

VD_OMNI GE.2019.0010 vom 4. Oktober 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-10-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2019.0010

FR: VD_OMNI GE.2019.0010 du 4 octobre 2019

IT: VD_OMNI GE.2019.0010 del 4 ottobre 2019

Regeste

A. _____/Département des infrastructures et des ressources humaines | Requête tendant à la consultation d'un document électronique (procès-verbal de séances d'un comité de pilotage). Constat qu'il s'agit d'un document officiel au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo. C'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'il y a un intérêt public prépondérant (art. 16 LInfo) s'opposant à la communication des vulnérabilités du logiciel présenté dans ce document. Elle ne peut par contre pas simplement refuser de communiquer le document, mais, conformément à l'art. 17 LInfo, elle doit le communiquer en caviardant les informations relatives aux problèmes de sécurité.

Erwägungen

E. 1

La LInfo s'applique au Conseil d'État et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. b LInfo). Elle s'applique donc aux documents détenus par le SG-DRIH. La décision attaquée est un refus 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

a) 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 (GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2a et les références). 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 (GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a; voir également exposé des motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002 p. 2634 ss, p. 2647-2649). 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. b) La structure de la loi suppose qu'il convient de distinguer les " documents officiels " qui sont " achevés " au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo, susceptibles d'être communiqués sur demande, des documents dits " internes ", exclus d'emblée du droit à l'information en vertu de l'art. 9 al. 2 LInfo (GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c, GE.2008.0094 du 22 août 2008 consid. 2b). L'art. 14 du Règlement d'application du 25 septembre 2003 de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (RLInfo, BLV 170.21.1) précise que sont des documents internes les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale. Selon l'EMPL relatif à la loi sur LInfo, ce type de document interne est exclu du principe de transparence, car il s'agit de documents devant permettre la libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale et qui, de ce fait, doivent être soustraits à l'opinion publique (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2649). Au sujet des documents internes, l'EMPL relatif à la loi sur LInfo, qui cite comme exemple les notes et courriers qui s'échangent entre Conseillers d'Etat et collaborateurs, indique qu'ils sont exclus du principe de transparence parce qu'il s'agit de documents devant permettre la libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale (BGC septembre-octobre 2002, p. 2649). Il est précisé que cette exception s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral, soit en particulier de l'ATF 115 V 297. Dans cette affaire, il s'agissait de déterminer l'étendue du droit de consulter le dossier dans le domaine de l'assurance-accidents au regard des dispositions de procédure de la loi fédérale du 20 mars 1982 sur l'assurance accidents (LAA; RS 832.20), des art. 26 à 28 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) et de l'art. 4 de l'ancienne Constitution fédérale de 1874 et de définir le traitement des pièces internes de l'administration. Le Tribunal fédéral a ainsi défini les documents internes comme des documents informels, qui ne constituent pas des moyens de preuve pour l'étude d'un cas, qui servent à la formation de l'opinion interne de l'autorité et qui ne sont destinés qu'à un usage purement interne à l'administration, tels des notes, avis personnels, brouillons, esquisses, etc. Cette définition recoupe celle de la LInfo en matière de document interne ou inachevé. Cette limitation au droit d'information doit, selon le Tribunal fédéral, assurer qu'au-delà des pièces décisives du dossier et des décisions prises par l'administration, la formation de l'opinion interne de celle-ci ne soit pas portée à la connaissance du public. Là encore, le Conseil d'Etat s'est inspiré de cette définition dans le cadre de la rédaction de l'art. 14 RLInfo. Selon la jurisprudence de la CDAP, les notions de "documents internes" ou de documents "devant permettre la formation de l'opinion de l'autorité" telles que définies par la jurisprudence du Tribunal fédéral sont suffisamment proches de celles retenues par le législateur vaudois aux art. 9 LInfo et 14 RLInfo pour servir à leur interprétation (cf. CDAP GE.2008.0094 du 22 août 2008). Le Tribunal administratif (devenu Cour de droit administratif et public du Tribunal Cantonal dès le 1^{er} janvier 2008) a également considéré que le caractère de document interne devait 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 (GE.2003.0127 du 15 août 2006). Dans un arrêt GE.2005.0145 du 3 février 2006, le tribunal s'est référé à un "Rapport sur la mise en œuvre de la loi vaudoise sur l'information en 2004" de la Commission restreinte de médiation prévue par l'art. 36 RLInfo ainsi qu'à une prise de position du Conseil d'Etat du 7 juillet 2005 relative à ce rapport. Il a constaté dans cet arrêt que selon les autorités, la notion de

document interne servant à la formation de l'opinion et de la décision de l'autorité doit être interprétée de manière restrictive; 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. Selon la jurisprudence de la CDAP, ceci va dans le sens des objectifs et principes à la base de la LInfo, notamment celui de "la transparence" (GE.2018.0218 du 6 mars 2019 consid. 2).

E. 3

a) Le DIRH faisant partie de l'administration au sens de l'art. 2 al. 1 let. b LInfo (art. 1^{er} du règlement du 5 juillet 2017 sur les départements de l'administration; BLV 172.215.1), les renseignements, informations et documents officiels qu'il détient sont en principe accessibles au public, conformément à l'art. 8 al. 1 LInfo. b) Le document dont l'accès a été demandé expressément par le recourant dans sa requête du 9 novembre 2018 porte le titre "Actis COPIL du 23 mai 2017". Il est appelé par les parties "procès-verbal de la séance du 23 mai 2017 du COPIL ACTIS" (ci-après: procès-verbal de la séance du 23 mai 2017). Il s'agit d'une présentation sous forme de diapositives Powerpoint, donc d'un document électronique dont l'impression a été communiquée au tribunal. Selon l'autorité intimée, une telle présentation est préparée en amont de la séance du comité de pilotage (COPIL) et vise à assurer un suivi du développement de la plateforme ACTIS, à savoir l'application permettant la saisie, le traitement et le suivi des demandes de permis de construire et des dossiers de construction; le document n'a pas pour vocation de retranscrire les interventions des participants à la séance du 23 mai 2017. Sur la diapositive 14 figure une liste de propositions et la décision y relative. L'autorité intimée ne soutenant pas qu'il y aurait un autre document contenant le procès-verbal des décisions effectives du COPIL ACTIS du 23 mai 2017, il est hautement vraisemblable que la diapositive 14 ne contient pas les propositions de décision faites par l'auteur de la présentation, mais les décisions effectives prises le 23 mai 2017 par le COPIL. Il en découle que le document a été selon toute vraisemblance modifié durant ou après la séance du 23 mai 2017 pour intégrer les décisions prises par le COPIL. Il ne s'agit dès lors pas d'un document en cours d'élaboration, mais au contraire il s'agit d'un document qui a atteint son stade ultime d'élaboration, donc d'un document achevé au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo. c) Le "procès-verbal de la séance du 23 mai 2017 du COPIL ACTIS" ne contient aucune appréciation politique qui nécessiterait une prise de décision ultérieure par une autorité politique. Il n'est pas non plus un document préparatoire servant à la formation de l'opinion interne de l'autorité, mais il marque une étape dans un processus de longue haleine, à savoir le développement de la plateforme ACTIS. Il s'y ajoute que le comité de pilotage ACTIS est un groupe de travail interne à l'administration et ne constitue pas une autorité au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo. Le "procès-verbal de la séance du 23 mai 2017 du COPIL ACTIS" ne peut donc pas être qualifié de document interne au sens de cette disposition et de l'art. 14 RLInfo. Il s'agit d'un document officiel au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo.

E. 4

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

E. 5

A teneur de l'art. 17 LInfo, 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). a) L'autorité intimée considère qu'un refus total du droit à l'information se justifie dans le cas présent, car tous les éléments du procès-verbal du 23 mai 2017 sont étroitement imbriqués entre eux. Le recourant estime pour sa part qu'un refus total du droit à l'information ne se justifie pas en l'espèce. Le procès-verbal du 23 mai 2017 contient non seulement des informations relatives à des vulnérabilités connues à cette date, mais notamment des données financières et de ressources humaines (p. 5), des données statistiques (p. 6 et 13), des échéanciers (p. 7 à 9 et 11) et le planning de la séance suivante du COPIL (p. 15). Or, seules peuvent être soustraites au droit à l'information les informations protégées par l'intérêt public prépondérant pertinent, à savoir en l'espèce l'intérêt public à ce que les vulnérabilités d'un logiciel informatique utilisé par l'administration ne soient pas communiquées à l'extérieur. Même si des données financières ou statistiques ont un lien avec la gestion des vulnérabilités du logiciel, il n'y a pas un intérêt public prépondérant au secret, car des tiers malintentionnés ne pourraient pas en déduire les vulnérabilités susceptibles d'être des points d'attaque. S'agissant des échéanciers, certains contiennent des informations relatives à des vulnérabilités (p. 7), de sorte qu'ils peuvent être soustraits dans cette mesure au droit à l'information. En revanche, d'autres échéanciers portent sur la mise en service des versions ultérieures du logiciel (p. 8 et 9). La Cour de céans ne voit pas d'intérêt public prépondérant au secret pour ces informations-ci. Un refus total du droit à l'information concernant le procès-verbal du 23 mai 2017 serait dès lors disproportionné. b) L'autorité intimée a demandé à titre subsidiaire que toutes les informations relatives aux problèmes de sécurité soient masquées (caviardées). De l'avis du recourant, seules les informations comportant un risque accru de piratage peuvent faire l'objet d'un refus du droit à l'information; un risque accru de piratage ne peut être accepté que pour une information qui remplit toutes les conditions suivantes: technique et suffisamment spécifique pour faciliter le piratage, liée à une vulnérabilité non encore résolue, autre que le "code source" mis à disposition de tiers avec une licence de logiciel libre réelle ou de facto. Conformément à l'art. 17 L'Info, un refus partiel d'accès ne peut concerner les informations protégées par l'intérêt public prépondérant pertinent. Il doit donc s'agir en l'espèce d'informations portant directement sur des vulnérabilités et suffisamment précises pour faciliter un accès illégitime aux données. En revanche, comme relevé plus haut, le fait que la vulnérabilité soit résolue ou pas n'est pas déterminant. Savoir si les informations contenues dans le procès-verbal portent sur des vulnérabilités du logiciel ACTIS et sont suffisamment précises pour faciliter un accès illégitime aux données est une question très technique; la Cour de céans doit donc faire preuve d'une certaine retenue lorsqu'elle examine le point de vue d'une autorité spécialisée en la matière. L'autorité intimée a fourni au tribunal une version caviardée du procès-verbal du 23 mai 2017 qui exclut les informations liées aux problèmes de sécurité (pièce confidentielle n° 107). Avec la retenue nécessaire, la Cour de céans a contrôlé les informations dont l'autorité intimée propose le caviardage afin de ne pas communiquer à l'extérieur de l'administration les vulnérabilités du logiciel ACTIS. Elle estime que l'autorité intimée n'a pas abusé de sa marge d'appréciation, de sorte qu'elle reprend les limitations proposées à titre subsidiaire par l'autorité intimée. c) L'autorité intimée a également demandé à titre subsidiaire que les noms des collaborateurs actifs sur le projet et des personnes externes à l'administration y ayant participé soient masqués (caviardés) afin

de protéger leur personnalité. Dans sa réplique, le recourant a reconnu et accepté que les noms de ces collaborateurs et personnes externes soient occultés. Même si la Cour de céans a déjà jugé que la simple communication de noms ne constituait en soi pas une atteinte "notable" à la sphère privée au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo (GE.2008.0094 du 22 août 2008 consid. 4b; GE.2018.0180 du 6 mars 2019 consid. 2.b.bb), il n'y a pas lieu d'accorder au recourant un accès plus large que ce qu'il demande. d) En conclusion, l'autorité intimée devra communiquer au recourant le procès-verbal du 23 mai 2017 conformément à sa propre proposition de caviardage (pièce confidentielle n° 107) .

E. 6

Dans sa requête du

E. 9

novembre 2018 , le recourant avait demandé au SG-DIRH de lui faire parvenir une copie de tout procès-verbal en lien avec l'abandon des liens en bas de chaque e-mail d'alerte utilisateurs 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"). La décision attaquée a rejeté cette demande au double motif que celle-ci ne contenait pas les indications suffisantes permettant l'identification du document officiel recherché et qu'elle correspondait à quelques détails près à la demande du 30 septembre 2017 qui a été jugée trop générale par la CDAP dans son arrêt du 6 novembre 2018 (GE.2018.0048). Dans son recours, le recourant a fait valoir que l'autorité intimée avait déjà identifié les principaux documents officiels demandés, soumis à la CDAP comme pièces confidentielles numérotées 115 à 119 dans la cause GE.2018.0048. Il estime qu'il convient de considérer que ces pièces confidentielles numérotées 115 à 119 font l'objet de la présente procédure, à l'exception des documents internes tels que la demande JIRA n° 1581 sur laquelle la CDAP a déjà porté un jugement dans l'arrêt GE.2018.0048 . Dans sa réponse, l'autorité intimée fait valoir que les pièces confidentielles n os 108 à 110 de la présente cause (correspondant aux pièces n os 116, 118 et 119 de la cause GE.2018.0048) ont trait au développement de l'application ACTIS et ne concernent pas la question de l'abandon des liens en bas des emails d'alerte d'InfoCamac. Par ailleurs, dans la mesure où le recourant exige la communication des documents n os 108 à 110 du bordereau des pièces confidentielles, sa demande ne constitue pas une précision de sa conclusion sur laquelle la décision attaquée a été rendue, mais elle va au-delà de ses conclusions dans la procédure ayant conduit à la décision attaquée. a) Le recourant a réduit ses conclusions aux pièces confidentielles n os 115 à 119 de la cause GE.2018.0048 . Conformément à l'art. 79 al. 2 LPA-VD, le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée. Cela signifie que les conclusions du recourant doivent être comprises dans le sens qu'il requiert l'accès aux pièces confidentielles n os 115 à 119 de la cause GE.2018.0048 dans la mesure où il s'agit d'un procès-verbal en lien avec l'abandon des liens en bas de chaque e-mail d'alerte utilisateurs du service d'abonnement "infoCAMAC". Du fait de la réduction des conclusions, celles-ci n'ont pas un caractère trop général, comme l'avait la demande du 30 septembre 2017 selon l'arrêt GE.2018.0048 du 6 novembre 2018. b) Dans la mesure où le recourant requiert l'accès à la pièce n o 115 de la cause GE.2018.0048, sa conclusion est infondée puisque cette pièce était la demande JIRA n° 1581 qui a été qualifiée de document interne par l'arrêt GE.2018.0048 du 6 novembre 2018 (consid. 3). Quant à la pièce n o 117 de la cause GE.2018.0048, il s'agissait du procès-verbal du 23 mai 2017 dont l'accès a été traité plus haut. Les conclusions réduites du

recourant ne portent donc en fait que sur les pièces confidentielles n os 108 à 110 de la présente cause. c) L'affirmation de l'autorité intimée que les pièces confidentielles n os 108 à 110 ne concernent pas la demande du recourant de consulter tout procès-verbal en lien avec l'abandon des liens en bas de chaque e-mail d'alerte utilisateurs du service d'abonnement "infoCAMAC" est correcte pour ce qui est de la pièce n° 108. Pour les deux autres pièces confidentielles, elle n'est pas entièrement convaincante. Le procès-verbal du COPIL du 2 octobre 2017 (pièce confidentielle n° 109) porte entre autres sur un changement des conditions générales des abonnements InfoCamac (p. 11 à 14); or ce changement était motivé expressément notamment par le fait que les liens pour le désabonnement et pour les modifications d'adresse mail n'étaient pas fonctionnels. Il en va de même pour le procès-verbal du COPIL du 14 décembre 2017 (pièce confidentielle n° 110, p. 16 s.). Ces deux pièces mentionnent en outre la proposition de faire table rase du système d'abonnement pour redonner aux utilisateurs la gestion de leurs comptes. Elles sont donc partiellement couvertes par la demande du 9 novembre 2018, contrairement à ce que l'autorité intimée soutient. En raison de la présomption de transparence sur laquelle la LInfo repose et de l'absence d'exigence d'un intérêt privé pour justifier l'accès à un document officiel, une demande d'accès ne saurait être interprétée si restrictivement que seuls les documents utilisant les termes de la demande pourraient être visés. d) Au même titre que le procès-verbal du 23 mai 2017, les procès-verbaux du 2 octobre 2017 et du 14 décembre 2017 constituent des documents officiels au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo. L'autorité intimée n'avance aucun intérêt public prépondérant s'opposant à la communication des parties couvertes par la demande du 9 novembre 2018. La cour de céans ne voit pas non plus quel intérêt public ou privé prépondérant au sens de l'art. 16 LInfo pourrait faire obstacle à la communication des parties susmentionnées de ces deux documents. L'autorité intimée devra donc les communiquer au recourant. 7. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Celle-ci sera réformée dans le sens que l'autorité intimée communiquera au recourant: - le procès-verbal du 23 mai 2017 tel que masqué selon la pièce confidentielle n° 107; - les pages 11 à 14 du procès-verbal du 2 octobre 2017 (pièce n o 109); - les pages 16 et 17 du procès-verbal du 14 décembre 2017 (pièce n o 110). Conformément à l'art. 27 al. 1 LInfo, la procédure est gratuite. Le recourant ayant agi sans l'aide d'un mandataire, il n'est pas alloué de dépens (art. 55 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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