



Berne, le 31 octobre 2008

Recommandation

émise au titre

**de l'art. 14
de la loi fédérale du 17 décembre 2004
sur le principe de la transparence
dans l'administration**

relativement à la demande en médiation introduite

**X
(demanderesse)**

contre

l'Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

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

1. La demanderesse, journaliste, a déposé le 9 août 2007 auprès de l'Office fédéral de la statistique (OFS) une demande d'accès à «la statistique sur les taux de réussite romands dans les Hautes écoles».
2. Le 28 août 2007, l'OFS a répondu à la demanderesse: «L'Office fédéral de la statistique n'est autorisé à communiquer des données personnelles qu'à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment à des fins de recherche, de planification et de statistique. En règle générale, il ne rend par conséquent accessibles aux scientifiques, aux instituts de recherche



et aux bureaux de planification, dans un but d'analyse, que des données anonymisées. Le destinataire de données personnelles ne peut lui-même communiquer les résultats de ses analyses que si les personnes concernées ne sont pas identifiables (art. 19, loi sur la statistique fédérale, RS 431.01 et art. 22, loi fédérale sur la protection des données, RS 235.1).» Compte tenu de ces dispositions relatives à la protection des données, l'OFS ne serait pas en mesure de «livrer les données individuelles souhaitées sur les gymnases (voir la réserve figurant à l'art. 4 de la loi sur la transparence, RS 152.3). L'obligation, pour les personnes chargées de travaux statistiques, de garder le secret est fixée à l'art. 14 de la loi sur la statistique fédérale.»

3. La demanderesse a déposé une demande en médiation le 5 septembre 2007 auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (préposé).
4. Sur demande du préposé, l'OFS a précisé dans sa prise de position du 11 octobre 2007 que «L'OFS n'établit aucun classement des collèges. Une telle statistique n'est pas prévue dans le programme statistique pluriannuel de la Confédération. L'OFS reçoit toutefois des informations sur les gymnases dans lesquels la maturité gymnasiale a été effectuée par le biais du relevé sur les étudiants des hautes écoles. Les gymnases concernés reçoivent les informations les concernant, sans qu'ils aient accès aux informations sur les autres gymnases. Les services d'inspection cantonaux et la commission suisse de maturité reçoivent une copie de ces informations.»

De plus, l'OFS a répété qu'il n'était pas en mesure de publier ces informations sur les collèges, en se fondant sur l'art. 14 (secret statistique) de la loi sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01), respectivement sur la réserve de l'art. 4 LTrans.

5. La demanderesse a, en date du 14 août 2007, déposé une demande d'accès concernant les mêmes statistiques auprès du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER). Suite au refus d'accès, elle a déposé une nouvelle demande en médiation.
6. Dans le cadre de la séance de médiation du 21 octobre 2008, une solution à l'amiable a pu être trouvée entre la demanderesse et le SER. A l'occasion de cette même séance, le préposé a informé la demanderesse qu'il partageait l'avis de l'OFS, selon lequel ce dernier ne peut rendre ces informations accessibles. Dès lors, la demanderesse a demandé au préposé d'émettre une recommandation au sens de l'art. 14 LTrans.

II. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence prend en considération les éléments suivants :

A. Médiation et recommandation selon l'art. 14 LTrans

1. 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.

Le préposé n'agit pas d'office, mais seulement sur la base d'une demande déposée par écrit¹. Toute personne qui a pris part à une procédure de demande d'accès à des documents

¹ FF 2003 1864



officiels est habilitée à introduire une demande en médiation. Pour la présentation de la 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 qui suivent la réception de la prise de position de l'autorité.

2. La demanderesse a déposé une demande d'accès au sens de l'art. 6 LTrans auprès de l'OFS et a reçu une réponse négative. Etant partie à la procédure de demande d'accès, elle est légitimée à déposer une demande en médiation. Celle-ci a été remise au préposé sous la forme (forme écrite simple) et dans les délais requis (20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité).
3. La procédure de médiation peut se dérouler par écrit ou de vive voix (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 modalités².

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 de l'affaire.

B. Champ d'application matériel

1. La demanderesse a requis l'accès à des statistiques sur les taux de réussite des bacheliers dans les hautes écoles.
L'OFS a refusé l'accès compte tenu des dispositions relatives à la protection des données en indiquant la réserve figurant à l'art. 4 LTrans. Il a évoqué en outre l'art. 14 de la loi sur la statistique qui fixe l'obligation, pour les personnes chargées de travaux statistiques, de garder le secret concernant des personnes physiques ou morales dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.
2. Conformément à l'art. 4 LTrans, la loi sur la transparence ne s'applique pas aux documents pour lesquels une loi fédérale prévoit des prescriptions spéciales d'accès à certaines informations ou prévoit une obligation de garder ces informations secrètes. Ni la loi sur la transparence, ni le message y relatif du Conseil fédéral ne concrétisent ces dispositions qui sont formulées de manière très générale. Notamment, toute «prescription d'accès» ne suffit pas pour être reconnue comme disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans. Pour des dispositions légales peu claires, il convient donc d'en interpréter la portée matérielle à la lumière du principe de la transparence afin de déterminer, si des informations – et lesquelles – sont considérées secrètes (let. a) ou peuvent être rendues accessibles à des conditions dérogeant à la loi sur la transparence (let. b).³
3. En l'espèce, il convient d'examiner si l'art. 14 LSF, qui règle le secret statistique, peut être considéré comme une norme spéciale au sens de l'art. 4 let. a LTrans.

Selon le message du Conseil fédéral relatif à la loi sur la statistique fédérale, «[le] secret statistique est le principal instrument qui permet de garantir aux personnes interrogées qu'elles n'ont aucune crainte à avoir à subir des inconvénients personnels du fait qu'elles ont

² FF 2003 1865

³ Handkommentar BGÖ, Art. 4, RZ. 10



fourni des renseignements dans le cadre de relevés statistiques.»⁴ De plus il est précisé que: «[les] dispositions de l'article 14 interdisent par ailleurs tout détournement ultérieur à d'autres fins de données ayant été collectées spécialement en vue d'un traitement statistique.»

4. Le préposé partage l'avis de l'OFS selon lequel l'art. 14 LSF est une disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans. Par conséquent, l'accès aux documents requis par la demanderesse n'est pas réglé par la loi sur la transparence, mais exclusivement par la loi sur la statistique fédérale⁵. En raison du strict secret statistique, l'OFS n'est pas autorisé à accorder l'accès aux documents souhaités.

III. Se fondant sur les considérations ci-dessus, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence recommande ce qui suit :

1. L'Office fédéral de la statistique ne peut pas accorder l'accès aux documents souhaités selon la loi sur la transparence, car dans le cas présent l'art. 14 LSF, en tant que disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans, régit exclusivement l'accès aux documents.
2. Dans les dix jours qui suivent la réception de la recommandation, la demanderesse peut demander que l'Office fédéral de la statistique rende une décision selon l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (art. 15, al. 1, LTrans), si elle n'est pas d'accord avec la recommandation (chiffre III.1.).
3. La décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 16 LTrans).
4. La présente recommandation est publiée (art. 13, al. 3, de l'ordonnance sur la transparence, OTrans ; RS 152.31). Afin de protéger les données relatives aux parties à la procédure de médiation, le nom de la demanderesse a été anonymisé.
5. La recommandation est notifiée :
 - X
 - à l'Office fédéral de la statistique
Espace de l'Europe 10
2010 Neuchâtel

Jean-Philippe Walter

⁴ FF 1992 I 353 (409)

⁵ également: Handkommentar BGÖ, Art. 4, RZ. 9