

VD_OMNI GE.2024.0346 vom 15. September 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-09-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0346

FR: VD_OMNI GE.2024.0346 du 15 septembre 2025

IT: VD_OMNI GE.2024.0346 del 15 settembre 2025

Regeste

A. _____/Municipalité d'Etagnières, B. _____ | Recours contre le refus d'une municipalité de communiquer l'entier du contrat de partenariat conclu avec La Poste (portant sur la mise en place d'un guichet postal exploité par la commune en tant que filiale partenaire), plus précisément de transmettre les rémunérations allouées à la commune. L'activité de ce guichet relève en grande partie du service universel garanti par l'art. 92 Cst. et, du moins sur le principe, assurément d'une tâche publique accomplie par une entreprise de la Confédération (à laquelle s'applique le cas échéant la LTrans). Toutefois, la demande d'accès a été déposée auprès de la Commune et sur la base de la LInfo. Or, le service universel précité doit être assuré par la Confédération, qui en a confié l'exécution à la Poste, non pas aux communes. Sous cet angle, le contrat litigieux ne concerne pas l'accomplissement d'une tâche publique selon le droit cantonal et, partant, n'est pas soumis à la LInfo. La question de savoir si l'activité relève de la gestion du patrimoine financier de la commune, qui constitue en principe une tâche publique, peut rester indécise (c. 3). En effet, les rémunérations convenues constituent un secret commercial, dont la sauvegarde répond à un intérêt prépondérant (c. 4). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

LInfo). Le recours a été déposé en temps utile et il satisfait par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1, 95 et 99 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicables par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo). On relève au passage que le fait que le document litigieux puisse éventuellement être accessible à des tiers sur la base des règles de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3) – ce qu'il n'y a pas lieu de trancher en l'espèce – ne permet pas, sauf disposition légale particulière, d'exclure l'application de la LInfo, lorsque ces mêmes données sont détenues par une autorité vaudoise, cantonale ou communale (GE.2023.0217 du 5 mars 2024 consid. 1b). Il convient dès lors d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Sur le plan formel, la recourante relève que la décision attaquée n'indique pas les voies de droit. a) Selon l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst. VD; BLV 101.01), les justiciables ont le droit de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours. Cette exigence est reprise à l'art. 42 al. 1 let. f LPA-VD, qui dispose que la décision contient l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître. D'après un principe général du droit découlant de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) protégeant la bonne foi du citoyen, lorsqu'il existe

une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas devoir pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1; TF 1C_268/2021 du 25 novembre 2021 consid. 2.1). b) En l'occurrence, l'absence d'indication des voies de droit n'a pas empêché la recourante d'agir en temps utile devant le tribunal de céans, de sorte qu'elle n'a subi aucun préjudice en lien avec un tel défaut. Partant, ce grief doit être écarté.

E. 3

La Poste distribue les envois postaux visés à l'al. 1 au moins cinq jours par semaine. Les quotidiens en abonnement sont distribués six jours par semaine. La distribution à domicile est assurée dans toutes les zones habitées à l'année. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour les habitations qui sont d'un accès extrêmement difficile.

E. 4

Le Conseil fédéral peut en outre prévoir d'autres formes de distribution. Si la distribution se fait par de nouveaux canaux, la Poste garantit aussi la confidentialité et la sécurité de ses prestations.

E. 5

Elle garantit un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du pays. Ce réseau comprend: a. un réseau d'offices de poste et d'agences couvrant l'ensemble du pays et assurant les prestations du service universel; celles-ci doivent être accessibles à une distance raisonnable dans toutes les régions et à tous les groupes de population; b. des boîtes aux lettres publiques disponibles en quantité suffisante, mais au moins une boîte aux lettres par localité.

E. 6

Avant la fermeture ou le transfert d'un point d'accès desservi, la Poste consulte les autorités des communes concernées. Elle s'efforce de parvenir à un accord avec celles-ci. La commune concernée peut saisir la PostCom. Le Conseil fédéral prévoit à cette fin une procédure de conciliation.

E. 7

Les services postaux doivent être fournis de manière à pouvoir être utilisés par les personnes handicapées à des conditions qualitativement, quantitativement et économiquement comparables à celles offertes aux personnes non handicapées. Il s'agit de veiller en particulier: a. à ce que les points d'accès soient adaptés aux besoins des personnes ayant un handicap sensoriel ou moteur; b. à ce que les envois expédiés par des personnes malvoyantes ou destinés à ces dernières soient exonérés de frais de port.

E. 8

Le Conseil fédéral peut fixer des prix plafonds applicables au service universel ou à des parties de ce dernier. Ces plafonds s'appliquent de manière uniforme et sont fixés en fonction de l'évolution du marché. Le Conseil fédéral peut déléguer à la PostCom l'édiction et l'exécution de prescriptions techniques et administratives. La Poste est ainsi tenue d'assurer notamment le transport de lettres et colis, leur réception et leur distribution à domicile; elle doit garantir l'accès à ces services par un réseau d'offices de poste et d'agences assurant les prestations du service universel, couvrant l'ensemble du pays et accessibles pour tous les groupes de population à une distance raisonnable (cf. art. 14 LPO

et art. 29 ss OPO, en particulier art. 33 OPO; FF 2009 4649, p. 4670). Pour ce faire, la Poste a la possibilité de choisir si elle veut gérer elle-même les points d'accès ou remplir le mandat d'infrastructure en collaboration avec des tiers, par exemple avec les épiceries de village. Dans ces derniers cas, la Poste reste complètement responsable de la réalisation du mandat qui lui a été confié, c'est-à-dire que les prestations du service universel devront être offertes à tous les points d'accès (FF 2009 4649, p. 4671). Lorsqu'elle décide de transférer ou fermer un point d'accès contre la volonté d'une commune, elle doit d'abord consulter celle-ci (cf. art. 14 al. 6 LPO). Si les parties ne parviennent pas à trouver un accord une procédure est prévue devant la PostCom (Commission fédérale de la Poste), à l'issue de laquelle cette autorité remet une recommandation à l'intention de la Poste (FF 2009 4649, p. 4671). En plus des services postaux, la Poste est également chargée d'assurer des services de paiement, qui font pleinement partie du service universel (art. 32 s. LPO; FF 2009 4649, p. 4672). Les prestations doivent être accessibles de manière appropriée à tous les groupes de population et dans toutes les régions du pays. La Poste organise l'accès en tenant compte des besoins de la population; elle garantit aux personnes handicapées un accès sans entraves aux services de paiement électronique (art. 32 al. 2 LPO). bb) Aux termes de l'art. 2 de la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de La Poste Suisse (LOP; RS 783.1), la Poste est une société anonyme de droit public (al. 1), inscrite au registre du commerce sous la raison sociale "Die Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA, La Posta Svizra SA" (al. 2). L'entreprise est gérée dans une structure de holding, qui regroupe, sous l'égide de La Poste Suisse SA, les sociétés du groupe stratégique Poste CH SA, PostFinance SA, CarPostal SA, Poste CH Communication SA, Poste CH Réseau SA et SPS Holding SA (selon la page "structure du groupe" du site internet de la Poste, disponible sous l'url <https://www.post.ch/fr/notre-profil/portrait/structure-du-groupe-poste>). c) En l'occurrence, le contrat de partenariat litigieux prévoit que la commune est chargée de la gestion du guichet postal d'Etagnières et qu'elle fournit dans ce contexte, contre rémunération, un certain nombre de services à titre de filiale partenaire, parmi lesquels la prise en charge et la délivrance de lettres et de colis, ainsi que la possibilité d'effectuer des retraits d'argent liquide et des versements. L'activité déployée dans ce cadre relève ainsi en grande partie du service universel tel que défini aux art. 14 à 17 et 32 LPO et, du moins sur le principe, assurément d'une tâche publique accomplie par une entreprise de la Confédération (à laquelle s'applique le cas échéant la LTrans). Toutefois, dans la mesure où la demande d'accès a été déposée par la recourante auprès de la Commune d'Etagnières et sur la base de la LInfo, il y a lieu de se placer du point de vue cette autorité pour déterminer si la condition de l'accomplissement d'une tâche publique selon le droit cantonal est remplie en l'espèce. Or, le service universel tel que décrit ci-dessus doit être assuré par la Confédération (cf. art. 92 Cst.), qui en a confié l'exécution à la Poste (cf. art. 13 LPO), non pas aux communes. Sous cet angle, le contrat de partenariat, spécialement son annexe 4, ne concerne donc pas l'accomplissement d'une tâche publique selon le droit cantonal et, partant, n'est pas soumis à la LInfo. On pourrait encore se demander si l'activité accomplie en l'occurrence par la commune relève de la gestion du patrimoine financier – qui constitue en principe une tâche publique (cf. sur ce point, GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3b/bb) – ou si la collectivité agit ici strictement comme un acteur privé, à l'instar des autres filiales partenaires de la Poste (kiosques, supermarchés, etc.), ce qui exclurait le document litigieux du champ d'application de la LInfo. Cette question peut toutefois demeurer indécidée, le recours devant quoi qu'il en soit être rejeté pour les motifs exposés au considérant suivant. 4. En effet, à supposer que l'annexe 4 du contrat litigieux soit soumise à

la LInfo (cf. consid. 3c supra), encore faudrait-il que des intérêts privés prépondérants ne s'opposent pas à sa divulgation intégrale. L'autorité intimée et la Poste invoquent précisément l'existence de secrets d'affaires et d'une clause de confidentialité, prévue au ch. 2.9.2 let. f des conditions générales. a) Le droit à l'information institué par la LInfo n'est pas absolu. Selon l'art. 16 LInfo, les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (al. 1). Sont notamment réputés intérêts privés prépondérants le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi (al. 3 let. c). aa) Le secret commercial protégé par l'art. 16 al. 3 let. c LInfo doit être compris comme visant " toute information qui peut avoir une incidence sur le résultat commercial, soit par exemple l'organisation, le calcul des prix, la publicité et la production" (BGC, septembre 2002, p. 2658 ad art. 16 al. 3 let. c LInfo, qui se réfère à l'ATF 103 IV 283 consid. 2b; GE.2020.0038 du 14 décembre 2020 consid. 6c et les références; GE.2011.0035 du 29 juillet 2011 consid. 2a et les arrêts cités). bb) Au niveau fédéral, l'art. 7 al. 1 let. g LTrans prévoit dans le même sens que le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. La notion de secret doit dans ce cadre être comprise dans un sens large et comprend toute information qu'une entreprise est légitimée à vouloir conserver secrète, soit plus concrètement les données susceptibles d'influer sur la marche de ses affaires ou d'entraîner une distorsion de concurrence au cas où des entreprises concurrentes en prendraient connaissance (ATF 144 II 91 consid. 3.1; 142 II 340 consid. 3.2). Par secret d'affaires ou commercial, on entend notamment les connaissances qui peuvent être importantes pour le succès de l'entreprise, comme l'organisation interne, le calcul des prix et des rabais, la clientèle, la production, la marche des affaires, le plan de lancement d'un produit, le business plan, les sources d'achat et d'approvisionnement, etc. A l'inverse, cela signifie également que toutes les informations commerciales ne sont pas couvertes par la notion de secret. Ne constituent pas un secret d'affaires les bases de la fixation des prix par l'Etat (Isabelle Häner, in: Blechta/Vasella [éd.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 4 e éd., n. 36 ad Art. 7 BGÖ). L'existence d'un secret protégé dépend de la réalisation de quatre conditions cumulatives: il doit y avoir un lien entre l'information et l'entreprise; l'information doit être relativement inconnue, c'est-à-dire ni notoire ni facilement accessible; il doit exister un intérêt subjectif au maintien du secret (volonté du détenteur de ne pas révéler l'information) et cet intérêt doit être objectivement fondé (ATF 144 II 91 consid. 3; TF 1C_59/2020 du 20 novembre 2020, consid. 4.1 et la référence). S'agissant de la troisième condition, une clause de confidentialité dans un contrat peut établir la volonté de garder le secret (Häner, op. cit., n. 33 ad Art. 7 BGÖ; mais un accord de confidentialité ne permet pas encore de retenir l'existence d'un secret d'affaires, cf. TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017 consid. 5.5.2). cc) L'autorité ou la personne concernée doit expliquer en détail quelles informations constituent exactement des secrets d'affaires. Une indication générale de l'existence de tels secrets n'est en tout cas pas suffisante (ATF 144 II 77 consid. 3; Häner, op. cit., n. 39a ad Art. 7 BGÖ et les références citées; recommandation du PFPDT du 6 mai 2021, ch. 23). La charge de la preuve concernant l'existence d'un secret d'affaires revient à l'autorité compétente, ou plus précisément au maître du secret, à savoir le tiers consulté. Le secret d'affaires étant un intérêt privé, le détenteur du secret doit toujours indiquer concrètement et en détail à l'autorité, en quoi il s'agit d'informations devant être couvertes par le secret. L'autorité compétente pour le traitement de la demande d'accès doit vérifier dans chaque cas concret,

si les secrets mentionnés par le détenteur au secret existent, un simple renvoi général au secret d'affaires par l'entreprise ne suffisant pas. L'autorité ne peut pas non plus se contenter de reprendre la position de l'entreprise, au contraire, elle doit évaluer de manière indépendante s'il existe un intérêt légitime à la protection des informations commerciales. Si l'autorité, respectivement le tiers concerné, ne parvient pas à amener la preuve de l'existence d'un secret d'affaires, l'accès doit en principe être accordé. Finalement, si une limitation paraît justifiée, l'autorité doit choisir, en application du principe de la proportionnalité, la variante la moins incisive et qui porte le moins possible atteinte au principe de la transparence (recommandation PFPDT du 11 avril 2025 §34).

b) En l'occurrence, les informations qui restent litigieuses portent sur les montants de la rémunération versée par la Poste à la commune en échange de prestations d'agence postale. Il existe manifestement un lien entre ces informations et l'entreprise concernée, à savoir la Poste. Ces informations ne sont par ailleurs ni notoires, ni facilement accessibles. Et il existe un intérêt subjectif, pour la Poste, à ne pas les rendre publiques, intérêt illustré en particulier par la clause de confidentialité prévue au ch. 2.9.2 let. f des conditions générales intégrées au contrat.

c) Il reste donc à déterminer si l'intérêt au maintien du secret est objectivement fondé. En l'espèce, comme l'explique la Poste dans ses écritures, les prestations du service universel sont aujourd'hui en grande partie offertes au travers de commerces locaux ou autres filiales, privées ou publiques, telles que la commune en l'occurrence, permettant notamment aux clients de déposer ou retirer des colis et d'effectuer retraits d'argent. Selon le site internet de la Poste, il existait en Suisse au 21 novembre 2024 quelque 1'200 filiales en partenariat (<https://post-medien.ch/fr/les-filiales-en-partenariat-expliquees-en-cinq-questions/>). Si la Poste s'exécute de cette manière, c'est également le cas de ses concurrents, en particulier sur le marché des colis et du retrait d'espèces, qui concluent eux-mêmes des partenariats de ce type avec des magasins, stations-service, boulangeries, etc. Dans ce contexte, la rémunération versée aux agences constitue un élément essentiel de la structure des coûts. Il est partant probable qu'en rendant public le montant de la rémunération octroyée par la Poste à l'une de ses filiales, ces informations soient utilisées par ses concurrents pour offrir des partenariats plus avantageux auprès des mêmes partenaires, et ainsi les débaucher. Dans la mesure où, comme l'indique la Poste, les contrats proposés et le "système de prix" sont les mêmes pour toutes ses agences – qu'il s'agisse de sociétés privées ou d'acteurs publics –, il importe peu que ses concurrents concluent plutôt avec des privés. A cela s'ajoute que la divulgation des informations financières litigieuses permettrait aux autres filiales de la Poste, ainsi qu'à d'éventuels futures filiales partenaires, de connaître à l'avance le montant de certaines rémunérations versées, diminuant ainsi la marge de négociation de la Poste dans le cadre de la conclusion de nouveaux contrats ou la modification de contrats en cours. De surcroît, il est également possible que la publication des montants litigieux entraîne une perte de confiance par les clients dans les acteurs du marché s'ils ont l'impression que ceux-ci ne sont pas en mesure de garder leurs structures de coûts confidentielles.

d) Il résulte de ce qui précède que la publication des montants versés est propre à impacter, de manière probable et avec une certaine gravité, la marche des affaires de la Poste, qui peut ainsi se prévaloir d'un secret commercial au sens de l'art. 16 al. 3 let. c LInfo. On ne peut pas non plus exclure que le préjudice économique que celle-ci pourrait subir entraîne des conséquences négatives sur la mise en œuvre du mandat légal qui lui incombe, d'offrir un service universel suffisant et de qualité. Par conséquent, l'intérêt de la Poste - ainsi que celui de la commune -, au maintien du secret commercial doit être considéré comme prépondérant à celui invoqué par la recourante à ce que l'annexe 4 soit entièrement

divulguée. 5. a) Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. b) Il n'est pas perçu d'émolument, les procédures en matière de LInfo étant gratuites (art. 21a LInfo). Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.