



Berne, 19 février 2026

**Recommandation
selon l'art. 14 de la loi sur la transparence**

concernant la procédure de médiation entre

**X._
(demanderesse)**

et

Suva

et

**A._ (représentée par Y)
(tiers concerné)**

**B._
(tiers concerné)**

**C._ (représentée par B._
(tiers concerné)**

**D._ (représentée par B._)
(tiers concerné)**

I Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence constate :

1. Le 12 juillet 2024, un accident s'est produit sur le chantier de Malley Phare, à Prilly.¹ Cet accident a causé la mort de trois ouvriers et onze autres ont été blessés. De par son ampleur, cet événement a suscité un vif intérêt du public et des médias.² La Suva (Division des immeubles) est maître d'ouvrage de ce projet et, en même temps, organe de contrôle institutionnel de la sécurité du chantier.
2. Conformément à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans ; RS 152.3), la demanderesse (journaliste) a déposé, le 23 octobre 2024, une demande d'accès adressée à la Suva concernant :
 - « Tous les rapports de contrôles de sécurité effectués par la Suva sur le Chantier Malley Phare, à toutes les étapes du projet.
 - Tous les rapports sur la sécurité du chantier éventuellement effectués par des identités externes pour le compte de la SUVA. »Dans sa demande, la demanderesse a précisé que « [I]es noms des personnes physiques (noms des contrôleurs, etc.) peuvent être caviardés. »
3. Le 30 octobre 2024, la Suva a répondu à la demanderesse qu'elle ne pouvait pas donner suite à sa demande, et a argumenté de la manière suivante: « L'art. 3 LTrans exclut expressément les documents qui concernent une procédure pénale. Les procès-verbaux demandés sont nécessaires dans le cadre de la procédure pénale et ils sont donc exclus du champ d'application de la LTrans. »
4. Le 5 novembre 2024, la demanderesse a communiqué à la Suva qu'elle ne pouvait pas adhérer à cette position, en s'appuyant sur une décision du Tribunal fédéral³, où il est fait la différence entre « les documents de la procédure au sens large, élaborés hors procédure judiciaire, qui peuvent être transmis selon les conditions de la LTrans ; et les documents de la procédure au sens strict, qui ont été ordonnés dans le cadre d'une procédure judiciaire et qui ne peuvent en principe pas être transmis selon la LTrans. » Comme la demanderesse avait demandé l'accès à des documents élaborés hors de la procédure pénale pendante, elle demandait à la Suva de réévaluer la situation et l'a invité à lui transmettre les documents « en respectant les règles usuelles comme le caviardage le cas échéant. »
5. Le 25 novembre 2024, la Suva a pris position sur la requête de la demanderesse. En substance, en rappelant la jurisprudence actuelle⁴, elle a confirmé sa position du 30 octobre 2024 (ch. 3). Ensuite, elle s'est exprimée sur la qualité des documents requis dans la demande d'accès : « seuls les rapports de contrôle de la sécurité au travail (organe de contrôle officiel) sont des documents officiels. En revanche, les rapports de sécurité des organismes externes qui ont été établis à la demande du maître d'ouvrage (privé), ne concernent pas l'accomplissement d'une tâche publique (cf. art. 5 LTrans). Ces documents ne peuvent donc pas être mis à votre disposition dans le cadre de la LTrans. » Enfin, concernant la nécessité d'une consultation des tiers concernés, la Suva lui a communiqué que, si elle souhaitait maintenir sa demande d'accès aux protocoles de sécurité au travail, il ne serait pas possible d'anonymiser les personnes morales (art. 7 al. 2 LTrans en relation avec l'art. 57s al. 4 LOGA⁵). Par conséquent, la Suva la priait de lui communiquer si elle devait procéder à une consultation des personnes morales mentionnées dans les procès-verbaux (art. 11 LTrans).
6. Le 6 décembre 2024, la demanderesse a demandé à la Suva des précisions concernant le refus de l'accès aux rapports des sociétés externes et l'a priée de réévaluer sa situation. La demanderesse a estimé que « selon la définition de document officiel donnée par le message du Conseil fédéral, sont assujettis à la LTrans également les documents qu'une autorité 'a reçu de tiers qui ne sont pas assujettis au principe de transparence'. De plus, le caractère d'activité publique retenu

¹ [Malley Phare· CCHE](#) (consulté la dernière fois le 29 janvier 2026).

² Voir par ex. [Après le drame de Prilly, le chantier de "Malley Phare" ne reprendra pas avant mi-août - rts.ch - Suisse](#) (consulté la dernière fois le 29 janvier 2026).

³ ATF 147 I 47 (la demanderesse n'a pas mentionné de considérants).

⁴ Arrêt du TF 1C_101/2023 du 1^{er} février 2024 (la Suva n'a pas mentionné de considérants).

⁵ Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010).

par le Gouvernement tend à couvrir également les documents de nature privée [...]. En l'occurrence, il semble clair que les rapports émanant des sociétés privées même s'ils auraient été initialement commandés par des tiers, dès lors qu'ils sont en votre possession, entrent dans l'accomplissement de vos tâches publiques. » Ensuite, s'agissant des rapports nécessitant une consultation des tiers concernés, la demanderesse a prié la Suva de lui indiquer « dans quelle mesure l'anonymisation par caviardage des informations sensibles pourrai éviter cette procédure. »

7. Le 13 décembre 2024, la Suva répondu aux questions de la demanderesse. Concernant les rapports externes, elle a affirmé que ces rapports « ne sont pas en possession des organes de la Suva chargés de la sécurité au travail. Les rapports externes sont en possession exclusive du maître d'ouvrage, c'est-à-dire de la division des immeubles de la Suva, qui a également donné le mandat. Suva Immobilier n'a pas agi ici en tant qu'organe fédéral, mais en tant qu'investisseur institutionnel et a participé régulièrement au marché en tant que maître d'ouvrage. Ils ne constituent donc pas des documents officiels dont la production pourrait être requise. » Par rapports aux autres documents, la procédure de consultation ne saurait pas être contournée, du fait que « [l]es entreprises de construction qui figurent dans ces documents sont connues, les expurger ne protégerait donc pas leurs droits. » Selon la Suva, caviarder tous les noms rendrait les documents illisibles.
8. Le 30 décembre 2024, la demanderesse a déposé une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (Préposé). Concernant les rapports externes mandatés par la Suva, la demanderesse a en substance confirmé sa position exprimée au chiffre 6, c'est-à-dire que ces documents remplissent les conditions de document officiel au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans. A propos des rapports effectués par la Suva, la demanderesse a affirmé avoir de la peine à comprendre « pour quelle raison l'anonymisation des personnes morales concernées rendrait les documents illisibles. En effet, il s'agirait concrètement de caviarder le nom des entreprises, voire peut-être certains éléments d'identification tel que le siège social. » Si, à l'issue de la médiation, une procédure de consultation des tiers devait s'avérer nécessaire, la demanderesse ne s'y opposerait pas. Enfin, elle a souligné que sa demande d'accès repose sur un intérêt public prépondérant : « [l]es citoyens ont en effet un intérêt indéniable à être informés des tenants et aboutissants de cet accident mortel et des questions importantes de sécurité comme de responsabilité qu'il soulève. »
9. Par courriel du 7 janvier 2025, le Préposé a accusé réception de la demande en médiation. Le même jour, il a informé la Suva du dépôt de la demande en médiation et lui a imparti un délai au 28 janvier 2025 pour lui transmettre les documents ainsi qu'une prise de position complémentaire.
10. Par courrier du 28 janvier 2025, la Suva a transmis au Préposé 16 documents, soit des échanges d'e-mail, des procès-verbaux de séances et des rapports de contrôle établis par la Suva en tant qu'organe de contrôle. Elle lui a aussi transmis plusieurs documents concernant des rapports de contrôle effectués par une entité externe et adressés à sa Division des immeubles. Ensuite, elle lui a fait parvenir une prise de position complémentaire, où elle s'est exprimée sur les différents sujets mentionnés par la demanderesse.
 - Par rapport à son assujettissement à la loi sur la transparence, la Suva a expliqué être « un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Lucerne. Elle ne fait pas partie de l'administration fédérale et n'est donc soumise à la LTrans que dans les domaines dans lesquels elle agit dans l'exercice de la puissance publique en rendant des décisions ou en édictant d'autres actes. En sa qualité d'organe de contrôle officiel, la sécurité au travail de la Suva peut rendre des décisions et agit, par conséquent, dans l'exercice de la puissance publique. L'applicabilité de la LTrans doit donc être admise dans ce domaine. Lorsqu'elle réalise des projets de construction en tant que propriétaire et maître d'ouvrage, la division des immeubles de la Suva exerce toutefois une activité économique privée. [...] En conséquence, le domaine des activités de la division des immeubles de la Suva en tant que propriétaire et maître d'ouvrage est exclu du champ d'application de la LTrans. »
 - Ensuite, l'autorité s'est exprimée sur la qualité de « document officiel » des documents en sa possession. Elle a indiqué que les rapports de contrôle de la sécurité au travail de la Suva remplissent les conditions légales de l'art. 5 al. 1 LTrans. En revanche, concernant les rapports de contrôle de l'entreprise externe adressés à la division des immeubles de la Suva, elle a affirmé que « nous partons du principe que les informations ne sont pas détenues par une

autorité, car la division des immeubles de la Suva ne peut être qualifiée d'organe fédéral dans le cadre de son activité de propriétaire et de maître d'ouvrage. » Ces rapports « ne constituent pas non plus des documents qui concernent l'accomplissement d'une tâche publique. Ils ne peuvent donc pas être qualifiés de documents officiels. »

- Enfin, concernant le champ d'application à raison de la matière, l'autorité a précisé que les « rapports de contrôle de la sécurité au travail n'ont pas été demandés par le Ministère public » (art. 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans).
11. Le 11 mars 2025, le Préposé a répondu à la Suva quant à sa disponibilité à effectuer une consultation des tiers. Il lui a communiqué que la Suva est responsable du traitement de la demande d'accès pendant la procédure d'accès, mais aussi pendant la procédure de médiation. Pendant cette procédure, ce n'est pas au Préposé d'établir ou recommander à l'autorité de procéder à une consultation et quels tiers doivent être entendus. Seulement dans le cas où la médiation n'aboutit pas, il va établir une recommandation où il va s'exprimer matériellement (art. 14 LTrans).
 12. Le 27 mars 2025, une séance de médiation a eu lieu, celle-ci n'ayant toutefois pas permis aux parties de trouver un accord. Cependant, l'objet de la procédure a été restreint aux « documents compris dans le dossier de la Suva en tant qu'organe d'exécution. » Les parties ont aussi convenu que la Suva allait procéder à une consultation des tiers concernés et donner une réponse à la demanderesse jusqu'au 26 mai 2025. La demanderesse, de son côté, s'est engagée à communiquer au Préposé, jusqu'au 2 juin 2025, son intention de maintenir sa demande en médiation. Par conséquent, le Préposé a suspendu la procédure.
 13. Par courriers des 1^{er} et 2 avril 2025, la Suva a consulté les entreprises concernées. Les documents concernant la présente recommandation sont numérotés de 1 à 18.⁶ Une partie d'entre elles ne s'est pas opposée à la divulgation des documents les concernant. Les entreprises A._, B._, C._ et D._ par contre, s'y sont opposées.
 14. Par courrier du 17 avril 2025, A._ s'est opposée à la divulgation des documents la concernant et s'est appuyée sur plusieurs arguments. Cette prise de position est formulée au pluriel, c'est-à-dire pour plusieurs documents. Pour ce qui concerne la présente procédure, seul le document n° 6 a été mis en consultation.
 - Dans le cas d'espèce, la Suva Sécurité au travail ne constitue pas « un organisme de droit public extérieur à l'administration fédérale qui soit indépendant de la Suva ; il n'y a pas d'indépendance juridique dans le sens où il s'agirait d'entités différentes. La Suva est maître d'ouvrage sur le chantier Malley-Phare et agit dans ce contexte comme un privé.»
 - Les documents ne sont pas des documents officiels au sens de l'art. 5 LTrans, puisqu' « ils n'émanent pas de la Suva Sécurité au travail et ne concernent pas l'accomplissement d'une tâche publique. »
 - Dans le passé, A._ aurait exigé de la Suva de garder confidentielles les informations fournies à sa Division de la Sécurité au travail. De son côté, « Suva Sécurité au travail n'a jamais laissé entendre que les documents transmis pourraient faire l'objet d'une requête d'accès LTrans. »
 - Ensuite, A._ estime que les documents « portent en réalité sur une procédure administrative de première instance (art. 3 al. 1 lit. b LTrans), respectivement de procédures juridictionnelles de droit public, y compris administratives (art. 3 al. 1 lit. a ch. 5 LTrans), ainsi que des documents qui font partie de procédures civiles et pénales (art. 3 al. 1 lit. a ch. 1-2 LTrans). »
 - Enfin, comme la Division de la Sécurité au travail de la Suva a ouvert une procédure concernant l'accident du 12 juillet 2024 et cette procédure est encore en cours et pourrait aboutir à une décision à l'encontre de A._, cela indique « qu'une décision finale dans ces procédures sera attendue au sens de l'art. 8 al. 2 LTrans. »

Dans tous les cas, A._ a demandé que les noms et les adresses e-mail figurant dans les documents soient caviardés. Elle rappelle qu'il s'agit de données personnelles et non pas de données concernant des personnes morales au sens de l'art. 57s LOGA.

15. Par courrier du 1^{er} mai 2025, B._, C._ et D._ se sont opposées à la divulgation des documents les concernant. B._ a été consultée pour les documents n° 2, 3, 6 et 18. C._ a été consultée pour les documents n° 3, 6, 11, 12, 17, et 18. D._ a été consultée pour les documents n° 1 et 6. De façon

⁶ La consultation concernait aussi les documents produits après l'accident du 12 juillet 2024, soit jusqu'au 1^{er} mars 2025. Cette recommandation ne porte toutefois que sur les documents produits jusqu'au 12 juillet 2024 (ch. 44).

générale et sans spécifier les documents auxquels elles se réfèrent, elles demandent « qu'aucune transmission n'intervienne avant la clôture des procédures pénales en cours, en application de l'art 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans ». Ensuite, elles apportent une motivation sommaire pour chaque document mis en consultation :

- B._ a argumenté pour tous les documents la concernant comme suit : « Document de coordination de chantier. Non assimilable à un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Contient des éléments contractuels confidentiels. » Pour ce qui concerne la confidentialité, elle a précisé que « les contrats conclus entre [B._] et la SUVA Immobilier, en sa qualité de maître d'ouvrage [...] contiennent des clauses de confidentialité très strictes, dont la violation peut entraîner l'application de clauses pénales contractuelles. »
- C._ a argumenté pour les documents n° 3, 6 et 18 comme suit : « Document interne de coordination de chantier. Non assimilable à un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Contient des éléments contractuels confidentiels. » Pour ce qui concerne la confidentialité, elle a précisé que « les contrats conclus entre [C._] et la SUVA Immobilier, en sa qualité de maître d'ouvrage [...] contiennent des clauses de confidentialité très strictes, dont la violation peut entraîner l'application de clauses pénales contractuelles. » Concernant le document n° 11, elle a affirmé qu'il « contient des éléments techniques et opérationnels relevant de la collaboration interne. » Concernant le document n° 12, elle a affirmé qu'il contient des « [d]onnées concernant la santé d'un employé. Atteinte à la sphère privée (art. 7 al. 2 LTrans). Aucun intérêt public. » Enfin, concernant le document n° 17, elle a estimé qu'il « pourrait être utilisé dans le cadre de la procédure pénale ouverte (cf. art. 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans). »
- D._ a argumenté pour les deux documents la concernant comme suit : « Document interne de coordination de chantier. Non assimilable à un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Contient des éléments contractuels confidentiels. » Pour ce qui concerne la confidentialité, elle a précisé que « les contrats conclus entre [D._] et la SUVA Immobilier, en sa qualité de maître d'ouvrage [...] contiennent des clauses de confidentialité très strictes, dont la violation peut entraîner l'application de clauses pénales contractuelles. »

Dans tous les cas, les trois entreprises ont demandé que les documents soient anonymisés, « de sorte qu'aucun nom de personnes physiques ou morales ne puisse être identifié. »

16. Par courrier du 15 mai 2025, la Suva a informé les entreprises consultées, entre autres A._, B._, C._ et D._, qu'elle avait l'intention d'accorder l'accès aux documents les concernant et s'est exprimée sur les motifs qui lui avaient été opposés :
- « La Division de sécurité du travail de la Suva est soumise à la LTrans dans le cadre de ses activités officielles (article 2, al. 2, lit. b). Elle est un organe de contrôle officiel et ne doit pas être confondue avec le maître d'ouvrage, soit, la Division des immeubles de la Suva, dont elle est indépendante. Les documents concernant l'activité de la Division de sécurité du travail de la Suva et qui sont en sa possession constituent donc des documents officiels au sens de la LTrans (article 5 LTrans).
 - Les documents visés ne concernent pas une procédure juridictionnelle de droit public et la demande d'accès ne constitue pas non plus une demande de consultation du dossier par une partie dans le cadre d'une procédure administrative (article 3, al. 1, lit. a, ch. 5 et article 3, al. 1, lit. b LTrans).
 - Hormis les documents que le ministère public qualifie de pièces de procédure au sens large, la Suva ne considère pas que les documents de sa Division de sécurité au travail concernent une procédure pénale. En effet, ils ont été établis en dehors de la procédure pénale et non en vue de celle-ci (art. 3, al. 1, let. a [ch.] 2 LTrans).
 - Les informations parvenues à la Suva dans le cadre de l'établissement des faits sur le chantier de Malley Phare ont été collectées dans le cadre du mandat légal de la sécurité au travail de la Suva et en tenant compte de l'obligation de collaborer des expéditeurs. La communication des données n'était pas volontaire. Les éventuelles garanties de confidentialité concernent donc les obligations légales de garder le secret et bien sûr en particulier le secret vis-à-vis d'autres unités organisationnelles de la Suva comme Suva-Immobilier. Dans ces cas, les obligations légales de communication restent toujours réservées, comme l'accès aux documents officiels selon la LTrans (art. 7, al. 1, let. h, LTrans).

- La divulgation des documents n'est pas de nature à influencer les éventuelles décisions de la sécurité au travail de la Suva. Il n'y a dès lors [pas] de motif à retarder leur divulgation en vue d'une décision administrative (article 8, al. 2 LTrans).
- L'argument selon lequel les documents contiennent diverses informations techniques susceptibles d'induire le public en erreur ne saurait justifier une restriction d'accès au sens de la LTrans. »

Pour conclure, « la Suva considère qu'il n'existe pas de motif justifiant une restriction à l'accès des documents en mains de sa Division de sécurité au travail et relatifs au chantier Malley Phare pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 1^{er} mars 2025⁷, après anonymisation de toutes les personnes physiques. » De ce fait, elle leur a accordé la possibilité de déposer une demande en médiation, au cas où elles souhaitaient maintenir leur opposition.

17. Par courrier du 15 mai 2025, la Suva a communiqué ces mêmes informations à la demanderesse et, par courriel du 28 mai 2025, lui a précisé que « [I]es entreprises concernées par ces pièces ont toutefois jusqu'au 5 juin 2025 pour déposer une demande de conciliation auprès du PFPDT. Si les entreprises ne déposent pas de demande de conciliation, la Suva anonymisera les documents souhaités et procédera à leur communication. Si une demande de conciliation est sollicitée, il ne sera en revanche pas (encore) possible de délivrer les documents. » La Suva a ensuite proposé à la demanderesse de faire « une demande d'extension de délai pour votre détermination au PFPDT, en précisant que vous souhaitez attendre que le délai pour que les entreprises déposent leurs demandes de conciliation soit échu. [...] Dès qu'il sera clair si et quelle entreprise a éventuellement déposé une demande de conciliation, vous pourrez formuler votre déclaration au PFPDT de manière plus précise et la maintenir pour les documents pour lesquels les entreprises ont déposé une demande de conciliation. De son côté, la Suva anonymisera et divulguera les documents pour lesquels aucune demande de conciliation n'est déposée. »
18. Par courriel du 30 mai 2025, la demanderesse a demandé au Préposé de lui accorder une prolongation de délai pour lui communiquer si elle entendait maintenir sa demande en médiation (ch. 12). Elle a justifié sa demande comme suit : [c]es incertitudes, en particulier quant au positionnement des entreprises concernées, ne me permettent pas de vous communiquer en date du 2 juin une réponse éclairée sur le maintien ou le retrait de ma demande. Je souhaiterais donc attendre l'échéance du délai octroyé aux entreprises pour me déterminer. »
19. Par courriel du 2 juin 2025, le Préposé a accordé à la demanderesse une prolongation de délai jusqu'au 2 juillet 2025 pour lui communiquer si elle entendait maintenir sa demande en médiation.
20. Par courrier du 5 juin 2025, A._ a déposé une demande en médiation auprès du Préposé en faisant référence à sa prise de position du 17 avril 2025 (ch. 14).
21. Par courrier du 5 juin 2025, B._, C._ et D._, ont déposé une demande en médiation auprès du Préposé.
22. Le 6 juin 2025, le Préposé a accusé réception des nouvelles demandes en médiation. Le même jour, il a informé la Suva du dépôt des demandes en médiation et lui a imparti un délai au 23 juin 2025 pour lui transmettre les documents ainsi qu'une prise de position complémentaire.
23. Après avoir obtenu une prolongation de délai, par courrier du 30 juin 2025, la Suva a fait parvenir au Préposé les documents concernés par les demandes en médiation des entreprises et les documents qui n'avaient pas fait l'objet d'une demande en médiation. Les documents sont numérotés chronologiquement de 1 à 18. Aucun de ces 18 documents n'a été désigné par la Suva comme document concernant une procédure pénale pour lequel la loi sur la transparence ne s'appliquerait pas (art. 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans).
24. Par courriel du 1^{er} juillet 2025, la Suva a communiqué à la demanderesse que pour les documents n° 1-3, 6, 10-12, 14, 17 et 18 « les entreprises concernées ont adressé une demande en médiation au PFPDT. Ces documents feront donc partie de la suite de la procédure. » Pour les documents restants (4, 5, 7-9, 13, 15 et 16), la Suva a communiqué à la demanderesse que ceux-ci « sont actuellement anonymisés en ce qui concerne les personnes physiques et rendus accessibles par

⁷ Pour la présente recommandation, seuls les documents qui datent jusqu'à l'accident, soit le 12 juillet 2024, sont concernés.

la suite ; ces documents concernent des entreprises qui n'ont pas fait usage de leur droit à une procédure de conciliation.

Etant donné que nous ne pouvons pas juger si vous êtes d'accord avec le résultat de l'anonymisation, vous devriez probablement demander une nouvelle prolongation de la suspension pour ces documents [...], de sorte que vous puissiez d'abord examiner, après réception des documents, si vous pouvez retirer définitivement la demande en médiation concernant ces documents ou si vous voulez la maintenir contre toute attente. »

25. Par courriel du 2 juillet 2025, la demanderesse a communiqué au Préposé vouloir maintenir sa demande en médiation pour les documents pour lesquels les entreprises avaient déposé une demande en médiation (n° 1-3, 6, 10-12, 14, 17 et 18). Concernant les documents restants (n° 4, 5, 7-9, 13, 15 et 16), la demanderesse a demandé au Préposé de lui accorder une deuxième prolongation de délai, soit jusqu'au 4 août 2025, n'ayant pas encore pu en prendre connaissance.
26. Par courriel du 3 juillet 2025, le Préposé a accordé à la demanderesse une deuxième prolongation de délai jusqu' au 4 août 2025.
27. Par courriel du 3 juillet 2025, le Préposé a demandé des clarifications à la Suva quant aux documents transmis le 30 juin 2025. Comme au moins un document ne correspondait pas aux différentes listes des documents mis en consultation chez les entreprises, il lui a demandé de lui communiquer quelle liste de documents doit être considérée comme faisant foi dans la procédure de médiation.
28. Par courriel du 4 juillet 2025, la Suva a accordé à la demanderesse un accès anonymisé aux documents n° 4, 5, 7-9, 13, 15 et 16.
29. Par courriel du 21 juillet 2025, la Suva a répondu à la question posée par le Préposé (ch. 27). Elle a déclaré que « [i]l est exact que le bordereau [documents transmis au Préposé le 30 juin 2025] et les documents soumis à consultation des entreprises ne coïncident pas. Le bordereau doit faire foi car la liste des actes soumis aux entreprises était incomplète. [...] Afin de ne pas restreindre les droits des entreprises concernées, nous introduisons ces documents, précédemment mal attribués, dans la procédure de conciliation. Nous partons du principe que la consultation manquée pourra être rectifiée dans le cadre de la procédure de conciliation. »
30. Par courriel du 22 juillet 2025, la demanderesse a pu prendre position quant au maintien de sa demande en médiation (ch. 12). Elle a confirmé la maintenir concernant les documents n° 1-3, 6, 10-12, 14, 17 et 18. En revanche, elle s'est déclarée satisfaite avec l'accès anonymisé aux documents n° 4, 5, 7-9, 13, 15 et 16.
31. Les 15 et 17 octobre 2025, le Préposé a informé A., B., C. et D., que la procédure allait être menée par écrit et que le délai pour établir la recommandation avait été prolongé d'une durée raisonnable (art. 12a al. 2 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration ; Ordonnance sur la transparence, OTrans, RS 152.31). En même temps, il leur a donné la possibilité de lui remettre une prise de position complémentaire (art. 12 al. 2 OTrans).
32. Par courrier du 22 octobre 2025, A. s'est opposée au prononcé d'une recommandation « avant qu'une médiation ait été tentée ». En se référant aux articles 13 et 14 LTrans, elle a estimé que pendant la procédure de médiation aucun processus de médiation n'avait été entamé et a demandé que « le processus de médiation soit entamé sans délai, soit par une médiation orale, soit au moyen d'un échange d'écritures. »
33. Par courrier du 23 octobre 2025, le Préposé a répondu à A.. Il l'a informée que selon le message relatif à la loi sur la transparence,⁸ il incombe au Préposé de fixer les modalités de détail de la procédure. Cette manière de procéder avait été confirmée dans un arrêt du Tribunal administratif fédéral (TAF)⁹, lequel avait aussi précisé que, si plusieurs personnes déposent simultanément une demande en médiation portant sur le même objet, le Préposé peut établir directement une recommandation, sans médiation orale préalable. Dans le même arrêt, le TAF avait aussi estimé

⁸ Message relatif à la loi fédérale sur la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) du 12 février 2003, FF 2003 1807 (cité : FF 2003), FF 2003 1865.

⁹ Arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 4.1.3.2, avec renvois.

que le fait que le Préposé renonce à la tenue d'une séance de médiation et ne donne pas explicitement la possibilité aux participants de la procédure de s'exprimer ne constitue pas une violation du droit d'être entendu.¹⁰

34. Par courrier du 28 octobre 2025, A._ a contesté une nouvelle fois la décision du Préposé de procéder par écrit. Elle a estimé que l'arrêt du TAF évoqué par le Préposé n'est pas comparable à l'état de fait de la présente procédure et lui a demandé de lui indiquer « le nombre d'entités ou de personnes physiques concernées par la présente requête, et ce avant le prononcé d'une recommandation. À défaut, le PFPDT agirait en violation du droit puisqu'il aurait recours à une voie procédurale qui ne lui est pas garantie par la jurisprudence. »
35. Par courriel du 29 octobre 2025, B._, C._ et D._ ont confirmé leur position développée dans leur courrier du 1^{er} mai 2025 à l'attention de la Suva (ch. 15).
36. Les allégations de la demanderesse, des tiers concernés et de la Suva ainsi que les documents déposés sont pris en compte, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, dans les considérants ci-après.

II Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence considère ce qui suit :

A Considérants formels : Médiation et recommandation selon l'art. 14 LTrans

37. La demanderesse a déposé une demande d'accès au sens de l'art. 10 LTrans auprès de la Suva et a reçu une réponse (partiellement) négative. Etant partie à la procédure préliminaire de demande d'accès, elle est légitimée à déposer une demande en médiation (art. 13 al. 1 let. a LTrans). Celle-ci a été remise selon la forme prescrite (forme écrite simple) et dans le délai légal (20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité) au Préposé (art. 13 al. 2 LTrans).
38. Les entreprises A._, B._, C._ et D._ ont été consultées par la Suva dans le cadre de la présente procédure en tant que tiers concernés au sens de l'art. 11 LTrans et sont, de ce fait, habilitées à déposer une demande en médiation (art. 13 al. 1 let. c LTrans). Celles-ci ont été remises selon la forme prescrite (forme écrite simple) et dans le délai légal (20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité) au Préposé (art. 13 al. 2 LTrans).
39. Toutes les demandes en médiation ont pour objet la même demande d'accès (en partie différents documents concernant des différentes entreprises), à savoir la demande d'accès du 24 octobre 2024. Pour des raisons d'économie de procédure, il se justifie de joindre les procédures de médiation et de classer l'objet de la demande d'accès au moyen d'une recommandation commune.
40. La procédure de médiation peut se dérouler par écrit ou par oral (en présence de tous les intéressés ou de certains d'entre eux), sous l'égide du Préposé. C'est à lui qu'il incombe de fixer les modalités de détail de la procédure : cela lui permet de choisir la formule la mieux adaptée au cas concret.¹¹ Si la médiation n'aboutit pas ou si aucune solution consensuelle n'est envisageable, le Préposé est tenu par l'art. 14 LTrans de formuler une recommandation fondée sur son appréciation du cas d'espèce.
41. A._, qui a déposé une demande en médiation en qualité de tiers concerné, a requis du Préposé qu'il entame un « processus de médiation » soit par une médiation orale, soit au moyen d'un échange d'écritures (ch. 32). Dans un arrêt de 2017¹², le TAF a affirmé que les garanties minimales constitutionnelles d'être entendus, découlant de l'art. 29 al. 2 Cst.¹³, ne donnent pas droit à plusieurs occasions de s'exprimer et de prendre position, dans la mesure où une question donnée se pose toujours de manière identique et inchangée. Le TAF a estimé que, pour respecter le droit d'être entendu, il suffit que le recourant ait eu au moins une fois l'occasion de s'exprimer sur l'affaire avant que la décision de l'autorité ne soit rendue. Selon cet arrêt, le fait que le Préposé

¹⁰ Arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017, consid. 4.1.4.

¹¹ FF 2003 1865.

¹² Arrêt du TAF A-6755/2016 du 23 octobre 2017 consid. 4.1.3.1.

¹³ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101).

dans le cas traité n'ait pas mené une séance de médiation « stellt keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehörs dar ». En rappelant la faculté du Préposé de choisir la forme la plus adéquate au cas concret, le TAF affirme que la conduite d'une séance de médiation n'est pas obligatoire et que, puisque la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) n'est pas applicable à la procédure de médiation qui ne se conclut pas avec une décision, le droit constitutionnel d'être entendu dans le cadre d'une procédure de médiation ne s'applique de toute façon pas.¹⁴ Dans l'arrêt susmentionné, ces affirmations sont formulées comme des règles de principe, ce qui est en outre confirmé par le fait que le chiffre de « 15 » entreprises concernées ayant déposé une demande en médiation, est formulé comme considération supplémentaire (« zudem »¹⁵).

42. Dans la présente affaire, A._ a eu la possibilité de s'exprimer une première fois lors de la consultation effectuée par la Suva (art. 11 LTrans), une deuxième fois lors du dépôt de la demande en médiation (art. 13 al. 1 let. c LTrans), et enfin lors des possibilités offertes par le Préposé de prendre position, soit le 15 et le 23 octobre 2025.¹⁶ Le Préposé lui a garanti la possibilité de s'exprimer plusieurs fois. Chaque fois qu'elle s'est exprimée, A._ a confirmé sa position et n'a jamais fait de proposition concrète pour s'approcher d'une solution à l'amiable et a maintenu sa position initiale, à savoir que l'accès devait être totalement refusé. En considération de ce qui précède, et compte tenu du principe d'économicité de la procédure, le Préposé estime avoir choisi la variante la mieux adaptée au cas présent et la plus efficace pour mener à bien la procédure.

B Considérants matériels

43. Selon l'art. 12 al. 1 OTrans, le Préposé examine la licéité et l'adéquation de l'appréciation de la demande d'accès par l'autorité.¹⁷
44. La Suva a identifié comme objet de la demande d'accès les documents n° 1 à 18 (ch. 23). Le 4 juillet 2025, elle a accordé l'accès aux documents, n° 4, 5, 7-9, 13, 15 et 16. L'objet de cette recommandation porte donc sur les documents n° 1-3, 6, 10-12, 14, 17 et 18. La demanderesse ayant renoncé dans sa demande d'accès aux données personnelles (art. 5 let. a de la loi fédérale sur la protection des données, LPD ; RS 235.1), ces informations sont exclues de la procédure de médiation.
45. A relever que la Suva n'a pas mis en consultation (art. 11 LTrans) auprès des entreprises tous les documents les concernant (ch. 14 et 15 et confirmation au ch. 29), de sorte qu'elles n'ont pas pu se positionner de manière complète. De ce fait, elle devra à nouveau consulter A._ pour les documents n° 10 et 14 (voir aussi note de bas de page n° 14), B._ pour le document n° 10 et C._ pour le document n° 14. Cependant, le Préposé doit s'exprimer ici pour tous les documents concernés par la présente procédure de médiation, c'est-à-dire les documents auxquels l'accès n'a pas été accordé.
46. La loi sur la transparence vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels (art. 1 LTrans). Ce droit d'accès général concrétise le but essentiel de la loi, qui est de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de la transparence quant à sa mission, son organisation et son activité.¹⁸ Il s'agit en effet de susciter la confiance du citoyen en l'administration et en son fonctionnement, de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques tout en améliorant le contrôle des autorités étatiques.¹⁹ Ainsi, pour autant que la loi sur la transparence soit applicable à raison de la personne et de la matière (art. 2 et 3 LTrans) et qu'aucune disposition spéciale au sens de l'art. 4 LTrans n'existe,

¹⁴ *Ibidem* consid. 4.1.4.

¹⁵ *Ibidem* consid. 4.1.4.

¹⁶ S. art. 12 al. 2 Otrans.

¹⁷ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (eds.), Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Berne 2008 (cité: Handkommentar zum BGÖ), art. 13, N8.

¹⁸ ATF 142 II 340, consid. 2.2 ; Arrêt du TAF A-6/2015 du 26 juillet 2017, consid. 4.1.

¹⁹ ATF 136 II 399, consid. 2.1.

toute personne a le droit de consulter des documents officiels (art. 5 LTrans) et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (art. 6 al. 1 LTrans).²⁰ La loi sur la transparence fonde donc une présomption en faveur du libre accès aux documents officiels.

47. En premier lieu, avant de passer à l'examen des différentes exceptions au principe de la transparence, il convient d'examiner si la Suva Division Sécurité au travail entre dans le champ d'application à raison de la personne (art. 2 al. 1 let. b LTrans) et si un ou plusieurs documents sont exclus du champ d'application matériel de la loi en application de l'art. 3 al. 1 let. a ch. 1, 2 et 5, et de l'art. 3 al. 1 let. b LTrans.
48. A._ estime que, comme la Suva Division des immeubles et la Suva Division Sécurité au travail ne sont pas des entités juridiques séparées, elles ne peuvent pas agir séparément. En qualité de maître d'ouvrage du chantier, la Suva Division des immeubles agit comme entité privée et n'est pas soumise à la loi sur la transparence. De ce fait, il en va de même pour la Suva Division Sécurité au travail, qui ne peut donc pas tomber dans le champ d'application de l'art. 2 al. 1 let. b LTrans (ch. 14). La Suva, de son côté, déclare être soumise à la loi sur la transparence dans le cadre de ses activités de contrôle de la sécurité au travail et qu'elle ne doit pas être confondue avec le maître d'ouvrage, soit sa Division des immeubles (ch. 16).
49. Conformément à l'art. 2 al. 1 let. b LTrans, la loi s'applique aux organismes et personnes de droit public extérieurs à l'administration fédérale, dans la mesure où ils édictent des actes ou rendent des décisions de première instance au sens de l'art. 5 PA. Conformément à l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20), les assureurs peuvent rendre des décisions en vertu de l'art. 49 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1). Conformément à l'art. 49 al. 1 LPGA, l'assureur, y compris la Suva, doit rendre des décisions sur les prestations, les créances et les ordonnances qui sont importantes ou avec lesquelles la personne assurée n'est pas d'accord. De ce fait, seuls les domaines dans lesquels les assureurs sont investis de la puissance publique sont concernés.²¹
50. Dans le domaine de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, la Suva exécute les prescriptions pertinentes (art. 85 al. 1 LAA). Cette tâche est spécifiée à l'art. 49 OPA²² pour ce qui est de la surveillance de l'application des prescriptions de la part des entreprises dans le secteur de la construction, et à l'art. 61 OPA pour pouvoir effectuer des visites aux entreprises ou des enquêtes. Enfin, l'art. 64 OPA établit que l'organe d'exécution compétent, dans le cas présent la Suva, peut ordonner les mesures nécessaires par voie de décision. La Suva est donc soumise à la loi sur la transparence dans ce domaine. Toutefois, si la Suva agit en tant que maître d'ouvrage, elle n'est pas investie de la puissance publique et n'a partant pas non plus de compétence décisionnelle.
51. *Conclusion intermédiaire : La Suva Division Sécurité au travail remplit les conditions de l'art. 2 al. 1 let. b LTrans. De ce fait, elle est soumise au champ d'application à raison de la personne. En revanche, la Suva Division des immeubles en tant que maître d'ouvrage n'est pas soumise à la loi sur la transparence.*
52. Ensuite, A._ estime que les documents ne rentrent pas dans le champ d'application à raison de la matière. Elle s'appuie sur l'art. 3 al. 1 let. a ch. 1-2 LTrans (procédures civiles et pénales), respectivement sur l'art. 3 al. 1 let. a ch. 5 LTrans (procédure juridictionnelle de droit public, y compris administrative), ainsi que sur l'art. 3 al. 1 let. b LTrans (procédure administrative de première instance) (ch. 14). B._, C._ et D._ évoquent une application généralisée de l'art. 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans et C._ spécifiquement aussi pour le document n° 17, sans toutefois concrètement démontrer dans quelle mesure la disposition serait applicable au cas d'espèce (ch. 15). Pour sa part, la Suva estime qu'aucune de ces dispositions n'est applicable (ch. 16 et 23).
53. L'art. 3 al. 1 LTrans limite, à l'aide d'une liste exhaustive, le champ d'application matériel de la loi sur la transparence. Le but est d'éviter un conflit de normes entre la loi sur la transparence et les lois de procédure administratives et judiciaires prévoyant des dispositions relatives à l'accès au

²⁰ ATF 142 II 340, consid. 2.2.

²¹ FF 2003 1830.

²² Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelle (ordonnance sur la prévention des accidents, OPA ; RS 832.30).

dossier et de garantir la libre formation de la volonté des autorités et des tribunaux ainsi que le bon déroulement de la procédure.²³

54. D'après la lettre a, la loi sur la transparence ne vaut pas pour l'accès aux documents officiels concernant les procédures civiles (ch. 1), pénales (ch. 2) et juridictionnelles de droit public, y compris administratives (ch. 5). L'accès aux documents qui appartiennent au dossier de la procédure est expressément réglé dans les lois de procédure pertinentes. Toutefois, toutes les informations et tous les documents qui ont un lien avec l'objet du litige de la procédure ne peuvent pas être qualifiés de document de procédure au sens de l'art. 3 al. 1 let. a LTrans.²⁴ Le Conseil fédéral a indiqué dans son message que l'accès aux documents relatifs aux procédures administratives et judiciaires énumérées à l'art. 3 al. 1 let. a LTrans est régi par les lois spéciales applicables. Les documents qui, bien qu'ayant un rapport plus large avec les procédures en question, ne font pas partie du dossier de procédure au sens strict, sont en revanche accessibles aux conditions de la loi sur la transparence. Le Tribunal fédéral a précisé dans un arrêt du 12 janvier 2021²⁵ qu'il convient de faire une distinction «d'une part, entre les documents élaborés en dehors d'une procédure judiciaire (et pas non plus explicitement en vue d'une telle procédure) et, d'autre part, les documents qui ont été ordonnés expressément dans le cadre d'une procédure judiciaire (par exemple un échange d'écritures ou une expertise mise en œuvre par les autorités judiciaires). C'est seulement pour ces derniers que le principe de la transparence ne s'applique pas; les autres documents demeurent accessibles en vertu du principe de la transparence (cf. STAMM-PFISTER, op. cit., ibid.). » Cette distinction empêche d'exclure des documents d'une procédure pendante de l'application de la loi sur la transparence, lorsqu'ils servent uniquement de moyens de preuve et n'ont ni relation directe avec la décision attaquée, ni lien étroit avec l'objet du litige.²⁶ La disposition garantissant la formation libre de l'opinion et de la volonté d'une autorité, à savoir l'art. 7 al. 1 let. a LTrans, pourrait en revanche s'appliquer, à la condition que l'autorité soulève ce motif d'exception, chaque fois que la divulgation d'un document officiel est susceptible d'influencer le déroulement de procédures déjà engagées ou d'opérations préliminaires à celles-ci.²⁷
55. L'art. 3 al. 1 let. b LTrans s'applique à la consultation du dossier par une partie dans une procédure administrative de première instance. Cette norme s'applique uniquement aux parties de la procédure au sens de l'art. 6 PA. La consultation du dossier de la procédure en cours par un tiers est réglée en particulier à l'art. 8 al. 2 LTrans. Lorsqu'une procédure administrative est en cours, l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'une fois rendue la décision politique ou administrative dont ils constituent la base. Ainsi tant qu'une procédure administrative est en cours, il n'y a, en principe, pas de possibilité de consulter le dossier en application de la LTrans, ni pour une partie, ni pour un tiers.²⁸
56. Dans sa prise de position à destination de la Suva et dans sa demande en médiation, A._ a évoqué des procédures civiles et une procédure pénale en cours (art. 3 al. 1 let. a ch. 1 et 2 LTrans), des procédures juridictionnelles de droit public, y compris administratives (art. 3 al. 1 let. a ch. 5 LTrans) et une procédure administrative de première instance (art. 3 al. 1 let. b LTrans). A._ n'a pourtant pas indiqué ni de quelles procédures il s'agit, ni pourquoi et dans quelle mesure le document mis en consultation (document n° 6) doit être mis en relation avec chacune de ces procédures. Pour sa part, la Suva considère qu'aucun des documents concernés par la présente procédure n'est exclu du champ d'application matériel de la loi sur la transparence. Pour ces motifs, le Préposé constate que les documents concernés ne font partie des actes de procédure au sens strict d'aucune des procédures énumérées, de sorte que la loi sur la transparence leur est applicable.

²³ Arrêt du TF 1C_101/2023 du 1er février 2024, consid. 3.1.2; SCHWEIZER/WIDMER, Handkommentar zum BGG, art. 3 N12.

²⁴ FF 2003 1850; Arrêt du TF 1C_101/2023 du 1er février 2024, consid. 3.1.2; ATF 147 I 47, consid. 3.4.

²⁵ ATF 1C_367/2020 du 12 janvier 2021, consid. 3.4.

²⁶ Recommandation du 2 décembre 2019 : OFAC / Documents relatifs à l'intervention de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga dans le cadre de la motion CTT-CN 19.3531, ch. 15.

²⁷ FF 2003 1850.

²⁸ Arrêt du TAF A-3649/2014 du 25 janvier 2016, consid. 9.1.5.

57. *Conclusion intermédiaire : Aucun des documents concernés par la présente procédure ne concerne des procédures civiles et pénales (art. 3 al. 1 let. a ch. 2 LTrans), ni une procédure administrative (art. 3 al. 1 let. a ch. 5 LTrans) ou une procédure administrative de première instance (art. 3 al. 1 let. b LTrans). La loi sur la transparence leur est donc applicable.*
58. Toutes les entreprises concernées ont de manière similaire mis en doute la qualité de « document officiel » des documents les concernant. Pour A., ils ne concernent pas l'accomplissement d'une tâche publique (art. 5 al. 1 let. c LTrans). Pour B., C., et D., il s'agit en substance de « documents internes de coordination de chantier ». Elles omettent, toutefois, d'indiquer la disposition sur laquelle elles se basent. Par contre, la Suva, dans sa réponse à la demanderesse (ch. 7) et dans sa prise de position au Préposé (ch. 10), a contesté la qualité de document officiel uniquement pour les documents adressés à sa Division des immeubles, celle-ci n'ayant pas la qualité d'organisme assujetti à la loi sur la transparence.
59. Selon l'art. 5 al. 1 LTrans, on entend par document officiel toute information (let. a) qui a été enregistrée sur un quelconque support ; (let. b) qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée ; et (let. c) qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Comme la Suva Division de la Sécurité au travail est un organisme au sens de l'art. 2 al. 1 let. b LTrans (ch. 51), tous les documents concernés par cette procédure, ayant été produits par cet organisme ou bien lui ayant été transmis en tant que destinataire principal, concernent l'accomplissement d'une tâche publique et remplissent, de ce fait, la condition de l'art. 5 al. 1 let. c LTrans.
60. Ensuite, B., C., et D. estiment que les documents concernés sont des documents internes. La disposition qui pourrait entrer en ligne de compte pour cette affirmation est l'art. 5 al. 3 let. c LTrans. Selon cette disposition, ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents qui sont destinés à l'usage personnel. L'art. 1 al. 3 OTrans définit la notion de document destiné à l'usage personnel. Il précise que cette notion vise entre autres les documents utilisés exclusivement par un cercle restreint de personnes. Il s'agit par exemple des documents qui sont utilisés comme base de travail ou comme moyen auxiliaire (notes manuscrites, copies de travail, propositions de correction, aide-mémoire, notes d'accompagnement) au sein d'une équipe ou qui sont échangés entre un collaborateur et son supérieur. Sont également considérés comme des documents destinés à l'usage personnel, les informations à caractère personnel qui sont sans rapport avec l'accomplissement de tâches publiques. Tel est par exemple le cas des courriers électroniques qui ont un contenu strictement privé ou des tableaux personnels qui ornent un bureau.²⁹ Pour les documents concernés en l'espèce, il s'agit d'e-mails, procès-verbaux et rapports, qui sont soit produits par la Suva Division de la Sécurité au travail, soit reçus par celle-ci comme destinataire principal. De manière générale, les documents sont aussi adressés à plusieurs entreprises et non à un cercle restreint de personnes à l'intérieur d'une même équipe. De ce fait, le Préposé considère que les documents ne remplissent pas la condition de l'art. 5 al. 3 let. c LTrans.
61. *Conclusion intermédiaire : Le Préposé constate que les documents concernés par cette procédure sont des documents officiels au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans.*
62. Conformément à la présomption énoncée à l'art. 6 al. 1 LTrans, tout document officiel est accessible. Si l'autorité décide de refuser l'accès à celui-ci, elle doit prouver que les conditions des art. 7 à 9 LTrans – instituant des exceptions au principe de la transparence – sont réalisées. L'autorité qui soulève une des exceptions de l'art. 7 al. 1 LTrans doit prouver que la publication du document causera une atteinte d'une certaine intensité, cela signifie que des conséquences mineures ou désagréables ne suffisent pas. Elle doit également démontrer qu'il existe un risque sérieux que cette atteinte se produise. Si elle n'y parvient pas, elle supporte alors les conséquences du défaut de preuve.³⁰ En présence d'un motif d'exception au sens de l'art. 7 al. 1 LTrans, l'accès ne peut pas être refusé sans autre. Il convient plutôt d'examiner au cas par cas si, le cas échéant, en application du principe de proportionnalité (voir art. 5 al. 2 Cst.), un accès limité peut être envisagé,

²⁹ OFJ, Ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration. Explications, du 24 mai 2006 (seulement en allemand), p. 3 ; Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016 consid. 2.5.2.

³⁰ ATF 142 II 340, consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-6745/2017 du 6 août 2018, consid. 3.2.3.

par exemple en anonymisant, en caviardant, en publiant partiellement ou en différant la publication.³¹

63. Selon la jurisprudence³², le fardeau de la preuve pour renverser la présomption du libre accès incombe à l'autorité compétente, respectivement à la personne consultée, qui entend refuser l'accès à ses informations contenues dans des documents officiels. Par conséquent, le fardeau de la preuve concernant les intérêts privés au maintien du secret, respectivement le refus d'accès, incombe dans le cas présent aux entreprises concernées.
64. Les entreprises B._, C._ et D._ s'opposent à l'accès aux documents les concernant en raison des clauses de confidentialité contenues dans les contrats conclus avec la Suva Division des immeubles en sa qualité de maître d'ouvrage (ch. 15). A._, de son côté, affirme avoir exigé de la Suva de garder confidentielles les informations fournies à la Suva Sécurité au travail (ch. 14), mais n'apporte aucun élément concret permettant de soutenir cette affirmation. Bien que les entreprises ne la mentionnent pas clairement, la disposition qui pourrait entrer ici en ligne de compte est l'art. 7 al. 1 let. h LTrans. La Suva, de son côté, affirme au contraire que les informations ont été collectées dans le cadre son mandat légal et donc que la communication de ces données n'était pas volontaire (ch. 16).
65. Conformément à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans, le droit d'accès est limité, différé ou refusé lorsque l'accès à un document officiel peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret. Selon la jurisprudence,³³ il appartient aux autorités d'adopter une pratique très restrictive en la matière, au cas par cas, et ce, même si elles doivent renoncer pour ce motif à obtenir certaines informations de la part de tiers. Trois conditions cumulatives doivent être remplies pour pouvoir refuser l'accès sur la base de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans. D'abord, l'information doit provenir d'une personne privée et non d'une autorité. Ensuite, elle doit être communiquée volontairement, c'est-à-dire en l'absence d'obligation légale ou contractuelle. Finalement, l'autorité doit s'être expressément engagée à garder ladite information secrète à la demande explicite de l'informateur.³⁴
66. D'abord, il faut relever qu'aucune des entreprises n'a indiqué quelles informations contenues dans les documents devaient être considérées comme confidentielles. Ensuite, concernant la position de A._, aucun élément concret n'a été fourni par cette entreprise au Préposé permettant de soutenir cette position. Pour sa part, la Suva a clairement affirmé avoir obtenu toutes les informations dans le cadre de son mandat légal de la sécurité au travail, ce qui est confirmé par le titre du collaborateur ayant traité l'affaire figurant dans les documents (« Expert en sécurité et protection de la santé Team Contrôle de chantiers »). Cela signifie que les informations pertinentes n'ont pas été communiquées à l'autorité volontairement. Il s'ensuit qu'au moins une des trois conditions cumulatives n'est pas réalisée. De ce fait, l'examen des deux autres conditions se révèle superflu.
67. *Conclusion intermédiaire : Les conditions cumulatives de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans n'étant pas réalisées pour aucun des documents concernés par la présente recommandation, l'accès ne saurait être refusé sur cette base.*
68. Ensuite, A._ estime que l'accès aux informations la concernant doit être refusé en application de l'art. 8 al. 2 LTrans. Elle a affirmé que, puisque la Suva a ouvert une procédure concernant l'accident du 12 juillet 2024, une décision finale dans ces procédures est attendue au sens de l'art. 8 al. 2 LTrans (ch. 14). En revanche, la Suva conteste l'applicabilité de cette disposition (ch. 16).
69. L'art. 8 al. 2 LTrans prévoit que l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base. Le droit d'accès n'est donc refusé que pour une durée limitée et est en principe rétabli dès que la décision en question aura été prise. L'art. 8 al. 2 LTrans permet aux autorités de se forger une opinion, à l'abri des pressions extérieures qui pourraient être engendrées par une divulgation prématurée des documents demandés. Cette disposition vise donc à garantir la libre formation de l'opinion des autorités en vue de décisions à

³¹ Arrêt du TAF A-2565/2020 du 18 janvier 2022, consid. 3.4.

³² Arrêt du TAF A-931/2014 du 9 décembre 2014, consid. 5.2.5.

³³ Arrêt du TF 1C_500/2020 du 11 mars 2021, consid. 3.2.

³⁴ Arrêt du TF 1C_500/2020 du 11 mars 2021, consid. 3.2 et références citées.

prendre, sans interférences ni influences extérieures.³⁵ En théorie, tout document officiel en attente d'une décision politique ou administrative peut être soustrait à l'accès prévu par la loi sur la transparence. Afin d'éviter que la loi sur la transparence ne soit ainsi contournée, la restriction de l'accès à un document en vertu de l'art. 8 al. 2 LTrans est soumise à la condition cumulative qu'il existe un lien direct et immédiat entre le document et la décision politique ou administrative concernée et que le document ait un poids matériel considérable pour la décision en question. Un lien quelconque, ou lâche, entre le document et la décision ne suffit pas.³⁶ Finalement, de l'avis du Préposé, seules les décisions prises par des autorités fédérales soumises à la loi sur la transparence peuvent faire l'objet d'une exclusion temporaire fondée sur l'art. 8 al. 2 LTrans.³⁷

70. Seule l'autorité qui doit prendre une décision a la possibilité de différer l'accès aux documents sur la base de l'art. 8 al. 2 LTrans. En l'espèce, la Suva s'est abstenue de le faire et a, au contraire, affirmé que la divulgation des documents n'est pas de nature à influencer ses éventuelles décisions (ch. 16). De l'avis du Préposé, l'examen de cette disposition se révèle superflu.
71. *Conclusion intermédiaire : L'exception de l'art. 8 al. 2 LTrans ne peut pas être retenue.*
72. En dernier lieu, il convient de rappeler que les entreprises ont demandé que tous les noms et toutes les adresses e-mail qui figurent dans les documents soient caviardés. La demanderesse ayant renoncé aux données personnelles (ch. 2), ces informations sont exclues de la présente procédure.
73. *En résumé, le Préposé arrive aux conclusions suivantes :*
- 73.1 *La Suva Division Sécurité au travail est soumise au champ d'application à raison de la personne de la loi sur la transparence (art. 2 al. 1 let. b LTrans) (ch. 51).*
- 73.2 *Aucun des documents concernés par la présente procédure ne concerne une des procédures énoncées à l'art. 3 al. 1 LTrans (ch. 57).*
- 73.3 *Les documents concernés par cette recommandation sont des documents officiels au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans (ch. 61).*
- 73.4 *L'exception de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ne peut pas être retenue (ch. 67).*
- 73.5 *L'exception de l'art. 8 al. 2 LTrans ne peut pas être retenue (ch. 71).*
- 73.6 *Comme la Suva n'a pas mis en consultation les documents n° 10 et 14, elle doit procéder à une nouvelle consultation de A._ pour les documents n° 10 et 14, de B._ pour le document n° 10 et de C._ pour le document n° 14 (ch. 45).*
74. *Afin de garantir un traitement distinct des documents qui ont déjà été mis en consultation de ceux qui doivent encore en faire l'objet, le Préposé recommande à la Suva de rendre deux décisions distinctes concernant les documents n° 1-3, 6, 11, 12, 17 et 18 d'une part, et les documents n° 10 et 14 de l'autre, au cas où les parties à la procédure de médiation ne seraient pas d'accord avec les chiffres 75 ou/et 77 ci-dessous.*

Dispositif à la page suivante

³⁵ MAHON/GONIN, Handkommentar zum BGÖ, art. 8, N32; Arrêt du TAF A-6313/2015 du 27 avril 2016, consid. 5.4.

³⁶ Arrêt du TAF A-2267/2017 du 3 avril 2018, consid. 8.4 avec références citées ; arrêt du TAF A-6313/2015 du 27 avril 2016, consid. 5.4; MAHON/GONIN, Handkommentar zum BGÖ, art. 8, N30.

³⁷ Recommandation du PFPDT du 23 mars 2023: BAZL / Protokolle Koordinationssitzungen BAZL und liechtensteinische Behörden, ch. 31.

III Se fondant sur les considérants susmentionnés, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence recommande ce qui suit :

75. La Suva accorde l'accès aux documents n° 1-3, 6, 11, 12, 17 et 18, sous réserve des données personnelles.
76. Dans les dix jours à compter de la réception de la recommandation, la demanderesse et les tiers concernés peuvent requérir que la Suva rende une décision selon l'art. 5 PA s'ils ne sont pas d'accord avec l'accès aux documents n° 1-3, 6, 11,12, 17 et 18 conformément au chiffre 76 (art. 15 al. 1 LTrans).
77. La Suva accorde l'accès aux documents n° 10 et 14 après consultation de A._ pour les documents n° 10 et 14, de B._ pour le document n° 10 et de C._ pour le document n° 14, sous réserve des données personnelles.
78. Dans les dix jours à compter de la réception de la recommandation, la demanderesse et les tiers concernés peuvent requérir que la Suva rende une décision selon l'art. 5 PA, s'ils ne sont pas d'accord avec le chiffre 77 de la recommandation (art. 15 al. 1 LTrans).
79. La Suva rend la/les décision/s selon l'art. 5 PA si elle refuse d'octroyer l'accès conformément aux chiffres 75 ou/et 77 de la recommandation (art. 15 al. 2 LTrans).
80. La Suva rend la/les décision/s dans les 20 jours à compter de la réception de la recommandation ou de la requête de décision (art. 15 al. 3 LTrans).
81. La présente recommandation est publiée. Afin de protéger les données relatives aux participants à la procédure de médiation, le nom de la demanderesse ainsi que des tiers concernés sont anonymisés (art. 13 al. 3 OTrans).
82. La recommandation est notifiée à :
- Recommandé (R) avec avis de réception
X._

 - Recommandé (R) avec avis de réception
Suva
Flühmattstrasse 1
6002 Luzern

 - Recommandé (R) avec avis de réception
A._

 - Recommandé (R) avec avis de réception
B._

 - Recommandé (R) avec avis de réception
C._

- Recommandé (R) avec avis de réception
D._

Adrian Lobsiger
Préposé fédéral à la protection
des données et à la transparence

Alessandra Prinz
Juriste, Domaine de direction
Principe de la transparence