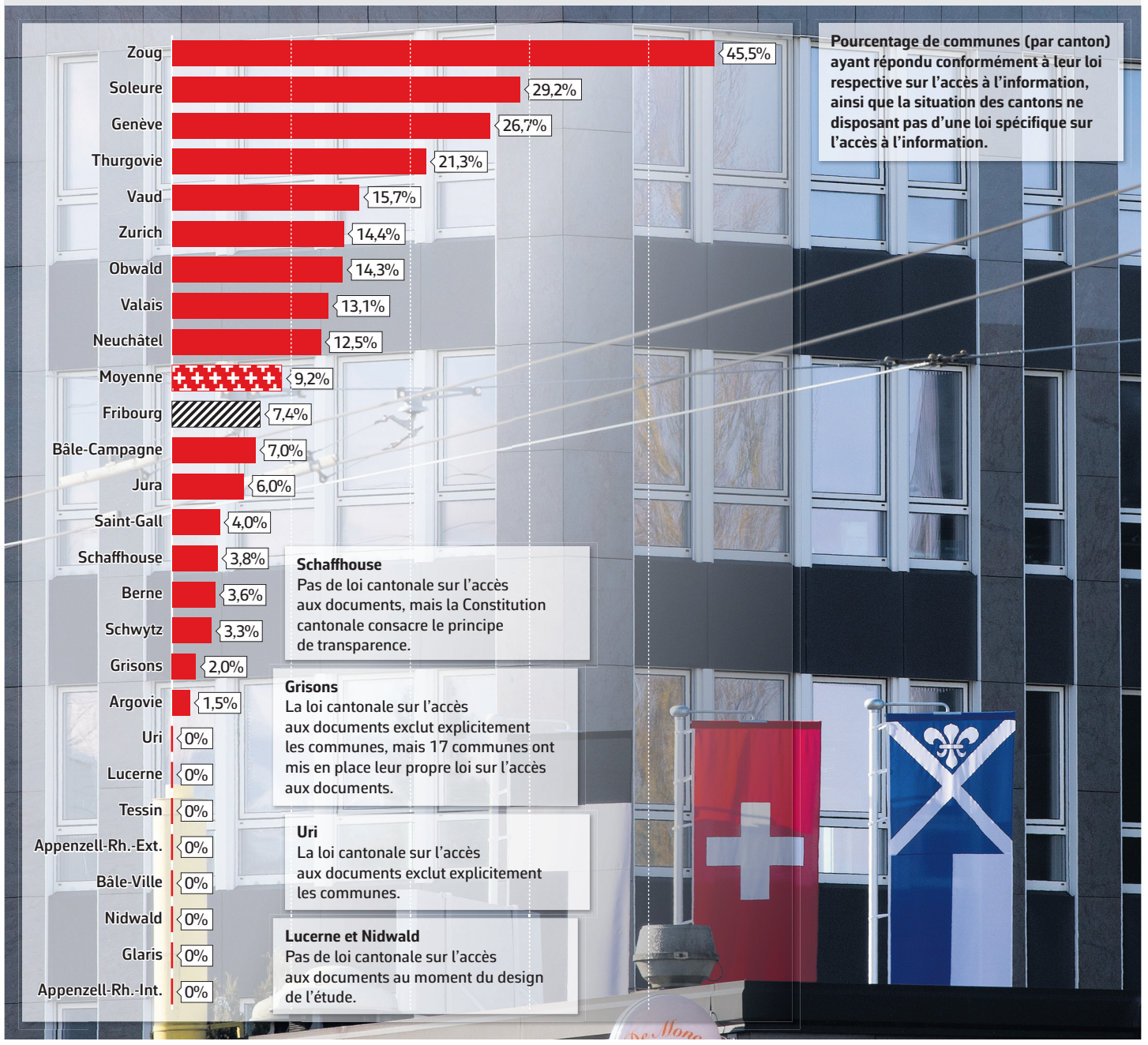
Et les communes rurales fribourgeoises?

Il est difficile de tirer des enseignements en lien avec la taille car certaines petites communes fribourgeoises ont répondu rapidement et de manière conforme alors qu'une large majorité ne s'est pas acquittée de son obligation.

Quelle analyse faites-vous des conséquences sur le sentiment de confiance du citoyen envers le pouvoir?

La transparence de l'information fait partie des conditions pour développer la confiance envers les institutions et pour faciliter la participation citoyenne. Cette étude montre notamment le chemin qu'il reste à parcourir. »

POURCENTAGE DE COMMUNES AYANT RÉPONDU CONFORMÉMENT À LEUR LOI



LA PRÉPOSÉE N'EST PAS INQUIÈTE

Dans le canton de Fribourg, Martine Stoffel note qu'en 2025, 116 demandes d'accès ont été annoncées et 12 ont été refusées.

Dans l'étude à laquelle a participé Martial Pasquier, professeur à l'IDHEAP de Lausanne, le pourcentage de réponse conforme à la loi sur la transparence des communes du canton de Fribourg se situe à 7,4% soit 2,6 points de moins que la moyenne suisse. «Le principe de la transparence est assez récent, le paradigme est maintenant inversé et les documents sont tous publics, sauf exception», commente Martine Stoffel, Préposée cantonale à la transparence. «C'est important de rappeler ce principe démocratique fondamental régulièrement.» Ces dernières années, le Tribunal cantonal fribourgeois a rendu plusieurs décisions en faveur de la transparence. La dernière concernait l'accès au rapport de l'enquête administrative menée à Bulle. Le Tribunal cantonal a ordonné d'y donner l'accès, moyennant caviardage de certains passages.

Faisant le compte des demandes d'accès de l'année en cours, Martine Stoffel n'est pas insatisfaite des résultats. «Notre statistique annuelle affiche pour 2025 que dans la majorité des demandes d'accès, l'accès aux documents sollicités est octroyé, partiellement ou totalement.» Sur les 116 demandes annoncées, 12 ont été refusées. Dans 83 cas, l'accès a été octroyé. Pour le reste, les demandes étaient pendantes ou retirées.

Ces statistiques sont assez stables au fil des années. Le service de la préposée cantonale ne peut en aucun cas sanctionner une commune qui ne respecterait pas la loi sur la transparence. Ce service doit en revanche se saisir des requêtes en médiation quand les documents sollicités ne sont pas transmis. Lorsque la médiation échoue, la préposée peut émettre une recommandation et indiquer s'il est recommandé d'octroyer l'accès ou non. Elle peut prodiguer des conseils.

«Nous recevons aussi des questions des personnes qui font les demandes d'accès et qui veulent savoir comment continuer la procédure lorsqu'elles n'ont pas reçu les documents demandés.» Des formations sont fournies également Martine Stoffel explique que des cas de demande d'accès peuvent échapper à la statistique. «Je prends l'exemple d'une personne qui passe à un guichet communal et demande à consulter un plan, ou un document de la commune», illustre la préposée. «La commune lui montre les documents et la demande s'arrête là. Un tel cas n'est pas forcément répertorié dans les statistiques, alors que l'accès a été octroyé.» » PAS