



Berne, 4 mars 2025

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

concernant la procédure de médiation entre

X.____
(demanderesse)

et

Office fédéral des transports (OFT)

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

1. La Confédération finance les coûts non couverts planifiés de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire. Cela comprend non seulement l'entretien, mais aussi la modernisation des installations et des ouvrages d'art en fonction des besoins. Dans ce but, la Confédération conclut des conventions de prestations (CP) quadriennales avec les gestionnaires d'infrastructure (GI) et convient avec eux des objectifs en matière d'infrastructure.¹ L'Office fédéral des transports (OFT) est chargé de représenter la Confédération dans la conclusion de ces CP² et d'effectuer ensuite leur controlling. Dans ce cadre, l'OFT a conclu avec le gestionnaire d'infrastructure neuchâtelois une « Convention de prestations »³, pour les années 2021 à 2024, dans laquelle il est précisé que la ligne ferroviaire Le Locle-Les Brenets sera remplacée par une ligne de bus électrique. Cette modification devrait intervenir en 2031.⁴
2. Dans ce cadre, une première procédure de médiation avait eu lieu entre la demanderesse (association) et l'OFT, ayant pour objet « l'étude préliminaire citée dans le communiqué de presse du 24 juillet 2020 ainsi qu'à ses prolégomènes, à savoir l'analyse de l'infrastructure ainsi que du matériel roulant de la ligne [liaison ferroviaire Le Locle – Les Brenets] ». Au cours de cette procédure, une séance de médiation s'était tenue en août 2023. A l'issue de celle-ci, la procédure avait été suspendue afin que l'autorité ait la possibilité d'examiner la proposition de la demanderesse

¹ www.bav.admin.ch > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Exploitation et maintien de la qualité des infrastructures.

² Art. 51 al. 1 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101)

³ Conventions sur les prestations www.bav.admin.ch > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Exploitation et maintien de la qualité des infrastructures > CP conclues 2021 – 2024 > TRN CP 2021-2024.

⁴ RTN, article du 26 septembre 2024, Création d'une ligne de bus électrique entre Le Locle et Les Brenets.

jusqu'à fin septembre 2023. L'OFT, en septembre 2023, a informé la demanderesse qu'il acceptait de transmettre les informations conformément à la proposition de la demanderesse mais seulement en novembre 2023. En février 2024, l'OFT n'avait toujours pas livré les informations convenues dans l'accord de médiation et a indiqué qu'il souhaitait désormais attendre mi-mars avant de les communiquer. Finalement, le 19 mars 2024, les informations ont été transmises à la demanderesse qui a déclaré qu'elles ne correspondaient pas, selon elle, à ce qui était attendu. La demanderesse n'ayant pas réagi dans le délai prévu par l'accord de médiation, la procédure de médiation avait été classée.

3. Conformément à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans ; RS 152.3), la demanderesse a déposé, le 7 mai 2024, une nouvelle demande d'accès adressée à l'OFT concernant « les devis des trois études d'investissements suivants :
 - Devis de remise à niveau de l'infrastructure de la voie métrique actuelle ;
 - Devis de la transformation de la ligne en voie normale pour l'arrivée du RER neuchâtelois aux Brenets;
 - Devis de la désaffectation de la voie ferrée, de l'agrandissement du tunnel des Petits-Monts, de la construction de la chaussée pour le bus, du raccordement à la route cantonale, de l'acquisition de véhicules électriques, de l'installation des stations de recharge et de l'aménagement des places des deux terminus. »
4. Le 6 juin 2024, faute de réponse de la part de l'OFT dans le délai de 20 jours prévu à l'art. 12 al.1 LTrans, la demanderesse a déposé une demande en médiation, en application de l'art. 13 al. 1 let. b LTrans, auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (Préposé).
5. Les 11 juin 2024, le Préposé a accusé réception de la demande en médiation.
6. Le 13 juin 2024, le Préposé a informé l'OFT du dépôt de la demande en médiation et de l'ouverture d'une procédure de médiation. L'OFT ayant communiqué au Préposé qu'il était en train de consulter le tiers concerné, celui-ci lui a accordé un bref délai avant d'exiger les documents demandés ainsi qu'une prise de position complémentaire.
7. Le 14 juin 2024, l'OFT, par courriel adressé à la demanderesse, avec copie au Préposé, a indiqué qu'après avoir consulté le canton et les transports publics neuchâtelois, l'accès au document intégrant ces devis lui était accordé. Le document transmis à la demanderesse comprend deux pages, est daté du 18 mars 2020 est intitulé « Récapitulatif des coûts par variantes – Devis estimatif des différentes variantes d'assainissement » et porte la mention « Données obsolètes ».
8. Le 17 juin 2024, la demanderesse a communiqué au Préposé qu'elle n'était pas satisfaite des informations reçues. Elle a expliqué attendre des devis à savoir des offres et des demandes.
9. Le 20 juin 2024, le Préposé a pris contact avec l'OFT pour l'informer de la position et des attentes de la demanderesse. Le Préposé a en particulier indiqué que la demanderesse ne souhaitait pas un résumé des chiffres mais les appels d'offre et les devis. L'OFT a répondu qu'elle allait faire des recherches complémentaires pour déterminer si elle détient de tels documents.
10. Le 26 juin 2024, le Préposé a communiqué à la demanderesse et à l'OFT que la procédure de médiation ouverte en application de l'art. 13 al. 1 let. b LTrans était classée, puisque, suite à la réponse de l'autorité à la demanderesse, cette procédure était devenue sans objet.
11. Par courriel du 2 juillet 2024, la demanderesse a déposé une demande en médiation en application de l'art. 13 al. 1 let. a LTrans auprès du Préposé. La demanderesse a mentionné dans sa demande en médiation que le document remis par l'autorité ne correspondait pas à ce qui avait été demandé le 7 mai 2024, étant donné qu'elle avait demandé les devis des trois études d'investissements.
12. Le 3 juillet 2024, le Préposé a accusé réception de la demande en médiation et, le même jour, a informé l'OFT du dépôt de la demande en médiation. Il lui a imparti un délai au 15 juillet 2024 pour lui transmettre les documents concernés ainsi qu'une prise de position complémentaire.

13. Par courriel du 5 juillet 2024, l'OFT a demandé au Préposé une prolongation du délai pour la remise du dossier au 25 juillet 2024. Le Préposé a accepté celle-ci par courriel du même jour.
14. Le 23 juillet 2024, l'OFT a transmis au Préposé deux documents, le premier est intitulé « coûts actualisation étude stratégique » daté du 8 novembre 2023 et, le second « coûts démantèlement et renaturation L224 » daté du 20 octobre 2023. Il a également remis une prise de position complémentaire dans laquelle il a indiqué que les devis des études avaient été transmis à la demanderesse et que ces informations répondaient à la demande d'accès du 7 mai 2024. De surcroît, l'OFT a également tenu à rappeler que les données relatives au devis estimatif étaient devenues obsolètes car il avait depuis été décidé d'opter pour une desserte par e-bus ce qui a entraîné un examen plus approfondi des coûts de cette variante. Il a ajouté que le canton avait présenté une actualisation de l'étude et des coûts en fonction des nouveaux scénarios. Toutefois, l'OFT a précisé que ces chiffres étaient provisoires et n'ont pas été officiellement communiqués, ce qui implique qu'ils ne peuvent pas être transmis sans l'accord du canton et de l'entreprise de transport. L'OFT a relevé que « par ailleurs, dans les échanges précédents, la demanderesse nous a fait savoir qu'elle ne considère pas les coûts des variantes comme des devis. Par conséquent, le document de données actualisées ne peut pas non plus être considéré comme un devis au sens où l'entend la demanderesse. Selon l'OFT, il convient d'invoquer l'art. 8, al. 2, LTrans en ce qui concerne ce document. » Finalement, l'autorité a informé le Préposé qu'un devis lui a avait été transmis fin 2023 sur les éventuels coûts de démantèlement et de renaturation de la ligne mais que ce document ne pouvait également pas être transmis à la demanderesse sans l'accord préalable du canton et de l'entreprise de transport. De plus, elle a invoqué l'art. 8 al. 2 LTrans pour refuser l'accès à ce document.
15. Le 27 août 2024, le Préposé a informé la demanderesse qu'il allait procéder par écrit et lui a donné la possibilité de lui remettre une prise de position expliquant notamment les raisons pour lesquelles le document remis par l'OFT, le 14 juin 2024, ne répondait selon elle pas à sa demande d'accès du 7 mai 2024. Le Préposé lui a imparti un délai au 12 septembre 2024.
16. Le 28 août 2024, le Préposé a informé l'OFT qu'il allait procéder par écrit et lui a donné, jusqu'au 12 septembre 2024, la possibilité de compléter sa prise de position du 23 juillet 2024.
17. Le 30 août 2024, l'OFT a consulté le canton et l'entreprise de transport, lui a imparti un délai au 12 septembre 2024 pour prendre position et l'a informé qu'il envisageait d'accorder l'accès aux documents mentionnés au ch. 14.
18. Le 10 septembre 2024, la demanderesse a transmis au Préposé sa prise de position et a indiqué ce qui suit : « il n'y a aucune raison justifiant le refus de l'accès à l'étude et aux devis des trois variantes d'investissements suivants :
- Différents devis de remise à niveau de l'infrastructure de la voie métrique actuelle;
 - Différents devis de la transformation de la ligne en voie normale pour l'arrivée du RER neuchâtelois aux Brenets;
 - Différents devis de la désaffectation de la voie ferrée, de l'agrandissement du tunnel des Petits-Monts, de la construction de la chaussée pour le bus, du raccordement à la route cantonale, de l'acquisition de véhicules électriques, de l'installation des stations de recharge et de l'aménagement des places des deux terminus.
 - Etude comparative des trois variantes. »
19. Le 26 septembre 2024, le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) du canton de Neuchâtel a publié un communiqué de presse informant la population, que suite à l'analyse des différents scénarios, celui impliquant la création d'une nouvelle liaison par bus électrique pour fin 2031 avait été retenu. Il a ajouté que le tracé actuel serait réaffecté en voie verte et qu'il ressort « des études menées en partenariat entre le canton, la Confédération, transN et la ville du Locle qu'une desserte par une nouvelle ligne de bus électrique apporte le meilleur rapport coûts-utilité. »⁵ Une présentation power point était jointe au communiqué de presse.⁶

⁵ www.ne.ch > médias > future desserte en transports publics entre Le Locle et Les Brenets

⁶ www.ne.ch > médias > future desserte en transports publics entre Le Locle et Les Brenets > Présentation conférence de presse

20. Le 27 septembre 2024, l'OFT a informé le Préposé, avec copie à la demanderesse, que « Lors de la séance du Comité de pilotage (COPIL) du 08.11.2023, le Canton a présenté des coûts actualisés de l'étude de 2020 en fonction des différents scénarios / variantes à fin 2023. L'information sur la nouvelle desserte ayant eu lieu (Future desserte en transports publics entre Le Locle et Les Brenets - République et canton de Neuchâtel), l'OFT et le Canton ne voient pas de problème à transmettre ces coûts actualisés (document 1, 20231108_couts actualisation étude stratégique.pdf) à la demanderesse. C'est pourquoi cette dernière nous lit en copie et reçoit par la présente l'accès au document 1 en annexe. Dans le cadre des séances de travail du COPIL, un devis portant sur la renaturation et reconversion en voie verte (document 2, L224_Coûts démantèlement et renaturation L224_20-10-2023.pdf) a aussi été présenté. Ce document est en stade de pré-évaluation et ne peut pas être considéré comme finalisé. Il s'agit d'un document de travail non validé par le COPIL et ne doit être donné que lorsque les précisions demandées seront connues. C'est pourquoi aussi bien l'OFT que le Canton souhaiteraient pouvoir transmettre ces indications que lorsqu'elles seront validées par le COPIL. » L'OFT a conclu son courriel en indiquant qu'il attendait désormais la recommandation du Préposé.
21. Courant octobre, la demanderesse a contacté le Préposé pour l'informer qu'elle n'était pas satisfaite des documents reçus qui ne correspondaient pas, selon elle, à sa demande d'accès et qu'elle souhaitait que le Préposé rende une recommandation.
22. Par courriel du 30 janvier 2025 adressé à l'OFT, le Préposé a résumé l'état de fait et a relevé qu'il ne ressortait pas clairement des réponses passées de l'autorité, si elle détenait ou non les documents requis par la demanderesse. Par conséquent, le Préposé a requis de l'OFT des précisions complémentaires et lui a demandé de lui indiquer s'il est ou non en possession de « devis détaillés » et non seulement de devis estimatifs ou de chiffres résumés. Dans le cas où, l'OFT devait identifier de tels devis, le Préposé a requis qu'ils lui soient transmis. En revanche, si l'OFT ne devait pas détenir de tels devis, le Préposé a demandé à l'OFT d'expliquer pourquoi il n'était pas tenu de posséder tels documents pour l'accomplissement de ses tâches.
23. Le 6 février 2025, l'OFT a répondu au Préposé et a confirmé ne pas avoir reçu « de devis plus détaillés que les documents déjà transmis à ce jour. Les tâches de l'OFT en relation avec la demande d'accès sont notamment stipulées à l'article 14, al. 1, de l'Ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF) : Préalablement à des investissements majeurs dans le maintien de tronçons destinés essentiellement au transport régional de voyageurs, l'OFT charge les entreprises concernées de vérifier, avec le concours des cantons et des régions de planification concernés, si d'autres offres seraient réalisables avec un meilleur rapport coût-utilité. Ainsi, le mandat d'étude a été lancé par l'entreprise concernée [...] et le canton. Bien que nous n'excluons pas que les mandants aient reçu des informations supplémentaires, nous n'en avons pas connaissance à ce stade. » L'OFT a conclu qu'il n'était pas tenu de posséder les documents demandés pour l'accomplissement de la tâche susmentionnée.
24. Les allégations de la demanderesse et de l'OFT ainsi que les documents déposés sont pris en compte, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, dans les considérants ci-après.

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

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

25. La demanderesse a déposé une demande d'accès au sens de l'art. 10 LTrans auprès de l'OFT et a reçu une réponse (partiellement) négative. Etant partie à la procédure préliminaire de demande d'accès, elle est légitimée à déposer une demande en médiation (art. 13 al. 1 let. a LTrans). Celle-ci a été remise selon la forme prescrite (forme écrite simple) et dans le délai légal (20 jours à compter de la réception de la prise de position de l'autorité) au Préposé (art. 13 al. 2 LTrans).
26. La procédure de médiation peut se dérouler par écrit ou par oral (en présence de tous les intéressés ou de certains d'entre eux), sous l'égide du Préposé. C'est à lui qu'il incombe de fixer les modalités⁷. Si la médiation n'aboutit pas ou si aucune solution consensuelle n'est envisageable,

⁷ Message relatif à la loi fédérale sur la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) du 12 février 2003, FF 2003 1807 (cité : FF 2003), FF 2003 1865.

le Préposé est tenu par l'art. 14 LTrans de formuler une recommandation fondée sur son appréciation du cas d'espèce.

B Considérants matériels

27. Selon l'art. 12 al. 1 de l'ordonnance sur le principe de la transparence dans l'administration (Ordonnance sur la transparence, OTrans, RS 152.31), le Préposé examine la licéité et l'adéquation de l'appréciation de la demande d'accès par l'autorité.⁸
28. L'objet de la procédure de médiation est défini par la demande d'accès (cf. ch. 3). Il peut être restreint au cours de la procédure. En revanche, il ne peut pas être étendu et sa qualité ne peut pas être modifiée.⁹ L'étude comparative des trois variantes (cf. ch. 18) ainsi que les appels d'offres (cf. ch. 8) constituent des extensions de la demande et ne sauraient dès lors être couverts par la présente procédure de médiation. Quant à la période de temps couverte par la demande d'accès, il convient de relever que, sans précision temporelle apportée par la demanderesse ou demandée par l'OFT, la date du dépôt de la demande d'accès fait foi. Autrement dit, tous les devis existant au 7 mai 2024 et qui sont couverts par la demande d'accès, font l'objet de la présente procédure de médiation.
29. Au cours de la procédure d'accès et de médiation, l'OFT a accordé l'accès à la demanderesse à différents documents. Le 14 juin 2024, il a transmis un document intitulé : Récapitulatif des coûts par variantes – Devis estimatif des différentes variantes d'assainissement, et le 27 septembre 2024, un second document intitulé : coûts actualisation étude stratégique. La demanderesse a indiqué à deux reprises ne pas être satisfaite avec les informations reçues car elles ne correspondaient, de son point de vue, pas à ce qu'elle avait demandé.
30. A titre préliminaire, avant d'aborder la question des documents officiels, le Préposé souhaite apporter quelques précisions quant au déroulement de la procédure d'accès.
31. Une demande d'accès à un document officiel n'est soumise à aucune exigence de forme et ne doit pas être motivée. Néanmoins, elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre à l'autorité d'identifier le ou les documents demandés. Selon l'art. 7 al. 2 OTrans, le demandeur doit, pour autant qu'il soit en mesure de le faire, indiquer a) les données courantes permettant d'identifier un document comme sa date, son titre ou une référence ; b) une période déterminée ; c) l'autorité qui a établi le document, ou d) le domaine visé. En application du principe de la bonne foi, l'autorité est responsable du bon déroulement de la procédure d'accès et est tenue de la traiter conformément aux dispositions de la loi sur la transparence.¹⁰ Parmi les obligations de l'autorité, celle-ci doit en premier lieu clarifier quels sont les documents visés par la demande d'accès ainsi que la mesure dans laquelle ceux-ci doivent être rendus accessibles. Si la demande n'est pas suffisamment précise et que l'autorité ne parvient pas à identifier les documents souhaités, elle peut inviter le demandeur à la préciser (art. 7 al. 3 OTrans). Le cas échéant, l'autorité doit aider le demandeur dans cette démarche en lui fournissant, dans la mesure du raisonnable, les renseignements utiles lui permettant d'affiner sa demande (art. 3 al. 1 OTrans). Ce soutien est indispensable au regard du déséquilibre entre les connaissances de l'autorité et celles du demandeur par rapport aux documents officiels existants. En revanche, une précision ne peut pas être demandée si les documents sont identifiables sans grande difficulté ou que la demande est formulée de manière suffisamment précise.¹¹
32. En l'espèce, la demanderesse a demandé accès aux devis des trois études d'investissement. L'OFT, dans son courrier du 14 juin 2024, a accordé l'accès « au document intégrant ces devis ». Ce document, daté du 16 mars 2020, contient les devis estimatifs, c'est-à-dire le coût global pour chaque catégorie et pour chaque variante.

⁸ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader (édit.), Stämpfli's Handkommentar zum BGÖ, Berne 2008 (cité: Handkommentar zum BGÖ), Art. 13, N8.

⁹ Arrêt du TAF A-199/2018 du 18 avril 2019, consid. 1.3.

¹⁰ Arrêt du TAF A-3215/2020 du 7 décembre 2020, consid. 7.4.6.

¹¹ HÄNER, in : Handkommentar zum BGÖ, Art. 10, N35s ; Office fédéral de la justice, Commentaire de l'ordonnance relative à la loi fédérale sur le principe de la transparence, du 24 mai 2006, p. 10s.

Le 17 juin 2024, la demanderesse a contacté le Préposé pour lui indiquer que les documents reçus ne correspondaient pas à sa demande d'accès. Elle souhaitait recevoir des devis (demandes et offres) et pas seulement les chiffres ou un résumé. Le 20 juin 2024, le Préposé a informé à l'OFT que le document remis ne satisfaisait pas la demanderesse et lui a communiqué les attentes de celle-ci. L'OFT a répondu qu'il allait vérifier s'il détenait d'autres documents. Le 23 juillet 2024, dans sa prise de position adressée au Préposé, l'OFT a rappelé que les chiffres communiqués étaient obsolètes et qu'entre temps, les coûts avaient été actualisés pour les différents scénarios. Il a également mentionné que « par ailleurs, dans les échanges précédents, la demanderesse nous a fait savoir qu'elle ne considère pas les coûts des variantes comme des devis. Par conséquent, le document de données actualisées ne peut pas non plus être considéré comme un devis au sens où l'entend la demanderesse. Selon l'OFT, il convient d'invoquer l'art. 8, al. 2, LTrans en ce qui concerne ce document. ». L'OFT a aussi mentionné l'existence d'un nouveau devis datant de fin 2023, mais a indiqué que celui-ci ne pouvait pas non plus être communiqué. Finalement, le 27 septembre 2024, l'OFT a transmis à la demanderesse les coûts totaux, par variante (et non par catégorie), actualisés et datés du 8 novembre 2023.

Courant octobre, la demanderesse a, une nouvelle fois, contacté le Préposé pour l'informer que ce nouveau document ne correspondait toujours pas à ce qu'elle avait demandé.

33. Bien que la demanderesse doive veiller à apporter dans sa demande d'accès des indications suffisantes permettant d'identifier les documents souhaités, l'autorité doit, quant à elle, examiner si les indications fournies lui permettent d'identifier lesdits documents. Il incombe en effet à l'autorité, dans le cadre de la procédure d'accès, de déterminer quels sont les documents concernés par la demande afin de pouvoir se positionner sur l'accès (art. 12 LTrans). En l'espèce, le Préposé constate que l'OFT a vraisemblablement eu des difficultés à identifier les documents souhaités. L'autorité relève elle-même que les documents portant sur les coûts ne correspondent, du point de vue de la demanderesse, apparemment pas à des devis. Malgré ce constat, l'autorité n'a pas pris contact avec celle-ci afin de lui demander des précisions et lui fournir une assistance en ce sens (art. 7 al. 3 en lien avec l'art. 3 al. 1 OTrans). Le manque de clarté entourant l'objet de la demande d'accès complexifie l'identification des documents souhaités et le traitement de la demande d'accès par l'autorité.
34. La demanderesse, estimant que l'OFT doit détenir d'autres documents que ceux reçus, a déposé une demande en médiation. Il convient partant d'examiner s'il est vraisemblable qu'il existe ou non d'autres documents officiels en possession de l'autorité en relation avec la demande d'accès.
35. D'après l'art. 6 al. 1 LTrans, toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Si l'autorité décide de refuser l'accès à ceux-ci, elle doit prouver que les conditions des art. 7-9 LTrans - instituant des exceptions au principe de la transparence – sont réalisées. Si elle n'y parvient pas, elle supporte alors les conséquences du défaut de preuve.¹² Le droit d'accès existe pour les documents officiels qui remplissent les conditions cumulatives de l'art. 5 al. 1 LTrans. On entend par document officiel toute information (let. a) qui a été enregistrée sur un quelconque support, ce qui implique que le document doit exister¹³ ; (let. b) qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée ; et (let. c) qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Ne sont cependant notamment pas considérés comme des documents officiels, les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration (art. 5 al. 3 let. b LTrans). D'après l'art. 1 al. 2 OTrans, un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'autorité dont il émane l'a signé, ou lorsque son auteur l'a définitivement remis au destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci prenne position ou une décision.
36. S'il existe des doutes quant à l'inexistence de documents officiels, alors le Préposé ne peut pas se limiter, conformément au message du Conseil fédéral relatif à la loi sur la transparence¹⁴, repris par la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral¹⁵, à prendre connaissance des déclarations

¹² Arrêt du TF 1C_14/2016 du 23 juin 2016, consid. 3.4.

¹³ FF 2003 1834.

¹⁴ FF 2003 1835.

¹⁵ Arrêt du TAF A-7235/2015 du 30 juin 2016, consid. 5.4.

de l'administration. Il doit entreprendre des clarifications afin de mettre en balance la vraisemblance et le sérieux des allégations de l'autorité et du demandeur. D'après l'art. 20 LTrans, le Préposé dispose, dans la procédure de médiation, d'un droit d'accès et du droit d'obtenir des renseignements. Il a en particulier le droit d'avoir l'accès aux documents officiels qui font l'objet d'une procédure de médiation concrète. Il n'a cependant pas le moyen de contraindre l'autorité à lui remettre les documents ou les informations, ni le moyen de vérifier l'exhaustivité des informations ou des documents qui lui sont fournis. Néanmoins, si l'autorité affirme qu'il n'existe pas de document officiel, elle porte le fardeau de la preuve et doit démontrer de manière suffisamment compréhensible la crédibilité et le sérieux de cette inexistence. L'obligation de fournir des preuves peut également concerner des faits négatifs. Dans certaines circonstances, il suffit que l'autorité démontre la forte probabilité des faits à prouver. En outre, dans un tel cas, la partie adverse, à savoir le demandeur, est soumise à une obligation de coopération renforcée en vertu du principe de bonne foi ; elle doit, dans la mesure de ses possibilités, fournir des éléments concrets étayant sa position.¹⁶ Il en va de même, en ce qui concerne l'allégation d'un document non achevé. L'autorité doit exposer les raisons pour lesquelles les éléments constitutifs de l'art. 5 al. 3 let. b LTrans sont remplis.

37. Le Préposé a entrepris des clarifications complémentaires dans la mesure où il a pris à plusieurs reprises contact avec l'OFT et la demanderesse afin de clarifier l'étendue de la demande d'accès et de déterminer quels documents officiels étaient en possession de l'autorité. A chaque demande du Préposé, l'OFT est revenu avec d'autres documents, auxquels il a accordé l'accès, mais qui n'ont pas satisfait la demanderesse qui estimait que ceux-ci ne répondaient pas à sa demande d'accès. Le Préposé a finalement demandé à l'OFT de lui indiquer clairement s'il détenait ou non des « devis détaillés » et non seulement des devis estimatifs ou des chiffres résumés (cf. ch. 22). L'OFT a alors répondu au Préposé ne pas avoir reçu de devis plus détaillés que les documents déjà transmis à ce jour à la demanderesse, puisque l'accomplissement de sa tâche légale ne lui imposait pas de détenir de tels documents.
38. Selon l'art. 14 al. 1 OCPF, préalablement à des investissements majeurs dans le maintien de tronçons destinés essentiellement au transport régional de voyageurs, l'OFT charge les entreprises concernées de vérifier, avec le concours des cantons et des régions de planification concernés, d'autres offres seraient réalisables avec un meilleur rapport coûts-utilité. L'al. 2 liste des exemples d'éléments déterminants pour cette appréciation, à savoir : les coûts et les recettes de l'infrastructure ; les coûts et les recettes du transport, les critères visés à l'art. 31a, al. 3, de la loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV) ; le taux d'utilisation des lignes aux heures de pointe ; les effets sur la qualité de la desserte en transport de voyageurs et de marchandises.
39. Dans le cas d'espèce, l'OFT explique que le mandat d'étude a été effectué par l'entreprise de transport régional et le canton et que ceux-ci ne lui avaient pas communiqué d'autres informations que les devis estimatifs remis à la demanderesse. L'OFT ajoute qu'il ne peut en revanche pas exclure que les mandants détiennent des informations complémentaires, il n'en dispose toutefois pas.
40. Compte tenu de ce qui précède, le Préposé note que l'OFT a accordé l'accès à plusieurs documents officiels et a identifié un document complémentaire qui sera traité ci-dessous. Il paraît vraisemblable au Préposé que l'OFT ne dispose pas d'autres documents que ceux identifiés comme correspondant à la demande d'accès. En effet, il ne ressort ni de la loi ni des ordonnances ou de la convention sur les prestations conclue entre l'OFT et le gestionnaire d'infrastructure que des devis plus détaillés devraient être en possession de l'OFT. La demanderesse n'a pas fourni d'éléments permettant au Préposé d'aboutir à une autre conclusion.
41. Finalement, le Préposé va examiner si l'accès au document intitulé « L224_Coûts démantèlement et renaturation L224_20-10-2023 » (cf. ch. 14 et 20), identifié par l'OFT comme pouvant répondre à la demande d'accès, doit être accordé.
42. L'OFT a mentionné dans ses prises de position (cf. ch 14 et 20) que ce document est « un devis portant sur la renaturation et reconversion en voie verte et qu'il est « en stade de pré-évaluation et ne peut pas être considéré comme finalisé. Il s'agit d'un document de travail non validé par le

¹⁶ Arrêt du TAF A-5417/2021 du 10 octobre 2024, consid. 5.3 et références citées ; arrêt du TF 1C_182/2019 du 17 août 2020 consid. 4.1.

COPIL et ne doit être donné que lorsque les précisions demandées seront connues. C'est pourquoi aussi bien l'OFT que le Canton souhaiteraient ne pouvoir transmettre ces indications que lorsque elles seront validées par le COPIL. »

43. Le Préposé constate que ce document porte sur des devis et que l'OFT a estimé qu'il répondait à la demande d'accès puisqu'il l'a identifié et pris position quant à son accès. Il considère également que ce document est un document officiel au sens de l'art. 5 al. 1 LTrans puisqu'il a été élaboré par l'entreprise de transport régional et été transmis à l'OFT, ce qui tend à indiquer qu'il s'agit d'un document ayant atteint son stade définitif d'élaboration selon l'art. 1 al. 2 let. b OTrans. En outre, ce document date d'octobre 2023 et depuis, le canton de Neuchâtel a communiqué avoir opté pour le réaménagement de la plateforme ferroviaire en voie verte.¹⁷ Enfin, l'OFT n'a pas fourni d'explications suffisantes justifiant le fait que le document en question n'ait pas atteint son stade définitif d'élaboration (art. 5 al. 3 let. b LTrans).
44. L'OFT estime que ce document ne doit pas être communiqué à la demanderesse tant que les précisions demandées par la COPIL ne seront pas connues. Pour appuyer sa position, l'OFT s'est référé à l'art. 8 al. 2 LTrans.
45. Selon, l'art. 8 al. 2 LTrans prévoit que l'accès aux documents officiels n'est autorisé qu'après la décision politique ou administrative dont ils constituent la base. Le droit d'accès n'est donc refusé que pour une durée limitée et est en principe rétabli dès que la décision en question aura été prise. L'art. 8 al. 2 LTrans permet aux autorités de se forger une opinion, à l'abri des pressions extérieures qui pourraient être engendrées par une divulgation prématurée des documents demandés. Cette disposition vise donc à garantir la libre formation de l'opinion des autorités en vue de décisions à prendre, sans interférences ni influences extérieures.¹⁸ En théorie, tout document officiel en attente d'une décision politique ou administrative peut être soustrait à l'accès prévu par la loi sur la transparence. Afin d'éviter que la loi sur la transparence ne soit ainsi contournée, la restriction de l'accès à un document en vertu de l'art. 8 al. 2 LTrans est soumise à la condition cumulative qu'il existe un lien direct et immédiat entre le document et la décision politique ou administrative concernée et que le document ait un poids matériel considérable pour la décision en question. Un lien quelconque, ou lâche, entre le document et la décision ne suffit pas.¹⁹ Finalement, de l'avis du Préposé, seules les décisions prises par des autorités fédérales soumises à la loi sur la transparence peuvent faire l'objet d'une exclusion temporaire fondée sur l'art. 8 al. 2 LTrans.²⁰
46. En l'espèce, l'autorité, qui porte le fardeau de la preuve, s'est contentée de mentionner l'art. 8 al. 2 LTrans et n'a fourni aucune motivation concernant la réalisation des conditions de ce motif d'exception ou de toute autre exception. Elle n'a notamment pas indiqué quelle décision elle devait prendre sur la base de ce document. De plus, ce document date d'octobre 2023 et, selon le communiqué de presse du canton de Neuchâtel²¹, il a été décidé en septembre 2024 que la plateforme ferroviaire sera réaménagée en voie verte. La décision dont il aurait éventuellement constitué la base semble donc avoir été prise. Compte tenu de ce qui précède, le Préposé recommande à l'OFT d'accorder l'accès à ce document.
47. *Sur la base de ce qui précède, le Préposé recommande à l'OFT d'accorder l'accès au document intitulé « L224_Coûts démantèlement et renaturation L224_20-10-2023 ». Concernant l'existence d'autres documents officiels, le Préposé conclut qu'il paraît vraisemblable que l'OFT ne détienne pas d'autres documents officiels en relation avec la demande d'accès que ceux déjà remis à la demanderesse et le document susmentionné. Le Préposé encourage l'OFT, dans le cadre du traitement de futures demandes d'accès à appliquer l'art. 7 al. 3 en lien avec l'art. 3 al. 1 OTrans et à assister les demandeurs d'accès dans leurs démarches si cela s'avère nécessaire.*

¹⁷ www.ne.ch > médias > future desserte en transports publics entre Le Locle et Les Brenets.

¹⁸ MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8, N32; Arrêt du TAF A-6313/2015 du 27 avril 2016, consid. 5.4.

¹⁹ Arrêt du TAF A-2267/2017 du 3 avril 2018, consid. 8.4 avec références citées ; arrêt du TAF A-6313/2015 du 27 avril 2016, consid. 5.4; MAHON/GONIN, in: Handkommentar BGÖ, Art. 8, N30.

²⁰ Recommandation du PFPDT du 23 mars 2023 : BAZL / Protokolle Koordinationssitzungen BAZL und liechtensteinische Behörden, ch. 31.

²¹ www.ne.ch > médias > future desserte en transports publics entre Le Locle et Les Brenets.

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

48. L'Office fédéral des transports accorde l'accès au document intitulé « L224_Coûts démantèlement et renaturation L224_20-10-2023 ».
49. L'Office fédéral des transports maintient sa position, à savoir qu'il ne détient pas d'autres documents que ceux déjà remis à la demanderesse et celui mentionné au chiffre 48.
50. Dans les dix jours à compter de la réception de la recommandation, la demanderesse peut requérir que l'Office fédéral des transports rende une décision selon l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) si elle n'est pas d'accord avec la recommandation (art. 15 al. 1 LTrans).
51. L'Office fédéral des transports rend une décision selon l'art. 5 PA s'il refuse d'octroyer l'accès conformément à la recommandation (art. 15 al. 2 LTrans).
52. L'Office fédéral des transports rend la décision dans les 20 jours à compter de la réception de la recommandation ou de la requête de décision (art. 15 al. 3 LTrans).
53. La présente recommandation est publiée. Afin de protéger les données relatives aux participants à la procédure de médiation, le nom de la demanderesse est anonymisé (art. 13 al. 3 OTrans).
54. La recommandation est notifiée à :
 - Recommandé (R) avec avis de réception
X.____
[Demanderesse]
 - Recommandé (R) avec avis de réception
Office fédéral des transports

Reto Ammann
Chef Domaine de direction
Principe de la transparence

Mélissa Beutler
Juriste Domaine de direction
Principe de la transparence