



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Autorité cantonale de la transparence, de la  
protection des données et de la médiation ATPrDM  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz  
und Mediation ÖDSMB**

**La préposée cantonale à la transparence et  
à la protection des données**

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08

[www.fr.ch/atprdm](http://www.fr.ch/atprdm)

—

**Réf : MS 2024-Trans-190**

**T direct : +41 26 305 59 73**

**Courriel : [martine.stoffel@fr.ch](mailto:martine.stoffel@fr.ch)**

## **Recommandation du 19 décembre 2024**

**selon l'article 33 de la loi sur l'information et l'accès aux documents  
(LInf)**

**concernant la requête en médiation entre**

**la Radio Télévision Suisse**

**et**

**la commune de Matran**

### **I. La préposée cantonale à la transparence et à la protection des données constate :**

1. Par courriel du 4 octobre 2024, la Radio Télévision Suisse RTS (ci-après : la requérante) a demandé accès auprès de la commune de Matran (ci-après : la commune) au contrat relatif à l'agence postale de la commune, passé entre la commune et la Poste Suisse SA.
2. Par courrier du 24 octobre 2024, la commune s'est déterminée et a refusé l'accès à la documentation demandée.
3. Par courriel du 21 novembre 2024, la requérante a déposé une requête en médiation, conformément à l'article 33 alinéa 1 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information

et l'accès aux documents (LInf ; RSF 17.5) auprès de la préposée cantonale à la transparence et à la protection des données (ci-après : la préposée).

4. Le 21 novembre 2024, la préposée a invité les parties à une séance de médiation et a demandé à la commune de lui transmettre les documents demandés (art. 41 al. 3 LInf).
5. Par courriel du 22 novembre 2024, la commune a accusé réception et proposé que la Poste participe à la séance. Par courriel du même jour, la requérante a confirmé sa participation à la séance de médiation et répondu qu'elle ne s'opposait pas à la présence de la Poste à cette séance.
6. Par courriel du 28 novembre 2024, la préposée a proposé à la Poste de participer à la séance prévue le 12 décembre 2024.
7. Le 2 décembre 2024, la commune a transmis à la préposée les trois documents sollicités par la requérante.
8. Par courriel du 6 décembre 2024, la Poste a indiqué qu'elle allait participer à la séance du 12 décembre 2024.
9. La séance de médiation a eu lieu le 12 décembre 2024, en présence de \_\_\_\_\_ et de \_\_\_\_\_ (représentants de la RTS, la requérante), de \_\_\_\_\_ et \_\_\_\_\_ (représentants de la commune de Matran), ainsi que de \_\_\_\_\_ (représentante de la Poste).
10. La médiation ayant échoué, la préposée formule dès lors, la présente recommandation.

## **II. La préposée considère ce qui suit :**

### **A. Considérants formels**

11. En vertu de l'article 33 al. 1 LInf, toute personne qui a demandé l'accès ou qui a fait opposition en tant que tiers peut, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, déposer par écrit et contre celle-ci une requête en médiation auprès de la préposée.
12. En l'absence de requête, la détermination est considérée comme acceptée (art. 14 al. 1 de l'ordonnance sur l'accès aux documents du 14 décembre 2010, (OAD ; RSF 17.54). La personne qui a demandé l'accès peut, si l'organe public ne répond pas dans les délais prévus, déposer une requête en médiation comme si l'accès avait été refusé (art. 13 al. 3 OAD).
13. La requête en médiation a été faite dans les délais et est dès lors recevable.
14. La préposée conduit librement la procédure de médiation et s'efforce d'amener les parties à un accord (art. 14 al. 2 OAD).
15. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire (art. 14 al. 3 OAD). Lorsque la médiation échoue ou n'aboutit pas, la préposée établit à l'intention des parties une recommandation écrite (art. 33 al. 2 LInf et 14 al. 4 OAD).
16. Lorsqu'une recommandation a été émise, l'organe public rend d'office une décision ; s'il se rallie à la recommandation, le renvoi à cette dernière peut faire office de motivation (art. 33 al. 3 LInf).

## **B. Considérants matériels**

### *a) Documents officiels et tâche publique*

17. Constituent des documents officiels au sens de la LInf les informations enregistrées sur un support quelconque et qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique (art. 20 al. 1 LInf).
18. Le document demandé est le contrat (trois documents) passé entre la commune et la Poste. Il porte sur le fonctionnement de l'agence postale de Matran, et son exploitation, contre rémunération. Il s'agit d'une tâche publique communale de gestion des biens pour l'approvisionnement en services postaux.
19. Lorsque la commune conclut un tel contrat avec un tiers, elle agit dans l'accomplissement de ses tâches publiques. Dans le cas concret, il s'agit de la tâche publique qui consiste à veiller à ce que la commune bénéficie de prestations de services considérés comme essentiels tels que les services postaux. Ce n'est pas le caractère éventuellement privé du contrat qui est déterminant, mais bien le fait que le contrat ait été conclu en exécution d'une tâche publique.
20. Le contrat est dès lors un document officiel soumis à la LInf, et donc public (art. 20 LInf). L'accès doit être octroyé en principe.
21. Ce raisonnement est corroboré par la nature des services postaux et la législation sur la poste. En effet, « la Confédération veille à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays (...) » (art. 92 al.2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101)). En application de cette disposition constitutionnelle, la loi fédérale du 17 septembre 2010 sur la poste (LPO ; RS 783.0) a été adoptée. Cette loi prévoit que la Poste assure un service universel en fournissant des services postaux (art. 13 ss de la LPO). Ce faisant, elle garantit un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays. Ce réseau comprend un réseau d'offices de poste et d'agences, couvrant l'ensemble du pays et assurant les prestations du service universel ; celles-ci doivent être accessibles à une distance raisonnable dans toutes les régions et à tous les groupes de population (art. 14 al. 5 let. a LPO).
22. Avant la fermeture ou le transfert d'un point d'accès desservi, la Poste consulte les autorités des communes concernées. Elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci (art. 14 al. 6 LPO). Les modalités d'accès aux services de paiement sont fixées par l'article 44 de l'ordonnance fédérale du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; RS 783.01).
23. Dans le cas présent, la commune a conclu avec la Poste un contrat qui est un contrat d'approvisionnement en services postaux et donc un contrat qui est soumis au droit d'accès.

### *b) Clause de confidentialité*

24. La conclusion à ce stade est que la LInf est applicable. Le document est en principe accessible. Les exceptions à l'accès sont les intérêts publics ou privés prépondérants.
25. Dans le cas présent, le contrat contient une clause de confidentialité.
26. Un intérêt privé prépondérant existe lorsque l'accès, s'il est octroyé, divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (art. 28 al. 1 let. c LInf).



27. La loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence (LTrans ; RS 152.3) comprend une disposition semblable à son article 7 alinéa 1 lettre h.
  28. Selon une jurisprudence récente du Tribunal fédéral, afin que cette exception s'applique, trois conditions cumulatives doivent être remplies. D'abord, l'information doit avoir été donnée à l'autorité par un particulier (et non pas par une autre autorité), ce qui se justifie dans la mesure où les autorités sont, contrairement aux privés, soumises au principe de la transparence. Ensuite, les informations doivent avoir été fournies librement, c'est-à-dire avoir été produites sans contrainte, soit en l'absence d'une obligation légale ou contractuelle. Enfin, il doit y avoir une garantie de confidentialité donnée par l'administration qui a expressément accordé celle-ci à la demande explicite de l'informateur<sup>1</sup>.
  29. Dans le cas précis, la commune s'engage à fournir certains services d'agence postale contre rémunération, à travers un contrat avec la Poste. La Poste est le partenaire contractuel de la commune, qui agit dans le cadre de ses tâches publiques. La commune ne peut pas renoncer à ses obligations qui découlent de la LInf en acceptant une clause de confidentialité générale, précisément proscrite par la LInf et le principe de la transparence, et qui s'étend à la totalité des documents. C'est d'ailleurs ce que le Tribunal cantonal avait décidé dans une jurisprudence récente qui traitait de l'accès à une convention relative à la perception de la taxe de séjour et qui comportait une clause de confidentialité<sup>2</sup>.
  30. La poste n'est d'ailleurs pas un tiers comme un autre, puisqu'elle accomplit une tâche publique conférée par la Confédération.
  31. Dans ces conditions, la préposée est d'avis que la clause de confidentialité ne peut pas faire obstacle aux obligations de transparence de la commune et que l'accès au contrat sollicité doit être octroyé.
- c) *Secrets d'affaires et atteinte à la concurrence*
32. Les mêmes arguments valent pour le secret d'affaires concernant d'éventuels éléments contenus dans le contrat.
  33. L'accès à un document officiel est différé, restreint ou refusé si, et dans la mesure où un intérêt public ou privé prépondérant au sens des articles 26 à 28 LInf l'exige (art. 25 al. 1 LInf).
  34. En outre, un intérêt privé prépondérant existe lorsque l'accès, s'il était accordé, révélerait des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication (art. 28 al. 1 let. a LInf), constituerait une violation du droit d'auteur (art. 28 al. 1 let. b LInf), divulguerait des informations fournies librement par un tiers à un organe public qui en a garanti le secret (art. 28 al. 1 let. c LInf).
  35. Conformément à l'article 7 alinéas 1 et 3 OAD, l'organe public détermine si l'accès doit être différé ou restreint plutôt que refusé en se fondant sur le principe de proportionnalité. Lorsqu'une limitation ne concerne qu'une partie des informations contenues dans le document, les passages concernés sont caviardés de manière à ce qu'ils ne puissent pas être reconstitués et que les occultations soient clairement reconnaissables.
  36. En l'espèce, la commune a invoqué le secret d'affaires.

---

<sup>1</sup> Arrêt TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021, consid. 3.2.

<sup>2</sup> Arrêt du Tribunal cantonal 601 2020 219 du 7 décembre 2021, consid. 5.3.2.1.

37. Selon la jurisprudence, constitue un secret d'affaires, toute connaissance particulière qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont le détenteur a un intérêt légitime à conserver l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer. L'intérêt au maintien du secret est un critère objectif. En règle générale, on admet que le secret d'affaires couvre les données techniques, organisationnelles, commerciales et financières qui sont spécifiques à l'entreprise et qui peuvent avoir une incidence sur le résultat commercial et en conséquence sur la capacité concurrentielle. Il y a dans la règle un intérêt objectif à maintenir secret les parts de marché des entreprises, les chiffres d'affaires, les prix, les rabais et primes, les sources d'approvisionnement<sup>3</sup>.
38. Dans le cadre d'une demande d'accès, le Tribunal fédéral a rappelé que la notion de secret d'affaires « doit être comprise dans un sens large puisqu'il s'agit de toute information qu'une entreprise est légitimée à vouloir conserver secrète, soit plus concrètement les données susceptibles d'influer sur la marche de ses affaires ou d'entraîner une distorsion de concurrence au cas où des entreprises concurrentes en prendraient connaissance »<sup>4</sup>.
39. Afin qu'un secret d'affaires puisse être invoqué, la jurisprudence a fixé quatre conditions cumulatives : « il doit y avoir un lien entre l'information et l'entreprise ; l'information doit être relativement inconnue, c'est-à-dire ni notoire ni facilement accessible ; il doit exister un intérêt subjectif au maintien du secret (volonté du détenteur de ne pas révéler l'information) et cet intérêt doit être objectivement fondé (intérêt objectif) »<sup>5</sup>. Lorsqu'un document comporte des secrets d'affaires, le principe de proportionnalité exige que seuls les passages concernés soient protégés, plutôt que l'intégralité du document.
40. En l'espèce, la préposée ne dispose d'aucun élément concret susceptible de justifier un refus d'accès complet. La commune a, certes, allégué l'existence de secret d'affaires, mais elle ne l'a pas démontré de manière précise. La commune n'a pas expliqué de manière concrète en quoi la révélation du contrat est susceptible de compromettre la capacité concurrentielle du tiers, d'autant plus que le contrat est déjà conclu. Dans ces conditions, la préposée est d'avis que l'accès aux documents sollicités doit être accordé à la requérante.
41. Dans l'hypothèse où la commune devait estimer qu'il existe des éléments soumis au secret d'affaires, elle doit examiner s'il existe la possibilité de les caviarder, et non se contenter de refuser l'accès complet aux documents, conformément au principe de proportionnalité. En effet, elle doit dès lors préférer une transmission partielle à un refus total d'accès. En tout état de cause, elle ne saurait refuser la transmission d'un document si une mesure moins incisive telle que le caviardage permet de sauvegarder l'intérêt public protégé. La limite à l'accès partiel se trouve dans l'intégrité du document, en ce sens qu'il doit rester compréhensible pour la personne qui le sollicite<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> ATF 142 II 268 c. 5.2.2.

<sup>4</sup> Arrêt du TF 1C\_533/2018 du 26 juin 2019 c. 2.2 ; cf. ég. ATAF A-1751/2017 du 1<sup>er</sup> mai 2020 c. 8.2.

<sup>5</sup> Arrêt du TF 1C\_533/2018 du 26 juin 2019 c. 2.2 ; cf. ég. ATAF A-1751/2017 du 1<sup>er</sup> mai 2020 c. 8.2.

<sup>6</sup> Arrêt TC-FR 601 2019 96 du 9 novembre 2020, c. 2.3.3.

### **III. Se fondant sur les considérants susmentionnés, la préposée recommande :**

42. La commune de Matran se détermine en faveur de l'accès au contrat (trois documents), conformément à la LInf. Elle transmet une copie de sa détermination à la Poste. Elle l'informe qu'en cas de maintien de son opposition à l'accès au document en invoquant un secret d'affaires ou la confidentialité (art. 28 al. 1 let. a et c LInf), la Poste doit déposer dans les 30 jours qui suivent la détermination une requête en médiation auprès de la préposée (art. 33 al. 1 LInf). Après le délai de 30 jours et sans opposition de la Poste, la commune de Matran transmet les trois documents à la requérante.
43. La commune de Matran est dès lors invitée à rendre une détermination et d'en informer la préposée. Si elle maintient son refus d'octroyer l'accès, elle rend une décision selon l'article 33 al. 3 LInf et en informe la préposée. Cette décision peut faire l'objet d'un recours conformément aux règles ordinaires de la juridiction administrative (art. 34 al. 1 LInf).
44. La présente recommandation peut être publiée sous forme anonymisée (art. 41 al. 2 let. e LInf).
45. La recommandation est notifiée par courrier recommandé à :
  - > RTS Radio Télévision Suisse, \_\_\_\_\_, Avenue du Temple 40, Case postale 78, 1000 Lausanne 10
  - > La commune de Matran, Route de l'Ecole 6, Case postale, 1753 Matran
  - > Poste Suisse SA, \_\_\_\_\_, Wankdorfallee 4, 3030 Berne (*copie en courrier A*).

Martine Stoffel

Préposée cantonale à la transparence et à la protection des données