



## **Arrêt du 7 octobre 2025**

---

Composition

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

---

Parties

**Nestlé Waters (Suisse) SA,**  
représentée par  
Maîtres Emmeline Filliez-Bonnard et Daniel Trajilovic,  
Penalex Avocats SA,  
recourante,  
contre

**A.\_\_\_\_\_**,  
Radio Télévision Suisse,  
représenté par  
Maître Ivan Zender,  
BKZ Étude d'Avocats & Notaire,  
intimé,

**Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires OSAV**,  
autorité inférieure.

---

Objet

Principe de la transparence ; décision du 7 mars 2025.

## **Faits :**

### **A.**

Selon un communiqué de presse du Ministère public du canton de Vaud du 25 juin 2025, lors d'un contrôle effectué le 25 mai 2020 par l'Office de la consommation de l'Etat de Vaud (ci-après : l'OFCO), l'utilisation d'un procédé de filtration sur charbon actif a été mise en évidence dans les installations d'Henniez, propriété de la société Nestlé Waters (Suisse) SA (ci-après : Nestlé Waters ou la Société).

### **B.**

Selon ce même communiqué, l'OFCO a recommandé à Nestlé Waters de demander une dérogation à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (ci-après : l'OSAV).

### **C.**

Le 16 décembre 2020, Nestlé Waters a déposé une demande de dérogation auprès de l'OSAV afin de régulariser l'utilisation de la filtration sur charbon actif.

### **D.**

Le 24 juin 2021, l'OSAV a rejeté la demande de Nestlé Waters, considérant que la législation sur les denrées alimentaires ne prévoyait pas de dérogation en la matière.

### **E.**

Des échanges ont ensuite eu lieu entre des représentants de la Société, de l'OSAV et de l'OFCO, puis une rencontre a été organisée le 5 novembre 2021 au siège de la Société, à Henniez (VD).

### **F.**

Le 18 novembre 2021, un collaborateur de l'OSAV a envoyé un courriel au Directeur général de la société pour lui demander s'il pouvait lui transmettre les diapositives de leur présentation du 5 novembre 2021 au format PDF, comme cela avait été convenu.

### **G.**

Le 13 décembre 2021, le Directeur général de la Société a envoyé un courriel à l'OSAV dans lequel il revenait sur la rencontre du 5 novembre 2021 et joignait un fichier PDF de la présentation. Il remerciait également l'OSAV pour le climat d'ouverture et de transparence qui avait prévalu lors des discussions. Concernant le document PDF remis, il soulignait qu'il avait « pu convaincre [sa] hiérarchie de partager en toute transparence et

totale confiance ce document avec certaines données sensibles », et demandait à l'OSAV de le traiter « avec la confidentialité requise pour qu'il reste uniquement entre [ses] mains ».

Dans les options d'envoi de ce courriel, celui-ci était classé dans la catégorie « Confidentiel ».

**H.**

Le 21 décembre 2021, l'OSAV a répondu au courrier électronique précité de la Société. Cette réponse contenait un résumé de la position des parties concernant la demande de dérogation déposée par la Société, ainsi que la suite de la procédure envisagée.

Dans les options d'envoi de ce courriel, celui-ci comportait également l'indication « Confidentiel » en allemand (« Vertraulichkeit : Vertraulich »).

**I.**

Le 14 février 2024, A.\_\_\_\_\_ (ci-après : le requérant), chercheur à la RTS Radio Télévision Suisse, a adressé à l'OSAV un courriel dans lequel il demandait l'accès aux documents suivants :

« L'ensemble du dossier (à notre connaissance, années 2020 et suivantes) qui concerne l'utilisation d'un filtrage à charbon actif par un producteur d'eau minérale.

Nous souhaitons notamment accéder aux échanges entre l'OFCO (VD) et l'OSAV et entre l'entreprise concernée et l'OSAV ».

Le requérant précisait encore que tous les documents pouvaient être anonymisés, à savoir le nom de l'entreprise et les données des personnes.

**J.**

Par courriel du 1<sup>er</sup> mars 2024, l'OSAV a informé la Société de cette demande d'accès et lui a imposé un délai pour prendre position. Il lui a également indiqué avoir « procédé au caviardage de toutes les données personnelles, ainsi que les informations pour lesquels (sic) [la Société] [avait] demandé la confidentialité selon l'art. 7 al. 1 let. h LTrans (cf. [le courriel de la Société] du 13 décembre 2021) ».

**K.**

Par courrier du 11 mars 2024, la Société a indiqué à l'OSAV que ses derniers contacts avec l'OFCO « sembl[ai]ent indiquer qu'une procédure concernant l'utilisation de filtres à charbon actif par [la] société [était] toujours ouverte », ce qui empêcherait l'accès aux documents en question.

Elle a par ailleurs relevé que la confidentialité qu'elle avait requise par courriel du 13 décembre 2021 « portait en réalité sur tout le document transmis et non sur les seuls passages que [l'OSAV avait] choisi de caviarder ».

**L.**

Par courriel du 12 mars 2024, l'OSAV a consulté l'OFCO qui a confirmé par courriel du même jour l'existence d'une procédure en cours à l'encontre de la Société.

**M.**

Le 30 mai 2024, une procédure de médiation s'est tenue auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : PFPDT) en la présence du requérant et de l'OSAV. A cette occasion, il a été convenu de ce qui suit :

- L'OSAV consulte, d'ici fin août 2024, sa hiérarchie et Nestlé Waters afin d'obtenir leur accord en vue d'une consultation sur place, par le demandeur, des documents concernés par la procédure de médiation.
- Si Nestlé Waters et la hiérarchie de l'OSAV acceptent, l'OSAV propose des modalités de consultation au demandeur, également d'ici fin août 2024.
- Le demandeur consulte les documents, en cas d'accord sur les modalités, dans le mois qui suit.
- Le demandeur, à l'issue de la consultation, dans un délai de deux semaines, informe le PFPDT et l'OSAV de l'état de sa demande en médiation.

**N.**

Par courriel du 2 juillet 2024, l'OSAV a informé la Société de l'accord faisant suite à la médiation du 30 mai 2024.

**O.**

Par courriel du 9 juillet 2024, la Société a notamment indiqué qu'en raison de la procédure en cours, elle ne voyait pas de raison de modifier sa position quant à son refus de partager les documents demandés avec la presse.

**P.**

Le 21 novembre 2024, le PFPDT a établi une recommandation dans

laquelle il invite l'OSAV à accorder l'accès aux documents demandés, sous réserve des données personnelles autres que celles relatives à l'entreprise concernée. En substance, il estime que les documents requis n'ont pas été émis ni ordonnés par des autorités judiciaires dans le cadre de la procédure cantonale en cours. Il considère également que les conditions permettant de refuser l'accès en raison de la confidentialité des documents n'étaient pas remplies.

**Q.**

Le 29 novembre 2024, la Société a requis de l'OSAV qu'il prenne une décision.

**R.**

Par décision du 7 mars 2025, l'OSAV a décidé d'accorder entièrement l'accès aux documents requis, à l'exception des données personnelles qui seront caviardées (ch. 2).

**S.**

Par acte du 28 avril 2025, la Société (ci-après : la recourante) a interjeté un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal, la Cour de céans ou le TAF). Elle a conclu, principalement, avec suite de frais et dépens, à ce que la décision de l'OSAV soit réformée en ce sens que l'accès aux documents requis est partiellement admis, à l'exception du courrier électronique du 13 décembre 2021 et de son annexe, à savoir la présentation du 5 novembre 2021 avec la mention « CONFIDENTIEL » intitulée « Une bonne eau, c'est d'abord une nature préservée », visite et entretien avec OSAV et SPEI CANTON VD », ainsi que du courrier électronique du 21 décembre 2021, et des données personnelles caviardées dans les autres courriers électroniques et documents contenus dans le dossier. Subsidiairement, elle a conclu à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de la cause à l'OSAV afin qu'il rende une nouvelle décision.

**T.**

Le 23 juin 2025, l'OSAV a transmis sa réponse au recours, en concluant à son rejet.

**U.**

Le 4 juillet 2025, l'intimé a déposé sa réponse au recours, en concluant également à son rejet, avec suite de frais et dépens.

**V.**

Le 12 septembre 2025, la recourante a déposé ses observations finales.

**W.**

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. L'OSAV 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** La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (cf. art. 48 al. 1 PA). Elle 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.

Selon la décision attaquée, l'OSAV a accordé l'accès aux documents requis par l'intimé, à l'exception des données personnelles qui ont été caviardées (décision, ch. 2). Les documents dont l'accès à l'intimé a été accordé par l'OSAV ne sont toutefois pas expressément désignés dans la décision attaquée, ce qui rend difficile la détermination de l'objet du litige, d'autant que la requête de l'intimé est assez large (cf. Faits, let. I *supra*). Il ressort toutefois du dossier de l'OSAV transmis au Tribunal que plusieurs documents, dont certaines données ont été caviardées, sont annexés à la décision attaquée. Le Tribunal partira donc du principe qu'il s'agit des documents dont l'accès a été accordé par l'OSAV à l'intimé.

Pour une bonne compréhension de l'objet du litige, il s'agit des pièces suivantes (dans l'ordre où elles apparaissent) :

- Un courriel du 21 décembre 2021 de l'OSAV adressé à la recourante (cf. Faits, let. H *supra*) ;
- Un courriel du 13 décembre 2021 de la recourante adressé à l'OSAV (cf. Faits, let. G *supra*) ;
- Un courriel du 18 novembre 2021 de l'OSAV adressé à la recourante (cf. Faits, let. F *supra*) ;
- Différents échanges de courriels intervenus entre le 23 juillet et le 21 septembre 2021 entre l'OSAV et la recourante (cf. Faits, let. E *supra*) ;

- La présentation PowerPoint de la recourante du 5 novembre 2021 adressée par la recourante à l'OSAV par courriel du 21 décembre 2021 ;
- La demande de dérogation du 16 décembre 2020 de la recourante adressée à l'OSAV (cf. Faits, let. C *supra*).

À l'appui de son recours, la recourante demande que la décision de l'OSAV soit réformée en ce sens que l'accès aux documents requis soit partiellement admis, à l'exception du courrier électronique du 13 décembre 2021 et de son annexe, à savoir la présentation du 5 novembre 2021 intitulée « Une bonne eau, c'est d'abord une nature préservée, visite et entretien avec OSAV & SPEI CANTON VD », avec la mention « CONFIDENTIEL », ainsi que le courrier électronique du 21 décembre 2021, et les données personnelles caviardées dans les autres courriels et documents contenus dans le dossier.

La recourante considère que la décision de l'OSAV viole l'art. 7 al. 1 let. h de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans, RS 152.3), dans la mesure où la décision retient que l'autorité inférieure ne s'est pas explicitement engagée à garantir la confidentialité des documents. Selon elle, les courriels des 13 et 21 décembre 2021, ainsi que la présentation PowerPoint en annexe de ce dernier courriel, devraient être soustraits à la consultation des documents requis par l'intimé en raison de leur confidentialité. Elle se plaint également d'une violation des principes de la bonne foi et de la confiance.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal présentera d'abord le cadre légal régissant le principe de la transparence et l'exception prévue à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans (cf. consid. 4 *infra*), puis les principes de la bonne foi et de la confiance (cf. consid. 5 *infra*), avant d'examiner les griefs invoqués par la recourante (cf. consid. 6 *infra*).

#### 4.

**4.1** L'art. 6 LTrans garantit un droit général d'accès aux documents officiels. Ce droit d'accès général concrétise le but fixé à l'art. 1 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 la mission, l'organisation et l'activité du secteur public. Il s'agit en effet de rendre le processus décisionnel de l'administration plus transparent dans le but de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques, de même que la confiance des citoyens dans les autorités. Tout en améliorant le contrôle de

l'administration (cf. ATF 133 II 209 consid. 2.3.1 ; Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la transparence du 12 février 2003, FF [Feuille fédérale] 2003 1807 ss [ci-après : Message LTrans], 1819, 1827 ; voir aussi ATF 142 II 340 consid. 2.2 ; arrêt du TF 1C\_500/2020 du 11 mars 2021 consid. 3.1). Conformément à ce but, la loi définit de manière large la notion de documents officiels (art. 5 LTrans), le champ d'application à raison de la personne (*ratione personae*, art. 2 LTrans) ainsi que les bénéficiaires et les conditions d'exercice du droit d'accès (art. 6 LTrans).

Dans les cas spécifiés à l'art. 7 al. 1 LTrans, l'accès aux documents officiels est restreint, différé ou refusé. Le législateur a procédé de manière anticipée à une pesée des intérêts en cause, dans la mesure où il énumère de manière exhaustive les différents cas où les intérêts publics ou privés apparaissent prépondérants (cf. ATF 144 II 77 consid. 3 et les réf. cit. ; arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.1).

**4.2** Selon 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.

Les autorités fédérales peuvent appliquer l'art. 7 al. 1 let. h LTrans dans leurs tâches publiques. Toutefois, afin de respecter la LTrans, il leur appartient d'adopter une pratique restrictive et au cas par cas, même si elles devraient renoncer pour ce motif à obtenir certaines informations (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.2 ; recommandations du Préposé du 19 septembre 2019 n° 21, du 12 août 2016 n° 27, du 20 mai 2016 n° 30, du 20 octobre 2015 n° 41, du 15 octobre 2013 n° 30, du 17 septembre 2013 n° 25 ; ISABELLE HÄNER, in : Vasella/Blechta [édit.], Basler Kommentar DSG/BGÖ, 4<sup>e</sup> éd., 2024 [ci-après : BSK BGÖ 2024], n° 48 ad art. 7 LTrans ; BERTIL COTTIER, in : Brunner/Mader [édit.], Öffentlichkeitsgesetz, Handkommentar, 2008 [ci-après : Handkommentar BGÖ], n° 47 ad art. 7 LTrans).

Pour pouvoir refuser l'accès à un document officiel sur la base de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans, trois conditions cumulatives doivent être remplies (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.2 ; ISABELLE HÄNER, BSK BGÖ 2024, n° 47 ad art. 7 LTrans ; BERTIL COTTIER, Handkommentar BGÖ, n° 47 ad art. 7 LTrans).

D'abord, l'information doit avoir été donnée à l'autorité par un particulier (et non pas par une autre autorité), ce qui se justifie dans la mesure où les

documents en mains d'une autorité sont par définition des documents officiels et donc soumis au principe de la transparence (cf. Message LTrans, ch. 2.2.2.1.8).

Ensuite, les informations doivent avoir été fournies librement, c'est-à-dire avoir été produites sans contrainte, soit en l'absence d'une obligation légale ou contractuelle (cf. Message LTrans, ch. 2.2.2.1.8).

Enfin, il doit y avoir une garantie de confidentialité donnée par l'administration qui a expressément accordé cette garantie à la demande explicite de l'informateur. Lorsqu'une personne communique librement une information à l'administration, sans toutefois préciser que celle-là doit demeurer secrète, l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ne s'applique pas (cf. ISABELLE HÄNER, BSK BGÖ 2024, n° 47 ad art. 7 LTrans).

**4.3** Dans l'arrêt 1C\_500/2020 précité du Tribunal fédéral, la question litigieuse était de savoir si le PFPDT avait garanti à Swisscom AG et à Swisscom (Suisse) AG (ci-après : les recourantes) le secret en ce qui concerne les informations que ces dernières lui avaient transmises dans le cadre de son activité de conseil en matière de protection des données au sens de l'art. 28 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD, RS 235.1). Dans ce contexte, le PFPDT avait reconnu avoir assuré oralement aux recourantes, lors d'un échange téléphonique, qu'il traiterait les informations obtenues de manière confidentielle et ne les transmettrait pas. Le Préposé soutenait toutefois que cette garantie de confidentialité donnée ne se rapportait qu'à une éventuelle *information active* de sa part, c'est-à-dire qu'il s'était engagé à ne pas rendre l'information publique de sa propre initiative avant que les recourantes n'aient informé les personnes concernées par la perte de données, et non à une *information passive* dans le cadre d'une éventuelle demande d'accès conformément à la LTrans. Autrement dit, le Préposé se serait limité à garantir son secret de fonction. Les recourantes contestaient toutefois cette argumentation, en soutenant que lorsque la confidentialité est garantie avant la divulgation d'une information, il ne peut s'agir que de la promesse du secret au sens de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans. Le Tribunal fédéral n'a pas suivi l'argumentation des recourantes pour les raisons suivantes.

Il a jugé qu'une telle interprétation serait contraire au but et au sens de la LTrans, ainsi qu'à la volonté du Conseil fédéral. En effet, alors que le secret de fonction existe de par la loi et que sa levée constitue l'exception, la garantie du secret au sens de la LTrans doit au contraire être octroyée au cas par cas, en dérogation au principe de la transparence. Selon le Tribunal

fédéral, si l'administration pouvait systématiquement accorder des garanties de secret, elle se soustrairait à ses obligations de rendre des comptes au public, ce qui priverait la LTrans de sa substance et ne correspondrait pas à la volonté du législateur. Il estime ainsi que si le Préposé peut appliquer l'art. 7 al. 1 let. h LTrans dans le cadre de ses tâches publiques, il lui appartient d'adopter une pratique très restrictive (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.3.2 ; recommandations du Préposé du 19 septembre 2019 n° 21, du 12 août 2016 n° 27, du 20 mai 2016 n° 30, du 20 octobre 2015 n° 41, du 15 octobre 2013 n° 30 et du 17 septembre 2013 n° 25). Il souligne également que, dans son message relatif à la LTrans, le Conseil fédéral a retenu que « l'assurance du secret doit donc, par principe, être demandée et donnée expressément. Les demandes ou les garanties implicites ne devraient donc être admises qu'avec une très grande retenue. Dans le cas contraire, on risquerait de compromettre le but même de la LTrans qui est de faciliter l'accès du public aux documents officiels et de promouvoir la transparence dans l'administration (voir art. 1 LTrans) » (cf. Message LTrans, ch. 2.2.2.1.8).

Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a également souligné que les recourantes n'avaient pas apporté la preuve qu'elles auraient reçu une garantie de confidentialité. Certes, le texte de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans prévoit uniquement que l'autorité doit avoir « garanti le secret » des informations fournies, sans toutefois prévoir de forme particulière (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.3.2). Si la forme écrite de la garantie de confidentialité n'est pas obligatoire, elle est toutefois recommandée, car elle permet de fournir une preuve. Les recourantes, dont les représentants se disaient « expérimentés et préoccupés par la divulgation d'informations secrètes et internes », auraient dû, avant de transmettre des informations, se référer clairement à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ou demander que la garantie du secret revête la forme écrite. Le Tribunal fédéral avait également souligné que les recourantes avaient été représentées par leurs hauts cadres (les intervenants figurant dans l'organigramme des recourantes publié sur Internet), dont certains sont suffisamment qualifiés en matière de protection des données et de transparence pour ne pas se contenter d'une promesse orale, mais pour formaliser par écrit ce genre de garantie avant même de transmettre la moindre information (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.3.2).

Enfin, le Tribunal fédéral a précisé que les recourantes ne pouvaient pas non plus être suivies lorsqu'elles soutenaient qu'il appartenait au Préposé (et non à elles) de verbaliser la garantie de confidentialité. En effet, l'administration publique n'est pas tenue, de sa propre initiative, d'attirer

l'attention des privés sur la confidentialité (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.3.2 ; recommandations du Préposé du 19 septembre 2019 n° 21, du 12 août 2016 n° 27, du 20 mai 2016 n° 30, du 20 octobre 2015 n° 41 et du 15 octobre 2013 n° 30 ; ISABELLE HÄNER, BSK BGÖ 2024, n° 48 ad art. 7 LTrans ; BERTIL COTTIER, Handkommentar BGÖ, n° 47 ad art. 7 LTrans ; plus nuancé lorsque le Préposé n'intervient pas comme n'importe quelle autorité, mais comme conseil en matière de protection des données au sens de l'art. 28 LPD : JÉRÔME GURTNER, La jurisprudence des tribunaux fédéraux relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, in : plaidoyer 4/2022, p. 26-33, p. 29).

## 5.

Dans son argumentation, la recourante invoque également le droit à la protection de la bonne foi et le principe de la confiance.

**5.1** Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.4.1). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.4.1).

**5.2** Le principe de la confiance, découlant de celui de la bonne foi, commande aussi à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradiction ; la jurisprudence y a recours parfois pour corriger les conséquences préjudiciables aux intérêts des administrés qui en découleraient (cf. ATF 111 V 81 consid. 6 ; 108 V 84 consid. 3a ; arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.4.1).

## 6.

La recourante reproche à l'autorité inférieure d'avoir violé l'art. 7 al. 1 let. h LTrans, dans la mesure où la décision retient que l'autorité inférieure ne s'est pas explicitement engagée à garantir la confidentialité des courriels des 13 et 21 décembre 2021, ainsi que de la présentation PowerPoint en annexe du second de ces courriels.

### 6.1

**6.1.1** La recourante admet que les garanties implicites ne peuvent être admises qu'avec une très grande retenue. Elle souligne également que l'autorité inférieure « reste muette » concernant le courrier électronique du 13 décembre 2021 dans lequel elle sollicitait expressément la confidentialité des documents transmis en annexe. Elle affirme encore qu'un courrier électronique du 1<sup>er</sup> mars 2024 de l'autorité inférieure garantirait la confidentialité des informations contenues dans le courrier électronique du 13 décembre 2021, à savoir la présentation PowerPoint en annexe. Elle ajoute qu'elle a indiqué à l'autorité inférieure, par courriel du 11 mars 2024, que la confidentialité portait sur l'ensemble du document transmis. Elle en déduit donc que l'autorité inférieure a garanti la confidentialité de la présentation du 5 novembre 2021, sur laquelle figure la mention « CONFIDENTIEL ».

Par ailleurs, toujours selon la recourante, le principe de la bonne foi aurait dû conduire l'autorité inférieure à préciser la portée de la confidentialité si sa volonté avait été mal comprise par la recourante, ce qu'elle n'a pas fait. A ce titre, elle affirme avoir précisé dans un courriel du 13 décembre 2021 que c'est uniquement à la suite d'une discussion avec l'autorité inférieure, au cours de laquelle la confidentialité a été discutée (preuve en serait l'attribution du caractère « confidentiel » à ce courriel), que la recourante a décidé de partager, en toute transparence et avec une totale confiance, le document en question. Elle estime ainsi avoir placé une confiance légitime dans les assurances reçues de l'autorité inférieure et que c'est sur cette base qu'elle a adopté son comportement, à savoir la transmission de ce document confidentiel.

**6.1.2** De son côté, l'autorité inférieure indique ne pas contester le fait que les documents en question émanent d'un tiers (la recourante) et qu'ils lui ont été transmis volontairement. Elle estime toutefois que la troisième condition exigée par la jurisprudence n'est pas remplie. Selon elle, une mention de confidentialité dans un courrier électronique, même accompagnée d'une demande de confidentialité, ne saurait suffire à engager l'autorité à respecter une confidentialité juridiquement

contraignante. Elle rappelle à cet égard qu'il faut un engagement explicite, intervenu à la suite d'un examen juridique. Or, elle affirme n'avoir formulé une telle garantie ni dans son courrier électronique du 21 décembre 2021, qui faisait suite à la demande de la recourante, ni dans aucune autre communication. Elle affirme même que, dans le courrier électronique du « 5 mars 2024 » (recte : 1<sup>er</sup> mars 2024), faisant suite à la demande d'accès, elle a invité la recourante à se prononcer sur la confidentialité des documents concernés avant de prendre position. Selon elle, cela démontre qu'aucun engagement n'avait été donné et qu'elle n'avait donc jamais reconnu le caractère confidentiel des documents, ni explicitement ni implicitement. En résumé, l'autorité inférieure considère que les conditions d'exclusion prévues à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ne sont pas remplies.

**6.1.3** L'intimé considère que la troisième condition de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans n'est pas remplie, car l'OSAV ne s'est pas explicitement engagé à garantir la confidentialité des documents. Il se réfère à la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui se réfère elle-même au Message du Conseil fédéral (cf. arrêt du TF 1C\_500/2020 précité consid. 3.3.2). Or, alors qu'il appartient à celui qui invoque l'art. 7 al. 1 let. h LTrans d'apporter la preuve qu'il a reçu une telle garantie, la recourante n'apporte pas cette preuve. Selon la jurisprudence précitée, la garantie doit être donnée de manière restrictive, au cas par cas, et non systématiquement, sans quoi la LTrans serait privée de sa substance et l'autorité se soustrairait à ses obligations de rendre compte au public.

## 6.2

**6.2.1** En l'espèce, s'agissant de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans, le Tribunal relève en premier lieu que les deux premières conditions de cette disposition sont manifestement remplies, ce que les parties ne contestent pas. En effet, l'information a bien été fournie par la recourante, un particulier, à une autorité, en l'occurrence l'OSAV. Il faut également considérer que l'information a été fournie librement, ce qui est à tout le moins le cas de la présentation PowerPoint de la recourante du 5 novembre 2021.

Les parties s'opposent dans leurs écritures concernant la troisième et dernière condition de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans. Comme cela a été exposé précédemment, les conditions mentionnées par la jurisprudence sont strictes : une garantie de confidentialité doit être fournie par l'administration qui a expressément accordé cette dernière à la demande explicite de l'informateur (cf. consid. 4.2 *supra*).

D'une part, comme le démontre l'état de fait (cf. Faits, let. G *supra*), la recourante a expressément demandé à l'autorité inférieure, dans un courrier électronique du 13 décembre 2021, de traiter de manière confidentielle le document annexé à ce courriel, à savoir sa présentation PowerPoint du 5 novembre 2021. Cependant, il convient de noter que le Directeur général de la recourante a uniquement demandé que le document annexé soit traité de manière confidentielle, afin de rester entre les mains de l'autorité inférieure. Autrement dit, la confidentialité n'a jamais été expressément requise pour le courrier électronique du 13 décembre 2021 ou pour la réponse de l'autorité inférieure du 21 décembre 2021. Le fait d'avoir choisi l'option « confidentiel » lors de la configuration des paramètres d'envoi du courrier électronique n'est pas en soi suffisant pour considérer que l'intégralité du message devait être traitée de manière confidentielle au sens de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans. Il est tout à fait admissible que la protection demandée pour le courrier électronique et son annexe ne soit pas nécessairement la même, ce qui est précisément le cas ici. La protection a en effet expressément été demandée pour le document joint mais pas pour le message d'envoi. Par ailleurs, il est important de souligner que l'expéditeur n'a pas demandé à l'autorité inférieure de lui répondre de manière confidentielle. Cette omission permet d'écartier toute demande de confidentialité concernant la réponse de l'autorité inférieure du 21 décembre 2021.

L'art. 7 al. 1 let. h LTrans ne s'applique ainsi pas aux deux documents en question. Il convient donc uniquement d'examiner si la recourante peut se prévaloir de la confidentialité concernant le document annexé à son courrier électronique du 13 décembre 2021.

**6.2.2** Le Tribunal de céans relève encore à ce sujet que le Directeur général de la recourante ne s'est certes pas expressément référé à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans dans son courrier électronique du 13 décembre 2021 adressé à l'autorité inférieure. Cependant, selon le Tribunal, cette mention n'était pas indispensable en l'espèce, dès lors que la demande était claire. Il serait d'ailleurs excessivement formaliste d'exiger une référence expresse à la disposition légale précitée. En résumé, on peut donc partir du principe qu'il y a eu une demande explicite de la part de la recourante pour que l'annexe à son courrier électronique soit traitée de manière confidentielle par l'autorité inférieure, conformément à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans.

**6.2.3** Toutefois, selon la jurisprudence, qui pose des conditions strictes, comme on l'a vu (cf. consid. 4 *supra*), cette demande de confidentialité

n'est pas encore suffisante pour considérer que les conditions de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans sont remplies. En effet, l'administration doit encore accorder expressément la confidentialité à la personne qui en fait la demande.

Au vu de ces exigences, il faut bien comprendre qu'il est risqué pour un particulier de demander à une autorité de lui garantir la confidentialité d'un document tout en le joignant à sa demande. Si l'on ne peut pas exclure que l'autorité accorde la confidentialité, la personne qui a communiqué le document ne peut plus faire marche arrière si l'autorité décide de ne pas l'accorder. Il convient de rappeler que depuis l'entrée en vigueur de la LTrans le 1<sup>er</sup> juillet 2006, les documents qui sont communiqués à l'administration fédérale deviennent en effet des documents officiels au sens de l'art. 5 LTrans, pour lesquels un droit d'accès a été prévu par la loi (art. 6 LTrans). Par conséquent, les personnes qui fournissent librement des documents à l'administration ont tout intérêt à obtenir une garantie écrite de confidentialité avant de livrer quoi que ce soit, si elles souhaitent que leur document ne soit pas soumis à la transparence.

C'est précisément ce qui résulte de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_500/2020 précité : les hauts cadres de la société concernée dans cette affaire auraient dû, avant de transmettre des informations à l'autorité, se référer clairement à l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ou demander que la garantie du secret revête la forme écrite. Le Tribunal fédéral insiste sur le fait que ces derniers auraient dû formaliser par écrit ce type de garantie avant même de transmettre la moindre information à l'autorité (cf. consid. 4.3 *supra*).

**6.2.4** Le raisonnement tenu par le Tribunal fédéral dans cet arrêt peut être transposé au cas d'espèce. Le Directeur général de la recourante aurait en effet dû demander à l'autorité inférieure une garantie de confidentialité au sens de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans avant de transmettre le document en question. Le Tribunal observe à cet égard que la recourante est une grande multinationale qui dispose d'un département juridique important et qu'elle s'est adressée à l'autorité inférieure par l'intermédiaire de son Directeur général.

En définitive, et contrairement à l'affirmation de la recourante, il ressort de l'examen des pièces du dossier qu'elle ne peut pas prouver, faute de confirmation écrite de l'autorité, que celle-ci aurait expressément garanti la confidentialité du document joint.

**6.2.5** Par ailleurs, la question de la confidentialité n'a pas non plus été abordée dans la réponse de l'autorité inférieure du 21 décembre 2021. Comme mentionné précédemment, le fait que l'autorité inférieure ait choisi d'envoyer son courrier électronique avec l'option « Confidential » dans la rubrique « Sensibilité » des options d'envoi ne permet pas de considérer qu'elle a donné son accord de manière expresse à la demande de confidentialité de la recourante concernant sa présentation PowerPoint. On cherche en vain une réponse de l'autorité inférieure qui irait dans ce sens. Certes, à la suite de la demande d'accès de l'intimé, dans un courrier électronique du 1<sup>er</sup> mars 2024, soit plus de deux ans après la demande de confidentialité de la recourante, l'autorité inférieure a simplement évoqué l'art. 7 al. 1 let. h LTrans (cf. Faits, let. J *supra*). Cependant, il ne peut être déduit de ce courrier électronique que l'autorité inférieure aurait expressément garanti la confidentialité à ce moment ou ultérieurement, après l'envoi du courrier électronique du 11 mars 2024 de la recourante (cf. Faits, let. K *supra*). En résumé, et comme déjà mentionné, la recourante n'a pas apporté la preuve d'une telle garantie.

**6.2.6** Le Tribunal de céans considère également que la recourante n'a pas non plus apporté la preuve de l'existence d'une garantie implicite qui lui aurait été accordée par l'autorité inférieure ou, comme elle le prétend sans toutefois l'étayer, que « la confidentialité a été discutée ». Cette dernière formulation est d'ailleurs pour le moins ambiguë ; le simple fait d'avoir discuté de la confidentialité ne signifie pas encore qu'elle aurait été accordée. Il convient de rappeler que l'autorité inférieure a toujours nié avoir donné son accord à une telle garantie. En outre, le silence de l'autorité inférieure lors des échanges qui ont suivi le courrier électronique du 13 décembre 2021 de la recourante ne saurait en aucun cas être interprété comme une acceptation tacite de ladite garantie.

**6.3** Par conséquent, l'absence de réponse de l'autorité inférieure ne permet pas encore de considérer que les principes de la bonne foi et de la confiance auraient été violés. Comme on l'a vu précédemment, cette absence de réponse ne pouvait raisonnablement pas être interprétée par la recourante comme une acceptation tacite de la garantie de confidentialité. De plus, la recourante n'a pas démontré qu'elle aurait eu des discussions avec l'autorité inférieure au sujet de la confidentialité avant l'envoi de son courrier électronique du 13 décembre 2021, ni qu'elle aurait transmis le document en question sur cette base.

La recourante ne saurait donc être suivie lorsqu'elle prétend avoir placé une confiance légitime dans des assurances qu'elle aurait reçues de

l'autorité inférieure. Elle n'a précisément pas été en mesure de démontrer qu'elle aurait reçu des assurances orales ou écrites de la part de cette autorité. Une fois le document transmis à l'autorité inférieure, sans aucune demande préalable de garantie de confidentialité, il était trop tard pour faire marche arrière et la recourante devait accepter que l'autorité inférieure n'accorde pas la confidentialité.

Ainsi, la recourante ne peut rien tirer des principes de la bonne foi et de la confiance, dans la mesure où elle n'établit pas avoir pris une disposition (remettre le document) en se basant sur une assurance (de confidentialité) qui lui aurait été donnée.

Il s'ensuit que plusieurs conditions de la protection de la bonne foi au sens de l'art. 9 Cst. (cf. consid. 5.1 et 5.2 *supra*) ne sont ainsi pas remplies. Mal fondé, ce grief doit être écarté.

En conclusion, le Tribunal de céans n'a constaté aucune violation de l'art. 7 al. 1 let. h LTrans ni des principes de la confiance et de la bonne foi. Mal fondés, ces griefs sont rejetés.

#### **7.**

Il convient de relever que l'autorité inférieure a décidé d'anonymiser l'ensemble des noms, des fonctions et des adresses électroniques des collaborateurs de l'autorité inférieure et de la recourante figurant sur les documents demandés par l'intimé. L'intimé et la recourante n'ayant pas contesté ces caviardages, le Tribunal de céans ne voit pas de raison de procéder d'une autre manière, dès lors que cette question n'est pas litigieuse.

#### **8.**

Les considérants qui précèdent conduisent le Tribunal administratif fédéral à rejeter le recours dans son intégralité et à confirmer la décision de l'autorité inférieure, qui accorde l'accès à l'ensemble des documents requis par l'intimé, à l'exception des données personnelles qui ont été caviardées par ladite autorité.

#### **9.**

Demeure à trancher la question des frais et des dépens.

**9.1** 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]).

## **9.2 En l'occurrence, le recours est rejeté dans son intégralité.**

Les frais de procédure, qui sont fixés à CHF 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante qui succombe à hauteur du montant précité. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais déjà versée par la recourante d'un montant équivalent.

Il convient par ailleurs d'allouer à l'intimé, qui a obtenu gain de cause, une indemnité à titre de dépens. En l'absence de note de frais du mandataire de l'intimé, et compte tenu de son activité déployée sur la base du dossier et du degré de difficulté de l'affaire, le Tribunal, conformément aux art. 8 ss FITAF, estime que l'allocation d'un montant global de CHF 750.- (y compris le supplément TVA selon l'art. 9 al. 1 let. c FITAF) apparaît équitable en l'espèce.

Partant, la recourante versera à l'intimé un montant de CHF 750.-, à titre de dépens.

*(le dispositif est porté en page suivante)*

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure de 2'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont prélevés sur l'avance de frais déjà versée, d'un montant équivalent.

**3.**

Un montant de 750 francs est alloué à l'intimé à titre de dépens, à charge de la recourante.

**4.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'intimé 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 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 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 :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'intimé (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)