



Berne, le 23 août 2013

Recommandation

**émise au titre
de l'art. 14
de la loi fédérale
sur le principe de la transparence
dans l'administration
concernant la demande en médiation introduite**

**par X
(demandeur)**

contre

l'Office fédéral du personnel (OFPER)

I. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence constate:

1. Conformément à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans, RS 152.3), le demandeur, journaliste, a déposé une demande d'accès par courrier électronique du 23 mai 2011 adressé à l'Office fédéral du personnel (OFPER). Le demandeur a requis l'accès à « *la répartition par langue maternelle des personnes occupant les fonctions de directeur, membre de la direction et de l'échelon hiérarchique immédiatement inférieur (ex. chefs de division)* », ceci « *pour chaque office ou unité organisationnelle équivalente de l'Administration fédérale* ».
2. Par courrier électronique du 10 juin 2011, l'OFPER a informé le demandeur qu'elle n'était pas en possession « *d'un document existant contenant les informations demandées* ». L'autorité a précisé qu'il n'était en outre « *pas non plus possible d'obtenir du système informatisé de gestion des données relatives au personnel de l'administration fédérale, par une manipulation simple, les données demandées* ». Finalement, l'OFPER a indiqué que dans ces circonstances, elle ne pouvait donner suite à la demande d'accès déposée par le demandeur.
3. Le demandeur a déposé une demande en médiation par courrier du 24 juin 2011, parvenu au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (Préposé) le 27 juin 2011.



4. Le 27 juin 2011, le Préposé a informé par courrier électronique l'OFPER du dépôt de la demande en médiation et a imparti un délai de 10 jours à l'autorité pour lui transmettre une copie du dossier et une prise de position. Le Préposé a accusé réception de la demande en médiation par courrier électronique du même jour.
5. Par courrier du 5 juillet 2011, parvenu au Préposé le 8 juillet 2011, l'OFPER a transmis au Préposé une copie du dossier et rappelé les arguments figurant dans sa prise de position adressée au demandeur et a indiqué qu'elle n'avait pas d'autre remarque à formuler.
6. A la demande du Préposé, l'OFPER a déposé en juin 2013 une prise de position complémentaire précisant la mise en œuvre de l'annuaire électronique Admin-Directory, contenant différents paramètres de communication (tels que le numéro de téléphone, l'adresse de messagerie électronique et la langue de correspondance) concernant les personnes, les unités organisationnelles, les rôles et les locaux de l'administration fédérale.
7. Les allégations du demandeur ou de l'OFPER et le cas échéant les documents transmis sont appréciés ci-après.

II. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence considère ce qui suit :

A. Considérants formels : Médiation et recommandation selon l'art. 14 LTrans

8. En vertu de l'art. 13 LTrans, toute personne peut déposer une demande en médiation lorsque sa demande d'accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée, ou lorsque l'autorité n'a pas pris position sur sa demande dans les délais impartis par la loi.
9. Le Préposé n'agit pas d'office, mais seulement sur la base d'une demande déposée par écrit.¹ Toute personne qui a pris part à une procédure de demande d'accès à des documents officiels est habilitée à introduire une demande en médiation. La forme écrite simple suffit. La demande doit spécifier que l'affaire est confiée au Préposé. Elle doit être remise dans les 20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité.
10. Le demandeur a déposé auprès de l'Office fédéral du personnel (OFPER) une demande d'accès au sens de l'art. 10 LTrans et a reçu une réponse négative. Etant partie à la procédure de demande d'accès, il est légitimé à déposer une demande en médiation. Celle-ci a été remise au Préposé selon la forme prescrite et dans le délai légal.
11. La procédure de médiation peut se dérouler par écrit ou par oral (en présence de tous les intéressés ou de certains d'entre eux), sous l'égide du Préposé. C'est à lui qu'il incombe de fixer les modalités.²
12. Si la médiation n'aboutit pas ou si aucune solution consensuelle n'est envisageable, le Préposé est tenu par l'art. 14 LTrans de formuler une recommandation fondée sur son appréciation du cas d'espèce.

¹ FF 2003 1864.

² FF 2003 1865.



B. Considérants matériels

13. Selon l'art. 12 al. 1 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration (Ordonnance sur la transparence, OTrans, RS 152.31) le Préposé examine la licéité et l'adéquation de l'appréciation de la demande d'accès par l'autorité. Il peut ainsi vérifier dans le cadre de la procédure de médiation si la demande d'accès a été traitée conformément à la loi par l'autorité. Ainsi, le Préposé vérifie notamment si l'autorité compétente dans le cadre d'une demande d'accès a correctement appliqué les dispositions relatives à la notion de document officiel (art. 5 LTrans) ainsi que la clause d'exception (art. 7 s. LTrans), ou les dispositions relatives à la protection des données personnelles (art. 9 LTrans). Par ailleurs, il peut examiner, pour tous les domaines dans lesquels la loi sur la transparence confère un certain pouvoir d'appréciation à l'autorité (p.ex. les modalités d'accès à des documents officiels) si la solution retenue par l'autorité est adéquate et proportionnée au vu des circonstances du cas d'espèce. Le Préposé peut faire des propositions dans le cadre de la procédure de médiation (art. 12 al. 2 OTrans) ou le cas échéant émettre une recommandation (art. 14 LTrans).³
14. La loi sur la transparence accorde à toute personne le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu (art. 6 al. 1 LTrans). Selon l'art. 23 LTrans (disposition transitoire), la loi sur la transparence ne s'applique que pour les documents officiels qui ont été produits ou reçus par l'autorité après son entrée en vigueur, à savoir le 1^{er} juillet 2006.
15. La notion de document officiel est définie à l'art. 5 LTrans.
L'art. 5 al. 1 LTrans dispose qu'il s'agit de toute information enregistrée sur un support quel qu'il soit (let. a), détenue par une autorité (let. b) et concernant l'accomplissement d'une tâche publique (let. c).
16. L'art. 5 al. 2 LTrans élargit la notion de document officiel. Aux termes de cette disposition, les documents qui peuvent être établis par un traitement informatisé simple sur la base d'informations enregistrées satisfaisant aux conditions de l'art. 5 al. 1 let. b et c LTrans constituent également des documents officiels. Ainsi, le droit d'avoir accès aux documents « *qui n'existent qu'à l'état latent (documents virtuels)* » est limité aux documents qui peuvent être aisément établis par une manipulation informatique élémentaire, à partir d'informations existantes.⁴ Il s'agit essentiellement des banques de données électroniques dans lesquelles l'extrait requis n'existe pas sous forme de document, mais dont l'établissement peut toutefois être réalisé à l'aide d'un software dont dispose l'administration.⁵ La notion de *traitement informatisé simple* fait référence à un utilisateur moyen.⁶ Ceci implique que les documents en question doivent pouvoir être générés par un utilisateur ne disposant pas de connaissances informatiques spécifiques.⁷ Cependant, il se peut que l'établissement des documents au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans nécessite plusieurs actions.⁸ En outre, le message précise que la notion de traitement informatisé simple « *est (...) appelée à évoluer avec le développement technologique* ». ⁹

³ CHRISTINE GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Eds.], Stämpfli Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, N 8.

⁴ Message relatif à la loi sur la transparence dans l'administration FF 2003 1838.

⁵ Arrêt du tribunal administratif fédéral A-3363/2012 du 22 avril 2013, consid. 3.5.1.

⁶ Message relatif à la loi sur la transparence dans l'administration FF 2003 1838.

⁷ Arrêt du tribunal administratif fédéral A-3363/2012 du 22 avril 2013, consid. 3.5.1.

⁸ Ibid.

⁹ Message relatif à la loi sur la transparence dans l'administration FF 2003 1838.



17. La délimitation de la durée admissible pour l'établissement d'un document par un *traitement informatique simple* au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans « *doit être appréciée conformément au but de la loi sur la transparence, la confiance et la compréhension dont l'administration dispose auprès du public, de manière à ce que tout un chacun dispose d'un droit d'accès effectif* ». ¹⁰
18. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, ¹¹ l'établissement d'une liste sur la base de données existantes, nécessitant 5 heures et 30 minutes par un collaborateur ne disposant pas de connaissances informatiques spécifiques, constitue un *traitement informatisé simple* au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans.
19. En l'espèce, l'OFPER a indiqué dans sa prise de position du 5 juillet 2011 qu'elle n'était pas en possession « *d'un document existant contenant les informations demandées* » et a précisé qu'il ne lui était « *pas non plus possible d'obtenir du système informatisé de gestion des données relatives au personnel de l'administration fédérale, par une manipulation simple, les données demandées* ».
20. Dans la mesure où la demande d'accès ne porte pas sur un document officiel au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans, il convient d'examiner si l'établissement du document requis par le demandeur constitue un *traitement informatisé simple* au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans.
21. Les données concernant le personnel de l'administration sont contenue dans le système informatique BV PLUS (art. 27a de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1) et art. 8 ss de l'ordonnance concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (OPDC, RS 172.220.111.4)). Le système d'information concernant les dossiers du personnel de l'administration fédérale (E-Dossier BV) sert à la gestion, à l'exploitation et à l'archivage électroniques des données personnelles des employés (art. 29 OPDC). L'OFPER est responsable de BV PLUS (art. 15 al. 1 OPDC). Les unités administratives utilisant BV PLUS sont responsables du traitement des données gérées par ce dernier dans leur domaine de compétence, sous réserve de la responsabilité des départements pour leurs centres de services spécialisés dans la gestion du personnel (art. 15 al. 2 OPDC). L'exploitation technique de BV PLUS relève de la responsabilité de L'OFIT (art. 15 al. 3 OPDC).
22. Le système BV PLUS comprend différents modules (art. 9 OPDC) concernant: la gestion de l'organisation, l'administration du personnel, le décompte du salaire, la gestion des temps, la gestion des coûts de personnel, le développement du personnel, la gestion de la rémunération, la gestion des événements, le décompte des frais de déplacement et le controlling du personnel.
23. L'annexe 1 de l'OPDC énumère les données contenues dans le système d'information concernant le personnel de l'administration fédérale (BV PLUS) (art. 8 OPDC). La langue ne figure toutefois pas dans cette liste. En revanche, cette donnée figure dans le dossier de candidature (annexe 2 de l'OPDC), lequel fait partie du système d'information concernant les dossiers du personnel de l'administration fédérale (E-Dossier BV) (annexe 3 de l'OPDC), servant à la gestion, à l'exploitation et à l'archivage électroniques des données personnelles des employés. L'OFPER est responsable d'E-Dossier BV (art. 29 al. 1 OPDC). Les unités administratives utilisant E-Dossier BV sont responsables du traitement des données gérées par ce dernier dans leur domaine de compétence; la responsabilité des départements quant à leurs centres de services spécialisés dans la gestion du personnel est réservée. Les autorités responsables veillent à ce que ces données soient exactes (art. 29 al. 2 OPDC). La

¹⁰ Arrêt du tribunal administratif fédéral A-3363/2012 du 22 avril 2013, consid. 3.5.2. et références citées.

¹¹ Message relatif à la loi sur la transparence dans l'administration FF 2003 1838.



responsabilité de l'exploitation technique de E-Dossier BV relève de la responsabilité de l'OFIT (art. 29 al. 3 OPDC).

24. Par ailleurs, l'annuaire électronique Admin-Directory contient différents paramètres de communication (tels que le numéro de téléphone, l'adresse de messagerie électronique et la langue de correspondance) concernant les personnes, les unités organisationnelles, les rôles et les locaux de l'administration fédérale.
25. Aux termes de l'art. 20 al. 2 de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC, RS 441.1), la Confédération doit veiller à ce que les communautés linguistiques soient représentées équitablement dans les autorités fédérales. L'OFPER doit établir à l'intention des commissions parlementaires de surveillance, un rapport annuel sur la gestion du personnel dans les départements¹² et à la Chancellerie fédérale (art. 7 de l'ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, Ordonnance sur les langues, OLang, RS 441.11). Ce rapport est établi pour chaque département, mais ne porte toutefois pas sur les différentes unités administratives.
26. L'organisation des départements et des unités administratives est déterminée respectivement par le Conseil fédéral (art. 31 al. 3, 43, 47 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA, RS 172.010; art. 28 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, OLOGA, RS 172.010.1) et les départements (art. 29 OLOGA).
27. Selon l'OFPER, l'établissement de la statistique requise par le demandeur impliquerait une surcharge de travail disproportionnée. L'autorité a indiqué que l'établissement de cette statistique nécessiterait une recherche, par les différentes unités administratives, de la langue de communication pour chaque membre de la direction. L'autorité a en outre précisé: « *Die Anwendung Admin-Directory und deren Daten werden von den Verwaltungseinheiten bearbeitet. Sie haben jeweils Zugriff auf die Daten der eigenen Mitarbeitenden. Das EPA selber hat keinen direkten Zugriff und auch nicht die betriebliche Verantwortung. Wir betreiben lediglich die technische Schnittstelle zwischen BV PLUS und dem Admin-Directory* ».
28. Le Préposé constate qu'au vu des informations transmises par l'OFPER, les fonctions de recherche automatique existantes ne permettent pas d'établir de façon automatisée la liste des directeurs, membres de la direction et des chefs de division pour « *chaque office ou unité organisationnelle équivalente de l'Administration fédérale* »¹³, que ce soit dans BV PLUS ou Admin-Directory.
29. Les fonctions de recherche d'Admin-Directory relatives à l'identifiant « *direction* » permettent certes de générer une liste de nom. Toutefois, celle-ci ne correspond pas systématiquement aux organigrammes des différents départements et unités administratives. A titre d'exemple, les noms des membres du secrétariat et des collaborateurs personnels figurent dans certains cas également dans cette liste.
30. L'OFPER a indiqué que l'établissement de la statistique requise par le demandeur nécessiterait l'intervention en deux phases des différentes unités administratives. Dans un premier temps, l'autorité devrait établir la liste des personnes occupant une fonction dirigeante dans les différentes unités de l'administration fédérale et rechercher la langue attribuée à chacune

¹² Voir notamment le rapport sur la gestion du personnel 2011, <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02549/index.html?lang=fr>, Nr. 4.3. (dernière consultation le 23 août 2013)

¹³ Cf. contenu de la demande d'accès, ch. 1.



d'elles. Puis dans un deuxième temps, de calculer la représentation linguistique pour les différentes unités de l'administration fédérale.

31. *Au vu de la complexité, de l'ampleur et de la durée des processus nécessaires à l'établissement de la statistique requise par le demandeur, le Préposé arrive à la conclusion qu'il ne saurait en l'espèce s'agir d'un traitement informatisé simple au sens de l'art. 5 al. 2 LTrans. Dès lors, le Préposé constate finalement que l'OFPER n'a pas l'obligation d'accorder l'accès au document requis. Cependant, le demandeur a la possibilité de déposer, auprès des différentes unités organisationnelles, des demandes d'accès séparées portant sur la répartition par langue maternelle des personnes occupant les fonctions de directeur, membre de la direction et de l'échelon hiérarchique immédiatement inférieur.*

III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence recommande ce qui suit :

32. L'Office fédéral du personnel (OFPER) maintient son refus d'accorder l'accès au document requis.
33. Dans les dix jours à compter de la réception de la recommandation, le demandeur peut exiger que l'Office fédéral du personnel (OFPER) rende une décision selon l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) s'il n'est pas d'accord avec la recommandation (art. 15 al. 1 LTrans).
34. Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral par le demandeur (art. 16 LTrans).
35. La présente recommandation est publiée (art. 13 al. 3 OTrans). Afin de protéger les données relatives aux parties à la procédure de médiation, le nom du demandeur est anonymisé.
36. La recommandation est notifiée à:
- X

 - Office fédéral du personnel (OFPER)
Eigerstrasse 65
3003 Berne

Jean-Philippe Walter