

Loi fédérale sur la transparence de l'administration (Loi sur la transparence, LTrans)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 173, al. 2, de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 12 février 2003²,
arrête:

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 But et objet

La présente loi vise à promouvoir la transparence de l'administration. A cette fin, elle garantit l'accès du public aux documents officiels.

Art. 2 Champ d'application à raison de la personne

¹ La présente loi s'applique:

- a. à l'administration fédérale;
- b. aux organismes et personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration fédérale, dans la mesure où ils rendent en première instance des décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)³.

² La loi n'est pas applicable:

- a. à la Banque nationale suisse et à la Commission fédérale des banques;
- b. aux assureurs au sens de l'art. 11 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie⁴ et aux assureurs au sens de l'art. 68 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents⁵;
- c. aux caisses de compensation au sens des art. 53 à 62 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁶, aux offices AI et aux caisses de compensation au sens des art. 54 à 61 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité⁷;

1 RS 101
2 FF 2003 1807
3 RS 172.021
4 RS 832.10
5 RS 832.20
6 RS 831.10
7 RS 831.20

- d. aux autorités d'exécution au sens de l'art. 76, let. a, c à f ainsi que let. h et i de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁸.

³ Le Conseil fédéral peut exempter du champ d'application de la loi d'autres unités de l'administration fédérale ainsi que d'autres organismes et personnes extérieurs à l'administration fédérale:

- a. si l'accomplissement des tâches qui leur ont été déléguées l'exige;
- b. si leur soumission à la présente loi porte atteinte à leur capacité de concurrence; ou
- c. si les tâches qui leur ont été déléguées sont d'importance mineure.

Art. 3 Champ d'application à raison de la matière

La présente loi ne s'applique pas:

- a. aux documents officiels afférents aux procédures civiles, pénales, d'entraide judiciaire et administrative internationale, de règlements internationaux des différends, ainsi qu'aux procédures juridictionnelles de droit public, y compris administratives, et aux procédures d'arbitrage;
- b. à la consultation d'un dossier par une partie dans une procédure administrative de première instance;
- c. à l'accès à des documents officiels qui contiennent des données personnelles du demandeur.

Art. 4 Dispositions spéciales réservées

Sont réservées les dispositions spéciales d'autres lois fédérales:

- a. qui déclarent secrètes certaines informations, ou
- b. qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la présente loi.

Art. 5 Documents officiels

¹ On entend par document officiel toute information:

- a. enregistrée sur quelque support que ce soit,
- b. détenue par l'autorité dont elle émane ou à qui elle a été communiquée, et
- c. concernant l'accomplissement d'une tâche publique.

² Sont également réputés documents officiels, les documents pouvant être établis par un traitement informatisé simple sur la base d'informations enregistrées satisfaisant aux conditions énoncées à l'al. 1, let. b et c.

³ Ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents:

- a. qui sont commercialisés par une autorité;
- b. qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, ou
- c. qui sont destinés à l'usage personnel.

Section 2 Droit d'accès aux documents officiels

Art. 6 Principe de transparence

¹ Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités.

² Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée.

Art. 7 Exceptions

¹ Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel:

- a. est susceptible de porter notablement atteinte à la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire;
- b. entrave considérablement l'exécution de mesures concrètes d'une autorité conformément à son objectif;
- c. risque de mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse;
- d. risque de compromettre les intérêts de la politique extérieure et les relations internationales de la Suisse;
- e. risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou entre cantons;
- f. risque de mettre en danger les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse;
- g. peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;
- h. peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.

² Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence prépondérant ne soit exceptionnellement reconnu.

Art. 8 Cas spéciaux

¹ Le droit d'accès n'est pas reconnu pour des documents officiels afférents à:

- a. la procédure de co-rapport;
- b. la procédure de consultation des offices, jusqu'à ce que la décision du Conseil fédéral pour laquelle ces documents ont servi de base soit tombée.

² Le Conseil fédéral peut exceptionnellement déclarer des documents officiels de la procédure de consultation des offices non accessibles après sa décision.

³ L'accès à des documents officiels contenant des positions prises dans des négociations en cours ou futures est exclu dans tous les cas.

⁴ L'accès aux rapports d'évaluation des prestations fournies par l'administration fédérale et de l'efficacité des mesures prises par cette dernière est garanti.

Art. 9 Protection des données personnelles

¹ Les documents officiels contenant des données personnelles doivent être rendus si possible anonymes, avant qu'ils soient consultés.

² Lorsque la demande d'accès porte sur des documents officiels qui ne peuvent pas être rendus anonymes, l'art. 19 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁹ s'applique. La procédure d'accès est régie par la présente loi.

Section 3 Procédure d'accès aux documents officiels

Art. 10 Demande d'accès

¹ La demande d'accès à des documents officiels est adressée à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus, en tant que destinataire principal, de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la présente loi.

² Le Conseil fédéral peut prévoir une procédure spéciale pour l'accès à des documents officiels des représentations suisses à l'étranger et des missions auprès d'organisations internationales.

³ La demande doit être formulée de manière suffisamment précise.

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités de la procédure:

- a. il tient compte des besoins particuliers des médias;
- b. il peut prévoir d'autres modalités d'accès lorsqu'un grand nombre de demandes portent sur les mêmes documents; et
- c. il peut prolonger les délais de traitement pour des demandes nécessitant un surcroît important de travail.

⁹ RS 235.1

Art. 11 Droit d’être entendu

¹ Lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles et que l’autorité envisage d’accorder l’accès, elle consulte la personne concernée et l’invite à se prononcer dans un délai de dix jours.

² Elle informe la personne entendue de sa prise de position sur la demande d’accès.

Art. 12 Prise de position de l’autorité

¹ L’autorité prend position aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de 20 jours à compter de la date de la réception de la demande.

² Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 20 jours lorsque la demande d’accès porte sur un grand nombre de documents ou des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles.

³ Lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles, l’autorité diffère l’accès jusqu’à droit connu.

⁴ L’autorité informe le demandeur, en motivant sommairement sa prise de position, lorsque le délai est prolongé ou le droit d’accès limité ou refusé. La limitation ou le refus du droit d’accès et son motif sont communiqués par écrit.

Art. 13 Médiation

¹ Toute personne peut déposer une demande en médiation:

- a. lorsque sa demande d’accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée;
- b. lorsque l’autorité n’a pas pris position sur sa demande dans les délais, ou
- c. lorsque l’autorité, après l’avoir entendue selon l’art. 11, entend accorder l’accès aux documents malgré son opposition.

² La demande en médiation est déposée par écrit auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la prise de position de l’autorité ou à l’échéance des délais fixés à l’autorité pour prendre position.

³ Lorsque la médiation aboutit, l’affaire est classée.

Art. 14 Recommandation

Lorsque la médiation n’aboutit pas, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence établit une recommandation écrite à l’attention des participants à la procédure dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande en médiation.

Art. 15 Décision

¹ Le demandeur ou la personne qui a été entendue peut demander dans les dix jours qui suivent la réception de la recommandation que l'autorité rende une décision selon l'art. 5 PA¹⁰.

² Au surplus, l'autorité rend une décision si, en dérogation à la recommandation:

- a. elle entend limiter, différer ou refuser le droit d'accès;
- b. elle entend accorder le droit d'accès à un document officiel contenant des données personnelles.

³ Une décision est rendue dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la recommandation ou de la requête en décision au sens de l'al. 1.

Art. 16 Recours

¹ La décision peut être attaquée devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence (commission) selon l'art. 33 LPD¹¹.

² Le refus de statuer ou le dépassement du délai est assimilé à une décision.

³ La commission a accès dans le cadre de la procédure de recours aux documents officiels même s'ils sont protégés par le secret.

⁴ Elle statue dans un délai de deux mois.

⁵ Au surplus la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale.

Art. 17 Émoluments

¹ L'accès à des documents officiels est en principe soumis au paiement d'un émolument.

² Il n'est pas perçu d'émolument:

- a. pour le règlement des demandes qui occasionnent peu de travail ou l'établissement d'un petit nombre de copies;
- b. pour la procédure de médiation (art. 13), et
- c. pour la procédure en première instance (art. 15).

³ Le montant de l'émolument est fixé en fonction:

- a. du travail nécessaire pour traiter la demande, et
- b. du nombre des copies demandées.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les détails et le tarif des émoluments. Les dispositions spéciales prévues dans d'autres lois sont réservées.

⁵ La remise de rapports, de brochures ou d'autres imprimés et supports d'information, peut, dans tous les cas, être subordonnée au paiement d'un émolument.

¹⁰ RS 172.021

¹¹ RS 235.1

Section 4

Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence

Art. 18 Tâches et compétences

En vertu de la présente loi, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (préposé) selon l'art. 26 LPD¹² a en particulier les tâches et compétences suivantes:

- a. conduire la procédure de médiation (art. 13) et formuler une recommandation (art. 14) lorsque la médiation n'aboutit pas;
- b. informer d'office ou à la demande de particuliers ou d'autorités sur les modalités d'accès à des documents officiels;
- c. prendre position sur les projets d'actes législatifs fédéraux ou les mesures de la Confédération, qui touchent de manière importante au principe de la transparence;
- d. observer les mesures prises à l'étranger en matière de droit d'accès à des documents officiels.

Art. 19 Evaluation

¹ Le préposé évalue l'application, l'efficacité et en particulier les coûts engendrés par la mise en œuvre de la présente loi; il en fait régulièrement rapport au Conseil fédéral.

² Il soumet au Conseil fédéral un premier rapport sur les coûts de mise en œuvre de la présente loi dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.

³ Les rapports du préposé sont publiés.

Art. 20 Droit d'obtenir des renseignements et de consulter les documents

¹ Le préposé a accès aux documents officiels dans le cadre de la procédure de médiation, même si ceux-ci sont protégés par le secret.

² Le préposé et son secrétariat sont soumis au secret de fonction dans la même mesure que les autorités dont ils consultent les documents officiels ou dont ils obtiennent des renseignements.

¹² RS 235.1

Section 5 Dispositions finales

Art. 21 Exécution

Le Conseil fédéral peut notamment édicter des dispositions concernant:

- a. la gestion des documents officiels;
- b. l'information sur les documents officiels;
- c. la publication de documents officiels.

Art. 22 Modification du droit en vigueur

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe.

Art. 23 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Modification du droit en vigueur

Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:

1. Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure¹³

Art. 18, al. 1 à 4

¹ Toute personne peut demander au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit dans le système d'information de l'office fédéral. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence communique au requérant une réponse au libellé toujours identique selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement ou que, dans le cas d'une éventuelle erreur dans le traitement des données, il a adressé à l'office fédéral la recommandation d'y remédier.

² Cette communication n'est pas sujette à recours. La personne concernée peut demander que la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence examine la communication du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ou l'exécution de la recommandation qu'il a émise. La Commission fédérale de la protection des données et de la transparence communique à la personne concernée une réponse au libellé toujours identique selon laquelle l'examen a eu lieu conformément au sens de la requête.

³ A titre exceptionnel, en vertu des dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁴, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence peut fournir de manière appropriée des renseignements aux personnes qui en font la demande, pour autant que cela ne constitue pas une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure et qu'il n'existe pas d'autre moyen pour empêcher que ces personnes soient lésées gravement et de manière irréparable.

⁴ Les cantons transmettent au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence les demandes relatives à des documents de la Confédération.

¹³ RS 120

¹⁴ RS 235.1

2. Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération¹⁵

Art. 14, al. 2 et 3

² Toute personne peut exiger du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qu'il vérifie si des données la concernant sont traitées conformément au droit par un office central. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence communique au requérant une réponse au libellé, toujours identique, selon laquelle aucune donnée le concernant n'a été traitée illégalement, ou qu'il a adressé à l'office central la recommandation de remédier à une erreur commise dans le traitement des données.

³ Il ne peut être fait usage d'aucune voie de droit envers cette communication. La personne concernée peut cependant exiger que la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence examine la communication du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ou les modalités d'exécution de la recommandation qu'il a émises. La Commission fédérale de la protection des données et de la transparence communique à la personne concernée une réponse au libellé toujours identique selon laquelle l'examen a eu lieu conformément au sens de la requête.

3. Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁶

Remplacement d'une dénomination:

Aux art. 6, al. 2, 11, al. 1, 26, al. 1, et dans le titre précédant l'art. 26, la dénomination «Préposé fédéral à la protection des données» est remplacée par «Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence».

Aux art. 11, al. 2, 27, al. 1 et 2, 28, 29, al. 1, 3 et 4, 30, al. 1, 31, al. 1, 32, al. 1 et 3, 33, al. 1, let. a, et al. 2, ainsi qu'à l'art. 34, al. 2, let. b, la dénomination «Préposé fédéral à la protection des données» est remplacée par «Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence».

Aux art. 25, al. 5, 29, al. 4, 30, al. 2, 32, al. 3, 33, al. 1, et dans le titre précédant l'art. 33, la dénomination «Commission fédérale de la protection des données» est remplacée par «Commission fédérale de la protection des données et de la transparence».

A l'art. 33, al. 2, la dénomination «Commission fédérale de la protection des données» est remplacée par «Commission fédérale de la protection des données et de la transparence».

¹⁵ RS 360

¹⁶ RS 235.1

Art. 19, al. 1^{bis} et 3^{bis} (nouveaux)

^{1bis} Les organes fédéraux sont en droit de communiquer des données personnelles dans le cadre de l'information officielle du public, d'office ou en vertu de la loi fédérale du ... sur la transparence de l'administration (loi sur la transparence)¹⁷:

- a. pour autant que les données personnelles à communiquer aient un rapport avec l'accomplissement de tâches publiques, et
- b. que la communication réponde à un intérêt public prépondérant.

^{3bis} Les organes fédéraux peuvent rendre accessibles des données personnelles à tout un chacun au moyen de services d'information et de communication automatisés, lorsqu'une base juridique prévoit la publication de ces données ou lorsque lesdits organes rendent des informations accessibles au public sur la base de l'al. 1^{bis}. Lorsqu'il n'existe plus d'intérêt public à rendre accessibles ces données, elles doivent être retirées du service d'information et de communication automatisé.

Art. 20, al. 3 (nouveau)

³ L'art. 19, al. 1^{bis}, est réservé.

Art. 25^{bis} (nouveau) Procédure en cas de communication de documents officiels contenant des données personnelles

Tant que l'accès à des documents officiels contenant des données personnelles fait l'objet d'une procédure au sens de la loi du ... sur la transparence¹⁸, la personne concernée peut, dans le cadre de cette procédure, faire valoir les droits que lui confère l'art. 25 de la présente loi par rapport aux documents qui sont l'objet de la procédure d'accès.

Art. 31, al. 1, phrase introductive et let. e (nouvelle)

¹ Le préposé a notamment les autres attributions suivantes:

- e. il assume les tâches qui lui sont conférées par la loi du ... sur la transparence¹⁹.

¹⁷ RS ...; RO ... (FF **2003** 1888)

¹⁸ RS ...; RO ... (FF **2003** 1888)

¹⁹ RS ...; RO ... (FF **2003** 1888)