

VD_OMNI GE.2018.0048 vom 6. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0048

FR: VD_OMNI GE.2018.0048 du 6 novembre 2018

IT: VD_OMNI GE.2018.0048 del 6 novembre 2018

Regeste

A. _____/Département des infrastructures et des ressources humaines | Requête tendant à la consultation de documents en vertu de la loi sur l'information. La demande d'information doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché. L'objet du recours est ainsi limité à la demande du recourant qui contient les indications suffisantes à cet égard. Une demande vague ou indifférenciée, tendant à obtenir de l'administration non seulement des renseignements mais aussi des explications sur la manière de traiter certains problèmes techniques ou informatiques, n'implique pas l'obligation de mettre à disposition du requérant tous les documents, textes, procès-verbaux, etc. relatifs aux problèmes visés. La seule pièce susceptible d'être visée par la requête du recourant consiste en un document retraçant des échanges, par voie électronique, entre collaborateurs. Les échanges entre collaborateurs sont des documents internes au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo et sont donc exclus du droit d'information. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; RSV 170.21) s'applique au Conseil d'État et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. b LInfo). La décision attaquée est un refus partiel de transmettre des documents détenus par le SG-DIRH. Un recours au Tribunal cantonal est ouvert contre une telle décision en vertu des art. 20 et 21 LInfo. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Le recourant, destinataire de la décision attaquée, a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD – par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours, en tant qu'il concerne le droit d'accès à certains documents du SG-DIRH, satisfait en outre aux conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond sur cette question.

E. 2

Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 131 V 164 consid. 2.1). Le Tribunal cantonal ne peut donc pas se prononcer en dehors de l'objet de la contestation et il n'a pas à traiter les conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée, conformément à la règle exprimée à l'art. 79 al. 1 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). a) La requête en saisine de la Préposée à la protection des données et à l'information, afin que soient examinées les modalités de consultation d'un document

étranger à la présente contestation, sort du cadre fixé par la décision entreprise. Elle est dès lors irrecevable. b) La décision attaquée a été rendue sur la base de la loi sur l'information, qui garantit la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, notamment l'information remise à la demande des particuliers (art. 1 al. 2 let. b LInfo). A propos du cadre légal, il y a lieu de rappeler ce qui suit. Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi, en particulier l'administration cantonale, sont par principe accessibles au public. Par document officiel, on entend tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré et 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). Ces conditions sont cumulatives (arrêt GE.2017.0086 du 9 janvier 2018, consid. 2a et les références). Les documents officiels sont ceux qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Cette réserve du caractère achevé d'un document doit permettre à l'administration de travailler et de faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire à cette fin. Des exemples de documents inachevés sont des textes raturés ou annotés, la version provisoire d'un rapport, l'esquisse d'un projet, les brouillons de séance, les notes de travail informelles, les ébauches de texte, les notes récapitulatives de séance. Plusieurs indices permettent de considérer un document comme achevé. Il s'agit par exemple de la signature ou de l'approbation d'un document, même si inversement, l'absence de signature ou d'approbation ne signifie pas automatiquement qu'un document n'est pas achevé. Un autre indice est celui de la transmission d'un document à l'interne ou à l'extérieur de l'administration. Le support sur lequel se trouve le document officiel n'est pas un critère déterminant. Il s'agit donc bien de données directement perceptibles (notamment écrites). Le document demandé dans lequel l'information est contenue doit en outre se trouver effectivement en possession de l'autorité sollicitée. La loi ne vise pas seulement les documents produits par l'autorité, mais aussi ceux détenus par elle. Les documents soumis à la LInfo sont ceux qui ont un rapport avec une action administrative des autorités. En revanche, les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit à l'information garanti par la LInfo (art. 9 al. 2). L'art. 14 RLInfo précise la définition des documents internes: il s'agit des notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que des documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale. Selon la jurisprudence, le caractère de document interne doit être reconnu aux documents dont la communication aurait pour effet de divulguer le processus de formation de la volonté de l'autorité dans un cas d'espèce. Seuls les documents contenant, outre des données techniques ou juridiques, une appréciation politique qui nécessite une prise de décision pourraient, de cas en cas, être soustraits au droit à l'information (arrêt GE.2017.0086 du 9 janvier 2018, consid. 2a et les références). Le droit à l'information institué par la LInfo n'est toutefois pas absolu. La LInfo réserve les intérêts publics ou privés prépondérants (art. 16 al. 1 LInfo). Les intérêts publics sont en cause lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (art. 16 al. 2 let a LInfo); une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics (art. 16 al. 2 let b LInfo); le travail occasionné serait manifestement disproportionné (art. 16 al. 2 let c LInfo); les relations avec d'autres

entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible (art. 16 al. 2 let d LInfo). S'agissant plus particulièrement de la protection du processus décisionnel, il résulte des travaux préparatoires (exposé des motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002 p. 2634 ss, p. 2655) ce qui suit: tous les documents qui doivent faire l'objet d'une décision du Conseil d'État sont par définition soustraits au principe de transparence avant que le Conseil d'État n'ait pu formellement prendre sa décision. En effet, une diffusion d'un tel document durant cet intervalle serait de nature à compromettre le fonctionnement normal de l'autorité. Cet article ne doit cependant pas vider la loi de son contenu au motif que tout projet devant être soumis au Conseil d'État doit être tenu pour secret. En effet, il est imaginable qu'il soit fait état de l'existence de certains projets avant décision sans que le contenu précis de ces projets soit entièrement dévoilé au public. Un type de documents doit être spécialement mentionné; il s'agit des propositions départementales qui accompagnent systématiquement tout projet de décision à soumettre au Conseil d'État. Ces propositions sont visées par la loi. Néanmoins, plusieurs réserves doivent être amenées. Premièrement, ces propositions ne sont en principe pas diffusables avant que le Conseil d'État ait formellement pris sa décision sur le sujet, comme mentionné ci-haut. Une fois les décisions prises, le Conseil d'État pourra également ne pas diffuser ces propositions s'il estime que cette diffusion porterait atteinte au bon fonctionnement de l'autorité. Si le Conseil d'État s'écarte de la proposition et du projet de décision qui l'accompagne, il doit alors pouvoir se garder de dévoiler le déroulement de ses délibérations et préserver ainsi toute latitude durant ses séances. Il convient de préciser encore que le processus de décision peut être perturbé aussi à un autre niveau que celui du Conseil d'État, par exemple à celui d'un office ou d'un service. Le principe explicité plus haut vaut aussi pour ce type de situation. Si la diffusion d'une information perturbe sérieusement l'entité concernée dans sa prise de décision, il se justifie au nom d'un intérêt public prépondérant de ne pas la communiquer. Lorsqu'il existe un intérêt (public ou privé) prépondérant, alors le refus de communiquer un renseignement ou un document fondé sur l'art. 16 LInfo ne vaut, le cas échéant, que pour la partie du renseignement ou du document concerné par cet article et tant que l'intérêt public ou privé prépondérant existe (art. 17 al. 1 LInfo). L'organisme sollicité s'efforce de répondre au moins partiellement à la demande, au besoin en ne communiquant pas ou en masquant les renseignements ou les parties d'un document concerné par l'intérêt public ou privé prépondérant (art. 17 al. 2 LInfo). c) L'objet du litige doit en l'espèce être déterminé sur la base des constatations suivantes. La demande du recourant du 30 septembre 2017 tendait à obtenir une copie de tout rapport et autres documents officiels de l'autorité intimée ayant trait au changement de sa pratique concernant des liens en bas de chaque e-mail d'alerte du service d'abonnement "infoCAMAC", liens qui permettaient jusqu'en juin 2017 aux utilisateurs de procéder eux-mêmes à la "modification de l'abonnement" ou à l'"annulation de l'abonnement". Puis, le 24 novembre 2017, le recourant a demandé des renseignements sur les éventuelles "procédures écrites habituelles d'autorisation préalable, bon de commande, planification du développement, test et validation, documentation et acceptation". Après avoir obtenu par des voies détournées, au début de l'année 2018, des renseignements sur la manière dont avait été résolue la question, le recourant a, d'après son courriel du 22 janvier 2018, limité sa demande de consultation au "ticket" créé par le collaborateur de l'administration cantonale à l'origine du processus. L'autorité intimée a donné suite à cette intervention du recourant en rendant la décision attaquée, du 31 janvier 2018, qui contient des explications générales sur le processus en cause et inclut un extrait d'un procès-verbal du COPIL

ACTIS. Le contenu du "ticket" ou "demande JIRA n° 1581" n'a en revanche pas été communiqué. La "demande JIRA n° 1581" est incluse dans l'onglet (avec bordereau) des pièces confidentielles produites par l'autorité intimée le 26 mars 2018. Cet onglet contient encore d'autres procès-verbaux du COPIL ACTIS. L'art. 10 al. 1 LInfo dispose que la demande d'information n'est soumise à aucune exigence de forme; elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché. A l'évidence, la première demande du recourant, du 30 septembre 2017, était trop générale pour que l'autorité puisse déterminer à quels documents officiels l'intéressé voulait avoir accès. Il en va de même de la demande du 24 novembre 2017, qui du reste visait non seulement la consultation de documents non identifiés mais tendait à obtenir des renseignements divers. Il était donc nécessaire que le recourant précisât l'objet de sa demande et que l'autorité différât sa décision jusqu'à ce que soient fournies les indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché. C'est ce qui a été fait par le recourant le 22 janvier 2018. En définitive, la contestation porte sur le droit de consulter la demande JIRA n° 1581 voire, le cas échéant, un document officiel relatif au traitement de cette demande. Le recourant a obtenu un extrait du procès-verbal de la séance du 23 mai 2017 du COPIL ACTIS relatif à cette demande. Il n'a au demeurant pas requis, de manière suffisamment précise au regard des exigences légales, le droit de consulter d'autres procès-verbaux du COPIL ACTIS. La question de savoir si ces procès-verbaux, constituant la retranscription d'échanges entre des collaborateurs de l'Etat à propos de divers projets en cours, sont des documents internes, n'a pas à être tranchée dans le présent arrêt; il suffit de constater que l'accès à ces procès-verbaux – à l'exception de l'extrait transmis – sort du cadre de l'objet de la contestation. Par conséquent, le recourant ne pouvait pas davantage obtenir le droit, en tant que partie à la procédure de recours et au titre du droit d'être entendu, d'en prendre connaissance, ni même de voir le bordereau indiquant les dates des séances du COPIL. Il convient de relever que dans l'application de la LInfo, une certaine rigueur ou un certain formalisme s'imposent. Une demande vague ou indifférenciée, tendant à obtenir de l'administration non seulement des renseignements mais aussi des explications sur la manière de traiter certains problèmes techniques ou informatiques, n'implique pas l'obligation de mettre à disposition du requérant tous les documents, textes, procès-verbaux, etc. relatifs aux problèmes visés. La façon d'agir du requérant, avant qu'il ne précise sa demande le 22 janvier 2018, était de ce point de vue très discutable, y compris quand il a utilisé des voies détournées pour parvenir à ses fins (contacts avec l'administration sous une fausse identité). L'objet du litige, après l'admission partielle de la demande de consultation, est donc limité au droit de consulter le "ticket" ou demande JIRA n° 1581.

E. 3

Le recourant fait valoir que la demande JIRA n° 1581 est un document officiel et non pas, contrairement à ce qui est retenu dans la décision attaquée, un document interne. La demande JIRA n° 1581 qui, imprimée, tient sur une page et demie, relate les échanges entre deux collaborateurs de l'Etat (avec un commentaire d'un troisième collaborateur) à propos des modalités de changement d'une application informatique. Le texte comporte un descriptif du problème, différentes données techniques ou chronologiques, la discussion de quelques solutions et des commentaires sur la résolution. De tels échanges, par voie électronique, entre collaborateurs constituent des documents internes au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo, qui sont donc exclus du droit d'information. Dans le cadre de l'application de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans, RS 152.3), qui prévoit de

manière générale une réglementation analogue à celle de la LInfo, il a été admis que certains documents électroniques non destinés à être communiqués à l'extérieur de l'administration devaient être traités comme des documents officiels accessibles aux tiers intéressés. La jurisprudence fédérale est parvenue à cette conclusion à propos des indications figurant dans l'agenda électronique Outlook d'un haut fonctionnaire fédéral (le chef de l'armement) – à l'exception des entrées de nature purement privée (ATF 142 II 324). Cette jurisprudence ne concerne cependant pas la messagerie Outlook, à savoir les échanges entre le chef d'office et ses collaborateurs, et la qualification de document officiel a été retenue parce que l'agenda constituait, pour l'organe de l'administration, un outil de gestion central influençant toute l'activité de l'office, et non pas un simple aide-mémoire. Cette jurisprudence fédérale ne saurait être invoquée pour justifier une consultation d'échanges électroniques internes à l'administration, au niveau de la gestion quotidienne de problèmes informatiques (voir notamment à ce propos le commentaire de l'ATF 142 II 324 par Christoph Auer in ZBl 118/2017 p. 92). Il s'ensuit que l'autorité intimée était fondée à refuser l'accès à la demande JIRA n° 1581 et à traiter la demande de consultation du recourant comme elle l'a fait dans la décision attaquée.

E. 4

Le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Conformément à l'art. 27 al. 1 LInfo, la procédure est gratuite. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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