
Cour I
A-3609/2010

Arrêt du 17 février 2011

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Christoph Bandli, Marianne Ryter Sauvant, juges,
Virginie Fragnière Charrière, greffière.

Parties

Erik **Reumann**,
représenté par Maître Pierre Perritaz, Etude Gillon, Perritaz,
Overney & Cie, 21, Boulevard de Pérolles, Case postale
656, 1701 Fribourg,
recourant,

contre

Walter **Eberle**, Panoramastrasse 21, 5105 Auenstein,
intimé 1,
Yves **Bichsel**, Postgässli 5, 3661 Uetendorf,
intimé 2,

et

Département fédéral de justice et police DFJP,
Palais fédéral ouest, 3003 Berne,
autorité inférieure

Objet

accès aux documents officiels (LTrans; arrêt de renvoi du
Tribunal fédéral du 19 mai 2010).

Faits :**A.**

Le 5 février 2008, Erik Reumann, alors rédacteur en chef adjoint au journal La Liberté, a demandé au Département fédéral de justice et police (ci-après: le DFJP) qu'il lui accorde l'accès aux documents suivants: les contrats de travail de Walter Eberle, ancien secrétaire général du DFJP et d'Yves Bichsel, son suppléant, y compris les conditions spéciales accordées par l'ancien chef du département ainsi que les décisions relatives à leur indemnisation après leur renvoi par la nouvelle cheffe du département. Il s'est fondé sur la réglementation sur la transparence dans l'administration.

B.

Le 17 mars 2008, le DFJP lui a refusé le droit d'accès.

C.

Erik Reumann a dès lors déposé une demande de médiation le 31 mars 2008 auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après: le Préposé fédéral). Il a renoncé à cette occasion à la consultation des contrats de travail des personnes précitées, mais a réitéré sa demande s'agissant des conventions de départ signées avec ces dernières.

D.

Dans sa recommandation du 9 février 2009, le Préposé fédéral a estimé que l'accès requis devait être accordé; les dossiers personnels – dont faisaient partie les conventions relatives à la résiliation des rapports de travail – n'étaient accessibles qu'exceptionnellement, en fonction d'un intérêt public prépondérant, soit un besoin d'information particulier de la part du public; tel était le cas, s'agissant des conditions de départ offertes à un secrétaire général de département et à son suppléant. Il a encore relevé que l'atteinte à la sphère privée était quasi nulle puisque les conditions de départ s'alignaient en l'occurrence sur les directives applicables.

E.

Par décision du 2 mars 2009, le DFJP a rejeté la requête d'accès. Il a retenu que la simple curiosité journalistique ne constituait pas un intérêt public suffisant à la consultation d'éléments des dossiers personnels du secrétaire général du DFJP et de son suppléant; leur départ, logiquement lié au changement du chef de département, n'avait donné lieu à aucune discussion.

F.

Cette décision a été attaquée auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF) par Erik Reumann (ci-après: le recourant), qui avait entretemps quitté son poste de journaliste et par Magalie Goumaz, qui lui avait succédé.

G.

Par arrêt du 19 octobre 2009, le TAF a rejeté le recours. S'agissant de la question de la recevabilité, il a retenu qu'Erik Reumann avait conservé son intérêt à agir dès lors que la législation sur le principe de la transparence dans l'administration ne requiert pas d'intérêt particulièrement qualifié; Magalie Goumaz n'avait pas participé à la procédure devant l'instance précédente et la question d'une substitution de partie ne se posait pas, de sorte qu'elle n'avait pas qualité pour recourir. Il a relevé que l'ancienneté des faits et l'existence d'un communiqué de presse officiel n'enlevaient rien à l'intérêt actuel du recourant.

H.

Par arrêt du 19 mai 2010, statuant en séance publique, le Tribunal fédéral a admis le recours déposé par Erik Reumann contre cette décision, dans la mesure où il était recevable. Il a donc annulé l'arrêt du TAF du 19 octobre 2009 et renvoyé la cause à ce dernier pour nouvelle décision. Quant au recours formé par Magalie Goumaz, il l'a déclaré irrecevable, confirmant à cet égard le motif d'irrecevabilité retenu par le TAF. Le Tribunal fédéral a ensuite souligné que la précitée ne critiquait pas ce motif, mais se contentait de reprendre les mêmes arguments que ceux soulevés devant le TAF pour justifier sa qualité pour agir auprès du Tribunal fédéral; elle ne prétendait donc pas qu'elle aurait été "privée de la possibilité de participer à la procédure" au sens de la réglementation sur le Tribunal fédéral.

I.

Invité à se prononcer sur une éventuelle transmission des conventions de départ, le Préposé fédéral s'est référé à sa recommandation du 9 février 2009. Il a retenu qu'il existait en l'occurrence un intérêt public prépondérant à la publication des données litigieuses; plus précisément, il fallait admettre le besoin particulier d'information de la part du public. A cet égard, il a relevé en substance que le principe de la transparence devait permettre aux citoyens de contrôler si les décisions de l'administration respectaient les exigences légales; tel devait être le cas en particulier lors du départ du secrétaire général de l'ancien chef du

DFJP et de son suppléant, puisqu'il s'agissait en l'occurrence des plus hauts postes de l'administration. En outre, selon le Préposé, seule la consultation des documents en cause permettait de démontrer que les précités n'avaient bénéficié d'aucun traitement de faveur, en raison de la confiance que leur témoignait l'ancien chef du DFJP. Par ailleurs, le Préposé a allégué que les conventions concernées ne contenaient aucune indication sur l'évaluation des prestations de Walter Eberle et d'Yves Bichsel; elles ne renfermaient que des données de nature financière ou organisationnelle; celles-ci ne requéraient pas une protection aussi étendue que celles sur la personnalité. Il a souligné en outre que les précités, en tant que hauts fonctionnaires, devaient s'accommoder d'atteintes à leur sphère privée plus importantes que le personnel administratif subalterne. Il a allégué que l'atteinte à la sphère privée des intimés, en cas d'admission du recours, serait quasi inexistante. Enfin, il a rappelé que ni l'ancien secrétaire général ni son suppléant n'avait requis du DFJP le prononcé d'une décision suite à sa recommandation; il convenait d'en déduire que ces derniers partageaient sa position à ce moment-là; en outre, l'ancien secrétaire général avait déclaré dans la presse ne pas s'opposer à la publication des données litigieuses.

J.

Le 18 octobre 2010, le DFJP a déclaré continuer à s'opposer à la transmission des conventions de départ de ses anciens collaborateurs. Il a renvoyé le Tribunal de céans à l'argumentation développée dans sa réponse du 8 juin 2009. Dans celle-ci, il a relevé en particulier qu'un communiqué de presse portant sur les modalités de départ dont la consultation était litigieuse avait été diffusé et repris par une partie des médias suisses; ce communiqué renfermait un nombre non négligeable d'informations pertinentes mises à disposition du public. Il en a déduit qu'Erik Reumann ne pouvait se prévaloir d'un intérêt particulier du public à pouvoir accéder aux documents en cause.

K.

A la même date, Erik Reumann, par l'intermédiaire de son mandataire, s'est référé pour l'essentiel aux arguments contenus dans son mémoire de recours du 2 avril 2009 adressé au TAF et dans celui déposé au Tribunal fédéral en date du 20 novembre 2009. Il a conclu à ce que l'accès aux documents relatifs aux conditions de départ de Walter Eberle et Yves Bichsel lui soit accordé sans restrictions, avec suite de frais et dépens. Il a avancé que la consultation des données précitées répondait à un besoin particulier d'information du public; une telle consultation

permettait au citoyen de vérifier les décisions de l'administration, en se faisant une idée sur les dépenses de l'Etat; de plus, la connaissance des conditions spéciales de rémunération des hauts fonctionnaires permettait au public de les comparer à celles offertes aux dirigeants de l'économie privée et de se forger ainsi une opinion sur la question des indemnités versées aux cadres; ces conventions s'inscrivaient en outre dans le contexte singulier de la non-réélection de Christoph Blocher et de son remplacement par Eveline Widmer-Schlumpf, événements de nature politique ayant suscité un grand intérêt de la part du public; enfin, l'un des buts de cette consultation était de pouvoir vérifier la cohérence de la pratique d'un membre emblématique de l'UDC comme Christoph Blocher avec les propos de son parti.

L.

Malgré l'invitation du TAF, Walter Eberle et Yves Bichsel ne se sont pas prononcés, dans le cadre de la présente procédure, sur une éventuelle transmission des conventions de départ.

M.

Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1. Aux termes des articles 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) est recevable contre les décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021) rendues en particulier par les départements et les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) est une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. En outre, la décision attaquée satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Elle n'entre pas par ailleurs dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF.

Cela étant, le TAF est compétent pour connaître du litige. Par ailleurs, la procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.2. La vérification du respect des exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA et du délai de recours (art. 22 ss et 50 PA), ainsi que celle de la légitimation du recourant (art. 48 PA) ne sont pas nécessaires, puisque la cause a été renvoyée par le Tribunal fédéral au TAF (cf. consid. 2).

2.

Le Tribunal de céans doit statuer à la suite de l'arrêt de renvoi du Tribunal fédéral du 19 mai 2010. Lorsqu'elle statue à la suite d'une décision de renvoi émanant de l'instance supérieure, l'autorité est liée par l'arrêt de renvoi qui définit l'objet encore litigieux. Le TAF doit ainsi se conformer à l'arrêt du 19 mai 2010 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7048/2008 du 6 décembre 2010 consid. 4 et les réf. citées).

Dans son arrêt du 19 octobre 2009, le TAF a retenu que selon l'art. 8 al. 1 de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans, RS 152.3), les documents ayant trait à la procédure de co-rapport du Conseil fédéral, au sens de l'art. 15 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010), demeuraient confidentiels, en raison du secret des séances et délibérations du Conseil fédéral; en l'espèce, les conventions de départ avaient été soumises pour approbation au Conseil fédéral, sur proposition de la Cheffe du DFJP; elles constituaient donc l'objet d'une procédure de co-rapport et étaient soustraites au droit d'accès.

On l'a vu, le Tribunal fédéral a admis le recours déposé par Erik Reumann contre cette décision. Dans son arrêt (cf. consid. 2.3.4 et 2.4), il a retenu en substance que les conventions de départ devaient être considérées comme de simples annexes à la proposition du DFJP adressée au Conseil fédéral, établies avant l'ouverture de la procédure de co-rapport; ces documents ne constituaient donc pas des documents "afférents à la procédure de co-rapport" au sens de l'art. 8 al. 1 LTrans; ils n'étaient pas soumis, par conséquent, au secret instauré par cette disposition qui soustrait de tels documents au droit de consultation. Il a ainsi considéré que le TAF ne pouvait refuser au demandeur le droit d'accès en se fondant sur l'art. 8 LTrans et faire l'économie de la pesée d'intérêts exigée à l'art. 7 al. 2 LTrans.

3.

Ceci dit, l'objet de la présente contestation revient désormais à examiner si le DFJP a refusé à bon droit à Erik Reumann le droit de consulter les documents litigieux, en regard en particulier de l'art. 7 al. 2 LTrans. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si le droit au respect de la sphère privée de l'ancien secrétaire général et de son suppléant l'emporte sur l'intérêt à accéder à ces documents.

4.

4.1. Selon l'art. 6 al. 1 LTrans, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Ce droit d'accès général concrétise le but fixé à l'art. 1^{er} de la loi, qui est de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité du secteur public. Il s'agit en effet de 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, tout en améliorant le contrôle de l'administration (ATF 133 II 209 consid. 2.3.1; message relatif à la LTrans du 12

février 2003, FF 2003 1819, 1827; voir aussi à ce sujet LUZIUS MADER, La nouvelle loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in: Alexandre Flückiger [édit.], La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, Genève, Zurich, Bâle 2006, p. 15 s., BERTIL COTTIER/RAINER J. SCHWEIZER/NINA WIDMER, ad art. 7, in: Stephan C. Brunner/Luzius Mader [édit.], Öffentlichkeitsgesetz, Berne 2008, p. 156, n. 74).

4.2. Pour permettre à l'autorité de déterminer si l'accès à des documents officiels peut être accordé, la loi opte pour un système basé essentiellement sur la pesée des intérêts dans les cas particuliers (voir à ce sujet MADER, op. cit., p. 17). L'intérêt public ou privé susceptible de justifier le secret doit l'emporter sur l'intérêt à l'accès (FF 2003 1848).

En application de l'art. 7 al. 1 LTrans, l'accès à un document officiel peut être limité, différé ou refusé, si un intérêt public ou privé prépondérant s'y oppose (voir FF 2003 1846). Cette disposition énumère une série d'intérêts publics ou privés, susceptibles de renverser le principe général de l'accès aux documents officiels. En outre, l'art. 7 al. 2 LTrans prévoit que le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit jugé exceptionnellement prépondérant.

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) garantit explicitement la protection de la sphère privée (art. 13 Cst.). Le droit à la protection des données personnelles constitue l'un des aspects de ce droit constitutionnel (art. 13 al. 2 Cst.). Selon le message, le droit à la protection des données personnelles prime par principe le droit à l'accès (FF 2003 1857). Dans la doctrine, il est toutefois évoqué que cette primauté devrait être relativisée et que ces deux intérêts devraient être mis sur un pied d'égalité (MARKUS SCHEFER, Öffentlichkeit und Geheimhaltung in der Verwaltung, in: Epiney/Hobi [édit.], Die Revision des Datenschutzgesetzes, Zurich, Bâle, Genève 2009, p. 83 s., contra cependant D. ROSENTHAL/Y. JÖHRI, ad art. 19 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 [LPD, RS 235.1], in: D. Rosenthal/Y. Jöhri [édit.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zurich, Bâle, Genève 2008, p. 536, n. 33, COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., p. 155, n. 72 et aussi p. 159, n. 78 et 79).

Cette primauté n'est de toute façon pas absolue, dans la mesure où l'autorité dispose d'une importante marge de manœuvre, qui lui permet exceptionnellement d'accorder le droit d'accès malgré la menace que celui-ci représente pour la sphère privée d'un tiers si elle considère que l'intérêt public à la transparence est prépondérant (FF 2003 1854; cf. aussi ROSENTHAL/JÖHRI, op. cit., p. 538, n. 44 s., COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., p. 148, n. 50 et p. 158, n. 76). L'ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans, RS 152.31) définit de manière non exhaustive ce qu'il faut entendre par intérêt public prépondérant. Selon l'art. 6 al. 2 let. a OTrans, un intérêt public à la transparence est jugé prépondérant, par exemple, lorsque le droit d'accès à un document répond à un besoin particulier d'information de la part du public suite notamment à des événements importants. Des événements de nature politique peuvent être considérés comme des événements importants au sens de cette disposition (cf. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., p. 163, n. 85).

Selon le message, l'accès pourrait être accordé par exemple s'il s'agit de documents en rapport avec l'octroi d'avantages économiques importants ou encore s'il s'agit de contrats que l'Etat a conclus avec des privés (FF 2003 1854; voir aussi Office fédéral de la justice, Mise en œuvre du principe de la transparence au sein de l'administration fédérale: Questions fréquemment posées, du 16 mars 2010, p. 8, consultable sur le site <http://www.bj.admin.ch> qui donne comme exemples la conclusion de contrats ou l'octroi de subventions).

4.3. Afin de résoudre le conflit qui oppose l'intérêt à la protection de la sphère privée et l'intérêt à l'accès aux documents officiels, le législateur a introduit dans la LTrans les principes de la coordination entre cette dernière réglementation et celle sur la protection des données. Ces principes sont énoncés à l'art. 9. Selon l'alinéa 1 de cette disposition, les données personnelles contenues dans des documents officiels doivent être caviardées, avant que ces derniers ne soient rendus accessibles. Il n'est toutefois pas nécessaire de les rendre anonymes s'il existe le consentement explicite ou implicite de la personne concernée avant la publication (Office fédéral de la justice, Loi sur la transparence: guide pour l'appréciation des demandes et check-list du 24 mai 2006, p. 9, consultable sur <http://www.bj.admin.ch>; ROSENTHAL/JÖHRI, op. cit., p. 537, n. 38 s.). Toutefois, lorsqu'il est impossible de rendre anonyme un document – ce qui est le cas quand la demande d'accès porte sur une personne que le demandeur nomme dans sa requête (FF 2003 1858) –, l'art. 19 LPD s'applique (art. 9 al. 2, première phrase, LTrans). Dans cette hypothèse, et même en l'absence du consentement de la personne concernée, il est tout de même possible, selon les circonstances, de rendre accessibles certaines informations (Office fédéral de la justice, Loi sur la transparence: guide pour l'appréciation des demandes et check-list, du 24 mai 2006, p. 8).

4.4. La LPD contient également de son côté une norme de coordination réglant la question de l'accès à des documents contenant des données personnelles. Il s'agit de l'art. 19 al. 1bis LPD (FF 2003 1873 s.; sur la portée de cette disposition par rapport à l'art. 7 al. 2 et 9 al. 1 LTrans, voir SCHEFER, op. cit., p. 88). Aux termes de cette norme, les organes fédéraux peuvent communiquer des données personnelles en vertu de la LTrans aux conditions suivantes: les données concernées sont en rapport avec l'accomplissement de tâches publiques (let. a; cf. à ce propos SCHEFER, op. cit. p. 89 s.); la communication répond à un intérêt public prépondérant (let. b).

Dans le cas d'espèce, il va de soi que les informations dont l'accès est requis sont en étroite relation avec la fonction officielle qu'exerçaient Walter Eberle et Yves Bichsel. Autrement dit, elles sont en rapport avec l'accomplissement de tâches publiques (art. 19 al. 1bis let. a LPD).

Comme l'art. 7 al. 2 LTrans, l'art. 19 al. 1bis LPD commande de peser les intérêts en jeu. Plus précisément, il commande de déterminer cas par cas, après évaluation minutieuse des intérêts en présence, le type de données pouvant être publiées (FF 2003 1873 s.). Cette pesée des intérêts doit être opérée compte tenu de différents critères. Il convient de tenir compte notamment de la nature des données. Les données peuvent par exemple être considérées comme "sensibles". Selon l'art. 3 let. c LPD, on entend par données sensibles, les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques ou syndicales (ch. 1), la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race (ch. 2), des mesures d'aide sociale (ch. 3), des poursuites ou sanctions pénales et administratives (ch. 4). Les données peuvent aussi former un "profil

de la personnalité". Il s'agit d'un assemblage de données qui permet d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique (art. 3 let. d LPD). De telles données requièrent une protection accrue. Dans la pondération des intérêts en jeu, l'intérêt à la protection des personnes en cause tend à l'emporter lorsqu'il est question de données sensibles ou de profils de la personnalité (Office fédéral de la justice, Loi sur la transparence: guide pour l'appréciation des demandes et check-list, du 24 mai 2006, p. 9 et 12).

Il sied aussi de prendre en compte les conséquences que l'accès aux documents officiels pourraient avoir sur la personne concernée. L'autorité compétente doit ainsi 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 (cf. à ce sujet ROSENTHAL/JÖHRI, op. cit., p. 539, n. 48). Il en est de même lorsque la consultation des documents n'aura qu'une simple conséquence désagréable ou moindre sur cette personne ("geringfügige oder bloss unangenehme Konsequenz"). Lorsque l'atteinte à la sphère privée n'est qu'envisageable ou peu probable ("lediglich denkbar bzw. entfernt möglich sein"), le droit d'accès doit aussi être accordé (cf. COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., p. 150, n. 58 et la réf. citée). En outre, les personnes occupant des positions élevées au sein de la hiérarchie administrative doivent davantage s'accommoder de la publication de leurs données personnelles que les employés exerçant des fonctions subalternes (COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., p. 160, n. 80).

5.

5.1. En l'occurrence, le recourant souhaite consulter les conventions de départ de l'ancien secrétaire général, Walter Eberle et de son suppléant, Yves Bichsel. Ces documents – qui doivent être qualifiés d'officiels – traitent de la résiliation des rapports de travail des précités, notamment des indemnités de départ qui leur ont été versées. Ils contiennent donc des données personnelles au sens de l'art. 3 let. a LPD concernant des tiers et non Erik Reumann, qui a formé la demande d'accès. De telles données ne sont pas exclues du champ d'application de la LTrans (cf. art. 2-4), qui trouve dès lors à s'appliquer dans le cas d'espèce.

5.2. En outre, il faut retenir que les exceptions au principe du droit d'accéder à des documents officiels, énoncées à l'art. 7 al. 1 LTrans, n'entrent pas en application in casu. Par ailleurs, pour rappel, le Tribunal fédéral a déjà retenu que l'autorité de céans ne pouvait se baser sur l'art. 8 LTrans pour refuser le droit de consulter les données litigieuses (cf. supra consid. 2).

5.3. Il convient dès lors d'examiner si la divulgation du contenu des conventions de départ pourrait causer une atteinte à la sphère privée de Walter Eberle et Yves Bichsel au sens de l'art. 7 al. 2 LTrans, qui justifierait d'en refuser l'accès. Cette question est déterminante, dans la mesure où les documents en cause – qui contiennent des données personnelles – ne peuvent pas être rendus anonymes conformément à l'art. 9 al. 1 LTrans; Erik Reumann a nommé en effet Walter Eberle et Yves Bichsel dans sa requête (cf. art. 9 al. 2 LTrans; consid. 4.3 ci-dessus).

5.4. L'art. 7 al. 2 – comme l'art. 19 al. 1bis LPD qui est également applicable par renvoi de l'art. 9 al. 2 LTrans – commande de peser les intérêts en présence: l'intérêt d'Erik Reumann, et de façon plus large celui du public, à pouvoir accéder aux données en cause et l'intérêt de l'ancien secrétaire général et de son suppléant à la protection de leur sphère privée, plus précisément de leurs données personnelles. La doctrine majoritaire, ainsi que le message, retiennent que l'intérêt à la protection de la sphère privée doit l'emporter en principe sur l'intérêt à pouvoir consulter des documents officiels. En particulier, suivant l'avis du Préposé, il sied de considérer que la demande tendant à consulter le dossier personnel d'un employé – comme c'est le cas en l'occurrence – doit en principe être refusée.

Dans le cas d'espèce, cependant, il faut retenir que les données concernées ne sauraient être considérées comme "sensibles" au sens de l'art. 3 let. c LPD ou comme formant un "profil de la personnalité" au sens de la lettre d de cette disposition. Les conventions ici en cause, même si elles font partie du dossier des deux anciens employés de l'Etat, ne renferment en particulier aucune indication sur la qualité et la quantité des prestations fournies par les précités. Elles ne mentionnent que le montant des indemnités octroyées aux intéressés lors de leur départ, la date de la fin des rapports de travail et le moment de la libération des obligations contractuelles. Elles traitent encore du règlement des heures supplémentaires et des vacances, de la remise des outils de travail et du certificat de travail. Il est donc question de données purement financières et organisationnelles, qui ne requièrent aucune protection accrue, contrairement aux données dites "sensibles" ou formant "un profil de la personnalité" (cf. consid. 4.4 ci-dessus).

Conformément à ce qui a été considéré ci-dessus (consid. 4.4 in fine) l'autorité saisie d'une demande d'accès prendra également en considération les conséquences que l'accès aux documents pourrait avoir sur les personnes concernées.

En l'espèce, l'atteinte pourrait peut-être être ressentie comme désagréable pour Yves Bichsel. En ce qui concerne Walter Eberle, ce dernier a déjà laissé entendre dans la presse qu'il ne s'opposait plus à la consultation de sa convention de départ. L'un comme l'autre, dûment invités à s'exprimer par le Tribunal de céans durant la présente procédure – comme au demeurant dans la précédente – n'ont pas réagi, renonçant ainsi à prendre position. S'il est vrai que l'on ne saurait déduire une acceptation du silence, le Tribunal de céans considèrera toutefois que la consultation de ces conventions de départ ne suscite plus une opposition manifeste de la part des deux intimés.

Ces dernières circonstances tendent à démontrer que la publication du contenu des conventions n'aurait pas de conséquences importantes sur les précités, et, pour l'un d'eux au moins, qu'il y consent (consid. 4.3 ci-dessus).

Comme déjà considéré également (consid. 4.4 in fine), les personnes occupant de hautes fonctions dans l'administration – comme celles de secrétaire général, respectivement de secrétaire général suppléant, d'un département fédéral – doivent davantage s'accommoder d'une atteinte à leur sphère privée.

5.5. Quant à l'intérêt d'Erik Reumann et du public à pouvoir consulter les documents litigieux, le Tribunal de céans retient ce qui suit. La demande d'accès porte sur les conventions de départ de Walter Eberle et Yves

Bichsel. Or, le départ de ces derniers s'est inscrit dans un contexte particulier: la non-réélection de Christoph Blocher au Conseil fédéral et l'élection d'Eveline Widmer-Schlumpf à la tête du DFJP. Dans ce cadre, il convient de considérer les départs du secrétaire général et de son suppléant – qui sont sans conteste des événements de nature politique – comme étant importants. Ceux-ci ont d'ailleurs donné lieu à diverses discussions au sein des médias, contrairement à ce qu'a allégué le DFJP.

Il faut en outre relever que le droit d'accéder aux conventions permettra au public et à Erik Reumann de vérifier si les dispositions légales applicables à la résiliation des rapports de service du secrétaire général et de son suppléant (cf. en particulier art. 12 LPers, 26 al. 3, 78 et 79 OPers) ont été respectées. Si tel est bien le cas, leur consultation permettra aussi de renforcer la confiance du public à l'égard des autorités. Le simple fait d'invoquer que les modalités de départ des cadres de la Confédération sont réglées dans la loi, comme l'a fait le DFJP, ne permet pas au citoyen d'en contrôler le respect et de renforcer sa confiance.

Au demeurant, ces documents sont en rapport avec l'octroi d'avantages économiques. Ils règlent l'octroi d'indemnités de départ à l'ancien secrétaire général du DFJP et à son suppléant. Selon la réglementation applicable en la matière, les montants versés peuvent correspondre au maximum à un salaire annuel, ce qui représente indubitablement – vu les fonctions en cause – un avantage économique important.

5.6. Les circonstances particulières exposées ci-dessus sont de nature à justifier un besoin d'information de la part du public. Il sied ainsi de retenir qu'il existe en l'espèce un tel besoin (art. 6 al. 2 let. a OTrans). D'une manière plus générale, le Tribunal de céans considère que le droit de consulter les conventions litigieuses doit être accordé, dans la mesure où il y a un intérêt public prépondérant à y accéder au sens des articles 6 al. 2 let. a OTrans, 7 al. 2 LTrans et 19 al. 1bis let. b LPD.

Par conséquent, l'intérêt d'Erik Reumann et de façon plus large celui du public à accéder à ces données l'emporte sur le droit des intimés au respect de leur sphère privée.

6.

Le recours déposé par Erik Reumann doit donc être admis. Le recourant doit par conséquent être autorisé à consulter les conventions de départ de Walter Eberle et d'Yves Bichsel.

7.

Vu l'issue du litige, il n'est perçu aucun frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA). L'avance de frais perçue sera versée au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt

Quant aux intimés, ils n'ont pas pris de conclusions dans la présente cause; il ne serait pas équitable de leur en faire supporter les frais (art. 63 al. 1 in fine et art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Le recourant était représenté par un mandataire professionnel. En l'absence de décompte présenté au Tribunal, il appartient à celui-ci de fixer l'indemnité due à titre de dépens selon sa libre appréciation et sur la base du dossier, une motivation sommaire à ce sujet étant suffisante (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 4.87). Dans ce cadre, le Tribunal tiendra notamment compte de l'importance et de la difficulté du litige, ainsi que du travail et du temps que le représentant a dû y consacrer (cf. art. 10 al. 1 et 14 al. 2 FITAF, RS 173.320.2; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7935/2008 du 25 mars 2010 consid. 9). En l'occurrence, il faut tenir compte des différents mémoires rédigés par le représentant du recourant dans le cadre des procédures A-3609/2010 et A-2165/2009. L'indemnité de dépens au recourant sera ainsi fixée, en équité, à 2'000 francs (TVA comprise) et sera mise à la charge du DFJP.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours déposé par Erik Reumann est admis.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Une indemnité de dépens de 2'000.- francs mise à la charge de l'autorité inférieure est accordée au recourant.

4.

L'avance de frais de 1'500.- francs sera restituée au recourant, dès l'entrée en force du présent arrêt. Le recourant est invité à fournir à cet effet au Tribunal un bulletin de versement.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- aux intimés (Acte judiciaire)
- à l'instance inférieure (n°de réf. RD13-080111/Duf // RD13-090052/Duf ;
Acte judiciaire)
- au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
(Recommandé)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège : La greffière :

Claudia Pasqualetto Péquignot Virginie Fragnière Charrière

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :