



Evaluation de la loi sur la transparence: cahier des charges

1. Contexte

La loi fédérale sur le principe de transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

L'art. 1 LTrans prescrit que cette loi vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration et contribue, à cette fin, à l'information du public en lui garantissant un droit d'accès aux documents officiels. Selon le message du Conseil fédéral (FF 2003 1807 ss), la loi vise à rendre le processus décisionnel de l'administration plus transparent dans le but de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques de même que la confiance des citoyens dans les autorités. La loi vise également à améliorer le contrôle de l'administration et contribue à ajuster la culture administrative à la société d'information (FF 2003 1819). De l'avis du Conseil fédéral, les conséquences favorables de l'introduction du principe de transparence sont les suivantes (FF 2003 1817):

- Le principe de transparence permet un renforcement des droits démocratiques et du contrôle direct de l'administration par les citoyens.
- Il confère au public et à l'économie un accès à des sources d'information précieuses de l'administration. L'économie peut, à certaines conditions, utiliser les informations obtenues à des fins commerciales.
- Il facilite la coordination entre les différentes unités de l'administration et améliore la gestion des dossiers et des sources d'informations.
- Il contribue à limiter la portée des cas de fuites ou d'indiscrétion.
- En se limitant à maintenir secrètes les informations dont la divulgation portera atteinte à des intérêts publics ou privés, la LTrans fait apparaître plus clairement l'importance du secret lorsqu'il est jugé nécessaire.

Au cours des deux dernières années, le nombre des demandes d'accès et en médiation a passablement augmenté. Certaines autorités ont été confrontées à différents problèmes de mise en œuvre. Face à cette nouvelle situation, la Conférence des Secrétaires généraux (CSG) a considéré qu'il était opportun d'effectuer une évaluation et a demandé un rapport exhaustif sur la mise en œuvre et les effets de la LTrans. Le 20 septembre 2013, le DFJP a informé le Conseil fédéral que l'Office fédéral de la justice (OFJ) se chargerait de procéder à une évaluation de la LTrans en conférant un mandat à une entreprise externe.

2. Evaluation de la LTrans de 2009

Conformément à l'art. 19 LTrans, le PFPDT a fait évaluer, en 2009, les coûts de mise en œuvre de la LTrans, son application et son efficacité, en conférant un mandat externe à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Sur la base des résultats de leur étude, les évaluateurs ont émis un certain nombre de recommandations. Dans son rapport du 29 mai 2009, le PFPDT a indiqué au Conseil fédéral

qu'il partageait pour l'essentiel les conclusions des évaluateurs et a mentionné les domaines dans lesquels il serait, à son avis, opportun de prendre des mesures. A ce jour, les mesures préconisées par les évaluateurs et le PFPDT ont, en substance, été mises en œuvre de la manière suivante:

1. Renforcement des ressources du PFPDT: le PFPDT a reçu des postes supplémentaires à concurrence de 210 % dont 150 % a été couvert par les ressources en personnel de la Chancellerie fédérale. Il a également financé un poste à 100% limité dans le temps, qu'il perdra à la fin de l'année 2013.
2. Amélioration de la saisie des statistiques: cette mesure n'a pas été mise en œuvre, puisque l'art. 21 de l'ordonnance sur la transparence du 24 mai 2006 (OTrans; RS 152.31) n'a pas été révisé.
3. Renforcement de la notoriété de la LTrans: plusieurs manifestations ont été organisées pour mieux faire connaître la LTrans, à savoir la Journée suisse du principe de la transparence dans l'administration du 31 août 2011 à l'occasion du 5ème anniversaire de la LTrans qui a été organisée par le PFPDT ainsi que les deux journées sur la transparence organisées par l'OFJ et par le PFPDT pour l'administration fédérale en date des 24 février 2012 et 14 juin 2013.
4. Coordination du traitement des demandes d'accès: la coordination pour promouvoir l'homogénéité du traitement des demandes a été renforcée en 2012. Le service d'information de la Chancellerie fédérale assure la coordination du traitement des demandes d'accès des médias. Lorsqu'une demande d'un journaliste est adressée à plusieurs départements, le service d'information prépare une réponse coordonnée de tous les départements concernés après avoir consulté lesdits départements ainsi que la section Droit de la Chancellerie fédérale. Le groupe interdépartemental "Datenschutz" dirigé par la Chancellerie fédérale et composé des conseillers à la protection des données et à la transparence des départements fédéraux (groupe interdépartemental "Datenschutz") assure également la coordination du traitement des demandes d'accès adressées simultanément par un ou des citoyens à plusieurs autorités fédérales, par l'intermédiaire des conseillers à la transparence des départements représentés dans ledit groupe.
5. Délimitation LTrans / LPD: l'articulation entre la LTrans et la LPD a été traitée dans le document de l'OFJ et du PFPDT intitulé "Mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration fédérale: questions fréquemment posées" du 7 août 2013. De plus, il existe un certain nombre de recommandations du PFPDT qui traitent de cette question ainsi que les premières jurisprudences du Tribunal administratif fédéral.
6. Unification de la perception des émoluments: en date du 22 novembre 2013, la CSG a adopté des recommandations visant à unifier la perception des émoluments en matière de transparence, qui sont entrées en vigueur le jour même.
7. Augmentation du seuil de l'émolument: la recommandation de relever à 500 francs le seuil en dessous duquel les émoluments ne sont pas facturés n'a pas été suivie.
8. Obligation pour l'autorité de rendre une décision: aucune suite n'a été donnée à la recommandation d'obliger l'administration à rendre une décision en cas de recommandation du PFPDT qui diffère de sa position initiale et à la communiquer au demandeur sans que celui-ci ait à demander une telle décision.
9. Prolongation des délais de la procédure de médiation: cette mesure a été mise en œuvre dans le cadre de la révision de l'OTrans du 20 avril 2011.
10. Droit de donner des instructions et droit de recours du PFPDT: la recommandation d'introduire en faveur du PFPDT un droit de donner des instructions à l'administration ainsi qu'un droit de recours contre les décisions des autorités n'a pas été suivie.

3. Enquête de l'OFJ du 20 août 2013 auprès de l'administration fédérale

Pour avoir une vue d'ensemble des problèmes rencontrés par l'administration fédérale, l'OFJ a procédé à une enquête en date du 20 août 2013. Les résultats sont les suivants.

Huit autorités fédérales ont indiqué qu'elles n'ont reçu aucune demande d'accès depuis l'entrée en vigueur de la LTrans (Institut suisse de droit comparé, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, MétéoSuisse, Office fédéral de la culture, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Etablissements de recherche du domaine des EPF, Publica).

27 autorités fédérales ont fait savoir qu'elles ne rencontraient pas de problèmes particuliers (SG-DFJP, SG-DFF, SG-DEFR, DFAE, Organe d'exécution du service civil, Office fédéral du logement, Surveillance des prix, Office fédéral du personnel, Archives fédérales, Commission fédérale de la communication, Office vétérinaire fédéral, Régie fédérale des alcools, Musée national suisse, Centrale de compensation CdC, Office fédéral des routes, Tribunal administratif fédéral, Fonds national suisse, Office fédéral des migrations, Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, Office fédéral des communications, Tribunal pénal fédéral, Office fédéral de la justice, Institut national de métrologie, Ministère public de la Confédération, Commission arbitrale fédérale pour la gestion de droits d'auteur et de droits voisins, Unité de pilotage informatique de la Confédération, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales).

24 autorités ont signalé des problèmes de mise en œuvre (SG-DDPS, SG-DFI, Commission fédérale des maisons de jeu, Centre de services informatiques-DFJP, Contrôle fédéral des finances, Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, Office fédéral de l'énergie, Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, fedpol, EPFL, Etat-major du Conseil des EPF, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, Office fédéral de l'agriculture, Administration fédérale des contributions, Direction générale des douanes, Office fédéral des transports, Commission de la Concurrence, PFPDT, Seco, Office fédéral de la santé, Administration fédérale des finances, Office fédéral des constructions et de la logistique, Swissmedic, Institut fédéral de la propriété intellectuelle). Les problèmes annoncés touchent aux questions suivantes: champ d'application de la LTrans, système d'exceptions, portée de la notion de document officiel, exigences formelles de la demande d'accès, règles de procédure, régime des délais, émoluments, ressources.

4. Concept et but de la présente évaluation de la LTrans

L'objectif est d'évaluer la mise en œuvre et les effets de la LTrans.

L'évaluation devra porter sur les expériences faites par les personnes physiques et morales ayant exercé un droit d'accès aux documents officiels en vertu de la LTrans (ci-après: "les utilisateurs") ainsi que par les médias en général.

Sur la base des résultats de l'enquête de l'OFJ du 20 août 2013, l'évaluation devra en outre examiner les problèmes récurrents rencontrés par certaines autorités ainsi que l'adéquation des normes de la LTrans à leurs besoins spécifiques. Afin d'avoir une vue complète de la situation, il s'agira d'évaluer, en plus des autorités qui rencontrent des difficultés, certains offices qui traitent des demandes d'accès complexes ou portant sur des documents contenant des données sensibles sans pour autant mettre en question le principe de transparence.

Il conviendra également d'évaluer la procédure de médiation.

Enfin, l'étude examinera de manière plus générale les effets positifs et négatifs de la LTrans.

Les résultats de l'évaluation devront permettre à l'OFJ d'établir un projet de note de discussion à l'attention du Conseil fédéral dans le cadre duquel le DFJP lui présentera les résultats de l'évaluation et l'invitera à examiner, le cas échéant, les mesures à prendre.

Les résultats de l'évaluation seront publiés par l'OFJ une fois que le Conseil fédéral aura pris connaissance de la note de discussion du DFJP.

5. Questions pouvant être abordées lors de l'évaluation

5.1 Expériences des utilisateurs et des médias par rapport à la LTrans

1. Qui fait usage des possibilités d'accès aux documents officiels?
2. Est-ce que les besoins des utilisateurs par rapport à la transparence de l'activité de l'administration ont évolué? Quels sont leurs besoins?
3. Dans quels buts les utilisateurs emploient-ils les informations contenues dans les documents officiels rendus accessibles?
4. Quels sont les besoins des médias en matière d'information?
5. Quelles sont les difficultés rencontrées par les utilisateurs et par les médias?
6. De quelle manière les utilisateurs et les médias ont-ils connaissance de l'existence des documents officiels faisant l'objet de leurs demandes d'accès?
 - Est-ce que l'information active des autorités sur les documents officiels et la publication de ceux-ci (art. 18 et 19 OTrans) est considérée comme suffisante du point de vue des utilisateurs et des médias?

5.2 Problèmes de mise en œuvre de la LTrans

a. Notion de "document officiel"

1. Est-ce que la portée de la notion de document officiel est adéquate du point de vue des autorités, des utilisateurs et des médias?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités notamment par rapport aux documents suivants:
 - des échanges de mails internes d'une autorité ou des notes internes portant uniquement sur des aspects administratifs ou organisationnels?
 - les projets de proposition au Conseil fédéral qu'un office a transmis à son département, alors que les propositions signées par un chef de département ne sont pas soumises au principe de transparence?
 - les contrats conclus entre la Confédération et un tiers, alors que les parties sont convenues d'une clause de confidentialité?

3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle restriction de la notion de "document officiel"?

b. Exceptions de la LTrans

1. Est-ce que les exceptions prévues aux art. 7, 8 et 9 LTrans sont adéquates du point de vue des autorités, des utilisateurs et des médias?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités? A leur avis, comment peut-on y remédier?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle extension du catalogue des exceptions prévues par la LTrans?

c. Articulation entre la LTrans et d'autres lois fédérales

1. Est-ce que l'articulation entre la LTrans et d'autres législations fédérales qui prévoient des normes spéciales en matière de secret ou de publicité est assurée?
2. Quels sont les problèmes d'articulation que les autorités concernées rencontrent notamment avec les lois suivantes:
 - la loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1)?
 - la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120)?
 - la loi sur l'archivage du 26 juin 1998 (LAr; RS 152.1)?
 - la loi sur le parlement du 13 décembre 2002 (LParl; RS 171.10)?
3. Quels seraient les mécanismes à prévoir pour assurer, le cas échéant, une meilleure articulation?

d. Exigences formelles des demandes d'accès

1. Dans quelle mesure l'absence d'exigences formelles pour présenter une demande d'accès constitue une solution adéquate pour les autorités, les utilisateurs et les médias?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités notamment par rapport:
 - aux demandes d'accès présentées sous une forme anonyme?
 - au fait qu'une personne puisse demander de consulter un document contenant les données personnelles d'un tiers sans que l'autorité soit habilitée à communiquer à ce dernier l'identité du demandeur?
3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait un éventuel renforcement des exigences formelles des demandes d'accès?

e. Régime des délais

1. Est-ce que le régime des délais fixés par la LTrans constitue une solution adéquate pour les autorités, les utilisateurs et les médias?
2. Quels sont les problèmes que pose le régime des délais impartis aux autorités pour traiter une demande d'accès et pour entendre les tiers-concernés?

3. De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait une éventuelle prolongation du régime des délais?

f. Ressources et émoluments

1. Est-ce que les autorités considèrent que leurs ressources sont suffisantes?
2. Est-ce que la réglementation applicable en matière d'émoluments constitue une solution adéquate pour les autorités?
 - Quelle est la pratique des autorités en matière de perception d'émoluments?
 - Quels sont les problèmes rencontrés?
 - Est-ce que les recommandations de la CSG du 22 novembre 2013 sont connues? Est-ce que les autorités les appliquent? Est-ce que de leur point de vue ces recommandations sont efficaces?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités, le tarif prévu dans l'annexe 1 de l'OTrans constitue une solution adéquate?
 - De l'avis des autorités, quels effets aurait la fixation d'un montant maximum de l'émolument à percevoir?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités, les exceptions prévues dans l'OTrans et dans l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 (OGEmol; RS 172.041.1) leur donnent une marge de manœuvre suffisante?
3. Est-ce que la réglementation applicable en matière d'émoluments constitue une solution adéquate pour les utilisateurs et les médias?
 - Quels sont les problèmes rencontrés?
 - Dans quelle mesure le principe de l'accès onéreux constitue-t-il un obstacle pour accéder aux documents officiels?
 - Est-ce que, de l'avis des utilisateurs et des médias, le tarif prévu dans l'annexe 1 de l'OTrans constitue une solution adéquate?
 - De l'avis des utilisateurs et des médias, quels effets aurait la fixation d'un montant maximum de l'émolument à percevoir?
 - Est-ce que les exceptions prévues dans l'OTrans et l'OGEmol ainsi que les recommandations de la CSG du 22 novembre 2013 sont connues?
 - Est-ce que, de l'avis des utilisateurs et des médias, les exceptions au principe de l'accès onéreux sont suffisantes?

g. Coordination du traitement des demandes d'accès

1. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités pour coordonner le traitement d'une demande d'accès (art. 11 OTrans) lorsque:
 - un document a été élaboré par plusieurs autorités?
 - la demande d'accès porte sur plusieurs documents qui concernent la même affaire et qui ont été établis ou reçus par différentes autorités soumises à la loi sur la transparence?
 - plusieurs autorités sont en charge de l'affaire?
 - un document a été élaboré à la demande d'une autre autorité?
 - la demande d'accès porte sur un document classifié?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités lorsqu'une demande d'accès est adressée simultanément à plusieurs départements?

- Est-ce que la coordination assurée par le service d'information de la Chancellerie fédérale et par le groupe interdépartemental "Datenschutz" est connue?
 - Quelles sont les expériences faites par les départements?
 - Quelles sont les difficultés rencontrées par le service d'information de la Chancellerie fédérale et par le groupe interdépartemental "Datenschutz"?
3. Est-ce que, de l'avis des autorités, la coordination du traitement des demandes d'accès est suffisante?
- Est-ce que les solutions prévues à l'art. 11 OTrans sont adéquates?
 - Dans le cas contraire, quelles seraient les mesures à prendre?

h. Application de la LTrans aux autorités fédérales exerçant des tâches de surveillance

1. Quels sont les problèmes rencontrés par les autorités fédérales exerçant des tâches de surveillance?
- Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance, leur méthode de travail a changé depuis l'entrée en vigueur de la LTrans? Si oui, comment?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance et des tiers contrôlés, leur rapport de confiance s'est détérioré?
 - Est-ce que, de l'avis des autorités de surveillance et des tiers contrôlés, la LTrans incite ces derniers à ne plus leur communiquer volontairement certaines informations?
2. Quels sont les problèmes rencontrés par le Service de renseignement de la Confédération?
- Dans quelle mesure cette autorité considère-t-elle que la LTrans l'empêche d'accomplir ses tâches légales?

i. Documents officiels contenant des secrets d'affaires ou des données personnelles et documents classifiés

1. Est-ce que la protection prévue par la LTrans par rapport aux secrets d'affaires, de fabrication et professionnels de tiers ou de la Confédération contenus dans des documents officiels est adéquate du point de vue des autorités, des utilisateurs et des détenteurs des secrets?
- Quels sont les problèmes rencontrés?
2. Quels sont les problèmes que posent les demandes d'accès portant:
- sur des documents officiels contenant des données personnelles non seulement du demandeur mais aussi de tiers ("demandes mixtes")?
 - sur des documents classifiés (art. 11, al. 5, OTrans)?
3. Quels sont les problèmes que posent les règles de procédure régissant l'obligation pour l'autorité de consulter les tiers-concernés par une demande d'accès portant sur des documents contenant leurs données personnelles?
4. Est-ce que l'absence d'une obligation pour l'autorité de consulter le détenteur d'un secret d'affaires contenu dans un document officiel est problématique? Si oui, pourquoi?

5. Est-ce que l'absence d'un droit pour les tiers-concernés de s'opposer en justice à la publication de documents contenant leurs données personnelles ou leurs secrets d'affaires est problématique? Si oui, pourquoi?

5.3 Procédure de médiation

1. Quelles sont les expériences en matière de médiation du point du PFPDT et des participants à la procédure de médiation (autorité, demandeur, personnes concernées)?
2. Est-ce que le PFPDT et les participants à la procédure de médiation sont satisfaits ou non du déroulement et des résultats de la médiation? Pourquoi?
 - Quels sont les aspects positifs et négatifs?
 - Dans quelle mesure les objectifs poursuivis par la procédure de médiation sont-ils atteints (modernisation de l'administration, résolution extrajudiciaire des conflits, décharge de la justice etc.)?
 - Est-ce que la procédure de médiation contribue à la transparence de l'administration? Si oui, comment?
3. Comment le PFPDT juge-t-il:
 - son investissement en temps de travail et en personnel?
 - le résultat obtenu?
 - les difficultés rencontrées?
4. De l'avis du PFPDT, quelles seraient les ressources supplémentaires nécessaires?
5. Quels sont les problèmes que pose le régime des délais applicables à la procédure de médiation pour le PFPDT et les participants à la procédure?
6. De l'avis du PFPDT, des autorités, des utilisateurs et des médias quelles sont les mesures envisageables pour améliorer l'efficacité de la procédure de médiation (par exemple ressources supplémentaires, compétences décisionnelles du PFPDT, droit de recours du PFPDT en matière de transparence, prolongation ou abrogation des délais applicables à la procédure de médiation (art. 13 et 14 LTrans), introduction d'une procédure de médiation facultative)?

5.4 Effets positifs et négatifs de la LTrans

1. Est-ce que, de l'avis des autorités, des utilisateurs et des médias, la confiance dans l'administration fédérale s'est améliorée sur la base de la LTrans?
2. Dans quelle mesure les utilisateurs considèrent-ils que la LTrans leur permet:
 - de contrôler l'activité de l'administration fédérale?
 - d'avoir accès à des sources d'informations de l'administration?
 - de tirer profit d'une mise à disposition des informations du secteur public (par exemple d'un point économique ou pour prendre des décisions)?
 - d'utiliser les documents officiels rendus accessibles à des fins commerciales?
3. Dans quelle mesure les médias considèrent-ils que la LTrans leur permet:
 - d'avoir accès à des sources d'informations de l'administration?
 - de contribuer à promouvoir la politique d'information active du gouvernement et à la compléter?

- de contribuer à promouvoir la transparence de l'activité étatique au sein de la population?
- 4. Est-ce que, de l'avis des autorités et des médias, l'administration fédérale a renforcé sa politique d'information active depuis l'entrée en vigueur de la LTrans?
 - Dans quelle mesure les autorités anticipent-elles le besoin d'information du public et des médias en publiant activement certains documents officiels?
- 5. Quelle est l'importance de la transparence dans l'orientation stratégique des autorités en matière d'information?
 - Quel est le rôle des organes directeurs par rapport à la politique de transparence de l'autorité?
 - Quel est le rôle du conseiller à la transparence? Est-il en mesure de contribuer à la politique de transparence de l'autorité? Si oui, comment?
- 6. Est-ce que, de l'avis des autorités, le principe de transparence facilite la coordination entre les différentes unités de l'administration et améliore la gestion des informations?
- 7. Est-ce que, de l'avis des autorités, la LTrans les empêche d'accomplir leurs tâches légales de manière efficace? Si oui, pourquoi?
- 8. Est-ce que, de l'avis des autorités, le comportement des personnes participant à l'élaboration d'un document officiel a changé?
 - Assiste-t-on à un comportement d'autocensure?
 - Assiste-t-on à une perte d'informations?
- 9. Est-ce que, de l'avis des autorités, la LTrans est invoquée par certains milieux (entreprises concurrentes, avocats) dans le but d'obtenir, sur la base des informations reçues, certains avantages économiques à l'encontre d'une entreprise concurrente ou des preuves contre la partie adverse à une procédure contentieuse?
- 10. Est-ce que, de l'avis des autorités et des médias, ces derniers ont modifié leur stratégie pour obtenir des informations, en ce sens qu'ils privilégient l'obtention de documents officiels en vertu de la LTrans aux indiscrétions et autres cas de fuite?

6. Approches possibles

Les approches suivantes sont envisageables:

- Analyse des documents:
 - résultats de l'enquête de l'OFJ du 20 août 2013;
 - doctrine;
 - outils de travail établis par le PFPDT et l'OFJ;
 - études d'évaluation sur le principe de transparence d'autres Etats ou Cantons;
 - recommandations du PFPDT;
 - jurisprudence.
- Entretiens (oralement, par écrit, par téléphone, électroniquement) avec les acteurs suivants:
 - PFPDT;
 - utilisateurs;
 - représentants des médias;

- autorités fédérales ne rencontrant pas ou peu de problèmes de mise en œuvre;
 - autorités fédérales rencontrant des problèmes de mise en œuvre;
 - autorités fédérales traitant des demandes d'accès complexes ou portant sur des documents contenant des données sensibles sans toutefois mettre en question le principe de transparence;
 - Service d'information de la Chancellerie fédérale et groupe interdépartemental "Datenschutz";
 - autorités chargées de tâches de surveillance, telles que le Contrôle fédéral des finances, l'Office fédéral de l'aviation civile, l'Office fédéral des transports et certaines unités du DDPS telles que le Service de renseignement de la Confédération, l'autorité de surveillance, l'Inspectorat du DDPS;
 - autorités cantonales ou étrangères compétentes en matière de transparence;
 - autres milieux concernés par la LTrans (par exemple les personnes concernées par des documents contenant leurs données personnelles, les détenteurs de secrets d'affaires contenus dans des documents officiels).
- Etude de cas pratiques (par exemple comparaison de la pratique des autorités rencontrant ou non des problèmes de mise en œuvre; comparaison des problèmes rencontrés par les autorités fédérales, cantonales et étrangères).

L'OFJ mettra à disposition une étude de droit comparé de l'Institut de droit comparé portant sur les aspects légaux suivants:

- notion de document officiel;
- système d'exceptions;
- exigences formelles d'une demande d'accès;
- régime des délais (traitement des demandes d'accès, procédure de médiation et procédure de recours);
- règles de procédure (notamment droit d'être entendu de la personne concernée et du détenteur d'un secret d'affaires);
- régime des émoluments;
- assujettissement des autorités exerçant des tâches de surveillance au principe de transparence;
- protection des documents officiels contenant des données personnelles ou des secrets d'affaires, de fabrication ou professionnels.

7. Organisation de l'évaluation

Il est prévu de confier l'évaluation à un ou des experts externes et de constituer un groupe d'accompagnement qui sera dirigé par l'OFJ et composé de représentants des autorités suivantes:

- un spécialiste de l'évaluation législative de l'OFJ (qui fonctionne également comme centre de compétence en matière d'évaluation législative au plan fédéral);
- un spécialiste de la législation sur la transparence au sein de l'OFJ;
- un représentant de l'unité Transparence auprès du PFPDT;
- le conseiller à la transparence de la ChF;
- les conseillers à la transparence de tous les départements;
- le conseiller à la transparence des Archives fédérales.

Le présent cahier des charges doit permettre aux experts intéressés de se faire une idée précise du mandat qui pourrait leur être confié. Le ch. 5 pourra faire l'objet de modifications

ou être complété d'entente avec l'OFJ. Une fois le contrat de mandat conclu, les experts mandatés disposeront également des résultats de l'enquête de l'OFJ du 20 août 2013.

8. Calendrier, produit final et coût de l'évaluation

8.1 Calendrier

Quoi ?	Quand ?	Qui ?
Envoi invitation à soumissionner	Jusqu'au 20 décembre 2013	OFJ
Délai pour présenter une offre	jusqu'à 7 février 2014	Expert(s)
Evaluation des offres et choix du ou des experts	jusqu'au 7 mars 2014	OFJ et groupe d'accompagnement
Conclusion du contrat de mandat d'évaluation	jusqu'au 21 mars 2014	Expert(s) et OFJ
Evaluation proprement dite	24 mars 2014 - 8 août 2014	Expert(s)
Séance intermédiaire: état des travaux d'évaluation	Fin mai 2014	Expert (s), OFJ et groupe d'accompagnement
Fin de l'évaluation: les experts remettent leur rapport	8 août 2014	Expert(s)
Discussion concernant le rapport d'évaluation avec le ou les experts	fin août 2014	Experts, OFJ et groupe d'accompagnement
Les experts rendent leur rapport final	5 septembre 2014	Experts
Elaboration du projet de note de discussion	8 septembre - 26 septembre 2014	OFJ
Ev. consultation des offices	29 septembre - 17 octobre 2014	OFJ
Transmission de la note de discussion à la Direction	20 octobre - 24 octobre 2014	OFJ
Transmission de la note de discussion au SG-DFJP	27 octobre - 14 novembre 2014	DFJP

8.2 Produit final

Les résultats de l'évaluation doivent être consignés dans un rapport, auquel sera joint un résumé. Le rapport peut être rédigé en français, en allemand ou en italien, voire dans deux langues en alternance.

8.3 Coût de l'évaluation

En fonction de l'ampleur de l'étude, le plafond du coût de l'évaluation se situe entre 70'000 francs et 90'000 francs, TVA comprise.

L'OFJ se chargera de mandater l'Institut de droit comparé pour l'étude de droit comparé mentionnée au ch. 6.

9. Précisions sur l'appel d'offres et critères d'appréciation de l'offre

9.1 Profil des experts

Les experts qui seront chargés de réaliser cette évaluation devront idéalement posséder les qualifications suivantes:

- équipe pluridisciplinaire ayant notamment des connaissances juridiques;
- expérience en matière d'évaluation;
- expérience en matière de législation sur la transparence, de législation sur la protection des données et de procédure administrative;
- connaissances de l'allemand et du français.

9.2 Contenu de l'offre, date de dépôt et personne de contact

Les offres doivent donner des renseignements sur:

- les questions à examiner;
- les méthodes utilisées;
- des propositions concrètes pour approfondir et affiner les questions à examiner et les approches choisies;
- les experts impliqués et l'attribution des responsabilités;
- le calendrier de la recherche;
- le coût total de l'évaluation ainsi que, s'il y a lieu, les coûts des différentes parties de l'évaluation.

Les offres doivent être déposées **jusqu'au 7 février 2014** auprès de l'Office fédéral de la justice, Unité Projets et méthode législatifs, Bundesrain 20, 3003 Berne.

La personne de contact est Mme Simone Füzesséry, collaboratrice scientifique de l'unité Projets et méthode législatifs à l'OFJ (courriel: simone.fuzessery@bj.admin.ch; tél.: 031 322 47 59).

9.3 Critères d'appréciation des offres

Les offres seront appréciées à l'aide des critères suivants:

- en général: offre complète, compréhensible et permettant de se faire une idée précise des travaux;
- contenu: problèmes bien compris, but de l'évaluation clair, procédure choisie compréhensible, conception de l'évaluation appropriée, approche/méthode adéquate, garantie de la qualité;
- personnel: compétences dans le domaine concerné et en matière d'évaluation;
- organisation: organisation du travail, responsabilité, calendrier, estimation des coûts, présentation des résultats.

La liste de contrôle complète peut être consultée dans le « guide de l'évaluation de l'efficacité à la Confédération », p. 15 et 16, disponible sous:

https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/evaluation/umsetzung/leitfaden-wirksamkeitsueberpruefung-f.pdf

10. Principe de transparence et protection des données personnelles

Il y a lieu de tenir compte des prescriptions de la LTrans et la LPD. En particulier, les personnes qui sont interrogées doivent être préalablement informées de la finalité de l'enquête. Les experts sont tenus de traiter les données collectées de manière confidentielle et ne doi-

vent pas les communiquer à des tiers (sous réserve des traitements à des fins de recherche, de planification et de statistique, art. 22 LPD). Ces données doivent être conservées à un endroit sûr; toutes les mesures techniques et organisationnelles doivent être prises afin de les protéger contre tout traitement non autorisé.

11. Sources disponibles

Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence, LTrans; RS 152.3), ordonnance sur le principe de transparence dans l'administration (ordonnance sur la transparence, OTrans; RS 152.31)

Recommandations de la CSG du 22 novembre 2013 sur la perception des émoluments en matière de transparence

Message du Conseil fédéral du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (FF 2003 1807 / BBI 2003 1963)

Recommandations du PFPDT en matière de transparence disponibles sous:

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00889/00890/index.html?lang=de> (recommandations en allemand)

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00889/00890/index.html?lang=fr> (recommandations en français)

Arrêts du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral concernant la loi sur la transparence:

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00900/index.html?lang=fr>

S. Brunner / L. Mader, Handkommentar Öffentlichkeitsgesetz, Berne 2008

Document intitulé "Mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration fédérale: questions fréquemment posées" du 7 août 2013 disponibles en français et en allemand sous:

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/oeffentlichkeitsprinzip/faq-f.pdf

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/oeffentlichkeitsprinzip/faq-d.pdf

Guide de l'OFJ pour l'appréciation des demandes et check-list du 2 août 2013 disponibles en français et en allemand sous:

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/oeffentlichkeitsprinzip/faq-d.pdf

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/oeffentlichkeitsprinzip/leitf-gesuchsbeurteilung-d.pdf

Documentation de l'OFJ relative à la mise en œuvre de la loi sur la transparence disponible en français, en allemand et en partie en italien sous:

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/fr/home/dokumentation/oeffentlichkeit.html>

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/oeffentlichkeit.html>

<http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/dokumentation/oeffentlichkeit.html>

Documentation du PFPDT relative à la mise en œuvre de la loi sur la transparence disponible en français, en allemand et en partie en italien sous:

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00901/index.html?lang=fr>

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00901/index.html?lang=de>

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00901/index.html?lang=it>

Rapports d'activités du PFPDT disponibles en français et en allemand sous:

<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00153/01073/index.html?lang=fr>

<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00153/01073/index.html?lang=de>

Réponses de l'administration fédérale à l'enquête de l'OFJ du 20 août 2013 (sur demande)

Rapport d'évaluation de la loi sur la transparence de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) du 24 avril 2009 disponible en français et en allemand sous:

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00902/index.html?lang=fr>

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00902/index.html?lang=de>

Rapport explicatif du PFPDT à l'attention du Conseil fédéral du 29 mai 2009 "Exécution, coût de la mise en œuvre et efficacité de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (loi sur la transparence)" disponible en français et en allemand sous:

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00902/index.html?lang=fr>

<http://www.edoeb.admin.ch/oeffentlichkeitsprinzip/00902/index.html?lang=de>