ATF 142 II 324 – TF, 23.06.2016, 1C_14/2016*

Faits

Un journaliste requiert l’accès à l’agenda Outlook du directeur général de l’armement pour une période donnée, en application de la Loi sur la transparence (LTrans). L’Office fédéral de l’armement (armasuisse) n’accède que partiellement à sa requête.

Le Tribunal administratif fédéral admet partiellement le recours du journaliste contre cette décision. Armasuisse forme recours au Tribunal fédéral, qui doit en particulier déterminer si l’agenda Outlook du directeur général de l’armement est un document auquel l’accès doit être octroyé en vertu de la LTrans.

Droit

En vertu du principe de la transparence (art. 6 LTrans), toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d’obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Par « document officiel« , on entend toute information (1) enregistrée sur un quelconque support, (2) détenue par l’autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée, et (3) qui concerne l’accomplissement d’une tâche publique (art. 5 al. 1 LTrans).

En l’espèce, la réalisation des deux premières conditions n’est pas contestée. La recourante fait en revanche valoir qu’au regard de l’art. 8 al. 2 LTrans (lequel prévoit que l’accès aux documents officiels n’est autorisé qu’après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base), un document qui ne constituerait la base d’aucune décision politique ou administrative, comme l’agenda Outlook du directeur général de l’armement, ne concernerait pas l’accomplissement d’une tâche publique au sens de l’art. 5 al. 1 LTrans.

Le Tribunal fédéral rejette cet argument, au motif que l’application de l’art. 8 al. 2 LTrans présuppose déjà l’existence d’un document officiel. De plus, l’ensemble des entrées de l’agenda Outlook donnent une image de l’activité du directeur de l’armement en général et ainsi de la direction militaire. Le directeur général a au demeurant utilisé son agenda Outlook dans le cadre de l’accomplissement de ses fonctions, de telle sorte que ce document

concerne l’accomplissement d’une tâche publique. Partant, il s’agit a priori d’un document officiel au sens de la LTrans. L’art. 5 al. 3 LTrans prévoit néanmoins que les documents qui n’ont pas atteint leur stade définitif d’élaboration ou qui sont destinés à l’usage personnel ne constituent pas des documents officiels.

La première exception vise à éviter les malentendus et à préserver la liberté d’appréciation de l’autorité (Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la transparence de l’administration, FF 2003 1840). Dans le cas d’espèce, la requête du journaliste porte sur la consultation du calendrier Outlook pour une période révolue. On voit dès lors mal de quelle façon l’accès à l’agenda pourrait causer un malentendu ou porter atteinte à la liberté d’appréciation de l’autorité. Il se peut certes que le calendrier comporte des rendez-vous qui ont été prévus, mais qui n’ont pas eu lieu. Ceci est cependant inhérent à la nature d’un agenda. Au regard de ce qui précède, on doit retenir que ce document a atteint son stade définitif d’élaboration.

Il faut encore examiner si l’agenda Outlook est destiné à l’usage personnel au sens de l’art. 5 al. 3 LTrans. Aux termes de l’art. 1 al. 3 OTrans, on entend par document destiné à l’usage personnel toute information établie à des fins professionnelles, mais qui est utilisée exclusivement par son auteur ou par un cercle restreint de personnes comme moyen auxiliaire, tel que des notes ou des copies de travail. Pour qu’un document soit considéré comme destiné à l’usage personnel, deux éléments doivent ainsi être réunis : le document pertinent doit, d’une part, être utilisé exclusivement par son auteur ou par un cercle restreint de personnes et, d’autre part, constituer un simple moyen auxiliaire personnel.

En l’espèce, l’agenda Outlook du directeur général de l’armement ne constitue pas un simple instrument personnel pour la gestion des rendez-vous. Il s’agit en effet de l’agenda d’un fonctionnaire haut placé et d’un instrument interactif qui permet la planification des échéances, l’organisation, la coordination et la communication au sein de l’ensemble du Département. Il a ainsi un impact significatif sur l’organisation de l’activité du Département entier. Au regard de ce qui précède, il convient de retenir avec l’instance précédente que l’agenda Outlook du directeur général de l’armement n’est pas uniquement destiné à l’usage personnel de celui-ci au sens de l’art. 5 al. 3 LTrans.

Partant, l’agenda Outlook du directeur général de l’armement constitue un document officiel au sens de la LTrans et l’autorité doit permettre d’y accéder, sous réserve des éléments qui peuvent être caviardés en application de l’art. 7 LTrans. L’autorité doit motiver chaque caviardage en indiquant l’exception légale applicable. Le Tribunal fédéral confirme ainsi le jugement de l’instance précédente et rejette le recours.

Note

Le Tribunal fédéral a rendu récemment deux autres arrêts destinés à publication en matière de transparence, l’arrêt TF, 1C_296/2015* (lawinside.ch/264) et l’arrêt TF, 1C_137/2016* (lawinside.ch/295). Dans chacun de ces arrêts, le Tribunal fédéral rappelle que la LTrans a opéré un changement de paradigme : le principe de la transparence prévaut désormais, le maintien du secret dans les cas prévus par la loi étant réservé. En outre, au regard de la notion large de documents officiels retenue dans l’arrêt TF, 1C_14/2016* résumé ici, le champ d’application du principe de la transparence est étendu. Le droit d’accès peut néanmoins être limité ou refusé pour les motifs énumérés à l’art. 7 LTrans, en particulier lorsque l’accès à un document officiel risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure, les autorités jouissant d’un large pouvoir d’appréciation dans la concrétisation de cette disposition (cf. TF, 1C_137/2016*), ou de porter atteinte à la sphère privée de tiers, auquel cas il convient en principe d’entendre le tiers concerné avant de peser les intérêts en présence (TF, 1C_296/2015*).

Proposition de citation : Emilie Jacot-Guillarmod, L’accès à l’agenda Outlook d’un fonctionnaire haut placé (art. 6 LTrans), in: https://lawinside.ch/300/