



---

Cour I  
A-313/2025

## Arrêt du 7 août 2025

---

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),  
Maurizio Greppi, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,  
Jérôme Gurtner, greffier.

---

Parties

**A. \_\_\_\_\_**,  
représenté par  
Maître Ivan Zender,  
BKZ Étude d'Avocats & Notaire  
Bauer Kramer Zender Duran Shala,  
Avenue Léopold-Robert 88,  
Case postale 221, 2301 La Chaux-de-Fonds,  
recourant,

contre

**Chancellerie fédérale ChF**,  
Palais fédéral ouest, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Principe de la transparence ; décision du 29 novembre 2024.

**Faits :****A.**

Le 13 octobre 2023, A. \_\_\_\_\_ (ci-après : le requérant), journaliste à la RTS, a adressé à la Chancellerie fédérale ChF (ci-après : l'autorité inférieure) un courriel dans lequel il demandait l'accès aux quatre documents suivants concernant des informations sur la cave à vin du Conseil fédéral :

- la liste des vins proposés dans la cave du Conseil fédéral ;
- le budget consacré à l'achat de vins au cours des 5 dernières années ;
- les directives concernant l'utilisation de la cave à vin du Conseil fédéral ;
- les critères de sélection des vins destinés à la cave du Conseil fédéral.

**B.**

Par courriel du même jour, l'autorité inférieure a rejeté la demande d'accès du requérant, estimant que les informations relatives à la cave à vin du Conseil fédéral relevaient de la sphère de ce dernier et ne tombaient pas dans le champ d'application à raison de la personne de la législation en matière de transparence.

**C.**

Le même jour, par courriel, le requérant a invité l'autorité inférieure à reconsidérer sa position. Il indiquait qu'il ne demandait pas d'informations sur le Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, mais sur une cave à vin gérée par l'administration fédérale et sur des vins payés par le contribuable.

**D.**

Dans un courriel du même jour, l'autorité inférieure a confirmé au requérant, en substance, que les informations demandées concernaient la sphère du Conseil fédéral.

**E.**

Dans un courriel du 23 novembre 2023, le requérant a adressé à l'autorité inférieure une demande identique à celle du 13 octobre 2023, en indiquant qu'il souhaitait recourir à la médiation dans les délais légaux.

**F.**

Dans un courrier du 24 novembre 2023, l'autorité inférieure a en substance répété que les documents demandés par le requérant relèvent tous de la sphère du Conseil fédéral et sont donc exclus du champ d'application à raison de la personne de la loi sur la transparence.

**G.**

Le 29 novembre 2023, le requérant a déposé une demande de médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) concernant le contenu de la demande d'accès du 23 novembre 2023 (cf. Faits, let. A et E *supra*).

**H.**

Le 6 décembre 2023, le PFPDT a invité l'autorité inférieure à lui remettre plusieurs documents, ainsi qu'une prise de position complémentaire, le cas échéant. Celle-ci s'est déterminée le 18 décembre 2023. A cette occasion, elle a souligné que la question de la compétence se posait pour deux des quatre documents demandés, car ils n'avaient pas été établis par elle, mais par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Elle a toutefois ajouté que, ces documents relevant de la sphère du Conseil fédéral, ils ne sont pas concernés par le champ d'application de la loi sur la transparence et que la question de la compétence n'est donc que secondaire.

**I.**

La séance de médiation du 25 avril 2024 n'ayant pas permis de parvenir à un accord, le PFPDT a établi une recommandation le 8 novembre 2024. Il recommande à l'autorité inférieure d'accorder l'accès aux documents concernés par la procédure de médiation, après consultation des tiers concernés, si nécessaire. La recommandation précise également que, si le demandeur y renonce, l'autorité inférieure peut caviarder les noms des collaborateurs de l'administration fédérale.

**J.**

Par décision du 29 novembre 2024 rédigée en allemand, l'autorité inférieure a décidé de refuser l'accès aux quatre documents contenant des informations sur la cave à vin du Conseil fédéral.

**K.**

Par acte du 15 janvier 2025, le requérant, par l'intermédiaire de son mandataire, a interjeté un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal, la Cour de céans ou le TAF). Il a notamment conclu, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la

décision attaquée (ch. 3) et à ce que le Tribunal de céans ordonne à l'autorité inférieure de lui fournir, après caviardage des noms, fonctions, numéros de téléphone et adresses électroniques des membres de l'administration fédérale y figurant, les documents suivants (ch. 4) :

1. La lettre en allemand du service « Personal und Ressourcen » de la Chancellerie fédérale à l'Office fédéral de l'agriculture du 17 mai 2019, indiquant les informations à fournir lors des commandes pour la cave fédérale (ci-après : document n° 1).
2. La liste en allemand des vins, état au 7 décembre 2023, intitulée « Bestand Weinkeller » et établie par la Chancellerie fédérale, comprenant pour chaque vin le nom, l'année de production, le producteur et le cépage (ci-après : document n° 2).
3. Le document en allemand du 23 août 2019, provenant de l'OFAG et adressé à la Chancellerie fédérale ainsi qu'à tous les départements, intitulé « Mitteilung » (informations concernant les personnes autorisées à utiliser les produits de la cave, la compétence pour le choix et l'achat du vin, indications quant au budget, instructions sur le déroulement des commandes de vin et sur l'obligation de documenter, ainsi que des indications sur la surveillance du budget) (ci-après : document n° 3).
4. Le budget de la cave du Conseil fédéral pour les années 2019-2023 (ci-après : document n° 4).

#### **L.**

Le 6 mars 2025, l'autorité inférieure a déposé sa réponse au recours, en concluant à son rejet. Elle considère en substance que les informations demandées relèvent des activités exécutives du Conseil fédéral et qu'elles ne sont donc pas soumises à la loi sur la transparence. Elle a notamment joint à sa réponse un avis de droit du Professeur Rainer J. Schweizer en collaboration avec Severin Bischof, établi le 17 juin 2013 à son attention.

#### **M.**

Le 2 juin 2025, le recourant a déposé ses observations finales, confirmant pour l'essentiel les arguments présentés dans son recours. Il requiert enfin une indemnité de dépens d'un montant de CHF 2'500.- (7h30 à CHF 280.-/heures, plus débours forfaitaires de 10 % et TVA de 8,1 %).

**N.**

Les autres faits seront repris, en tant que besoin, dans les considérants qui suivent.

**Droit :****1.**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral n'en dispose pas autrement (cf. art. 37 LTAF, RS 173.32). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (cf. art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.1** Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. La Chancellerie fédérale est une autorité au sens de la lettre d de cette dernière disposition et l'acte attaqué, en ce qu'il crée des droits ou obligations, revêt les caractéristiques matérielles (cf. art. 5 al. 1 PA) et formelles (cf. art. 35 PA) d'une décision, si bien que le Tribunal administratif fédéral est compétent pour examiner le présent recours (cf. arrêt du TAF A-6192/2015 du 11 janvier 2017 consid. 1.1).

**1.2** Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Il est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (cf. art. 48 al. 1 PA). Il a donc qualité pour recourir.

**1.3** Présenté dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, si bien qu'il convient d'entrer en matière.

**2.**

**2.1** En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (cf. art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours. Conformément à la maxime

inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA).

**2.2** Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2, 2012/23 consid. 4).

### 3.

Il ressort de l'acte attaqué que l'autorité inférieure a refusé l'accès aux quatre documents contenant des informations sur la cave à vin du Conseil fédéral. Elle a estimé, en substance, que ce n'est pas l'auteur des documents – en l'occurrence, l'autorité inférieure et l'OFAG – qui détermine l'applicabilité de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3), mais le contenu de ces documents. Elle a donc estimé que les documents demandés relevaient de la sphère du Conseil fédéral, respectivement de la Chancellerie fédérale, qui constitue son état-major. Selon elle, la LTrans ne s'applique donc pas aux informations concernant le Conseil fédéral. Le recourant estime pour sa part que tous les documents relatifs à la cave à vin du Conseil fédéral entrent dans le champ d'application de la LTrans.

L'objet du litige porte donc sur la question de savoir s'il est correct de considérer que les documents relatifs à la cave à vin du Conseil fédéral n'entrent pas dans le champ d'application à raison de la personne de la loi sur la transparence (art. 2 LTrans).

Au vu de ce qui précède, il convient tout d'abord de rappeler le champ d'application à raison de la personne de la LTrans (cf. consid. 4 *infra*), puis de présenter les tâches et les fonctions du Conseil fédéral et de la Chancellerie fédérale (consid. 5 *infra*).

Une fois le cadre légal précité exposé, le Tribunal examinera le bien-fondé de la décision attaquée à la lumière des griefs invoqués par le recourant (cf. consid. 6 *infra*).

### 4.

**4.1** 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).

En vertu de l'art. 2 al. 1 LTrans, la loi sur la transparence s'applique notamment à l'administration fédérale (let. a). La notion d'administration fédérale à l'art. 2 al. 1 let. a LTrans est identique à celle qui figure à l'art. 178 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et à l'art. 2 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010). Outre l'administration centrale, les unités administratives décentralisées font également partie de l'administration fédérale (cf. arrêt du TF 1C\_532/2016 du 21 juin 2017 consid. 2.2 ; message du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence dans l'administration [ci-après : message LTrans], FF [Feuille fédérale] 2003 1807, 1829).

En revanche, le champ d'application personnel de la LTrans ne s'étend ni à l'Assemblée fédérale ni au Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale (cf. message LTrans, FF 2003 1963, 1828).

Lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi sur la transparence, Ursula Wyss, rapporteur de la Commission du Conseil national, avait indiqué que celle-ci avait examiné la question de l'assujettissement du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale au principe de transparence. Le gouvernement et l'Assemblée fédérale ont toutefois été exclus, car ils sont soumis à des règles spéciales, comme l'a expliqué le Conseil fédéral. La majorité de la commission a en effet estimé que la formation de l'opinion du Conseil fédéral et des commissions parlementaires devait pouvoir se dérouler sans entrave (cf. Ursula Wyss, BO [Bulletin officiel] 2004 N 1257). Le conseiller national Philipp Müller a par ailleurs précisé qu'il s'agissait de transparence dans l'administration et non de divulgation de la formation de l'opinion au sein des organes politiques. L'Assemblée fédérale, tout comme le gouvernement, n'est pas un service administratif, mais un organe politique (cf. Philipp Müller, BO 2004 N 1256).

La Chancellerie fédérale (art. 30 ss LOGA), en tant qu'état-major du Conseil fédéral, fait partie de l'administration fédérale (centrale) au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans. Elle est soumise à la LTrans dans la mesure où elle accomplit des tâches d'exécution. En revanche, lorsqu'elle agit directement en tant qu'état-major du collège du Conseil fédéral, elle n'est pas incluse dans le champ d'application personnel (cf. CHRISTA STAMM-PFISTER, in : Vasella/Blechta [édit.], Basler Kommentar

Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 4<sup>e</sup> éd., 2024 [ci-après : BSK BGÖ 2024], n° 2 ad art. 2 LTrans et la réf. cit.).

**4.2** Dans le cadre de sa décision et de ses déterminations, l'autorité inférieure se prévaut d'une recommandation du PFPDT du 6 décembre 2016. Dans cet écrit, le PFPDT avait examiné l'application de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans. Le contexte de cette affaire était le suivant. Un requérant avait demandé à la Chancellerie fédérale l'accès aux documents contenant les statistiques des paiements liés aux acquisitions, par office (une feuille par département, plus la Chancellerie fédérale), pour les années 2012 à 2015. La Chancellerie fédérale lui a transmis les documents demandés, à l'exception de ceux relatifs aux paiements concernant le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Dans le cadre de la procédure devant le PFPDT, le requérant avait fait valoir que les documents en question concernaient le Conseil fédéral en tant qu'administration et non en tant qu'organe de décision. Selon lui, ces documents restaient donc soumis à cette loi.

Dans sa recommandation, le PFPDT a rappelé que la Chancellerie fédérale est responsable du traitement des dépenses qu'elle génère en tant qu'unité administrative centrale, ainsi que de celles générées par le Conseil fédéral en tant que service d'encadrement de ce dernier. Elle est donc également l'autorité compétente pour traiter la partie de la demande concernant le Conseil fédéral. Le PFPDT a examiné si, dans l'exercice de cette fonction, la Chancellerie fédérale relevait du champ d'application personnel de la loi sur la transparence (art. 2 al. 1 LTrans). La Chancellerie fédérale contestait cette affirmation, car il s'agissait selon elle d'informations relatives au Conseil fédéral (recommandation, n° 30).

Le PFPDT a souligné qu'il découle de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans (*a contrario*) que le Conseil fédéral, bien qu'il soit le chef de l'administration fédérale, n'en fait pas partie en tant qu'autorité indépendante et n'est donc pas soumis à la loi sur la transparence. Les actes de la Chancellerie fédérale sont couverts par cette exception au champ d'application lorsque celle-ci agit directement en tant qu'état-major du collège fédéral. En revanche, lorsqu'elle agit en tant qu'unité administrative centrale, elle remplit les tâches d'exécution qui lui ont été attribuées en tant qu'autorité par l'ordre juridique et est alors soumise à la loi sur la transparence. Les tâches de la Chancellerie fédérale sont énumérées aux art. 30 à 34 LOGA et dans l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1) (recommandation, n° 32).

Ainsi, en résumé, si la Chancellerie fédérale n'intervient pas en tant qu'organe de conseil et d'assistance du Conseil fédéral selon l'art. 32 LOGA (cf. consid. 5.2 *infra*), elle n'est pas soumise à la LTrans, même si elle détient les documents. Dans le cas d'espèce, le Tribunal de céans ne peut pas tirer davantage d'éléments de cette recommandation, puisqu'il ne dispose pas des documents qui en étaient l'objet. Quoi qu'il en soit, comme on le verra plus loin (cf. consid. 6 ss *infra*), cette recommandation n'apporte aucun élément en faveur de la thèse de la Chancellerie fédérale, dans la mesure où la gestion de la cave ne relève pas des tâches inhérentes à l'activité collégiale ou politique du Conseil fédéral.

**4.3** Dans sa réponse du 6 mars 2025, l'autorité inférieure se réfère à un avis de droit établi le 17 juin 2013 par le Professeur Rainer J. Schweizer, en collaboration avec Severin Bischof, et qui lui était destiné. Le Tribunal de céans précise qu'une version de cet avis de droit, avec le nom de la requérante caviardé, est librement accessible sur Internet (cf. <<https://www.aramis.admin.ch/Default?DocumentID=47382>>, consulté le 21 juillet 2025). Il peut donc être repris et discuté dans le cadre du présent arrêt. Cet avis de droit examinait la question suivante. Une requérante avait demandé à la Chancellerie fédérale de lui communiquer une liste des présidents de la Confédération, des organisations et des offices, ainsi que de toutes les autres personnes ayant reçu des vœux de Noël et/ou de Nouvel An de la part des présidents de la Confédération pour les années 2002 à 2012. Elle demandait le nom, la fonction et le pays de la personne saluée.

Dans leur avis de droit, les auteurs précités ont relevé que la question de savoir si un conseiller fédéral ou une conseillère fédérale est soumis à la LTrans dépend du fait qu'il ou elle agit en tant que chef de l'administration ou en tant que membre du Conseil fédéral dans son ensemble (avis de droit, n° 11). La question se pose de savoir si, en envoyant des cartes de Noël et de Nouvel An, le président de la Confédération exerce une tâche de l'administration fédérale, une tâche du Conseil fédéral (en tant que collègue ou dans sa fonction de président), ou s'il agit à titre purement personnel (par exemple pour entretenir des relations avec des amis politiques). Le principe de la transparence ne s'applique que si le président ou la présidente de la Confédération agit en tant que chef de l'administration (avis de droit, n° 11 et la réf. cit.). L'envoi de cartes de Noël ou de Nouvel An par la présidente de la Confédération permet d'entretenir les relations, de cultiver de bonnes relations de voisinage, mais aussi de préserver l'image de la Suisse. La représentation du Conseil fédéral en

Suisse et à l'étranger est une tâche classique du président de la Confédération (art. 28 LOGA ; voir aussi l'art. 184 al. 1 Cst.). Il s'agit, par exemple, de discours lors d'occasions spéciales et solennelles, comme la fête nationale ou le Nouvel An, mais aussi de réceptions officielles, de visites de gouvernements étrangers ou de funérailles de chefs d'Etat de pays particulièrement proches (avis de droit, n° 11 et les réf. cit.). L'envoi de cartes de Noël et de Nouvel An par le président de la Confédération relève de cette catégorie d'actes de représentation. Il ne s'agit donc pas, en principe, d'une tâche administrative soumise au principe de transparence, mais d'une activité gouvernementale. Le champ d'application personnel de la LTrans n'est donc, en principe, pas applicable. Sont toutefois réservés les actes dans l'intérêt spécifique de l'administration fédérale, ce qui n'est que rarement le cas pour de telles tâches de représentation.

## **5.**

**5.1** Le conseil fédéral est l'autorité directoriale et suprême de la Confédération (art. 174 Cst.). Il dirige par ailleurs l'administration fédérale, assure l'organisation rationnelle de celle-ci et veille à la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées (art. 178 al. 1 Cst.). Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat (art. 180 al. 1 Cst.). Il est également chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale ; il représente la Suisse à l'étranger (art. 184 al. 1 Cst.).

L'art. 12 al. 1 LOGA dispose par ailleurs que le Conseil fédéral prend ses décisions en tant qu'autorité collégiale. Les affaires que le Conseil fédéral doit trancher sont soumises aux membres du Conseil fédéral pour corapport (art. 15 al. 1 LOGA). Les délibérations du Conseil fédéral ainsi que la procédure définie à l'art. 15 LOGA ne sont pas publiques (art. 21 LOGA).

**5.2** La Chancellerie fédérale est l'état-major du Conseil fédéral. Elle est dirigée par le chancelier ou la chancelière de la Confédération (art. 179 Cst.). L'administration fédérale est subordonnée au Conseil fédéral. Elle se compose des départements et de la Chancellerie fédérale (art. 2 al. 1 LOGA).

Par ailleurs, le chancelier de la Confédération (let. a) assiste le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'accomplissement de leurs tâches, et (let. b) accomplit à l'égard de l'Assemblée fédérale les tâches qui lui incombent en vertu de la constitution et de la loi (art. 30 al. 2 LOGA).

Le chancelier de la Confédération dirige la Chancellerie fédérale, au même titre qu'un conseiller fédéral dirige son département (art. 31 al. 1 LOGA).

Sous le titre « Conseils et assistance », l'art. 32 LOGA a la teneur suivante :

« Le chancelier de la Confédération :

- a. conseille et assiste le président de la Confédération et le Conseil fédéral dans la planification et la coordination des affaires gouvernementales ;
- b. élabore pour le président de la Confédération le programme de travail et la planification des affaires du Conseil fédéral et en surveille l'exécution ;
- c. participe à la préparation des délibérations et aux séances du Conseil fédéral; il est responsable de l'établissement du procès-verbal et de la mise au net des décisions du Conseil fédéral ;
- c<sup>bis</sup>. surveille, pour le compte du Conseil fédéral, l'état des affaires de ce dernier et des mandats qu'il reçoit de l'Assemblée fédérale, ainsi que leur compatibilité matérielle avec le programme de la législature, les objectifs annuels du Conseil fédéral et d'autres programmes de planification de la Confédération et peut soumettre des propositions au Conseil fédéral en cas de nouveaux développements ;
- c<sup>ter</sup>. veille à ce qu'une analyse continue et à long terme de la situation et du contexte soit établie et en rend régulièrement compte au Conseil fédéral ;
- d. élabore notamment, en étroite collaboration avec les départements, le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les grandes lignes de la politique gouvernementale et le rapport annuel du Conseil fédéral sur sa gestion ;
- e. conseille le président de la Confédération et le Conseil fédéral sur la direction générale de l'administration et collabore à la surveillance de celle-ci ;
- f. assiste le Conseil fédéral dans ses rapports avec l'Assemblée fédérale ;
- g. conseille et soutient le Conseil fédéral en vue de détecter à temps les situations susceptibles d'aboutir à une crise et de gérer les crises effectives. »

Les objectifs et fonctions essentiels de la Chancellerie fédérale sont également définis à l'art. 1 de l'ordonnance du 29 octobre 2008 sur

l'organisation de la Chancellerie fédérale (Org ChF, RS 172.210.10). La Chancellerie fédérale est l'état-major du gouvernement et joue un rôle charnière entre le gouvernement, l'administration, l'Assemblée fédérale et le public (art. 1 al. 1 Org ChF). Il est difficile de synthétiser et de systématiser les diverses tâches de la Chancellerie, qui fonctionne comme « un couteau suisse institutionnel » (cf. MATTHIEU CARREL, in : Martenet/Dubey [édit.], Commentaire romand, Constitution fédérale, Bâle 2021, n° 13 ad art. 179 Cst.).

## 6.

Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans, estimant que tous les documents demandés relatifs à la cave à vin du Conseil fédéral entrent dans le champ d'application de cette loi.

### 6.1

**6.1.1** Le recourant souligne que les questions relatives à la cave à vin du Conseil fédéral (achat et gestion des vins, budget) ne relèvent pas des attributions d'aide et d'appui de l'autorité inférieure à la gouvernance de la Confédération par le Conseil fédéral. La gestion de cette cave ne relève ni de son activité exécutive ni de considérations politiques. Il ajoute que l'autorité inférieure ne prétend d'ailleurs pas que la gestion de la cave à vin ferait l'objet de discussions et de décisions collégiales du Conseil fédéral, c'est-à-dire prises par le Conseil fédéral dans son ensemble. Or, selon lui, seule l'activité collégiale du Conseil fédéral est couverte par l'inapplicabilité de la LTrans à ce dernier. Par ailleurs, il souligne que la cave à vin du Conseil fédéral n'est pas uniquement à la disposition du Conseil fédéral dans son ensemble, mais également à celle des chefs de département individuellement et du chancelier. Selon lui, ce dernier élément plaide également contre une exclusion de la cave à vin du champ d'application de la LTrans.

**6.1.2** De son côté, l'autorité inférieure estime que le cas d'espèce est identique à celui qui a été tranché par le PFPDT dans sa recommandation du 6 décembre 2016. Selon elle, il s'agit de vins du Conseil fédéral, qui ne sont bien sûr pas gérés par le Conseil fédéral lui-même, mais par l'administration. Elle ajoute que, concernant le champ d'application de la LTrans, « c'est l'*information* contenue dans le document et non la personne qui gère cette information qui détermine l'applicabilité de la LTrans » (réponse, n° 38). Elle précise également qu'elle n'a jamais prétendu que la cave à vin du Conseil fédéral faisait l'objet de discussions et de décisions collégiales de la part de ce dernier. Selon elle, il ne s'agit pas du processus décisionnel du Conseil fédéral, qui est lui-même protégé par la LTrans et

dont les documents officiels sont exclus du droit d'accès en vertu de l'art. 8 al. 1 LTrans. Elle fait valoir que le Conseil fédéral, en tant que collège, n'est pas soumis à cette loi. Si le législateur avait voulu exclure uniquement la procédure de co-rapport du principe de transparence, mais pas les autres informations du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, il aurait prévu uniquement l'art. 8 al. 1 LTrans. Or, avec l'art. 2 al. 1 let. a LTrans, il a exclu le Conseil fédéral en tant qu'autorité du champ d'application à raison de la personne de la loi, et a ainsi créé un cercle plus large d'informations qui ne sont pas couvertes par celle-ci.

L'autorité inférieure souligne également que le but de la LTrans est de renforcer la publicité de l'administration, et non celle du Conseil fédéral ou du Parlement. Selon elle, divulguer le contenu de la cave à vin du Conseil fédéral n'a rien à voir avec l'activité administrative (réponse, n° 43). Elle ajoute que la LTrans prévoit que les informations relevant de la « *sphère de l'administration* » doivent être rendues accessibles dans le cadre des limites légales. En revanche, toujours selon elle, la LTrans ne vise pas à rendre accessibles les informations relevant de la « *sphère du Conseil fédéral* », même si elles ne font pas partie du processus décisionnel de cette institution et donc de la procédure de co-rapport au sens de l'art. 8 al. 1 LTrans. Elle indique que le législateur a exclu le Conseil fédéral en tant qu'institution à l'art. 2 al. 1 let. a LTrans, et a donc exclu tous les aspects de l'activité gouvernementale. Enfin, elle souligne que « gouverner, c'est décider, mais pas seulement ». Selon elle, recevoir des invités à l'heure de l'apéritif ou envoyer des cartes de Noël sont des activités exécutives exclues de la LTrans (réponse, n° 47, qui se réfère à l'avis de droit établi par Schweizer et Bischof, n° 26). De telles activités sont des activités exécutives et, contrairement aux activités administratives, elles ne sont pas soumises à la LTrans.

**6.1.3** Dans sa recommandation du 8 novembre 2024, le PFPDT a recommandé d'accorder l'accès aux documents concernés. Il a estimé, en substance, que les documents n° 1 et 2 avaient été établis par l'autorité inférieure dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches et ne concernaient pas l'activité du Conseil fédéral (recommandation, n° 19 et 20). Concernant le document n° 3, il s'agit d'une communication de la direction de l'OFAG à l'attention des comités de direction de l'autorité inférieure et de tous les départements. Selon lui, il s'agit d'un document de nature technique et organisationnelle destiné à assurer une pratique uniforme, pour la gestion de la cave et le contrôle des processus au sein des départements et de l'autorité inférieure. Le contenu de ce document ne concerne en rien les tâches de gouvernance du Conseil fédéral en tant

qu'autorité collégiale (recommandation, n° 22). Enfin, en ce qui concerne le document n° 4, à savoir le budget de la cave du Conseil fédéral pour les années 2019 à 2023, le PFPDT a retenu qu'il s'agissait d'informations relatives à une tâche clairement attribuée à l'OFAG, et non à une tâche de gouvernance du Conseil fédéral (recommandation, n° 23).

## 6.2

**6.2.1** En l'espèce, le Tribunal de céans n'est pas en mesure de suivre le raisonnement de l'autorité inférieure sur plusieurs points.

Premièrement, l'autorité inférieure ne peut tirer aucune conclusion de l'avis de droit auquel elle se réfère pour trancher la question en l'espèce (cf. consid. 4.3 *supra*). La situation mentionnée dans cet avis de droit n'est pas comparable à la présente affaire. En vertu de l'exception prévue à l'art. 2 al. 1 let. a LTrans (*a contrario*), il est évident qu'un requérant ne saurait avoir accès à un document indiquant à qui le Conseil fédéral adresse ses vœux de Noël ou du Nouvel An. Dans ce cas, le Conseil fédéral agit en tant qu'organe du gouvernement et n'est donc pas soumis au champ d'application de la LTrans. Il en irait de même pour une requête portant sur des documents contenant des informations permettant de savoir qui est invité aux réceptions officielles organisées par le Conseil fédéral ou quels vins y sont servis. De telles informations relèvent de la sphère d'activité gouvernementale du Conseil fédéral et doivent être exclues du champ d'application de la loi à raison de la personne (art. 2 al. 1 let. a LTrans *a contrario*). La question est différente en ce qui concerne les documents contenant des informations relatives à la gestion de la cave à vin du Conseil fédéral.

On rappellera que les documents n° 1 et 2 ont été établis par l'autorité inférieure, tandis que les documents n° 3 et 4 émanent de l'OFAG.

En ce qui concerne les documents n° 1 et 2, il convient de déterminer si l'autorité inférieure a agi en tant qu'état-major du Conseil fédéral ou en tant qu'unité administrative centrale lors de leur établissement. Dans le premier cas, elle ne serait pas soumise à la LTrans, alors que dans le second, elle le serait, la Chancellerie fédérale faisant partie de l'administration fédérale (art. 2 al. 1 LOGA). Comme la Chancellerie fédérale joue un rôle charnière entre le gouvernement et l'administration, cette délimitation n'est pas évidente. Il convient donc d'examiner les documents en question à la lumière des tâches et des fonctions particulières que la Constitution fédérale et la loi attribuent à l'autorité inférieure (cf. consid. 5.2 *supra*).

**6.2.2** Concernant le document n° 1, on peut relever ce qui suit. Il s'agit d'un courrier du 17 mai 2019 établi par le service « Personal und Ressourcen » de l'autorité inférieure et adressé à l'OFAG. Il s'agit en substance d'une réponse de l'autorité inférieure à une précédente lettre de l'OFAG concernant l'application du Règlement sur les dépenses de l'Office fédéral du personnel (OFPER) lors des commandes à la cave du Conseil fédéral. Comme l'a souligné à juste titre le PFPDT, il s'agit d'un document de nature technique concernant les conditions d'application de dispositions juridiques. A la lecture de ce document et en tenant compte de son auteur et de son destinataire, rien ne permet d'aboutir à la conclusion que l'autorité inférieure agit ici dans le cadre de ses tâches en tant qu'état-major du Conseil fédéral. A tout le moins, l'autorité inférieure ne l'a pas démontré. Le Tribunal de céans est au contraire d'avis que l'autorité inférieure intervient ici dans l'exécution de ses tâches en tant qu'unité administrative centrale. Ces tâches ne relèvent pas de manière évidente de la sphère du Conseil fédéral.

Il découle de ce qui précède que le document en question, établi par l'autorité inférieure, relève du champ d'application personnel de la LTrans et constitue un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Le recours doit donc être admis sur ce point.

**6.2.3** Le document n° 2 contient la liste des vins (état au 7 décembre 2023), avec pour chacun d'entre eux le nom, l'année de production, le producteur et le cépage. L'autorité inférieure est mentionnée dans l'entête du document, ce qui semble indiquer qu'elle est responsable de la mise à jour de la liste. Comme pour le précédent document, il s'agit d'un document de l'autorité inférieure. Il convient donc de se demander si l'autorité inférieure gère cette liste en tant qu'état-major du Conseil fédéral ou dans le cadre de ses tâches d'unité de l'administration centrale. Comme on le verra ci-dessus, plusieurs éléments plaident en faveur d'une gestion de cette liste par l'autorité inférieure dans le cadre de ses tâches d'unité de l'administration centrale, et non en tant qu'état-major du Conseil fédéral.

Tout d'abord, la gestion de la cave à vin ne fait pas partie des tâches de l'autorité inférieure, en tant qu'état-major du Conseil fédéral, énumérées à l'art. 32 LOGA. Il n'apparaît en effet pas que cette tâche puisse être comprise dans le conseil et l'assistance que le chancelier de la Confédération doit fournir au président de la Confédération et au Conseil fédéral pour « la planification et la coordination des affaires gouvernementales » (art. 32 let. a LOGA).

D'autre part, il ressort du dossier que le budget annuel alloué à la cave à vin du Conseil fédéral fait partie des charges de fonctionnement (enveloppe budgétaire) de l'OFAG (courriel du 18 décembre 2023 d'une collaboratrice du Département de l'économie, de la Formation et de la recherche [DEFR] à un collaborateur de la Chancellerie fédérale ; voir aussi le document de l'Administration fédérale des finances, Budget 2025 avec plan intégré des tâches et des finances 2026-2028 des unités administratives, 7 DEFR, Tome 2, p. 54). Si l'autorité inférieure est responsable de la mise à jour de la liste des vins de la cave du Conseil fédéral, l'achat des vins relève de la compétence de l'OFAG. Or, selon le Tribunal de céans, il ne fait aucun doute que la LTrans s'applique à l'OFAG (art. 2 al. 1 let. a LTrans).

Il en résulte que le document n° 2, établi par l'autorité inférieure, relève du champ d'application personnel de la LTrans et constitue un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Le recours doit également être admis sur ce point.

**6.2.4** Le document n° 3 est une communication (« Mitteilung ») du 23 août 2019 de la direction de l'OFAG à l'attention des directions de la Chancellerie fédérale et de tous les départements. Sans entrer dans le détail de son contenu, qui fait l'objet de la présente procédure de recours, ce document contient des informations sur les procédures et les obligations en matière de documentation pour les commandes passées auprès de la cave à vin du Conseil fédéral. On y apprend notamment qui est autorisé à utiliser les produits de la cave, comment les vins sont sélectionnés et qui les commande. Il en ressort également que l'OFAG est compétent pour sélectionner et acheter les vins. Comme l'a relevé le PFPDT, il s'agit d'un document de nature technique et organisationnelle destiné à assurer une pratique uniforme, pour la gestion de la cave et le contrôle des processus au sein des départements et de la Chancellerie fédérale.

Force est de constater que le lien entre ce document et l'activité exécutive du Conseil fédéral est pour le moins ténu, voire inexistant. L'argument de l'autorité inférieure selon lequel ce document relèverait de la sphère du Conseil fédéral est contredit par l'examen du document lui-même. Il émane en effet de l'OFAG, qui fait partie de l'administration fédérale (art. 2 al. 1 let. a LTrans). L'examen de son contenu permet également d'écarter tout lien avec l'activité exécutive du Conseil fédéral. Au contraire, il ressort de son contenu que les informations qu'il contient relèvent de la sphère de l'OFAG. Ce dernier est en effet compétent pour la sélection et l'achat des vins, ainsi que pour la surveillance et le contrôle de l'inventaire. Il s'agit

manifestement d'une tâche administrative relevant des compétences de l'OFAG. Pour rappel, la loi sur la transparence vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration (cf. consid. 4.1 *supra*).

Il en résulte que l'autorité inférieure a considéré à tort que le document n° 3, établi par l'OFAG, ne relevait pas du champ d'application personnel de la LTrans. Le recours est donc également admis sur ce point.

Cette conclusion amène à se demander si l'autorité inférieure était compétente pour traiter cette requête, dès lors qu'il s'agit d'un document établi par l'OFAG.

L'art. 10 al. 1 LTrans précise que la demande d'accès à des documents officiels est adressée à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus en tant que destinataire principal de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la présente loi. Selon l'art. 11 al. 2 de l'ordonnance du 24 mai 2006 sur le principe de la transparence dans l'administration (OTrans, RS 152.31), lorsque la demande d'accès porte sur plusieurs documents qui concernent la même affaire et qui ont été établis ou reçus par différentes autorités soumises à la loi sur la transparence, l'autorité en charge de l'affaire est compétente pour prendre position.

En l'espèce, les documents concernaient bien une même affaire, de sorte que l'autorité inférieure était bien compétente au sens de cette disposition pour décider de l'accès à l'ensemble des documents demandés.

Il convient également d'ajouter ce qui suit. Selon l'art. 5 al. 1 let. b LTrans, il n'est pas nécessaire que l'entité requise ait produit le document sollicité, dans lequel l'information est contenue, mais que celui-ci se trouve effectivement en sa possession (cf. JOSÉPHINE BOILLAT/STÉPHANE WERLY, Commentaire de l'art. 5 LTrans, in : Gurtner/Cottier/Stoffel [édit.], Commentaire en ligne de la LTrans, version du 4 juin 2025, <<https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bgoe5>> [consulté le 29 juillet 2025], n° 15). En l'occurrence, le document en question est bien en possession de l'autorité inférieure, ce qui n'est par ailleurs pas contesté. L'autorité inférieure était donc également compétente à ce titre.

Ce constat s'applique également au document n° 4, qui sera examiné au considérant suivant.

**6.2.5** Le document n° 4 est un courriel d'une collaboratrice de l'OFAG à l'intention d'un collaborateur de l'autorité inférieure, envoyé à la demande de ce dernier dans le cadre de l'ouverture de la procédure de médiation concernant les documents demandés. Il précise qu'il s'agit des cinq derniers budgets annuels consacrés à l'achat de vins, d'eau minérale, de bière, etc., et qu'il n'existe pas de budget consacré uniquement au vin.

Comme indiqué au considérant 6.2.4 ci-dessus, ce document a été établi par l'OFAG, qui relève du champ d'application à raison de la personne de la loi sur la transparence en tant qu'administration fédérale (art. 2 al. 1 let. a LTrans). D'autre part, les informations contenues dans ce document ne relèvent ni de la sphère du Conseil fédéral ni de ses tâches de gouvernance. Au contraire, il apparaît que le budget en question relève de la compétence de l'OFAG.

Il découle de ce qui précède que ce document établi par l'OFAG relève du champ d'application personnel de la LTrans et constitue un document officiel au sens de l'art. 5 LTrans. Le recours doit donc être admis sur ce point. En ce qui concerne le traitement de ce document par l'autorité inférieure, il convient de se référer à ce qui a déjà été dit concernant le document n° 3 (cf. consid. 6.2.4 *supra*).

**6.3** En résumé, tous les documents demandés relatifs à la cave à vin du Conseil fédéral entrent dans le champ d'application à raison de la personne de la loi sur la transparence.

C'est donc à bon droit que le recourant s'est plaint d'une violation de l'art. 2 al. 1 let. a LTrans. Le recours est donc admis et la décision de l'autorité inférieure est annulée.

## 7.

Comme relevé précédemment, les documents n° 1 à 4 sont bien des documents officiels au sens de l'art. 5 LTrans, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté.

L'autorité inférieure n'a par ailleurs soulevé aucune exception au droit d'accès à ces documents au sens des 7 al. 1 et 8 LTrans. Dans sa recommandation du 8 novembre 2024, le PFPDT a indiqué ne pas avoir constaté d'exception évidente (cf. recommandation, n° 19, 20, 22 et 23). Le Tribunal de céans n'en voit pas non plus.

**8.**

Les documents auxquels le recourant demande l'accès contiennent des données personnelles de tiers. Les art. 7 al. 2, 9 et 11 LTrans sont notamment applicables dans ce contexte. Le document n° 2 contient notamment la liste des producteurs de vin ainsi qu'un numéro de téléphone de la Chancellerie fédérale, tandis que les documents n° 1, 3 et 4 contiennent des informations sur des employés de l'administration fédérale (noms, fonctions, numéros de téléphone et adresses e-mail).

Il convient tout d'abord d'examiner la question de l'accès du recourant aux informations concernant les producteurs figurant sur le document n° 2 (cf. consid. 9 *infra*), puis celle des informations relatives aux employés de l'administration fédérale figurant sur les quatre documents (cf. consid. 10 *infra*).

**9.****9.1**

**9.1.1** Le recourant estime que les données personnelles relatives à la provenance des vins achetés ne justifient ni un refus d'accès ni même une consultation des producteurs concernés. Il ajoute qu'il ne voit pas en quoi ces producteurs pourraient subir un dommage sérieux en cas d'accès et se réfère à la recommandation du PFPDT (recommandation, n° 25). Il souligne également qu'un producteur au moins a publié sur son site Internet qu'un de ses vins faisait partie de la cave du Conseil fédéral. Selon lui, une pesée des intérêts préliminaires justifie donc de renoncer à une consultation qui serait sans doute disproportionnée et chronophage.

**9.1.2** De son côté, l'autorité inférieure ne se prononce pas sur la question, puisqu'elle estime que les documents officiels ne sont pas couverts par le champ d'application de la LTrans à raison de la personne (réponse, n° 59).

**9.1.3** Dans sa recommandation, le PFPDT souligne que le document n° 2 contient la liste des producteurs de vin, c'est-à-dire des données concernant des personnes morales. Il ajoute que, comme le demandeur demande explicitement l'accès à ces informations, il n'est pas possible de les anonymiser au sens de l'art. 9 al. 1 LTrans. L'accès à ces données doit donc être analysé en application de l'art. 9 al. 2 LTrans, en relation avec l'art. 57s al. 4 LOGA, ce qui implique une pesée des intérêts. Le PFPDT relève d'abord que les données concernées ne constituent pas des données sensibles au sens de l'art. 57r al. 2 LOGA. Il précise ensuite que, selon la jurisprudence, le besoin de protection des données personnelles est naturellement moins important pour les personnes morales que pour

les personnes physiques (il se réfère à l'arrêt du TAF A-7874/2015 du 15 juin 2016 consid. 9.6.2). Il indique également, en se référant à plusieurs sites Internet, que le contenu de la cave du Conseil fédéral fait régulièrement l'objet d'articles dans les médias. Il estime par ailleurs que les producteurs concernés tirent un avantage financier de la vente de vin et qu'il ne voit pas comment ils pourraient subir un préjudice sérieux à la suite de la publication des informations demandées. Il en conclut donc que l'intérêt public semble prépondérant et que l'accès à ces données doit être accordé, le cas échéant, à l'issue d'une consultation des producteurs de vin concernés. Concernant ce dernier point, il souligne encore que la jurisprudence prévoit la possibilité de renoncer à la consultation si les deux conditions suivantes sont remplies : (1) une pesée des intérêts préliminaire suffisamment claire en faveur de la publication, au point que l'on ne pourrait pas sérieusement s'attendre à la découverte d'intérêts privés ignorés susceptibles de conduire à une conclusion différente ; et (2) le caractère disproportionné de la mise en œuvre de la consultation, en raison notamment d'une charge de travail excessive (recommandation, n° 26, qui cite l'arrêt du TF 1C\_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 6.2 et 6.3, ainsi que l'ATF 142 II 340 consid. 4.4.6 s. [recte : 4.6.4 s.]).

## 9.2

**9.2.1** La loi sur la transparence prévoit une exception au principe de la transparence, selon laquelle il faut procéder à une pondération des intérêts publics et privés antagonistes. Selon l'art. 7 al. 2 LTrans, le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès au document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.

Selon l'art. 9 al. 1 LTrans, les documents officiels contenant des données personnelles ou des données concernant des personnes morales doivent être si possible rendus anonymes avant qu'ils ne soient consultés. L'alinéa 2 de cette disposition dispose que lorsque la demande d'accès porte sur des documents officiels qui ne peuvent pas être rendus anonymes, l'art. 36 de la loi fédérale sur 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) est applicable pour les données personnelles et l'art. 57s LOGA pour les données concernant des personnes morales. L'art. 57s al. 4 LOGA prévoit que les organes fédéraux peuvent communiquer d'office des données concernant des personnes morales dans le cadre de l'information officielle du public, ou en vertu de la loi sur la transparence, si les conditions suivantes sont réunies : (let. a) les données sont en rapport avec l'accomplissement de tâches publiques ; (let. b) la communication répond à un intérêt public prépondérant.

L'art. 11 al. 1 LTrans dispose que lorsque l'autorité envisage d'accorder l'accès à un document officiel dont la consultation est susceptible de porter atteinte à la sphère privée de tiers, elle consulte les tiers concernés et les invite à se prononcer dans un délai de dix jours.

**9.2.2** Le Tribunal fédéral a précisé que, même si la loi sur la transparence ne prévoit pas expressément d'exception à la consultation, le droit d'être entendu ne peut avoir un caractère absolu pour des raisons systématiques et téléologiques. Le droit d'être entendu est également soumis à une réserve de mise en œuvre, comme l'a déjà souligné le Conseil fédéral dans son message relatif à la loi sur la transparence (cf. message LTrans, FF 2003 1807, 1858 [l'autorité « entend si possible la personne concernée »]), ce qui est également confirmé par la doctrine. Il est toutefois souligné à juste titre que la renonciation à la consultation doit rester l'exception (cf. arrêt du TF 1C\_50/2015 précité consid. 6.2 et les réf. cit. ; voir aussi JÜRIG SCHNEIDER/FLORIAN ROTH, in : Vasella/Blechta [édit.], BSK BGÖ 2024, 4<sup>e</sup> éd., n° 7 ad art. 11 LTrans). Le droit d'être entendu repose sur un droit fondamental correspondant (art. 29 al. 2 Cst.), de nature formelle, qui doit donc être garanti indépendamment de la situation juridique matérielle. La renonciation à la consultation n'est donc envisageable qu'à titre exceptionnel et doit être dûment justifiée (cf. arrêt du TF 1C\_50/2015 précité consid. 6.2).

**9.2.3** En application de la loi sur la transparence, l'octroi de l'accès à un document officiel contenant des données personnelles de tiers doit donc faire l'objet d'une procédure en plusieurs étapes. Dans un premier temps, il convient d'examiner, sur la base d'une pesée des intérêts en présence, qui est en principe préliminaire, si la publication du document peut être envisagée ou si elle est d'emblée exclue en raison d'intérêts publics ou privés prépondérants. Si les intérêts s'opposant à la publication l'emportent dans ce contexte, la question est close. Si, en revanche, la possibilité d'accorder l'accès est envisagée, les tiers concernés doivent en règle générale être entendus, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir la possibilité de faire valoir leurs intérêts s'opposant à la publication ou de démontrer que, contrairement à l'évaluation préliminaire des autorités, leurs intérêts privés l'emportent sur ceux justifiant la publication. Sur la base de ces avis, il convient de procéder à la pesée définitive des intérêts et de prendre la décision finale quant à l'octroi de l'accès au document en question (cf. arrêt du TF 1C\_50/2015 précité consid. 6.3).

Comme relevé au considérant 9.1.3 *in fine*, il est possible à titre exceptionnel de déroger à l'obligation de consultation, à deux conditions.

Premièrement, la pesée préliminaire des intérêts doit clairement pencher en faveur de la publication, au point qu'il n'y a pas lieu de s'attendre sérieusement à ce que des intérêts privés non encore identifiés puissent conduire à un autre résultat. Deuxièmement, l'exercice du droit de consultation doit apparaître disproportionné, notamment parce qu'il entraînerait une charge excessive ou parce qu'il serait en conflit insoluble avec l'objectif fondamental de la loi sur la transparence, qui est de garantir la transparence de l'activité administrative (cf. arrêt du TF 1C\_50/2015 précité consid. 6.3).

**9.2.4** Le Tribunal fédéral a renoncé à imposer la consultation prévue à l'art. 11 al. 1 LTrans concernant les données personnelles des quarante fournisseurs de la Confédération les plus importants, selon le montant des commandes qui leur ont été passées en 2011 (cf. arrêt du TF 1C\_50/2015 précité). Il a renoncé à cette consultation, car dans les circonstances de cette affaire, il ne voyait pas quels arguments supplémentaires les fournisseurs auraient pu soulever s'ils avaient été consultés. Il n'était pas envisageable de prévoir sérieusement l'existence d'intérêts privés non encore identifiés et susceptibles de conduire à un résultat différent de celui de la pesée préalable des intérêts. De plus, la consultation des quarante fournisseurs aurait été laborieuse et compliquée.

Dans une autre affaire concernant l'identité des experts dont les rapports ont été produits à l'appui d'une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament, le Tribunal a retenu ce qui suit (cf. ATF 142 II 340 consid. 4.6.8). D'une part, il a relevé que seuls trois experts devaient être consultés, ce qui ne semblait pas rendre la procédure particulièrement laborieuse ou compliquée. D'autre part, à la différence de l'arrêt du TF 1C\_50/2015 précité, il a jugé qu'il n'était pas possible d'exclure avec une certitude suffisante que les experts concernés ne puissent pas soulever d'objections supplémentaires et importantes s'ils étaient consultés.

### **9.3**

**9.3.1** En l'espèce, le Tribunal de céans relève au préalable que le document n° 2 contient des noms de producteurs qui sont tantôt des personnes physiques, tantôt des personnes morales. Il ne s'agit cependant en aucun cas de données sensibles (art. 5 let. c LPD pour les personnes physiques et art. 57r al. 2 LOGA pour les personnes morales). Le Tribunal estime également qu'il n'est pas possible d'anonymiser ces informations au sens de l'art. 9 LTrans, car cela occulterait précisément les indications auxquelles le recourant demande l'accès. En effet, l'identification des

produits, comme les vins, se fait en grande partie par le biais de leurs producteurs. Une telle anonymisation équivaudrait donc, d'un point de vue matériel, à un refus de la demande d'accès (cf. arrêt du TF 1C\_74/2015 du 2 décembre 2015 consid. 3).

**9.3.2** Il convient ensuite d'examiner, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, si la publication du document peut être envisagée ou si elle est d'emblée exclue en raison d'intérêts publics ou privés prépondérants (cf. consid. 9.2.3 *supra*). A cet égard, il convient de relever ce qui suit.

Les producteurs concernés ont très vraisemblablement tous un site Internet sur lequel ils présentent et vendent leurs vins. Comme l'a indiqué le PFPDT dans sa recommandation, au moins un producteur mentionne sur son site Internet qu'il a eu l'honneur de réapprovisionner la cave du Conseil fédéral et que son vin sera servi lors des prochaines réceptions (cf. B.\_\_\_\_\_, <\*\*\*> ; <\*\*\*>, consultés le 22 juillet 2025). Certaines informations sont donc déjà connues du public.

Force est de constater que la divulgation des noms des producteurs, demandée par le recourant, ne semble pas susceptible de porter atteinte à leur sphère privée, à leur réputation professionnelle, à leur renommée ou à d'autres aspects de leur situation professionnelle. Au contraire, on peut même supposer qu'ils ont intérêt, dans le cadre de leur activité professionnelle et pour promouvoir leur produit, à ce que le public sache que leurs vins se trouvent dans la cave à vin du Conseil fédéral. Comme mentionné précédemment, l'un d'entre eux a même décidé d'en faire mention expresse sur son site Internet, sans qu'il ne soit exclu que d'autres l'aient également fait. Il convient de rappeler encore que le document en question ne contient aucune information sensible.

Ainsi, après une pesée préliminaire des intérêts, l'intérêt public à l'octroi de l'accès, qui répond à l'exigence de transparence et vise notamment à contrôler l'activité administrative (art. 1 LTrans), l'emporte sur les intérêts privés ou professionnels connus ou reconnaissables des producteurs concernés.

**9.3.3** Il convient ensuite d'examiner s'il est possible, à titre exceptionnel et selon les conditions prévues par la jurisprudence du Tribunal fédéral, de renoncer à la consultation des producteurs concernés au sens de l'art. 11 LTrans (pour les conditions, cf. consid. 9.2.3 *supra*).

En ce qui concerne la question de l'octroi d'un éventuel droit d'être entendu, le Tribunal de céans ne voit pas quelles objections pertinentes les producteurs concernés pourraient soulever dans cette situation. Il n'y a pas lieu de s'attendre sérieusement à ce qu'il existe des intérêts privés non encore identifiés qui pourraient conduire à un autre résultat. Par ailleurs, une éventuelle procédure de consultation serait extrêmement fastidieuse, puisqu'il faudrait entendre une quarantaine de producteurs.

Il s'agit d'une situation particulière dans laquelle il convient, à titre exceptionnel, de renoncer à la consultation des tiers concernés (cf. consid. 9.2.3 *supra*).

On notera que la situation du cas d'espèce diffère de celle de l'ATF 142 II 340 et se rapproche davantage de l'arrêt du TF 1C\_50/2015 précité (cf. consid. 9.2.4 *supra*).

## **10.**

Il convient enfin d'examiner le sort des informations relatives aux employés de l'administration fédérale figurant sur les quatre documents demandés.

### **10.1**

**10.1.1** A l'appui de son recours, le recourant souligne que les documents auxquels il demande l'accès contiennent des données personnelles relatives à des membres de l'administration fédérale : nom, fonction, numéro de téléphone et adresse e-mail. Il indique accepter que ces données soient caviardées, précision qu'il a d'ailleurs expressément apportée dans les conclusions de son recours (ch. 4).

**10.1.2** De son côté, l'autorité inférieure ne se prononce pas sur cette question.

**10.1.3** Dans sa recommandation, le PFPDT relève que la protection prévue à l'art. 9 al. 1 LTrans ne vaut pas dans la même mesure pour les collaborateurs de l'administration publique. Il ajoute que, si ces personnes ont agi dans l'accomplissement d'une tâche publique, elles ne peuvent pas invoquer la protection de leur sphère privée de la même manière que des tiers privés. A cet égard, il se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt du TF 1C\_59/2020 du 20 novembre 2020 consid. 4.6). Le PFPDT indique également que les données personnelles des employés peuvent ainsi être rendues accessibles, à moins que le recourant n'y renonce expressément.

**10.2** En l'espèce, le Tribunal de céans est d'avis qu'il convient de caviarder les noms, les fonctions, les numéros de téléphone et les adresses de courrier électronique mentionnés dans les documents n° 1 à 4 avant de les transmettre au recourant, ce dernier ayant expressément renoncé à ces informations.

## **11.**

Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal administratif fédéral à admettre le recours, à annuler la décision de l'autorité inférieure et à lui ordonner de transmettre au recourant les quatre documents demandés, après caviardage des noms, fonctions, numéros de téléphone et adresses de courrier électronique des employés de l'administration fédérale y figurant, dès l'entrée en force du présent arrêt.

## **12.**

Demeure à trancher la question des frais et des dépens.

**12.1** Les frais de procédure, lesquels comprennent en règle générale l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours, sont mis dans le dispositif à la charge de la partie qui succombe ; si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (art. 63 al. 1 PA). L'autorité de recours impute, dans le dispositif, l'avance sur les frais de procédure correspondants et rembourse le surplus éventuel (cf. art. 1 ss, plus particulièrement art. 5 al. 3, de l'ordonnance du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative [RS 172.041.0]). En outre, aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure déboutée (cf. art. 63 al. 2 PA).

Par ailleurs, selon l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et particulièrement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. également art. 7 du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

**12.2** En l'occurrence, le recours est admis.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de CHF 1'500.-, versée par le recourant, lui sera restituée dès que le présent arrêt sera devenu définitif et exécutoire. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge de l'autorité inférieure (cf. consid. 12.1 *supra*).

Il convient par ailleurs d'allouer au recourant, qui a obtenu gain de cause, une indemnité à titre de dépens. A l'appui de son recours, le mandataire du recourant a indiqué évaluer son activité à ce stade de la procédure à un montant total arrondi de CHF 1'660.-, correspondant à cinq heures consacrées à l'examen du dossier, aux recherches et aux contacts avec le recourant, au tarif horaire de CHF 280.-, plus débours forfaitaires de 10 % et TVA de 8,1 %. Dans ses observations finales, il a indiqué que l'indemnité de dépens requise s'élève désormais à CHF 2'500.-, pour une activité évaluée à 7h30 au tarif horaire précité, plus débours forfaitaires de 10 % et TVA de 8,1 %. En l'occurrence, compte tenu de l'importance de l'affaire et du degré de difficulté de cette dernière, le Tribunal estime, conformément aux art. 8 ss FITAF, que l'allocation d'un montant global de CHF 2'000.- (y compris le supplément TVA selon l'art. 9 al. 1 let. c FITAF) apparaît équitable en l'espèce.

Partant, l'autorité inférieure versera au recourant un montant de CHF 2'000.-, à titre de dépens.

*(le dispositif est porté en page suivante)*

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis dans le sens des considérants.

**2.**

La décision entreprise est annulée et il est ordonné à l'autorité inférieure de transmettre au recourant les quatre documents demandés, après caviardage des noms, fonctions, numéros de téléphone et adresses de courrier électronique des employés de l'administration fédérale y figurant, dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de 1'500 francs, versée par le recourant, lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

**4.**

Un montant de 2'000 francs est alloué au recourant à titre de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

**5.**

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

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

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Jérôme Gurtner

**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 LTF). Ce délai ne court pas du 15 juillet au 15 août inclus (art. 46 al. 1 let. b LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)