

VD_OMNI GE.2011.0159 vom 31. Mai 2012

VD Tribunal cantonal, 2012-05-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2011.0159

FR: VD_OMNI GE.2011.0159 du 31 mai 2012

IT: VD_OMNI GE.2011.0159 del 31 maggio 2012

Regeste

X. _____ c/Bureau du préposé à la protection des données et à l'information, Service des eaux, sols et assainissement | Demande adressée au SESA par un hydrobiologiste à la retraite invitant ce service à s'expliquer sur une apparente contradiction qui résiderait entre des résultats et une conclusion exposés dans un article scientifique rédigé par trois collaborateurs du SESA. A supposer que cet article puisse être assimilé à un document officiel selon l'art. 9 LINFO, la requête en question ne porte quoi qu'il en soit pas sur l'accès à une information ou à un renseignement au sens de l'art. 8 LINFO, mais tend à ouvrir un débat entre spécialistes. Or, le recourant ne saurait prétendre à ce que ses propres raisonnements et conclusions scientifiques soient partagés par d'autres auteurs, en l'occurrence l'administration, laquelle demeure libre d'exprimer sa position sur un sujet particulier. L'article en cause ne recèle en outre aucune information inexacte au sens de l'art. 3 LINFO. Le refus du SESA - confirmé par le préposé à la protection des données et à l'information - de fournir au recourant de plus amples informations sur le contenu de l'article doit ainsi être confirmé. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

S'étant heurté au refus du préposé de faire droit à sa demande en lien avec la LInfo, le recourant justifie d'un intérêt juridiquement protégé par la LInfo et, a fortiori, d'un intérêt digne de protection à faire contrôler cette décision par la cour de céans (voir en ce sens l'arrêt GE.2011.0035 du 29 juillet 2011 consid. 1 et les réf. cit.).

E. 2

a) L'art. 16 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) prévoit que la liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties (al. 1); toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2); toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser (al. 3). L'art. 17 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD; RSV 101.01]) a une teneur comparable. b) Au plan fédéral, la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans; RS 152.3) vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration; à cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels (art. 1). Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités (art. 6 al. 1 LTrans). Sur le plan cantonal, la matière est régie par la LInfo. Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003, cette loi a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo) et s'applique notamment au Conseil d'Etat et à son administration (art. 2 al. 1 let. b LInfo). Selon l'art. 3

LInfo, les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propres à expliquer leurs objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le public (al. 1); l'information est donnée de manière exacte, complète, claire et rapide (al. 2). Par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (art. 8 al. 1 LInfo). On entend par document officiel tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel (art. 9 al. 1 LInfo). Les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (art. 16 al. 1 LInfo). Pour toute demande du public portant sur des renseignements, la consultation de dossier ou sur une activité des autorités énumérées à l'art. 2 LInfo, l'entité administrative compétente doit indiquer par écrit les motifs l'ayant conduite à ne pas donner son autorisation, à la donner partiellement ou à différer sa transmission (art. 20 al. 1 LInfo); l'entité compétente adresse une copie de sa décision au préposé (art. 20 al. 2 LInfo). L'intéressé peut recourir au préposé, ou directement au Tribunal cantonal (art. 21 al. 1 LInfo). Le préposé tente la conciliation afin d'amener les parties à un accord (art. 21 al. 3 LInfo); en cas d'échec de la conciliation, le préposé rend une décision qu'il notifie à l'entité compétente et à l'intéressé (art. 21 al. 5 LInfo). c) S'agissant de la LTrans et du droit d'accès général aux documents officiels qu'elle concrétise, le Tribunal fédéral a relevé qu'il s'agissait 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 (ATF 133 II 209 consid. 2.3.1 et les réf. cit.; 1C_522/2009 du 19 mai 2010 consid. 2.1; Bertil Cottier/Rainer Schweizer/Nina Widmer in: Stephan Brunner/Luzius Mader [éd.], *Öffentlichkeitsgesetz*, Berne 2008, ad art. 7 p. 156, n° 74). Dans son rapport d'activité 2009-2010 (disponible sur le site internet du préposé à l'adresse <http://www.vd.ch/ppdi>), le préposé vaudois à la protection des données et à l'information a souligné que la LInfo allait plus loin que la LTrans et que d'autres lois cantonales, dès lors que le droit d'accès s'étendait non seulement aux documents officiels, mais encore aux renseignements et informations détenus par les autorités; les demandes fondées sur la LInfo pouvaient ainsi porter tant sur des renseignements que sur des documents détenus par les autorités (p. 15). Dans son ouvrage consacré à l'évaluation de la mise en œuvre de la LInfo dans le canton de Vaud, Philomène Meilland a du reste mis en exergue le fait que la grande majorité des demandes d'accès concernaient des demandes d'informations générales plutôt que des demandes d'accès à des documents (Le principe de transparence dans le canton de Vaud, *Cahier de l'IDHEAP* 253/2010, p. 49; sur la question de l'application de la LInfo, voir également Pierre-Alain Uberti, *La mise en œuvre de la transparence administrative dans le canton de Vaud* in: Alexandre Flückiger [éd.], *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Genève, Zurich, Bâle 2006, p. 67).

E. 3

En l'espèce, le litige ne porte pas sur un refus de communiquer un document officiel achevé, mais sur une demande d'explication liée à une prétendue contradiction entre les constatations objectives et la conclusion d'un article scientifique. a) Il convient tout d'abord de relever que la contribution en cause, parue en 2008 dans une revue scientifique vaudoise, a été rédigée par trois collaborateurs du laboratoire du SESA. Le corps de l'article ne

précise toutefois pas si les auteurs ont œuvré dans le cadre de leurs activités professionnelles, pour le compte du SESA, où s'ils ont en revanche publié l'article à titre purement privé, en leur propre nom. Le SESA ne s'exprime du reste à aucun endroit plus en détail sur ce point. Vu ce qui précède, l'on peut dès lors sérieusement se demander si la demande du recourant porte véritablement sur un document officiel au sens où l'entend l'art. 9 LInfo, en particulier s'agissant de savoir s'il concerne effectivement l'accomplissement d'une tâche publique. L'exposé des motifs et projet de loi sur l'information (EMPL; Bulletin du Grand Conseil [BGC], septembre-octobre 2002 p. 2634 ss) précisait à cet égard que les documents soumis à la LInfo étaient ceux qui avaient un rapport avec une action administrative des autorités et qu'il devait s'agir d'un document qui n'était pas destiné à un usage personnel (p. 2649). Cette question peut quoi qu'il en soit demeurer ouverte, dans la mesure où le recours doit de toute manière être rejeté pour les motifs qui suivent. b) L'administration ne peut plus refuser par principe de transmettre une information à un citoyen qui en fait la demande, mais chaque citoyen a dorénavant le droit d'obtenir de l'autorité compétente l'information qu'il a demandée, à moins qu'il n'existe un intérêt public ou privé prépondérant s'opposant à la diffusion de cette information. De leur côté, les autorités ont un devoir général d'informer la population sur les activités qui sont d'intérêt général et qui justifient par conséquent une information (EMPL op. cit., p. 2639). La LInfo couvre deux types de demandes. Il s'agit en premier lieu de l'information transmise d'office par les autorités (information dite "active"), qui peut être considérée comme l'ensemble des actions que mènent les autorités pour présenter leurs activités, projets et intentions. La LInfo vise également l'information transmise par l'Etat sur demande (information dite "passive") qui couvre autant les demandes de renseignements que la consultation de dossiers. L'information dite passive postule de façon concrète le renversement du principe du secret sous réserve de la transparence, en principe de transparence sous réserve du secret. Lorsqu'un citoyen s'adresse à l'administration pour obtenir un renseignement, il doit en effet savoir s'il peut obtenir une réponse à sa demande et il doit aussi savoir, le cas échéant, pourquoi l'Etat refuse de lui donner l'information demandée (p. 2640 s.). Le Conseil d'Etat relevait par ailleurs à propos de l'art. 3 al. 2 LInfo que l'information donnée par les autorités devait être exacte, soit conforme aux faits et non tendancieuse; elle devait également être complète et ne pas être tronquée de manière à ne donner qu'un éclairage partiel de nature à manipuler l'opinion du destinataire; elle devait enfin être claire, formulée sans ambiguïté, compréhensible et rapide (p. 2644). c) Le recourant indique en substance s'être spécialisé dans les domaines de la biologie et de l'écologie aquatiques et suivre, notamment, les recherches du SESA. Il fait valoir que sa demande tend en l'occurrence à comprendre les raisons de contradictions existant selon lui entre les résultats et la conclusion figurant dans l'article scientifique paru 2008. Contestant tout débat de spécialistes, il soutient que ses questions, dont certaines sont d'ordre méthodologique, portent uniquement sur des points qu'il qualifie d'obscurs et qui empêcheraient logiquement le lecteur de parvenir à la conclusion formulée par le SESA, soit que l'état écologique des deux lacs en cause est globalement bon. Il voit dans le refus du SESA de répondre à sa demande de renseignements une violation du principe de transparence posé par la LInfo et ajoute que l'administration contreviendrait de surcroît au principe de l'égalité de traitement entre citoyens en refusant ou en acceptant à son gré de répondre aux demandes de renseignements portant sur des documents officiels. d) Ni la LInfo ni son règlement d'application du 25 septembre 2003 (RLInfo; RSV 170.21.1) ne définissent les notions d'information et de renseignement et leur étendue. Les travaux préparatoires de la LInfo ne renseignent quant à

eux pas plus avant sur cette question. La garantie de l'accès à l'information et au renseignement, ancrée à l'art. 8 LInfo, doit certes participer au principe de transparence et à la politique de communication, de proximité et d'ouverture voulue par l'Etat envers l'administré. Elle ne saurait cependant contraindre l'autorité administrative à nécessairement faire suite à toute demande qui lui est soumise. En d'autres termes, le principe prescrivant la délivrance d'informations ou de renseignements trouve ses limites dans le but de la loi, à savoir la libre formation de l'opinion publique. Lorsqu'il publie des articles dans l'accomplissement des tâches publiques qui lui sont dévolues, le SESA participe à la transparence de ses activités et favorise la libre formation de l'opinion publique au sens de l'art. 1^{er} LInfo. En sa qualité de service spécialisé, il est dans ce contexte amené à fournir au public des informations fiables. L'article paru en 2008 sur l'état écologique du lac des Chavonnes et du lac Lioson – à supposer que cette pièce puisse être assimilée à un document officiel au sens de l'art. 9 LInfo – comporte quatre parties principales: les collaborateurs du SESA ont tout d'abord procédé à une description des sites, avant de préciser les méthodes d'analyse utilisées et le protocole d'évaluation. Ils ont ensuite exposé sur plusieurs pages leurs résultats pour chacun des deux lacs. Enfin, au terme de la partie "Discussion", les auteurs parviennent à la conclusion suivante: " L'évaluation écologique de ces deux lacs sub-alpins montre qu'ils sont globalement de bonne qualité, mais qu'il est nécessaire de les maintenir dans cet état compte tenu de leur seuil de sensibilité plus réduit " (p. 171). Le recourant a en l'occurrence demandé au SESA de s'expliquer sur une apparente contradiction qui résiderait selon lui entre les résultats et la conclusion exposés dans l'article. Ne prétendant pas que ces résultats seraient entachés d'une erreur manifeste, il s'attache en définitive uniquement à contester l'interprétation faite de ceux-ci. En cela, et bien que le recourant s'en défende, force est d'admettre que sa requête n'a pas pour objectif l'obtention d'un renseignement ou d'une information précis au sens où l'entend la LInfo. Sa démarche tend bien plus à ouvrir un débat entre spécialistes – l'intéressé étant lui-même un ancien hydrobiologiste – sur la position défendue. Or, sans vouloir remettre en cause les compétences du recourant, ce dernier ne saurait prétendre à ce que ses propres raisonnements et conclusions scientifiques dans un domaine particulier soient partagés et suivis par d'autres auteurs d'articles scientifiques, en l'occurrence l'administration cantonale. L'intéressé ne saurait pareillement exiger de cette dernière qu'elle rectifie son appréciation ou qu'elle expose en détail les implications l'ayant conduite à une opinion divergente de la sienne et qu'il juge pour sa part erronée. Il paraîtrait en effet inconcevable d'exiger de l'autorité administrative, eu égard à la sphère de compétence et au pouvoir d'appréciation qui sont les siens, qu'elle s'engage continuellement dans d'interminables débats avec un administré sur le bien-fondé ou non d'une interprétation ou d'une conclusion qui ressortirait d'un article, d'une expertise ou encore d'un rapport. Comme tout particulier, le SESA demeure libre d'exprimer sa position sur un sujet scientifique, dont il n'est du reste pas exclu qu'il puisse susciter plusieurs approches ou commentaires différents, voire opposés. Qui plus est, le fait d'exposer en l'espèce que l'état des lacs de Chavonnes et du lac Lioson est globalement bon ne permet pas encore de conclure, comme semble le faire le recourant, que les deux lacs seraient d'une même qualité; telle formulation n'exclut en effet pas une graduation dans l'appréciation de l'état des deux lacs, celui de l'un pouvant se révéler meilleur que celui de l'autre, la qualité demeurant toutefois bonne dans l'absolu. Il n'est dès lors pas question d'une information inexacte, proscrite par l'art. 3 al. 2 LInfo. On rappellera enfin à l'intention du recourant que rien ne l'empêche, s'il l'estime opportun, de formuler l'ensemble de ses critiques à l'égard du travail présenté par les collaborateurs du SESA dans

un autre article scientifique, le dossier révélant du reste que l'intéressé compte déjà à son actif plusieurs publications s'agissant de l'état des lacs et rivières vaudois. Les précédents auxquels se réfère le recourant ne lui sont par ailleurs d'aucun secours. En premier lieu, l'affaire GE.2005.0063 tranchée par la cour de céans le 24 juillet 2006 et donnant gain de cause au recourant portait sur une demande d'accès de ce dernier à des données hydrobiologiques. Quant à la problématique ayant mené à la décision du préposé du 8 février 2010, celle-ci concernait, selon les explications du préposé demeurées incontestées, une demande du recourant tendant à éclaircir les raisons pour lesquelles les résultats exposés par le SESA dans une publication différaient de ceux énoncés dans une autre publication. En résumé, saisi d'une demande ne portant pas sur l'accès à une information ou à un renseignement au sens de l'art. 8 LInfo, le refus du SESA, confirmé par le préposé, de ne pas fournir au recourant de plus amples explications sur le contenu de l'article paru en 2008 ne viole pas les dispositions de la LInfo. d) Le recourant reproche enfin à tort au préposé d'avoir repris, dans la décision attaquée, un passage de sa lettre du 3 juillet 2011 qu'il avait adressée au préposé, document qu'il qualifie de " privé " et qui ne ferait selon lui " pas partie " de son recours. Cette pièce faisait en effet partie intégrante du dossier de la procédure de recours de première instance instruite par le préposé. Ce dernier, s'il l'estimait nécessaire, était parfaitement libre d'en reproduire un passage dans sa décision, en vue d'exposer les arguments du recourant et d'y répondre à satisfaction de droit. Le recourant, à qui il ne revient en tous les cas pas de déterminer le poids décisif ou non d'un acte au dossier, ne saurait ainsi exiger d'une autorité appelée à rendre une décision qu'elle fasse volontairement et arbitrairement abstraction de certaines pièces au dossier pour ne fonder son raisonnement que sur un nombre choisi et restreint de documents. Au demeurant, on relèvera que l'intéressé ne prétend pas que ses déclarations auraient été mal retranscrites dans la décision attaquée; il n'allègue de surcroît pas, et tel n'est pas le cas, que celles-ci recelaient une information qu'il aurait convenu de maintenir secrète.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Conformément à l'art. 27 LInfo, la procédure est gratuite. Il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 56 al. 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]).

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