

VD_OMNI GE.2018.0105 vom 25. Juli 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2018.0105

FR: VD_OMNI GE.2018.0105 du 25 juillet 2019

IT: VD_OMNI GE.2018.0105 del 25 luglio 2019

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Recours d'une société éditrice d'un quotidien et d'un employé journaliste contre la décision de la municipalité de refuser l'accès au rapport d'audit concernant l'organisation et le management d'un service municipal. - Le rapport d'audit est un document officiel au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo. Il en va différemment des documents concernant des fondations de droit privé, dont l'autorité n'a pas eu connaissance et qu'elle n'a pas en sa possession (consid. 3). - Le refus d'accès à l'intégralité du rapport d'audit, sans distinguer les passages qui pouvaient néanmoins être communiqués, n'est pas justifié par un intérêt public (bon fonctionnement de l'autorité) ou privé (protection contre une atteinte notable à la personnalité) prépondérant (consid. 4d et 4e). - La synthèse du rapport transmise par la municipalité aux recourants n'est pas suffisante pour respecter leur droit à l'information (consid. 4f). En revanche, l'accès au rapport sous réserve de la suppression des passages comprenant la restitution des propos des personnes auditionnées dans le cadre de l'audit se justifie au regard de l'art. 17 LInfo (consid. 4g). Recours partiellement admis.

Erwägungen

E. 1

La loi sur l'information s'applique aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. e LInfo). La décision attaquée est un refus de transmettre des documents détenus – ou qui seraient détenus – par la Municipalité d'Yverdon-les-Bains. Un recours devant le 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 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. La recourante A. _____ est la destinataire de la décision attaquée. Elle dispose de la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD – par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Bien que le nom de B. _____, employé par la recourante, figure dans l'adresse de destination de la décision, il est douteux qu'il soit personnellement atteint par celle-ci et qu'il puisse se prévaloir d'un intérêt propre digne de protection à son annulation ou sa modification. Quoi qu'il en soit, cette question peut être laissée indécidée, le recours étant dans tous les cas recevable. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Les recourants sollicitent la tenue d'une audience qui aurait pour but de clarifier l'existence et la forme d'une documentation détenue par l'autorité intimée relative à C. _____ et D. _____. a) Le droit d'être entendu est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Il comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes. Le

droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (ATF 143 V 71 consid. 4.1 p. 72; 142 II 218 consid. 2.3 p. 222). Par ailleurs, la garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 141 I 60 consid. 3.3 p. 64; 140 I 285 consid. 6.3.1 p. 299). En particulier, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins; l'autorité de jugement peut renoncer à faire citer des témoins si elle peut dénier à ces témoignages une valeur probante décisive pour le jugement (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 2C_850/2014 du 10 juin 2016 consid. 6.1, non publié in ATF 142 II 388). b) En l'espèce, les parties ont eu l'occasion de se prononcer par écrit dans le cadre d'un double échange d'écritures. L'autorité intimée a affirmé à plusieurs reprises dans ses écritures qu'elle ne détenait pas - ni n'avait connaissance - d'audita ou d'autres documents concernant l'organisation de C. _____ et D. _____. Il n'y a pas lieu de remettre en cause ces affirmations, qui ne sont pas contredites par les pièces au dossier. A cela s'ajoute que les faits pertinents ressortent du dossier, et sont bien établis, si bien que la Cour s'estime suffisamment renseignée pour statuer en connaissance de cause, sans qu'il n'y ait lieu de donner suite à la réquisition des recourants tendant à la tenue d'une audience.

E. 3

a) Selon l'art. 17 al. 2 let. c de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), les libertés d'opinion et d'information comprennent notamment le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. En outre, l'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence (art. 41 Cst-VD). La LInfo 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). Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi, en particulier les autorités communales et leur administration, 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 (CDAP GE.2014.0205 du 24 avril 2015 consid. 3a; EMPL loi sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002, p. 2647). 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. 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 (CDAP GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a;

voir également EMPL loi sur l'information, BGC septembre-octobre 2002 p. 2634 ss, p. 2647-2649). 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 du règlement d'application de la LInfo du 24 septembre 2002 (RLInfo; BLV 170.21.1) 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 (CDAP GE.2017.0086 du 8 janvier 2018 consid. 2a; GE.2017.0001 du 22 mars 2017 consid. 2c; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c). b) En l'espèce, le litige porte sur le refus de la municipalité de donner aux recourants l'accès, d'une part, à l'intégralité du rapport d'audit URBAT du 7 septembre 2016 et, d'autre part, aux rapports d'audit ou d'études externes relatives au fonctionnement de la Fondation C._____ et D._____. aa) S'agissant du rapport d'audit URBAT, ce document a été établi par un mandataire externe à l'administration communale. Il n'est pas destiné à un usage personnel d'un collaborateur de l'administration. Il concerne le fonctionnement général (climat et organisation du travail, gestion de projets, management, communication) du service URBAT de la Ville d'Yverdon-les-Bains. Comptant 47 pages (sans les annexes), ce rapport comporte une analyse de documents et de résultats d'entretiens menés avec 14 collaborateurs et responsables dudit service, un diagnostic des problèmes et des solutions, ainsi que des recommandations. Il ne contient a priori pas une appréciation politique ou stratégique nécessitant une prise de position de l'autorité; celle-ci ne le soutient au demeurant pas. Le rapport d'audit litigieux remplit les conditions cumulatives définies à l'art. 9 al. 1 LInfo, à savoir qu'il s'agit d'un document achevé, détenu par l'autorité, relatif à l'accomplissement d'une tâche publique, et qui n'est pas destiné à un usage personnel. Il doit par conséquent être qualifié de document officiel (cf. pour un cas genevois TF 1C_277/2016 du 29 novembre 2016). bb) Il en va différemment des rapports ou documents relatifs à C._____ et D._____ que souhaitent obtenir les recourants. Bien que doivent être considérés comme officiels tant les documents élaborés par l'autorité sollicitée que ceux détenus par elle, ces documents doivent se trouver effectivement en possession de cette dernière. Or, l'autorité intimée nie avoir eu connaissance de tels documents, de sorte qu'on ne saurait lui reprocher de ne pas les avoir communiqués aux recourants. Les fondations concernées sont des entités privées qui ne sont pas soumises à la LInfo. Le fait que deux conseillers municipaux siègent dans le conseil de ces fondations ne change rien à ce constat. L'autorité intimée n'a au demeurant pas l'obligation de demander elle-même les documents aux fondations afin de les transmettre à son tour aux recourants. Il appartient à ces derniers de contacter directement ces institutions afin d'obtenir les informations qu'ils souhaitent. Pour ces motifs, c'est à juste titre que l'autorité intimée n'a pas accédé à la demande des recourants tendant à la consultation de rapport ou document relatif à C._____ et D._____.

E. 3.4

p. 335). Après consultation du texte intégral du rapport d'audit, la Cour de céans constate que si des opinions sur le management et la communication des responsables ont été exprimées, celles-ci sont constructives et ne visent pas à blâmer une personne en particulier. Aux ch. II.5 et IV, le rapport d'audit contient cependant une restitution des propos des personnes auditionnées. Ces propos contiennent parfois des appréciations sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, incluant la description du comportement d'une telle personne. Certes, il ne s'agit pas de données sensibles au sens de l'art. 4 al. 1 ch. 2 de la loi vaudoise du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; BLV 172.65). Néanmoins, dans la mesure où ces personnes pourraient être identifiées, à tout le moins sur le plan interne, les informations figurant dans le rapport constituent des données personnelles (cf. art. 4 ch. 1 al. 1 LPrD selon lequel constitue une donnée personnelle toute information qui se rapporte à une personne identifiée ou identifiable). S'agissant de la municipale et du chef de service, on peut estimer que leur fonction hiérarchique implique au moins dans une certaine mesure une forme de publicité. Tel n'est cependant pas le cas pour les collaborateurs qui n'ont pas de position hiérarchique élevée. Il ne suffit toutefois pas de prétendre qu'un document contient des données personnelles dont la divulgation pourrait engendrer une atteinte notable à la sphère privée pour que l'intégralité de son contenu soit soustraite au droit à l'information (cf. art. 17 al. 1 LInfo). En l'occurrence, hormis pour les ch. II.5 et IV, la Cour de céans constate que le rapport ne contient pas de données personnelles susceptibles de porter atteinte à la sphère privée des personnes concernées. Par surabondance, il y a lieu de prendre acte des garanties données par les recourants concernant le respect de la sphère privée d'autrui, eu égard à leurs activités journalistiques et aux règles déontologiques auxquelles ils sont soumis. Il n'est pas nécessaire de discuter davantage l'existence d'un privilège octroyé par la LInfo aux journalistes en matière d'accès à l'information. Partant, l'intérêt public du droit à l'information prime sur l'intérêt privé des personnes concernées à garder secret l'entier du rapport d'audit. L'arrêt de la CDAP GE.2013.0019 du 27 mai 2013 cité par l'autorité intimée ne lui est d'aucun secours dès lors qu'il concerne une situation très différente du cas d'espèce. Dans cette affaire, le document demandé par les recourants consistait en une dénonciation pénale déposée à leur encontre. A l'évidence, la protection du dénonciateur contre une atteinte notable à sa sphère privée a été considérée comme étant prépondérante.

f) Reste à déterminer si la transmission du document intitulé " Brève synthèse de l'audit de l'organisation du Service urbanisme et bâtiment de la Ville d'Yverdon-les-Bains " par la municipalité était suffisante pour respecter le droit à l'information des recourants. Rédigé par l'entreprise de consulting mandatée par l'autorité intimée, ce document comprend six pages qui résument les conclusions des différents thèmes analysés (climat de travail, organisation du travail management et communication) et les recommandations émises dans l'audit URBAT. En introduction, on peut notamment lire ce qui suit: " Il est important de relever que le présent document synthétise plusieurs dizaines de pages remises à la Municipalité en septembre 2016, document qui, par conséquent, n'a pas la prétention d'être exhaustif ". L'art. 17 LInfo prévoit que le refus de communiquer un renseignement ou un document conformément à l'art. 16 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 (al. 1). 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 (al. 2). Ainsi, c'est le document original qui doit être communiqué en priorité,

si nécessaire, dans sa version caviardée. En l'espèce, en ne transmettant qu'une version très synthétique des 47 pages de l'audit URBAT, l'autorité intimée a pu reformuler certains passages critiques et choisir les éléments qu'elle acceptait de communiquer. Ce procédé n'est pas admissible au regard des exigences de la transparence. Il a pour effet de vider de sa substance le droit à l'information, l'autorité pouvant à sa guise écarter les passages dignes d'intérêt et nécessaires à la libre formation de l'opinion publique. De plus, comme relevé plus haut, hormis pour les ch. II.5 et IV, l'audit URBAT ne contient pas de passage devant être soustrait au droit à l'information en raison d'intérêts privés ou publics prépondérants de sorte que la remise de cette seule synthèse ne se justifiait pas. g) Pour protéger les intérêts des collaborateurs du service, l'anonymisation consentie par les recourants n'apparaît néanmoins pas suffisante. En revanche, un accès au rapport d'audit, sous réserve des ch. II.5 et IV, permet de ménager à la fois le principe de la transparence et la protection de la sphère privée des collaborateurs de l'administration communale. Les annexes du rapport, qui comportent de nombreuses données personnelles (noms, taux de travail, nombre d'heures supplémentaires, vacances, etc.), ne doivent pas être transmises. Cette opération aisée respecte le principe de la proportionnalité. Elle ne nuit ni à la substance, ni à la lisibilité du document et doit être privilégiée par rapport à la remise d'une synthèse, qui implique forcément la reformulation résumée de certains passages.

E. 4

Une personne déterminée sur laquelle un renseignement est communiqué de manière non anonymisée doit en être informée préalablement.

E. 4.3

Pour le surplus, la décision est confirmée. En matière de loi sur l'information, et sous réserve de recours téméraire, la procédure devant le Tribunal cantonal est gratuite (art. 27 LInfo). Il ne sera par conséquent pas prélevé de frais judiciaires, l'avance de frais versée étant restituée aux recourants. Ces derniers, qui obtiennent partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens, arrêtés à 1'000 fr. (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours et à la réforme de la décision attaquée en ce sens que le rapport d'audit URBAT est communiqué aux recourants, sous réserve des ch. II.5 (Analyse s'agissant du management) et IV (Constats) du rapport et de ses annexes 1.1 à

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