Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PFPDT

Principe de la transparence

POST CH AG
CH-3003 Berne PFPDT; EDÖB-A-7A253501/1

Envoyée en pièce jointe
Office fédéral de la communication OFCOM
kf-sekretariat@bakom.admin.ch

Votre référence :
Notre référence : EDÖB-A-7A253501/1
Dossier traité par : Mélissa Beutler
Berne, le 03.03.2026

Procédure de consultation 2025/99 : Révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC) dans le domaine de la radiocommunication mobile

Madame, Monsieur,

Le 12 décembre 2025, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de lancer la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi sur les télécommunications (LTC). Ce projet de révision a pour but de renforcer la couverture de radiocommunication mobile en Suisse. Il a pour objectif de simplifier et d'accélérer la maintenance, l'extension et la modernisation des installations. Dans le même temps, il doit permettre de continuer à assurer pleinement la protection de la population et de l'environnement, et de renforcer la transparence.

Avant d'ouvrir une procédure de consultation, le département ou l'office responsable invite les unités administratives concernées à donner leur avis dans le cadre de la consultation des offices (art. 4 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, OLOGA ; RS 172.010.1). Sont concernées les unités administratives dont les tâches ont un lien matériel avec l'affaire traitée ou qui doivent se prononcer sur ses aspects financiers, juridiques ou formels (art. 4, al. 3 OLOGA). Si un projet d'acte législatif touche la protection des données ou le principe de la transparence, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) doit également être consulté (Directives sur les affaires du Conseil fédéral > Consultation des offices).

Dans le cas présent, le PFPDT n'a pas été consulté par l'OFCOM, bien que le projet contienne une disposition spéciale réservée au sens de l'art. 4, let. b de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans ; RS 152.3), à savoir l'art. 24f, al. 3 LTC. Compte tenu de ce qui précède, le PFPDT prend position dans le cadre de la présente consultation comme suit :

La loi sur la transparence vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration (art. 1 LTrans) en rendant le processus décisionnel plus transparent dans le but de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques, de même que la confiance des citoyens dans les autorités. En outre, elle est un instrument supplémentaire permettant de renforcer le contrôle

Feldeggweg 1
3003 Berne
Tél. +41 58 463 74 84, Fax +41 58 465 99 96
www.edoeb.admin.ch

direct de l'administration par le citoyen (Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration [Loi sur la transparence, LTrans] du 12 février 2003, FF 2003 1807, 1817 et 1819).

Le projet mis en consultation prévoit en premier lieu de de renforcer la couverture mobile en Suisse en inscrivant une nouvelle procédure spécifique régie par la LTC et, subsidiairement, d'améliorer la transparence de l'exploitation. Pour ce faire, le rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation (ci-après : rapport explicatif) indique à la page 12 que « l'accès aux données d'exploitation actuelles inscrites dans la base de données sur les antennes de l'Office fédéral de la communication (OFCOM) doit être garanti. La nouvelle procédure continue d'assurer la protection juridique effective. » En ce sens, l'art. 24f LTC va être modifié et un al. 3 va être introduit. L'al. 3 spécifie que l'OFCOM « accorde l'accès aux données sur les installations de radiocommunication mobile qui lui ont été communiquées en vertu de l'art. 59 et des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement concernant la protection contre le rayonnement non ionisant ; l'accès n'est pas accordé si cela est susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. »

Dans le rapport explicatif, sous le chapitre 4 « Explications article par article », il est précisé pour l'art. 24f, al. 1, et 3 LTC que « l'al. 3 consacre un droit spécifique d'accès aux données relatives aux installations de radiocommunication mobile inscrites dans la base de données sur les antennes gérée par l'OFCOM. […] Il constitue une disposition spéciale au sens de l'art. 4, let. b [LTrans]. La procédure prévue par la LTrans – en particulier le droit d'être entendu, la médiation et la décision – ne s'applique pas, ce qui permet un accès simplifié et rapide. L'accès est accordé sur demande, mais il ne s'agit en aucun cas d'un droit d'accès général. Une restriction ou un refus d'accès est admissible en vertu de l'art. 7, al. 1, let. c, LTrans, à savoir s'il existe une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Cette condition est remplie si l'accès est susceptible d'entraîner une telle menace ; l'existence d'un danger concret n'est pas nécessaire. »

Le PFPDT considère que les explications fournies dans le rapport explicatif ne sont pas conformes à la LTrans et à la volonté du législateur. Tout d'abord, en raison de la non-applicabilité de la procédure prévue par la LTrans relative au droit d'être entendu. A cet égard, le PFPDT relève que le message relatif à la LTrans (FF 2003 1832s) précise pour l'art. 4 LTrans que, « la procédure d'accès prévue aux art. 10 ss du projet est également applicable à ces cas ». Cela signifie que la consultation prévue à l'art. 11 LTrans, autrement dit le droit d'être entendu, ne saurait être contournée par une disposition spéciale réservée. Ensuite, en raison de la non-applicabilité de la procédure de médiation et de décision. Le PFPDT souligne à ce propos que le message relatif à la LTrans (FF 2003 1832s) précise que « les demandeurs ont donc la faculté d'entamer une procédure de médiation ou de recours lorsqu'ils sont de l'avis qu'une disposition spéciale de garder le secret a été invoquée à tort. » Par conséquent, il n'est pas possible de déroger à la procédure de médiation ou de décision au moyen d'une disposition spéciale réservée. Du point de vue du PFPDT, une telle réserve pourrait empêcher le demandeur d'accès de recourir aux voies de droit lui permettant de faire examiner la position de l'autorité par un tribunal, ce qui serait contraire à l'art. 29a de Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101), lequel garantit l'accès au juge.

De l'avis du PFPDT, cette absence de voies de droit est d'autant plus contestable que l'OFCOM se réserve la possibilité dans l'art. 24f, al. 3 LTC de refuser ou de restreindre l'accès en application de l'art. 7, al. 1, let. c LTrans. L'application de cette disposition ne pourrait dès lors pas être contestée par le demandeur, ni être examinée par le PFPDT, puis par les tribunaux fédéraux, ce qui laisse à l'autorité le pouvoir de décider seule sur l'accès ou non aux informations demandées. Le PFPDT relève encore que, dans un cas concernant également l'accès à des données relatives aux installations de radiocommunication mobile inscrites dans la base de données sur les antennes gérée par l'OFCOM, le Tribunal administratif fédéral était parvenu à la conclusion, après un examen détaillé des conditions d'application de l'art. 7, al. 1, let. c LTrans, que : « Nach dem Gesagten ist nicht erkennbar, dass die Gutheissung des Zugangsgesuchs zu einer ernsthaften Gefährdung der öffentlichen Sicherheit der Schweiz führen würde. Der Ausnahmetatbestand der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz ist damit

nicht erfüllt.»[1] Au regard de cette jurisprudence, le PFPDT doute du fait qu'un accès puisse être refusé ou restreint sur la base de cette disposition, qui plus est, sans qu'un contrôle de son application puisse être effectué. Pour cette raison, il demande que l'art. 24f, al. 3 LTC soit modifié comme suit :

> 3 Il accorde l'accès aux données sur les installations de radiocommunication mobile qui lui ont été communiquées en vertu de l'art. 59 et des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement concernant la protection contre le rayonnement non ionisant ; ~~l'accès n'est pas accordé si cela est susceptible de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.~~

Dans le rapport explicatif sous le chapitre 6.2 « Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse », il est écrit : « Le projet est conforme aux obligations internationales de la Suisse. Les obligations qui découlent notamment de la Convention sur l'accès à l'information, la participation publique au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) sont renforcées par des prescriptions plus strictes en matière de transparence. » Le PFPDT se questionne toutefois sur la conformité des explications du rapport explicatif relatives à l'art. 24f, al. 3 avec la Convention d'Aarhus ; en particulier, la conformité du passage suivant : « La procédure prévue par la LTrans – en particulier le droit d'être entendu, la médiation et la décision – ne s'applique pas […]. » En effet, un des trois piliers de la convention d'Aarhus est l'accès à la justice instauré par l'art. 9 de la Convention. Selon le message portant approbation de la convention d'Aarhus et de son application ainsi que son amendement, du 28 mars 2012 (FF 2012 4027, 4041), « l'art. 9, par. 1, garantit à toutes les personnes auxquelles des informations au sens de l'art. 4 ont été refusées l'accès à une procédure de recours gratuite ou peu onéreuse devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. » Pour rappel, l'art. 4 de la Convention concerne le droit d'accès à l'information dit passif qui constitue le premier pilier de cette convention. Du point de vue du PFPDT, le fait d'exclure l'application du droit d'être entendu, de la médiation ainsi que la décision, pourrait être contraire à l'art. 9, par. 1 de la Convention d'Aarhus, puisque le demandeur d'accès se voit privé de la possibilité de recourir à un organe indépendant et impartial proposant une procédure gratuite.

Pour conclure, de l'avis du PFPDT, si l'OFCOM souhaite favoriser la transparence, faciliter l'accès et éviter la procédure de médiation et de décision, il peut introduire une disposition portant sur l'information active prévoyant la publication des informations. L'art. 24f, al. 3 LTC pourrait alors être rédigé comme suit :

> 3 Il publie les données sur les installations de radiocommunication mobile qui lui ont été communiquées en vertu de l'art. 59 et des dispositions de la loi fédérale sur la protection de l'environnement concernant la protection contre le rayonnement non ionisant.

Nous vous remercions de prendre en compte, dans le cadre des résultats de la consultation, notre demande de modification de l'art. 24f al. 3 LTC ainsi que nos remarques concernant les explications fournies dans le rapport explicatif.

Meilleures salutations

Ammann Reto OJLCKO
03.03.2026
Info: admin.ch/esignature | validator.ch

Reto Ammann
Chef Domaine de direction
Principe de la transparence

Beutler Melissa CEQKW4
03.03.2026
Info: admin.ch/esignature | validator.ch

Mélissa Beutler
Juriste Domaine de direction
Principe de la transparence

[1] Arrêt du TAF A-516/2022 du 12 septembre 2023, consid. 7.3ss.