

Note

*Pour la version originale du texte cf. BERTIL COTTIER, *Transparence et protection des données, Une relation amour-haine?*, in: Waldmann/Bergamin (éds), *10 ans LInf Fribourg*, Stämpfli Editions, Bern 2021, 159–176.*

Transparence et protection des données

Une relation amour-haine?

BERTIL COTTIER

Table des matières

I. Introduction.....	2
II. La coordination matérielle	3
A. Le contexte politico-juridique.....	3
1. Les enjeux	3
2. Deux principes fondamentaux de même rang	4
3. La source juridique des règles de coordination	6
4. Coordonner: oui, mais comment	8
B. La coordination en droit fédéral	9
1. Un mécanisme de coordination complexe.....	9
2. La phase d’anonymisation.....	10
3. La phase de pesée des intérêts	11
C. La coordination en droit fribourgeois	13
1. Simplicité et clarté.....	13
2. La pesée des intérêts.....	14
III. Questions de procédure	16
A. Le droit d’être entendu de la personne concernée	16
B. L’accès de la personne concernée à ses propres données	18
IV. Pour conclure	20

I. Introduction

- 1 Les relations entre droit d'accès à l'information détenues par les autorités publiques et protection des données personnelles ont de tout temps été conflictuelles. Pas étonnant, car, à première vue du moins, les deux institutions sont en totale opposition: la première prône l'ouverture, la seconde la fermeture.
- 2 Voici bientôt cinquante ans, cet Etat pionnier de la transparence et de la protection des données qu'est la Suède¹ avait réglé le conflit d'un revers de la main: priorité absolue avait été donnée à la transparence, car il ne saurait être dérogé à une institution qui, en deux siècles, s'était imposée comme un pilier de la démocratie nationale². A l'inverse, la préséance fut accordée, sans hésitation aucune, à la protection des données dans les pays soucieux de sauvegarder au plus haut degré la vie privée; à l'instar de la France dont l'article premier de la loi sur l'accès aux documents administratifs de 1978 limitait le champ d'application de la publicité aux seules données non-nominatives.
- 3 Des solutions aussi catégoriques ne sont aujourd'hui plus de mise³. Partout, des compromis, plus ou moins heureux, ont été trouvés afin d'accorder transparence et protection des données. Une approche accommodante récemment préconisée par le Règlement européen de protection des données⁴; son art. 86 souligne effet que «Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un

¹ On sait que la Suède fut le premier pays au monde, en 1766, à avoir consacré la transparence des autorités publiques (voir le chapitre II de la loi organique sur la liberté de la presse, *Tryckfrihetsförordningen*); on sait moins que c'est aussi le premier pays à avoir adopté, en 1973, une loi sur la protection des données (loi sur les données, *Datalagen*; cette loi a été remplacée en 1998 par la loi sur les informations personnelles, *Personuppgiftslagen*).

² Art. 8 de la loi sur les informations personnelles: «Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent que dans la mesure où elles ne s'opposent pas à l'obligation faite aux autorités publiques de donner accès aux données personnelles au titre de la loi organique sur la presse» (traduction de l'auteur).

³ Sauf en Suède où le législateur, contre l'avis de l'instance nationale de protection des données, persiste à donner la priorité à la transparence: l'art. 7 chapitre 1 de la loi 2018:218 de mise en œuvre du RGPD dispose que: «Le règlement européen sur la protection des données et la présente loi ne s'appliquent pas dans la mesure où ils entreraient en conflit avec la loi sur la liberté de la presse ou la loi fondamentale sur la liberté d'expression.»

⁴ Règlement 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD).

organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées (...) afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement».

La présente contribution n'entend pas passer en revue les divers compromis élaborés à l'étranger, mais se concentrera sur notre pays. Et encore: nous examinerons principalement dans quelle mesure publicité des documents administratifs et protection des données font bon ménage dans le canton de Fribourg. A chaque fois la réglementation fribourgeoise sera confrontée à la réglementation correspondante de droit fédéral; exceptionnellement, l'une ou l'autre solution originale d'autres cantons sera évoquée.

Reste que concilier transparence et protection des données n'est pas seulement une affaire de droit matériel; cette délicate coordination soulève aussi des problèmes procéduraux. Faute de place, nous n'aborderons que deux des plus importants: d'abord le droit d'être entendu de la personne concernée, ensuite l'impact des règles qui gouvernent la procédure de consultation des documents officiels sur les demandes d'accès à ses propres données.

II. La coordination matérielle

A. Le contexte politico-juridique

Avant d'examiner la substance des règles de conflit destinées à rapprocher transparence et protection des données, il importe, pour leur bonne compréhension, d'examiner dans quel contexte socio-juridique elles évoluent. Nous rappellerons d'abord les intérêts en jeu; ensuite, nous présenterons les sous-jacents constitutionnels de ces règles de conflit; enfin, nous passerons brièvement en revue les mécanismes de coordination à disposition.

1. Les enjeux

Le conflit entre transparence et protection des données oppose des valeurs fondamentales dans un état démocratique.

D'un côté, il en va de la libre circulation de l'information et du débat d'idées ainsi que du contrôle citoyen sur l'Etat et ses organes⁵; inutile de préciser qu'en ces temps de désinformation et de manipulation de l'opinion, il est

⁵ WALTER, 3.

plus que jamais d'importance que la population puisse bénéficier de connaissances exactes et complètes sur les activités des autorités⁶.

- 9 De l'autre côté, c'est le droit à l'autodétermination informationnelle qui est en jeu, par quoi il faut entendre «le droit pour la personne concernée de pouvoir déterminer elle-même si et dans quels buts des informations à son sujet peuvent être traitées»⁷. Au-delà de cette valeur de consécration récente⁸, c'est plus généralement la protection de la sphère privée des individus qui est sur la sellette⁹. Cela dit, même dans un pays de forte culture de la confidentialité comme la Suisse, on ne saurait oublier que la protection de la vie privée ne doit pas servir de paravent à l'administration pour occulter «des informations compromettantes, des conflits d'intérêts potentiels, d'éventuels arrangements entre camarades, des vérités dérangeantes, voire de véritables affaires de corruption¹⁰».

2. Deux principes fondamentaux de même rang

- 10 Dans le canton de Fribourg, tout est limpide: tant la protection des données que le principe de publicité des documents administratifs ont rang de droit constitutionnel (respectivement art. 12 al. 2¹¹ et 19 al. 2¹² cst. cantonale).

⁶ La liberté de médias, la confiance du public et le droit de savoir des citoyens, Rapport de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 15308, 7 juin 2021, ch. 3.

⁷ Message révision LPD, FF 2017 6565 6631.

⁸ Consacré pour la première fois par la Cour constitutionnelle allemande sous le nom de *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* («Volkszählungsurteil», BVerfGE, vol. 65 [1983], 1 ss), puis repris par la CourEDH, Arrêt n° 931/13 du 27 juin 2017, *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, ad 137), le droit à l'autodétermination informationnelle est désormais reconnu par le Tribunal fédéral (voir notamment ATF 144 I 126 consid. 4.1).

⁹ LADANIE-KÄMPFER, *medialex* 05/2021, N 3.

¹⁰ FLÜCKIGER, *Annuaire ASDPO* 2019/2020, 79. Dans le même sens, les lignes directrices sur la protection de la vie privée dans les médias, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2018, 11: «la liberté d'expression recevrait un coup fatal si des personnalités publiques pouvaient censurer la presse et le débat public au nom des droits de la personnalité».

¹¹ «Toute personne a le droit d'être protégée contre l'usage abusif de données qui la concernent.».

¹² «Le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.».

Partant, aucune des deux institutions ne l'emporte *a priori* sur l'autre¹³. Fribourg n'est d'ailleurs pas le seul canton à attribuer expressément une égale valeur juridique à la protection des données et à la transparence: neuf autres cantons mentionnent ces deux institutions dans leurs constitutions¹⁴.

Rien de tel au niveau fédéral: si la constitution fédérale consacre formellement la protection des données (art. 13 al. 2), elle limite en revanche le droit de rechercher des informations aux seules *sources généralement accessibles* (art. 16 al. 3)¹⁵. Malgré les critiques d'une doctrine quasiment unanime à déplorer l'absence d'ancrage constitutionnel de la publicité des documents administratifs, le Tribunal fédéral s'est toujours refusé d'attribuer la qualité de source accessible aux documents détenus par l'Etat¹⁶.

On en serait resté sur ce constat négatif, si la Cour européenne des droits de l'homme n'avait pas déduit de l'art 10 CEDH qui protège la liberté de l'information un droit subjectif du citoyen à accéder aux documents officiels¹⁷. Même si cette jurisprudence récente n'a pas consacré un plein droit d'accès¹⁸, elle a établi l'égalité de principe entre protection des données et publicité des documents administratifs, tant au niveau de la Confédération qu'au niveau des cantons dont la constitution ignore la transparence. Au demeurant, la prééminence (passée) de la protection des données a laissé des traces dans la législation – ainsi l'art. 7 al. 2 de la LTrans prévoit qu'un intérêt prépondérant à la transparence, susceptible d'accorder un accès à un

¹³ Message LInf, 934 s. Voir aussi TC FR, Arrêt 601 2018 267 du 28 novembre 2018 consid. 2.4.

¹⁴ AG (respectivement art. 15 pour la protection des données et art. 72 pour la transparence), AR (art. 15 et art. 12), BE (art. 18 et art. 17 al. 3), BL (art. 6 et art. 56), GE (art. 21 et art. 28), NE (art. 11 et art. 18), SO (art. 8 et art. 11), SG (art. 2 et 60) ainsi que VD (art. 15 et art. 17). Trois cantons ne consacrent constitutionnellement que la protection des données: GL (art. 5), BS (art. 11) et TI (art. 8). Enfin, trois autres cantons ne consacrent que la transparence: SH (art. 47 al. 3), SZ (art. 45) ainsi que ZH (art. 17) ; cela dit, leurs constitutions protègent la vie privée en général.

¹⁵ Pour plus de détails sur les tenants et aboutissants du refus du constituant fédéral d'instituer la publicité des documents administratifs, voir COTTIER, Accès, 146 s.

¹⁶ ATF 129 I 249 consid. 3 et ATF 137 I 8 consid. 2.7.

¹⁷ CourEDH, Arrêt n° 18030/11 du 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*. Voir aussi CourEDH, Arrêt n° 10090/16 du 26 mars 2020, *Centre for Democracy and the Rule of Law c. Ukraine*.

¹⁸ L'accès est notamment conditionné à l'existence d'un intérêt public à consulter le document requis et au rôle que joue dans la société le requérant (les représentants des médias ou des organisations de défense des droits humains sont à cet égard privilégiés), voir CourEDH, Arrêt n° 18030/11 du 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottsag c. Hongrie*, respectivement ad 159 et ad 164.

document contenant des informations de nature privée, ne doit être reconnu qu'*exceptionnellement*¹⁹ – mais aussi dans la doctrine, certains auteurs persistant encore à attribuer à la protection des données une position dominante²⁰.

- 13 Enfin, il importe de souligner que là où les deux principes antagonistes sont de rang constitutionnel, la loi fondamentale se borne à reconnaître leur existence. Nulle part elle n'aborde le «vivre ensemble». Comme nous allons le voir dans la section suivante, le constituant a laissé cette question essentielle au législateur.

3. *La source juridique des règles de coordination*

- 14 Alors que la Confédération et la plupart des cantons (Fribourg y compris) ont légiféré sur la protection des données et sur la publicité des documents administratifs dans des textes différents, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Genève, Jura/Neuchâtel²¹, Soleure, Schwyz et Zurich traitent ces deux matières au sein d'un seul et même texte de loi; au motif que dans les deux cas, ce sont en définitive des informations détenues par des autorités publiques qui sont dans le collimateur. Les cantons d'Argovie, Appenzell-Rhodes Intérieures et Valais ont parachevé cette logique de cohérence en insérant dans la loi commune les règles sur l'archivage des documents officiels. Quoi qu'il en soit, réunion au sein d'un texte commun ne rime pas avec fusion: à chaque fois, la protection de données et la transparence font l'objet de chapitres distincts²².

¹⁹ En pratique il semble que cette réserve ne joue que peu de rôle, LADANIE-KÄMPFER, *medialex* 05/2021, N 9. Voir aussi FLÜCKIGER, *Annuaire ASDPO* 2019/2020, 88, qui relève, chiffres à l'appui, que dans la grande majorité des cas les autorités fédérales se prononcent en faveur de la transparence.

²⁰ Ainsi LADANIE-KÄMPFER, *medialex* 05/2021, N 3, relève qu'une balance des intérêts en présence est nécessaire, «da die informationelle Selbstbestimmung bzw. der Anspruch auf Schutz der persönlichen Daten als Teilgehalt des verfassungsmässigen Schutzes der Privatsphäre nicht automatisch und in jedem Fall Vorrang vor dem Öffentlichkeitsprinzip geniessst».

²¹ On rappellera que Jura et Neuchâtel ont unifié leurs règles sur la protection des données et la transparence par le biais d'une convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012.

²² Notable exception, le canton de Zurich dont la loi topique a fusionné au sein d'un seul et même chapitre les règles sur le droit général d'accès basé sur la transparence et le droit spécial d'accès de la personne concernée à ses propres données (cf. art. 20 ss IDG).

Distincts, car, tous comptes faits, les deux domaines ne se recoupent qu'en 15
partie: «Le droit d'accès et l'information du public ne concernent pas en
priorité des données personnelles, mais des documents dont le contenu in-
formationnel essentiel est souvent indifférent sous l'angle de la protection
des données. A l'inverse, la protection des données ne consiste pas unique-
ment à poser des limites à la diffusion au public de ces données; elle s'étend
à différentes questions telles que leur collecte, leur usage interne, leur com-
munication à des personnes privées ou à d'autres administrations, leur des-
truction ou la possibilité pour les personnes concernées de pouvoir les véri-
fier et rectifier au besoin.»²³

Que la protection des données et la transparence soient régies par des lois 16
séparées ou par des chapitres séparés au sein d'une loi commune importe
finalement peu: dans les deux cas le législateur se doit de poser des règles
de coordination. Souvent ces règles se trouvent au sein du corpus normatif
qui régit la transparence; c'est le cas à Fribourg où l'art. 27 LInf répond au
besoin de conciliation. Dans les cantons où la protection des données a bé-
néficié d'une prééminence constitutionnelle, c'est dans le corpus normatif
dédié à ce domaine qu'ont été insérées les règles de coordination, la trans-
parence étant perçue comme une exception à la confidentialité garantie; au
niveau fédéral, l'approche a été identique (l'art. 19 al. 1^{bis} LPD règle prin-
cipalement la coordination).

On relèvera enfin que si les corpus normatifs de la transparence et de la 17
protection des données sont distincts, il n'en va pas de même, dans notre
pays, des autorités indépendantes en charge de mettre en œuvre chacune des
deux institutions. Tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, ces deux
tâches ont été confiées à une seule et même autorité afin de faciliter la mise
en œuvre pratique des règles de coordination²⁴. Reste que sur ce plan le
canton de Fribourg se différencie des autres cantons; sensible à l'antago-
nisme entre les deux institutions, le législateur a institué deux préposés: l'un
est en charge de la transparence, l'autre de la protection des données. La
séparation n'est pas radicale pour autant: non seulement les deux préposés
partagent les mêmes bureaux mais encore une commission de la protection
des données et de la transparence supervise le binôme; partant, transparence
et protection des données sont réunies, à l'échelon supérieur, au sein d'une
instance commune.

²³ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, n. 68.

²⁴ Ce qui n'empêche pas qu'ici ou là (Confédération et canton de Vaud, par exemple)
le traitement des affaires de transparence ou de protection des données soit à l'in-
terne confié à des subdivisions séparées.

4. *Coordonner: oui, mais comment*

- 18 Théoriquement, deux mécanismes de coordination entre transparence et protection des données sont envisageables. L'un est de nature abstraite: il consiste à énumérer les types de données personnelles et/ou les types de documents qui sont inaccessibles (liste positive) ou inversement qui sont publiques (liste négative). L'autre est concret: il prescrit une pondération des intérêts en conflit en fonction des caractéristiques de l'espèce.
- 19 La méthode abstraite a pour elle la clarté et la prévisibilité: pour chaque type d'information, le législateur arbitre lui-même le conflit entre transparence et protection des données. L'autorité requise se prononcera sur l'accessibilité ou non du document requis en fonction de la typologie qui résulte de cet arbitrage. Sa marge d'appréciation est très limitée, à moins que l'information requise ne rentre dans aucune des catégories consacrées par la typologie (soit que le législateur l'a omise, soit qu'il s'agit d'un type jusqu'alors inconnu).
- 20 La méthode concrète a l'avantage de la flexibilité; basée sur des clauses générales protégeant des intérêts définis à grands traits, elle s'adapte sans autres à l'imprévu; de surcroît, elle est plus fine, car la pesée des intérêts implique une prise en compte de l'ensemble des particularités du cas concret. Cette méthode présente en revanche le défaut de laisser une vaste marge d'interprétation à l'autorité requise, marge dont elle peut abuser pour occulter, au nom de la protection de la vie privée, des informations qui l'embarrasserait elle-même ou la mettrait en cause; c'est l'effet paravent inhérent à la protection des données, un risque dont il a déjà été question plus haut²⁵.
- 21 Le législateur fédéral et les législateurs cantonaux ont tous opté pour la méthode concrète, plus fidèle aux traditions de la gouvernance suisse qui privilégie généralement les clauses générales et la balance des intérêts. Cela dit, la méthode concrète n'est jamais mise en œuvre dans toute sa pureté: souvent, le législateur, voire la jurisprudence, ont posé des critères de pondération afin d'attribuer à certains facteurs (telles la sensibilité des données ou la vulnérabilité de la personne concernée²⁶) plus ou moins de poids dans la balance. Suivant cette approche, l'art. 12 al. 1 LInf prévoit que: «L'intérêt prépondérant du public à l'information est présumé lorsque les données personnelles se rapportent à un membre d'un organe public et que l'information porte sur ses fonctions ou ses activités au service de cet organe»; sont

²⁵ Cf. supra II.A.1.

²⁶ Pour d'autres exemples de critères de pondération, voir FLÜCKIGER, *Annuaire ASDPO 2019/2020*, 87 s.

visés par cette présomption notamment les titres et professions des employés cantonaux, ainsi que la mention de leur nom dans des documents qu'ils ont établis.

Il y a plus: exceptionnellement le législateur reprend la main et décide de régler lui-même le sort de certain type d'information ou de certain type de document; la pesée des intérêts s'efface alors devant l'une ou l'autre règle, dite «fixe», qui d'entrée de cause commande soit le secret, soit la publicité. Tel est par exemple le cas de l'art. 29 al. 1 LInf qui déclare inaccessibles les procès-verbaux des séances non publiques ou les notes internes des fonctionnaires et, à l'inverse, de l'art. 30 LInf qui garantit l'accès aux comptes des collectivités publiques ou aux rapports d'évaluation des entités administratives.

B. La coordination en droit fédéral

1. Un mécanisme de coordination complexe

Complexe, d'abord par ce qu'il repose sur un faisceau de normes ressortissant pour partie à la LTrans (art. 7 al. 2 et art. 9), pour partie à la LPD (art. 19 al. 1^{bis})²⁷. Complexe, encore et surtout, parce qu'il prévoit une procédure d'examen de la demande d'accès en plusieurs phases, ponctuées par deux temps forts: l'anonymisation du document requis et, le cas échéant, la pesée des intérêts en présence.

Ces temps forts sont précédés d'une phase préliminaire tendant à identifier d'éventuelles règles commandant d'emblée le secret ou la transparence dans le cas d'espèce ou, à défaut, tendant à examiner si l'une ou l'autre des exceptions générales d'intérêts public ou privé s'opposant à la remise du document requis est concrètement applicable. En d'autres termes, si d'aventure l'une des règles fixes posées à l'art. 8 LTrans venait à s'appliquer, la procédure s'arrêterait là; il en va de même si le document requis venait à –

²⁷ L'art. 36 al. 3 de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données (elle a été adoptée le 25 septembre 2020, mais à l'heure de mettre sous presse, sa date d'entrée en vigueur n'est pas encore connue) reprend mot pour mot la règle de coordination posée par l'art. 19 al. 1^{bis} de la LPD actuellement en force (à une petite exception près: l'ajout du mot «en outre» pour mieux signaler que le régime juridique de la communication passive de données personnelles se distingue du régime de la communication proactive de ces mêmes données, FF 2017 6698).

sérieusement et notablement²⁸ – porter atteinte à l'un ou l'autre des intérêts publics (tels la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse, ses relations internationales ou ses intérêts économiques) ou privés (tels un secret d'affaires ou de fabrication) mentionnés à l'art. 7 al. 1 LTrans²⁹.

25 Inutile de préciser que l'autorité requise peut se passer de cette complexe procédure d'examen si la personne concernée a donné son consentement à la diffusion des données la concernant ou si elle les a déjà rendues publiquement accessibles à tout un chacun (art. 19 al. 1 let. b et c LPD)³⁰. Dans ces deux cas le document requis sera aussitôt remis au requérant (sauf autre motif de l'occulter).

26 Enfin, on relèvera que le régime juridique qui gouverne l'accès aux données personnelles s'applique aux informations relatives à des personnes physiques comme à celles relatives à des personnes morales. Nonobstant la prochaine entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données³¹, laquelle ne protégera plus les personnes morales, ce régime continuera à s'appliquer pleinement. Le législateur a en effet modifié à cet effet la LTrans (les art. 9 et 11 nouveaux LTrans, introduits par le chiffre 10 l'annexe II de la LPDneo précisent que l'accès aux données relatives à des personnes morales demeure soumis aux conditions restrictives qui prévalent actuellement).

2. *La phase d'anonymisation*

27 Si aucune règle spéciale de secret, et, le cas échéant, si aucune clause générale de sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant au secret ne trouve application, l'autorité requise est tenue de procéder à l'anonymisation du document requis (art. 9 al. 1 LTrans), autrement dit à l'élimination de toute donnée permettant de reconnaître la personne déterminée. Pareille

28 On rappellera que la LTrans fait dépendre l'applicabilité des clauses générales de secret posées par l'art. 7 al. 1 de l'existence d'un risque d'atteinte à l'intérêt protégé en cas de révélation (*harm test*), et non d'une pesée des intérêts en présence. Pour éviter les dérapages qu'une mise en œuvre rigide du *harm test* pourrait générer le Tribunal fédéral (entre autres ATF 144 II 77) exige que l'atteinte envisagée soit notable (autrement dit elle ne doit pas consister en de simples désagréments ou embarras pour l'administration publique ou un tiers) et que le risque d'atteinte doit être sérieux et non simplement hypothétique.

29 Pour une analyse approfondie de cette phase préliminaire, voir FLÜCKIGER/MINETTO, RDAF 2017, N 2.1.2 et 2.1.3.

30 Le cas de figure est celui de la mise en circulation des données sur les réseaux sociaux, à l'initiative de la personne concernée.

31 Cf. supra n. 26.

élimination des identifiants explicites (par exemple noms, numéro AVS, etc.) ou indirects (caractéristiques physiques ou corrélation d'informations contextuelles) s'effectue par caviardage, codage, pseudonymisation, ou encore par suppression pure et simple de la donnée personnelle. Reste qu'il importe que l'élimination soit reconnaissable³². En effet, le requérant doit être en mesure de se rendre compte qu'il n'a pas en mains l'intégralité du document requis; partant, il pourra recourir contre ce qui doit être considéré comme un accès partiellement refusé.

L'anonymisation peut toutefois s'avérer déraisonnable ou disproportionnée. Il en est ainsi lorsque les éliminations sont si nombreuses que le document requis en devient incompréhensible³³ et lorsque le travail à entreprendre pour éliminer tous les identifiants (notamment indirects) est immense. Il en est aussi ainsi dans le cas, de loin le plus fréquent, où le requérant souhaite expressément consulter des documents afférents à une ou des personnes nommément désignées. Dans ces trois hypothèses, l'anonymisation est exclue et l'autorité requise n'a d'autre choix que de procéder à une pesée des intérêts en présence (art. 9 al. 2 LTrans). 28

3. *La phase de pesée des intérêts*

Cette ultime phase est régie par l'art. 19 al. 1^{bis} LPD lequel autorise la communication d'un document contenant des données personnelles si, en l'espèce, un *intérêt public prépondérant* le justifie. Il s'ensuit que l'autorité requise doit soigneusement analyser l'ensemble des circonstances du cas d'espèce et mettre en balance celles qui penchent vers le secret et celles qui penchent vers la publicité³⁴. Dans cette perspective la nature des données personnelles peut jouer un rôle déterminant, les données sensibles au sens d'art. 3 let. c LPD bénéficiant d'une pondération accrue³⁵. En outre, l'inten- 29

³² WALTER, 14.

³³ ATF 142 II 340 consid. 4.1.

³⁴ Pour une discussion fouillée de la problématique de la pesée des intérêts, voir TAF, Arrêt A-6054/2013 du 18 mai 2015 consid. 4.2.2 et CHAIX, Annuaire ASDPO 2019/2020, 71 ss.

³⁵ Voir par exemple TF, Arrêt 1C_562/2017 du 2 juillet 2018 (numéros d'identification de patients). On relèvera en outre que la protection accrue des profils de la personnalité tombera avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des données, laquelle ne prend plus en compte ces agrégats de données personnelles.

sité de l'atteinte à la personnalité de la personne concernée en cas de communication pèsera aussi d'un poids certain³⁶. Enfin, la jurisprudence et la doctrine attachent une grande importance au rôle joué par la personne concernée dans la société: plus ses fonctions ou sa position hiérarchique sont élevées, plus elle devra tolérer que ses données personnelles soient révélées; inversement, des subalternes jouissent d'une grande protection de leurs données personnelles³⁷. Emblématique de cette approche nuancée est le sort réservé à une demande d'accès à la liste des emplois accessoires de fonctionnaires fédéraux: les informations relatives aux cadres supérieurs furent transmises au requérant, celles relatives aux employés subalternes lui furent refusées³⁸.

- 30 On relèvera que dans trois cas l'art. 6 OTrans présume (présomption réfragable) l'existence d'un intérêt prépondérant: lorsque le document requis est en relation avec un événement important pour le grand public³⁹, lorsque la communication sert à protéger la sécurité ou la santé publiques⁴⁰ et enfin lorsque la personne concernée est «liée à une autorité soumise à la loi sur la transparence par un rapport de fait ou de droit qui lui procure des avantages importants». Cette dernière hypothèse vise tout particulièrement les personnes au bénéfice d'une concession ou d'une autorisation administrative, ainsi que celles qui ont obtenu des aides financières des autorités publiques⁴¹.
- 31 On peut enfin se demander dans quelle mesure l'art. 7 al. 2 LTrans qui protège généralement la vie privée doit encore entrer en ligne de compte dans cette dernière phase. La question peut être laissée ouverte. D'abord parce que la réponse est loin d'être évidente⁴². Ensuite parce que le Tribunal fédéral lui-même préconise de mettre l'art. 7 al. 2 LTrans et l'art. 19

³⁶ BRUNNER, *Öffentlichkeit*, 51. Inversement, «L'autorité compétente doit (...) admettre le droit d'accéder aux données requises, lorsque celui-ci ne causera vraisemblablement aucune atteinte à la sphère privée de la personne en cause (...). Il en est de même lorsque la consultation des documents n'aura qu'une simple conséquence désagréable ou moindre sur cette personne.», TAF, Arrêt A-3609/2010 du 17 février 2011 consid. 4.4.

³⁷ FLÜCKIGER, *Annuaire ASDPO 2019/2020*, 87 et la jurisprudence citée en n. 50; LADANIE-KÄMPFER, *medialex 05/2021*, N 12; WALTER, 20.

³⁸ TAF, Arrêt A-6738/2014 du 23 septembre 2015.

³⁹ Un scandale politique ou une affaire de corruption au sein de l'administration par exemple.

⁴⁰ ATF 144 II 91 (intérêt public prépondérant à accéder à des informations, en rapport avec des émissions radioactives, concernant une centrale nucléaire).

⁴¹ WALTER, 18.

⁴² TAF, Arrêt A-4571/2015 du 10 août 2016 consid. 7.

al. 1^{bis} LPD dans le même sac, l'essentiel étant qu'une pesée des intérêts en présence soit entreprise⁴³.

C. La coordination en droit fribourgeois

I. Simplicité et clarté

Autant la coordination opérée par le législateur fédéral est complexe, autant celle opérée par le législateur fribourgeois est simple et claire: la matière est en effet régie exclusivement par la loi topique qu'est la LInf; pour dissiper tout doute sur les relations entre LInf et LPrD, l'art 12 al. 2 LPrD renvoie en effet à la LInf en des termes dénués d'ambiguïtés: «La communication de données personnelles au public est (...) régie par la législation sur l'information et l'accès aux documents.»

Simplicité et clarté ne résulte pas seulement de l'unicité du siège de la matière, mais aussi, et surtout, du fait que la coordination ne comporte pas deux phases, mais s'articule autour d'une seule phase, décisive: la pesée des intérêts en présence. Jugée «disproportionnée et incompatible avec l'égalité de principe entre droit d'accès et protection des données⁴⁴», la phase d'anonymisation n'a pas été retenue. Ce qui ne veut pas dire que l'anonymisation n'a pas cours; elle n'est toutefois plus une étape incontournable de la procédure d'accès, mais un simple instrument tendant à réaliser le principe de proportionnalité, principe qui veut qu'un accès partiel soit préféré à un refus d'accès; partant, «l'accès ne peut pas être refusé globalement si le caviardage de l'un ou l'autre passage délicat ou l'anonymisation permettent sans trop d'efforts de rendre le document accessible⁴⁵». Au surplus, il est intéressant de noter que dans ce cas l'ordonnance sur la loi sur l'information non seulement préconise le caviardage, mais encore souligne qu'il doit être reconnaissable (art. 7 al. 1 et 3 OAD)⁴⁶.

⁴³ Voir ATF 142 II 340, consid. 4.3. Cette solution pragmatique a reçu l'aval de la doctrine, cf. FLÜCKIGER/MINETTO, RDAF 2017, 8 et WALTER, 20.

⁴⁴ VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 23. Sur l'égalité fondamentale entre protection des données et transparence, cf. supra II.A.2.

⁴⁵ Message LInf, 935. Voir aussi TC FR, Arrêt 601 2019 96 du 9 novembre 2020 consid. 2.3.3.

⁴⁶ La Préposée à la transparence a tout particulièrement souci de la qualité du caviardage; le cas échéant ses recommandations renferment la formule, devenue standard, suivante: «(l'autorité requise) utilise une technique de caviardage qui assure

- 34 Ultime facteur de simplicité: la décision du législateur fribourgeois de renoncer à doubler l'exception de données personnelles d'une exception générale de vie privée, au contraire du législateur fédéral. Pourquoi ce choix? – encore une fois par souci de clarté: «(...) si le conflit avec la protection des données est réglé, la protection de la sphère privée devrait être assurée et un détour par cette dernière ne peut qu'être source de confusion⁴⁷».
- 35 On relèvera enfin que si la LInf concentre en son sein les règles qui définissent la procédure d'accès à des documents contenant des données personnelles, elle n'en met pas pour autant la LPrD purement et simplement hors-jeu. Ici ou là, des passerelles ponctuelles vers cette disposition se sont avérées indispensables. Ainsi, on le verra, l'accès de la personne concernée à ses propres données est régi par la LPrD⁴⁸. De même, la notion de donnée personnelle est définie par la LPrD (art. 3 al. 1 let. a); partant elle recouvre aussi bien les données relatives aux personnes physiques qu'aux personnes morales⁴⁹. Reste que ces dernières ne jouissent plus de la protection générale accordée aux données personnelles si le document requis contient des informations de nature environnementale (art. 27 al. 3 LInf)⁵⁰.

2. *La pesée des intérêts*

- 36 La pondération des intérêts en présence – intérêt du public à l'information d'une part, intérêt des personnes concernées au maintien du secret d'autre part – est instituée par l'art. 27 al. 1 let. c LInf.

que les passages caviardés ne peuvent plus être lus ni reconstitués tout en laissant les occultations clairement reconnaissables. Elle scanne les documents caviardés, les imprime et donne accès uniquement à la version papier.»; voir, entre autres, Recommandations du 26 mars 2012, 24 septembre 2015 et 28 juin 2018.

⁴⁷ Message LInf, 945. Voir aussi VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 64, qui affirme que le Grand Conseil est «parti de l'idée que, si la protection des données personnelles était assurée, l'ensemble des intérêts privés pouvant entrer en considération l'était aussi».

⁴⁸ Cf. infra III.B.

⁴⁹ «Sont des données personnelles, toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable», art. 3 al. 1 let. a LPrD.

⁵⁰ Cette exception, introduite en 2017, vise à aligner le droit fribourgeois sur la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement, ratifiée par la Suisse en 2014; or ce texte ne protège que les données des personnes physiques (art. 4 al. 4 let. f; voir aussi Message modification LInf, 2653). On notera que les personnes morales peuvent toutefois exciper du secret professionnel, du secret d'affaires ou du secret de fabrication (art. 27 al. 3 i.f. LInf; voir aussi MONTAVON/VOLLERY, DEP 2017, 467 s.).

Ni la loi, ni le message du Conseil d'Etat ne donnent des exemples d'intérêt publics ou privés prépondérants. Dans le sillage du droit fédéral⁵¹, la jurisprudence du Tribunal cantonal et les recommandations de la Préposée tiennent notamment compte de la notoriété de la personne concernée⁵², de la grande actualité de l'espèce ou du fait que la personne concernée bénéficie de subventions publiques⁵³ (ou d'autres avantages tel un contrat de mandat⁵⁴); ces facteurs feront pencher la balance vers la transparence. En revanche, la vulnérabilité de la personne concernée, l'intensité de l'atteinte à la personnalité⁵⁵ ou encore la sensibilité de l'information requise la feront pencher vers l'occultation⁵⁶.

-
- ⁵¹ Cf. supra II.B.3. Le Tribunal cantonal et la Préposée à la transparence interprètent souvent la notion d'intérêt privé ou public prépondérant à la lumière de la jurisprudence correspondante du Tribunal fédéral (voir, entre autres, TC FR, Arrêt 601 2019 96 du 9 novembre 2020 consid. 2.3.3).
- ⁵² «Il faut ici faire une distinction entre le personnel administratif et les magistrats élus. Le personnel administratif doit être protégé par un caviardage des noms qui a pour objectif d'empêcher que ces personnes puissent être identifiées. Les magistrats élus sont de par leur fonction exposés à ce que des faits sur leurs activités soient communiqués au public, quand bien même ces révélations comportent des désagréments, toutefois sous réserve de l'indication de la présomption d'innocence.», Recommandation de la Préposée à la transparence du 18 février 2019 consid. B.8.
- ⁵³ Pour un cas d'application, voir la Recommandation de la Préposée à la transparence du 3 mai 2018: intérêt public à savoir sur la base de quels critères une institution culturelle reçoit des subventions et comment ces critères sont appliqués.
- ⁵⁴ «L'intérêt public à connaître le nom des entreprises mandatées par la commune dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche publique l'emporte sur l'intérêt privé de ces entreprises à être protégées par le secret.», Recommandation de la Préposée à la transparence du 26 septembre 2019 consid. 9.
- ⁵⁵ Pour être pris en compte le degré d'intensité doit être élevé: «Or, c'est notamment un des buts du droit d'accès que de pouvoir contrôler l'activité de l'administration, et ce quand bien même la divulgation de certains éléments peut causer des désagréments aux personnes concernées», TC FR, Arrêt 601 2018 267 du 28 novembre 2018 consid. 3. Dans le même sens, voir la Recommandation de la Préposée à la transparence du 26 mars 2012: refus de donner accès à un rapport d'audit du Service public de l'emploi dont la communication pouvait détruire à jamais la réputation professionnelle de plusieurs employés.
- ⁵⁶ La sensibilité de l'information est le seul des divers critères de pondération usuels que le Message LInf, 947 mentionne expressément: «(...) le devoir de diligence accru à l'égard des données sensibles (cf. art. 3 let. c et 8 LPrD) est à prendre en considération». On notera que ce sur point le canton de Fribourg est plus libéral que son voisin bernois: l'art. 28 de la loi sur l'information de ce canton interdit la communication de données sensibles sans l'accord de la personne concernée.

- 38 On rappellera que le droit fribourgeois présume un intérêt prépondérant dans un cas précis: les données relatives aux magistrats et au personnel administratif; cette présomption est écartée si les données ne sont pas en rapport avec l'exercice de leur fonction publique ou si elles ressortissent à la catégorie des données dites sensibles⁵⁷ (art. 12 LInf). Cette dernière disposition prévoit en outre que le Conseil d'Etat peut poser d'autres présomptions en faveur d'un intérêt public; à ce jour, il n'a pas fait usage de cette délégation de compétences.
- 39 Enfin, comme en droit fédéral, le consentement préalable de la personne concernée dispense l'autorité requise de procéder à une pesée des intérêts en présence. Utile précision: le consentement peut être déduit des circonstances (art. 27 al. 1 let. b LInf).

III. Questions de procédure

A. Le droit d'être entendu de la personne concernée

- 40 Tant le droit fédéral avec la LTrans (art. 11) que la LInf (art. 32 al. 2) accordent à la personne concernée le droit d'être entendu dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande d'accès. L'exercice de ce droit permet en effet à la personne concernée d'apporter, le cas échéant, des informations essentielles pour la pesée des intérêts⁵⁸. Reste que le détour par la personne concernée rallonge la procédure (même si sa prise de position doit parvenir à l'autorité requise sans tarder⁵⁹); la presse ayant très souvent besoin des informations requises au plus vite, nombre de législations étrangères sur la publicité des documents administratifs privent la personne concernée de tout droit de consultation⁶⁰.

⁵⁷ Pour un cas d'application, voir Recommandation de la Préposée à la transparence du 14 novembre 2019: refus d'accès à des documents concernant l'ex-époux de la requérante au motif qu'ils contenaient des données sensibles relatifs à un conflit familial.

⁵⁸ CHAIX, Annuaire ASDPO 2019/2020, 73.

⁵⁹ Art. 10 al. 2 OAD. Le droit fédéral n'utilise pas un critère qualitatif, mais un critère quantitatif: «dans un délai de dix jours» (art. 11 al. 1 i.f. LTrans).

⁶⁰ Le droit d'être entendu n'était d'ailleurs pas prévu par le projet de loi sur la transparence du Conseil fédéral; il a été introduit par le Parlement (FLÜCKIGER, SHK BGÖ, art. 11 N 2).

Mis-a-part quelques différences minimales, conditions et modalités d'exercice du droit d'être entendu sont matériellement identiques en droit fédéral et en droit fribourgeois: 41

- l'autorité requise ne donne à la personne concernée la possibilité de s'exprimer que si elle envisage d'accueillir favorablement la demande d'accès; en revanche, si cette dernière s'avère d'entrée de cause infondée, la personne concernée ne sera pas consultée (art. 11 al. 1 LTrans; art. 11 al. 1 OAD);
- le droit d'être entendu est conféré aux personnes physiques comme aux personnes morales (étant entendu toutefois que ces dernières sont privées de ce droit si les informations requises sont de nature environnementale, la convention d'Aarhus ne protégeant que les intérêts privés de personnes physiques⁶¹);
- la personne concernée ne peut faire valoir que des arguments touchant à la protection de ses propres données (et non des motifs d'occultation relevant d'intérêts publics ou d'intérêts privés de tiers);
- la prise de position de la personne concernée n'est pas contraignante: l'autorité requise est toujours en droit d'écarter son opposition⁶².

En outre, il y a lieu de souligner que le droit d'être entendu n'est pas absolu, mais connaît quelques exceptions. A ce sujet, droit fédéral et droit fribourgeois divergent. D'abord parce que dans le premier cas ces exceptions sont des créations jurisprudentielles (ni la LTrans, ni l'OTrans n'instituent de dérogations) alors que dans le second cas elles ont un fondement légal, en l'occurrence l'art. 11 OAD. Ensuite, parce que le droit fribourgeois délève plus largement l'autorité requise de son obligation de consulter. En bref, il admet une exception premièrement lorsque le consentement de la personne concernée peut être présumé; deuxièmement, lorsque les données requises concernent des employés de la fonction publique; troisièmement enfin, lorsque la balance des intérêts penche indiscutablement en faveur de la publicité et qu'aucun intérêt privé paraît entrer en ligne de compte⁶³. Beaucoup plus restrictif, le droit fédéral ne reconnaît que cette dernière cause d'exception. Et encore: il la double d'une seconde condition, la disproportionnalité: «Erstens muss die vorläufige Interessenabwägung so klar zugunsten der Veröffentlichung ausfallen, dass nicht ernsthaft damit zu rechnen ist, es gebe noch nicht erkannte private Interessen, die zu einem anderen Ergebnis 42

⁶¹ RICHARD/WERLY, 196.

⁶² FLÜCKIGER, SHK BGÖ, art. 11 N 26; VOLLERY, RFJ/FZR 2009, N 109; WALTER, 28.

⁶³ Art. 11 al. 2 OAD.

führen könnten. Und zweitens muss die Durchführung des Konsultationsrechts unverhältnismässig erscheinen, namentlich weil die Anhörung mit einem übergrossen Aufwand verbunden wäre oder weil sie mit dem Grundzweck des Öffentlichkeitsgesetzes, Transparenz über die Verwaltungstätigkeit zu schaffen, in einen unauflösbaren Konflikt geraten würde.»⁶⁴.

B. L'accès de la personne concernée à ses propres données

43 A première vue la question ne devrait poser aucun problème: à l'unisson, la LTrans (art. 3 al. 2) et la LInf (art. 21 al. 1 let. c) proclament que la législation sur la publicité des documents administratifs ne s'applique pas à l'accès de la personne concernée à ses propres données; ce droit d'accès spécial est réglé par les dispositions topiques de la législation sur la protection des données (respectivement art. 8 ss LPD et art. 23 ss LPrD). Dès lors, les modalités d'accès, les exceptions à l'accès et les procédures de médiation et de recours contre un refus d'accès sont régies par cette législation⁶⁵.

44 Et elle seule. Le fait qu'une information soit inaccessible au regard de la législation sur la transparence n'a aucune incidence sur son accessibilité ou non au regard de la loi sur législation sur la protection des données. Ainsi, le Tribunal cantonal a jugé que des données personnelles figurant dans un procès-verbal d'une séance qui s'est tenue à huis-clos – et partant ne tombe pas sous le coup de la transparence (art. 29 al. 1 let. b LInf) – devront être communiquées à la personne concernée (pour autant qu'aucun motif d'occultation prévu par la LPrD ne lui soit opposable): «(...) ce n'est en effet pas parce qu'un document est soustrait au droit d'accès du public fondé sur la LInf qu'il ne peut pas être consulté en vertu du droit, pour une personne déterminée, d'accéder à ses données personnelles en vertu de dispositions

⁶⁴ TF, Arrêt 1C_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 6.3 (aucune obligation de consulter une quarantaine d'entreprises mandataires de la Confédération).

⁶⁵ Les principaux avantages d'une procédure d'accès régie par la protection des données sont incontestablement l'absence de toute obligation d'apporter des indications facilitant le repérage du document demandé et l'obtention de renseignements sur l'origine des données personnelles demandées et sur le but pour lequel elles sont traitées; à cela s'ajoute, pour ce qui concerne le droit fédéral, la gratuité de principe de l'accès et la possibilité de prendre connaissance d'informations qui datent d'avant l'entrée en vigueur de la LTrans. Pour une comparaison entre le droit d'accès institué par la LTrans et celui institué par la LPD, voir SCHWEIZER/WIDMER, SHK BGÖ, art. 3 N 56 ss.

sur la protection des données»⁶⁶. Il va sans dire que, dans cette hypothèse, le requérant ne pourra pas accéder au document qui échappe à la transparence dans son intégralité, mais aux seules données le concernant qu'il contient⁶⁷.

Le renvoi à la législation sur la protection des données est impératif, le requérant ne peut pas opter pour l'application de la législation sur la transparence; plus concrètement, il ne peut pas souhaiter être mis au bénéfice des (rares) dispositions de cette législation qui lui seraient plus avantageuses, tels un délai de traitement de la requête plus bref⁶⁸ ou l'absence de toute obligation de décliner son identité⁶⁹. 45

On notera encore qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la protection des données – dont on sait qu'elle ne protégera plus les personnes morales⁷⁰ –, seules les personnes physiques bénéficieront du droit d'accès spécial à leurs propres données; les personnes morales qui souhaiteront obtenir des informations les concernant en seront réduites à agir par la voie de la loi sur la transparence. 46

Reste le problème des demandes d'accès qui visent des documents mixtes, à savoir qui contiennent à la fois des données personnelles du demandeur et des données personnelles de tiers et/ou des données non-nominatives. Faute d'une jurisprudence fédérale ou cantonale pertinente, on doit admettre que la solution dépend de la possibilité ou non de désagréger les données en jeu. Si les données propres au demandeur peuvent aisément être dissociées, l'accès à celles-ci sera régi par la législation sur la protection des données alors que l'accès aux autres données sera régi par la législation sur la transparence. Si, en revanche la dissociation n'est pas possible, la législation sur la protection des données régira l'accès à l'ensemble du document⁷¹. 47

⁶⁶ TC FR, Arrêt 601 2019 222 du 23 mars 2021 p. 5. Dans le même sens, TF, Arrêt 1C_516/2013 du 22 janvier 2014 consid. 2.5.

⁶⁷ TC FR, Arrêt 601 2018 76 du 13 septembre 2018 consid. 5.6.

⁶⁸ Ainsi l'OLPD (art. 1 al. 4) prévoit un délai de traitement de la requête de 30 jours, alors que la LTrans ne prévoit que 20 jours (art. 12 al. 1).

⁶⁹ Art. 1 al. 1 OLPD et art. 24 al. 1 LPrd.

⁷⁰ Cf. supra n. 26.

⁷¹ SCHWEIZER/WIDMER, SHK BGÖ, art. 3 N 58. WALTER, 22, suggère de prendre plutôt en compte les motivations du requérant. Si celui-ci s'intéresse essentiellement aux informations qui le concernent personnellement, la loi sur protection des données s'appliquera au document dans son entier; si, en revanche, le requérant s'intéresse avant tout à des informations qui ne sont pas liées à sa personne, c'est la loi sur la transparence qui s'appliquera.

IV. Pour conclure

- 48 Amour-haine...autant dire que le titre de la présente contribution avait de quoi provoquer. Certes le terme amour-haine est fort; il n'en demeure pas moins qu'il est à l'image de la réalité: transparence administrative et protection des données sont, on le sait trop bien⁷², diamétralement opposées. De même que les physiciens n'arrivent pas à unifier mécanique classique et mécanique quantique, il est vain de s'évertuer à unifier ces deux institutions antagonistes. Il n'y a dès lors d'autre solution que de les harmoniser.
- 49 On l'aura remarqué tout au long de nos développements, l'exercice est possible, mais pas aisé. Au jeu de la coordination, le canton de Fribourg tient assurément la corde: ses règles de conflit, toutes réunies au sein de la LInf et axées autour de la seule pesée des intérêts en présence, sont claires et faciles d'emploi. En comparaison, les règles fédérales s'avèrent alambiquées, voire confuses⁷³.
- 50 La Confédération avait initié, il y a quelques années, un projet de révision de sa loi sur la transparence; pour des raisons apparemment plus politiques que juridiques, elle y a finalement renoncé. C'est regrettable, elle tenait là une occasion rêvée de simplifier son complexe mécanisme de coordination en s'inspirant du pragmatique et efficace modèle fribourgeois...

⁷² Cf. supra II.A.1.

⁷³ La difficulté de mise en oeuvre des règles fédérales de coordination a été mise en lumière par la seconde évaluation de la LTrans (voir BÜRO VATTER, Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Berne 2015, 34).