

VD_OMNI GE.2020.0038 vom 14. Dezember 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-12-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2020.0038

FR: VD_OMNI GE.2020.0038 du 14 décembre 2020

IT: VD_OMNI GE.2020.0038 del 14 dicembre 2020

Regeste

A. _____/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | Recours d'un administré contre une décision de la municipalité refusant de lui transmettre l'intégralité du dossier relatif aux échanges entre l'autorité et un expert à propos du déploiement de la 5G. La demande est suffisamment précise pour permettre l'identification des documents recherchés (consid. 3c). Ne peuvent être exclus du droit à l'information la note de l'expert, document achevé (consid. 5d) qui ne saurait être qualifié de document interne (consid. 5e) et dont la diffusion n'est pas de nature à perturber sensiblement le fonctionnement de l'autorité (consid. 6b), ainsi que la facture y relative, dont la diffusion ne remet pas en cause la protection du secret commercial (consid. 6c); peuvent en revanche en être exclus les échanges (par courriers électroniques) entre le chef du Service des énergies et l'expert, en tant qu'ils sont assimilables à des documents internes (consid. 5e). Interpellé en cours de procédure, l'expert s'est en outre opposé à la communication de son nom; il appartiendra à l'autorité intimée de procéder à une pesée des intérêts sur ce point, ce qu'elle n'a pas fait en l'état (consid. 6d/dd). Admission partielle du recours et annulation respectivement réforme de la décision attaquée conformément à ce qui précède.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 41 Cst-VD, l'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence. Ce devoir d'information est réglementé dans la loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21), qui s'applique aux autorités tant cantonales que communales (cf. art. 2 LInfo) - la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3), évoquée par le recourant notamment dans le cadre de sa demande initiale par courrier électronique du 17 février 2020 (cf. let. B/a supra), ne s'appliquant qu'aux autorités fédérales (cf. art. 2 LTrans). La LInfo pose à son art. 8 le principe selon lequel les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (al. 1), sous réserve des cas décrits au chapitre IV (al. 2). Les autorités communales statuent sur les demandes concernant leurs activités (art. 26 LInfo). Selon l'art. 27 LInfo, la procédure de recours devant le Tribunal cantonal doit être rapide, simple et gratuite (al. 1); pour le surplus, la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est applicable aux décisions rendues en vertu de la LInfo ainsi qu'aux recours contre dites décisions (al. 3). L'art. 79 al. 1, 1^{ère} phrase, LPA-VD (applicable à la présente procédure par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) prévoit que l'acte de recours doit être signé et indiquer les conclusions et motifs du recours. En l'espèce et comme le relève l'autorité intimée, l'acte de recours ne contient ni conclusions ni motivation à proprement parler. L'intention de former de recours contre la décision du 11

mars 2020 résulte toutefois sans équivoque de l'intitulé de cet acte (" Recours contre le refus d'accorder le droit à l'information "), le recourant estimant (implicitement) que l'intérêt de la population à être renseigné sur les conséquences de l'implantation de la 5G l'emporterait sur les motifs retenus par l'autorité intimée pour refuser de lui communiquer les " autres informations " (que la FAQ) concernées. Cela étant, l'intéressé ignorait alors la nature des documents constituant le " dossier relatif aux échanges entre la Ville d'Yverdon et le bureau Planair au sujet de la 5G " (pour reprendre la formulation de sa demande initiale par courrier électronique du 17 février 2020), l'autorité intimée n'ayant donné des indications à ce propos (au demeurant peu précises) qu'au stade de sa réponse au recours (en partie reproduite sous let. C/b supra), circonstance qui n'était pas de nature à faciliter la motivation du recours - s'agissant de contester que les documents en cause constituent (en tout ou partie) des documents inachevés respectivement des documents internes au sens du droit applicable, comme retenu par cette autorité dans la décision attaquée; c'est en outre le lieu de rappeler que la cour de céans fait montre d'une relative souplesse en ce qui concerne tant la formulation des conclusions que la motivation des recours (cf. CDAP PE.2019.0361 du 11 mars 2019 consid. 2a et les références). Quoiqu'il en soit, si le tribunal avait estimé que l'acte de recours ne satisfaisait pas aux conditions de forme posées par la loi (singulièrement aux conditions de l'art. 79 al. 1, 1^{ère} phrase, LPA-VD), il lui aurait appartenu de renvoyer cet acte au recourant et de lui impartir un bref délai pour le corriger, soit pour préciser ses motifs et conclusions (cf. art. 27 al. 4 et al. 5 LPA-VD) - ce que l'intéressé a au demeurant fait par la suite, à la requête du tribunal, dans le cadre de sa réplique. Le recours ne saurait être considéré comme irrecevable pour défaut de motivation respectivement pour absence de conclusions dans ce contexte; l'autorité intimée ne le soutient au demeurant plus dans ses écritures postérieures à sa réponse au recours. Il n'est pas contesté pour le reste que le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et qu'il satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le litige porte sur le refus de l'autorité intimée de communiquer au recourant les " autres informations " (que la FAQ) auxquelles ce dernier a demandé à avoir accès dans son courrier électronique du 17 février 2020 (cf. let. B supra).

E. 3

Dans ses écritures dans le cadre de la présente procédure, l'autorité intimée soutient notamment, d'une façon générale, que les indications figurant dans la demande du recourant ne sont pas suffisantes pour permettre l'identification des documents officiels auxquels il souhaite avoir accès. a) Selon son art. 1, la LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (al. 1); à cette fin, elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment de l'information transmise sur demande (al. 2 let. b). Concernant les informations transmises sur demande et comme déjà évoqué, l'art. 8 LInfo pose le principe selon lequel les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (al. 1), sous réserve des cas décrits au chapitre IV (art. 15 à 17 LInfo) (al. 2). b) Aux termes de l'art. 10 al. 1 LInfo, 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. L'Exposé de motifs et projet de loi

[EMPL] sur l'information précise à cet égard qu'étant donné l'examen parfois approfondi qui doit être mené face à une demande (pesée des intérêts en présence, caractère officiel du document selon les critères établis, caviardage éventuel de données personnelles sensibles), celle-ci doit être suffisamment précise pour permettre aux autorités de procéder à l'examen en question et de trouver le document officiel demandé (BGC septembre-octobre 2002, p. 2649 ad art. 10). c) En l'occurrence, le recourant a demandé à avoir accès à " l'intégralité du dossier relatif aux échanges entre la Ville d'Yverdon et le bureau Planair au sujet de la 5G "; les différents documents et autres informations dont il indique qu'ils devraient être connus du public dans la phrase qui précède (cf. let. B/a supra) constituent des " exemples hypothétiques " - comme il l'indique dans sa réplique - des éléments qu'il comptait pouvoir tirer de ce dossier, dont il ne pouvait connaître par avance le contenu exact. Cela étant, le motif retenu par l'autorité intimée selon lequel une telle demande ne contiendrait pas des indications suffisantes pour permettre l'identification des documents officiels recherchés (en violation de l'art. 10 al. 1 LInfo) ne résiste pas à l'examen. La demande telle que formulée par le recourant ne manque ni de clarté ni de précision. Comme le relève l'intéressé, ce motif ne figure au demeurant pas dans la décision attaquée - dans laquelle le refus est bien plutôt motivé par le fait que les documents en cause constitueraient des documents inachevés respectivement des documents internes; à l'évidence, l'autorité intimée ne pouvait qualifier ces documents de documents inachevés ou internes sans les avoir auparavant identifiés. Dans le même sens et comme le relève également à juste titre le recourant, l'autorité intimée a transmis à la cour de céans les pièces concernées dans le cadre de la présente procédure, ce qui exclut définitivement la pertinence de ses allégations selon lesquelles elle n'aurait pas été en mesure de les identifier. Quant au fait que la demande du recourant porte en l'occurrence sur " l'intégralité du dossier " (relatif aux échanges entre la Ville d'Yverdon et le bureau Planair SA au sujet de la 5G), il ne saurait justifier qu'elle soit qualifiée d'insuffisamment précise; l'intéressé n'avait pas à nommer précisément chacun des documents auxquels il souhaitait avoir accès, quoi que semble en penser l'autorité intimée, seul étant bien plutôt déterminant le fait que ces documents puissent être aisément identifiés (ce qui est le cas en l'occurrence comme on vient de le voir). Il convient en effet de distinguer dans ce cadre la question du caractère suffisamment précis de la demande de celle du travail occasionné pour y faire droit (cf. CDAP GE.2019.0163 précité, consid. 3b/bb); en l'espèce, l'autorité intimée ne soutient pas que ce travail aurait été manifestement disproportionné (cf. art. 16 al. 2 let. c LInfo) - étant précisé que le dossier réputé original et complet qu'elle a communiqué au tribunal ne se compose que de 25 pages A4. d) Le tribunal relève encore à ce stade qu'il résulte de l'art. 8 al. 1 LInfo que sont en principe accessibles, outre les documents officiels (au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo), les " renseignements " et " informations " détenus par les organismes soumis à la loi. Les notions de " renseignements " et " informations ", synonymes, sont larges; les renseignements peuvent porter sur des activités des autorités comme sur des documents qu'elles produisent ou détiennent (cf. CDAP GE.2019.0085 du 14 juillet 2020 consid. 2c et GE.2019.0163 du 19 février 2020 consid. 2c, qui se réfèrent à Bastien von Wyss, Droit d'accès aux documents officiels: comparaison et étude de la mise en œuvre de quatre lois sur la transparence en Suisse, Mémoire de Master 2011, p. 28). En l'occurrence, le recourant souhaite avoir accès à un " dossier " (selon sa demande par courrier électronique du 17 février 2020), soit aux " documents composant " ce dossier (selon les conclusions de son recours telles que précisées dans sa réplique) - et non, par hypothèse, à des renseignements ou autres informations; la décision attaquée doit ainsi être interprétée en ce sens que l'autorité intimée a refusé de lui

transmettre les autres " documents " (que la FAQ) composant ce dossier (et non d'autres " informations " à ce propos, comme indiqué dans cette décision). Cela étant, il aurait été loisible au recourant de requérir dans un premier temps des informations quant à la nature exacte des documents constituant ce dossier et dans un second temps seulement, sur cette base, de formuler une demande d'accès à tout ou partie de ces documents. L'autorité intimée aurait le cas échéant pu répondre à une telle demande d'informations en se référant à la liste de documents officiels que les différents services doivent tenir (cf. art. 13 al. 1 du règlement d'application de la LInfo, du 25 septembre 2003 - RLInfo; BLV 170.21.1), en précisant par hypothèse d'emblée les documents dont elle estimait qu'ils étaient exclus du droit d'information dans le cas d'espèce (cf. art. 13 al. 2 RLInfo).

E. 4

Il résulte en substance des explications de l'autorité intimée et des pièces qu'elle a produites dans le cadre de la présente procédure que les autorités d'Yverdon-les-Bains ont été interpellées par des habitants à propos du déploiement de la 5G. Un expert du bureau Planair SA a dans ce cadre été mandaté afin d'établir une note permettant de répondre aux inquiétudes et autres interrogations de ces habitants. La note de cet expert, intitulée " Descriptif technique de la 5G ", a été imprimée le 16 avril 2019 sur un papier à l'en-tête du Service des énergies (comme l'a confirmé l'autorité intimée par courrier du 12 octobre 2020) et soumise à la municipalité, qui a validé ce " rapport " lors de sa séance du 2 mai 2019 tout en estimant qu'il convenait de procéder à diverses modifications en vue de son utilisation afin de répondre aux questions posées; une nouvelle version de ce " rapport " a par la suite été établie à l'interne et soumise à la municipalité, qui a décidé lors de sa séance du 24 juillet 2019 qu'il serait répondu " sur cette base " aux questions des habitants et que serait par ailleurs publiée sur le site Internet de la ville une FAQ accessible à tous. a) Comme déjà évoqué, le recourant souhaite avoir accès, selon les conclusions du recours telles que précisées dans sa réplique du 29 juin 2020 (qui vont dans le même sens que sa demande initiale par courrier électronique du 17 février 2020), aux " documents composant le dossier relatif aux échanges entre la Ville d'Yverdon-les-Bains et le bureau Planair au sujet de la 5G " - et non, par hypothèse, à des renseignements ou autres informations (cf. consid. 3d supra). Une telle demande suppose l'existence de pièces écrites. S'agissant en particulier des conditions d'attribution du mandat, il résulte des explications de l'autorité intimée par courrier du 12 octobre 2020 que l'expert a été mandaté par téléphone; le tribunal, qui n'a aucun motif de douter de ces indications, ne peut ainsi que constater l'inexistence de pièce écrite à ce propos. b) La demande du recourant porte en outre spécifiquement sur les " échanges entre la Ville d'Yverdon-les-Bains et le bureau Planair " (au sujet de la 5G). Sont ainsi concernés les échanges (par courriers électroniques) entre le chef du Service des énergies et l'expert entre le 3 et le 15 avril 2019, la note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019) ainsi que la facture adressée par l'expert au Service des énergies le 23 avril 2019. Les autres pièces au dossier, en lien avec les modifications apportées à la note de l'expert en vue de la rédaction des réponses aux questions et inquiétudes des habitants respectivement de la FAQ publiée sur le site Internet de la ville, échappent en revanche d'emblée à l'objet du litige, l'expert n'étant aucunement intervenu dans ce cadre.

E. 5

Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a justifié son refus de transmettre au recourant les autres documents que la FAQ par le fait que les " versions antérieures " de cette FAQ ne

pouvaient être qualifiées de documents achevés respectivement que, pour le surplus, la demande portait sur des documents internes. a) Aux termes de l'art. 9 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. Ces conditions sont cumulatives (CDAP GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 3a, qui se réfère notamment à l'EMPL précité, p. 2647 ad art. 9). Ne sont ainsi des documents officiels que les documents qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration; la 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. On peut donner comme exemples de documents inachevés 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 ou encore les notes récapitulatives de séance. A l'inverse, la signature ou l'approbation d'un document, ou encore sa transmission à l'interne ou à l'extérieur de l'administration, peuvent constituer des indices permettant de considérer un document comme achevé (CDAP GE.2019.0034 du 11 octobre 2019 consid. 2b et les références). Les documents soumis à la LInfo doivent en outre concerner l'accomplissement d'une tâche publique, soit avoir un rapport avec une action administrative des autorités (cf. CDAP GE.2019.0034 précité, consid. 2b et les références) et ne pas être destinés à un usage personnel (cf. EEMPL précité, p. 2649 ad art. 9). b) Selon l'art. 9 al. 2 LInfo, 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 d'information institué par la présente loi. L'art. 14 RLInfo précise dans ce cadre 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 la jurisprudence, le caractère de document interne au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 RLInfo 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 peuvent de cas en cas de ce chef être soustraits au droit à l'information (CDAP GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3d/aa; GE.2019.0034 précité, consid. 2b et les références). c) En l'espèce et d'une façon générale, il apparaît d'emblée que l'autorité intimée est réputée avoir accompli une tâche publique en répondant aux questions et inquiétudes des habitants de la commune d'Yverdon-les-Bains à propos de la 5G (et en publiant par la suite une FAQ à ce propos sur le site Internet de la ville). C'est aux municipalités en effet qu'il appartient, en particulier, de statuer sur d'éventuelles demandes de permis de construire des installations de téléphonie mobile (cf. art. 103 al. 1 et al. 4 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions - LATC; BLV 700.11). d) Lorsque l'autorité intimée évoque les " versions antérieures " de la FAQ, il apparaît qu'elle se réfère notamment à la note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019). Il s'impose de constater que ce document ne saurait être soustrait à la transparence pour le motif qu'il ne serait pas achevé. Il s'agit bien plutôt de la version finale de la note établie par l'expert dans le cadre de son mandat, qui a été soumise telle quelle à la municipalité; le fait que cette dernière ait souhaité que des modifications y soient apportées en vue de son utilisation dans le cadre de ses réponses aux interrogations des habitants (respectivement de l'établissement de la FAQ sur le site Internet de la ville) ne change rien à son caractère

achevé. Ainsi le tribunal a-t-il déjà eu l'occasion de retenir que le fait qu'un document soit susceptible de modifications ultérieures - même conséquentes - et qu'il s'agisse en quelque sorte d'un document de travail transmis à une autorité pour qu'elle en prenne connaissance et se positionne ne saurait remettre en cause son caractère achevé (cf. CDAP GE.2019.0034 précité, consid. 2c/bb), pas davantage que le fait qu'il prenne place dans un processus de décision qui n'est lui-même pas terminé (cf. CDAP GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2b; cf. ég. Tribunal administratif [TA] GE.2005.0145 du 3 janvier 2006, dont il résulte dans le même sens qu'il convient de distinguer les notions de document achevé et de projet achevé et qu'un document de nature préparatoire peut être un document achevé). Pour le reste, est évoquée dans un courrier électronique du 4 juillet 2019 au dossier une nouvelle " version du rapport " (soit du document intitulé " Descriptif technique de la 5G ") établie à l'interne par l'administration communale - qui pourrait également être assimilée à une " version antérieure " de la FAQ; la question du caractère achevé du document en cause n'a toutefois pas été examinée ici dès lors que, comme on l'a déjà vu, ce document échappe d'emblée à l'objet du litige (cf. consid. 4b). e) La note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019) ne saurait en outre être qualifiée de document interne - l'autorité intimée ne le soutient du reste pas, à tout le moins pas expressément - dès lors qu'elle a été établie par un mandataire externe à l'administration communale (cf. CDAP GE.2019.0005 précité, consid. 3d/aa et 3d/bb, et la référence à l'arrêt GE.2011.0011 du 12 octobre 2012 consid. 4c, dont il résulte que " dans la mesure où le Conseil d'Etat fait appel à des ressources extérieures ou mandate des experts, il paraît conforme au sens et à l'esprit de l'art. 9 LInfo que le rapport établi par le tiers mandaté (p. ex. un rapport d'expertise) ne soit pas exclu du droit de l'information " respectivement qu'il " importe donc de distinguer entre les documents qui sont véritablement des notes internes et les documents qui résultent de travaux extérieurs que le Conseil d'Etat (ou une autre autorité exécutive) a demandé à un expert extérieur indépendant et qui, selon l'expérience, sont souvent déterminants pour la prise de décision "); il en va de même de la facture qui s'y rapporte. Quant aux échanges entre le chef du Service des énergies et l'expert, ils contiennent principalement des instructions données à l'expert quant au contenu, aux modalités de présentation et à l'échéance de la note à établir. S'il ne s'agit pas à proprement parler de documents internes - dès lors que l'expert est un tiers externe à l'administration -, il apparaît qu'il se justifie de les exclure du droit à l'information par une application par analogie de la règle de l'art. 9 al. 2 LInfo relative aux documents internes; le contenu de ces échanges est en effet assimilable aux instructions que donnerait un chef de service à ses collaborateurs (internes à l'administration) quant à la façon d'exercer leur activité, instructions qui sont typiquement constitutives de documents internes au sens rappelé ci-dessus. f) A ce stade, seuls sont ainsi exclus du droit à l'information les échanges entre le chef du Service des énergies et l'expert.

E. 6

L'autorité intimée invoque encore des intérêts prépondérants justifiant à son sens que différentes pièces ne soient pas communiquées au recourant. a) S'agissant des " limites " à l'accessibilité des renseignements, informations et documents officiels réservés par l'art. 8 al. 2 LInfo, le chapitre IV de la LInfo (art. 15 à 17) prévoit en particulier ce qui suit: Art. 16 Intérêts prépondérants 1 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. 2 Des intérêts publics prépondérants sont en cause lorsque: a. 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; [...] 3 Sont réputés intérêts privés prépondérants: a. la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée; [...] c. le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi. 4 Une personne déterminée sur laquelle un renseignement est communiqué de manière non anonymisée doit en être informée préalablement. 5 Elle dispose d'un délai de dix jours dès notification de l'information pour s'opposer à la communication au sens de l'article 31 de la loi sur la protection des données ou pour faire valoir les droits prévus aux articles 32 et suivants de cette même loi. [...] Art. 17 Refus partiel 1 Le refus de communiquer un renseignement ou un document conformément à l'article 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. 2 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 concernés par l'intérêt public ou privé prépondérant. b) Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée soutient que le " rapport qui a été soumis à la Municipalité par le Service des énergies à propos de la foire aux questions concernant la 5G " devrait également être soustrait au droit à l'information " en regard de l'art. 16 al. 1 [recte : al. 2] lit. a LInfo ". Elle se réfère à cet égard à l'EMPL ainsi qu'à la jurisprudence en lien avec les documents devant faire l'objet d'une décision du Conseil d'Etat, en ce sens en particulier qu'une fois la décision prise, le Conseil d'Etat peut ne pas diffuser " ces propositions " s'il estime qu'il en résulterait une atteinte au bon fonctionnement de l'autorité, notamment s'il s'est écarté de la " proposition " et du " projet de décision " qui l'accompagne; elle estime que ces principes valent également en ce qui la concerne, et rappelle que ses séances et discussions ne sont pas publiques respectivement que les procès-verbaux de ces séances ne sont pas communiqués à des tiers (cf. let. C/b supra). Dans toute la mesure où le " rapport " auquel l'autorité intimée se réfère dans ce cadre concernerait la note à la municipalité établie le 16 avril 2019 par le Service des énergies en vue de la séance du 2 mai 2019, ses remarques à ce propos ne sont pas dénuées de pertinence; la question de savoir si la diffusion de cette note serait de nature à " perturber sensiblement [...] le fonctionnement des autorités " (au sens de l'art. 16 al. 2 let. a LInfo) dans les circonstances du cas d'espèce peut néanmoins demeurer indéterminée dès lors que ce document échappe dans tous les cas à l'objet du litige comme on l'a déjà vu (consid. 4b). Le tribunal croit toutefois comprendre que le " rapport " auquel il est fait référence concerne bien plutôt la note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019), que le Service des énergies aurait en quelque sorte fait sienne (comme déjà évoqué, la version de cette note au dossier a été imprimée sur un papier à l'en-tête de ce service) avant de la soumettre à l'autorité intimée. En pareille hypothèse, il s'impose de constater que ce document ne saurait être soustrait à la transparence pour le motif évoqué. Il n'est pas contesté que la note de l'expert ne s'inscrit plus dans aucun processus décisionnel en cours. Ce document constitue un descriptif technique (comme il résulte de son intitulé), et non une proposition ou un projet de décision à l'attention de l'autorité intimée. Cette dernière ne s'en est au demeurant pas à proprement parler écartée, les modifications qu'elle a requises en vue de son utilisation dans le cadre des réponses à adresser aux questions des habitants consistant bien plutôt dans la simplification et la présentation de son contenu; on voit mal dans ce cadre que l'autorité intimée puisse se référer à l'avis d'un expert s'agissant des réponses apportées dans la FAQ sur le site Internet de la ville tout en refusant de donner

accès à la teneur exacte des propos de l'expert. L'autorité intimée se contente en outre d'invoquer ce motif, sans se prévaloir d'aucun élément de nature à rendre vraisemblable un risque concret et réel de perturbation sensible de son activité dans les circonstances du cas d'espèce; c'est le lieu de rappeler que tout risque de perturbation ne justifie pas une restriction à la transmission des informations - encore faut-il que la perturbation soit " sensible " - et qu'il incombe à l'autorité de rendre ce risque vraisemblable (cf. CDAP GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 4d et la référence). L'autorité intimée ne peut en conséquence refuser de transmettre la note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019) au recourant pour le motif qu'un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 16 al. 2 let. a LInfo s'y opposerait. c) L'autorité intimée soutient également que le secret commercial constitue un intérêt privé prépondérant qui justifierait que la facture du 23 avril 2019 ne soit pas communiquée au recourant en application de l'art. 16 al. 3 let. c LInfo. Le secret commercial protégé par cette disposition doit être compris comme 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 (EMPL précité, p. 2658 ad art. 16 al. 3 let. c LInfo, qui se réfère à l'ATF 103 IV 283 consid. 2b; cf. ég. TF 1B_447/2015 du 25 avril 2016 consid. 4.1; CDAP GE.2019.0085 précité, consid. 2e in fine). Il n'apparaît pas que le seul coût total des prestations de l'expert constituerait une information pouvant avoir une incidence sur le résultat commercial dans les circonstances du cas d'espèce. Cela étant, la facture du 23 avril 2019 ne contient que le montant total du coût des prestations de l'expert, auquel s'ajoute la TVA, sans aucune indication quant aux modalités du calcul de ce prix; ce document ne saurait en conséquence être soustrait (en tout ou partie) au droit à l'information pour des motifs liés à la protection du secret commercial. d) L'autorité intimée a encore refusé (implicitement à tout le moins) que le nom de l'expert soit communiqué au recourant. aa) Il résulte de l'art. 16 LInfo que la protection contre une atteinte notable à la sphère privée peut, sous réserve du consentement de la personne concernée, constituer un intérêt privé prépondérant justifiant le refus de transmettre un document ou une information (al. 1 et al. 3 let. a); dans ce cadre, la personne déterminée sur laquelle un renseignement est communiqué de manière non anonymisée doit en être informée préalablement (al. 4) et dispose d'un délai de dix jours dès notification de l'information pour s'opposer à la communication au sens de l'art. 31 de la loi vaudoise du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; BLV 172.65) ou pour faire valoir les droits prévus aux articles 32 et suivants de cette même loi (al. 5). En lien avec la disposition de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo, il résulte en particulier ce qui suit de l'EMPL sur l'information précité (p. 2658): "Le projet de loi protège contre une atteinte notable à la sphère privée. Dans cet ordre d'idée, la transmission d'un document contenant des noms de personne n'est pas nécessairement de ce fait une atteinte notable à la sphère privée. Sont en revanche considérés comme documents officiels contenant des données personnelles pouvant faire l'objet d'une atteinte notable à la sphère privée les documents officiels dont les informations se réfèrent à une ou plusieurs personnes, notamment celles portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique ou morale de droit privé nommément désignée ou aisément identifiable ou incluant la description du comportement d'une telle personne. Peuvent également être considérées comme des atteintes notables à la sphère privée, selon les circonstances, la divulgation des documents faisant référence à des données personnelles sensibles au sens de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 [...] ." bb) Les al. 4 et 5 de l'art. 16 LInfo ont été modifié respectivement introduit en même temps qu'a été adoptée la LPrD. Selon son art. 3,

cette dernière loi s'applique à tout traitement de données des personnes physiques ou morales (al. 1). S'agissant de la communication de données personnelles - soit de toute information qui se rapporte à une personne identifiée ou identifiable (art. 4 ch. 1 LPrD) -, l'art. 15 LPrD prévoit en particulier ce qui suit: Art. 15 Communication 1 Les données personnelles peuvent être communiquées par les entités soumises à la présente loi lorsque: a. une disposition légale au sens de l'article 5 le prévoit; b. le requérant établit qu'il en a besoin pour accomplir ses tâches légales; c. le requérant privé justifie d'un intérêt prépondérant à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées; d. la personne concernée a expressément donné son consentement ou les circonstances permettent de présumer ledit consentement; e. la personne concernée a rendu les données personnelles accessibles à tout un chacun et ne s'est pas formellement opposée à leur communication; ou f. le requérant rend vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes; [...] . 2 L'alinéa 1 est également applicable aux informations transmises sur demande en vertu de la loi sur l'information. [...] En lien avec la modification de la LInfo (ch. 5), il résulte notamment ce qui suit de l'EMPL sur la protection des données personnelles (mars 2007, tiré à part n° 411, p. 53): "L'article 16 LInfo est également modifié afin de permettre une coordination entre le projet de loi et la LInfo, dans les cas où des documents publics contiennent des données personnelles. Ces dernières doivent en effet être rendues anonymes avant la transmission des documents officiels concernés. Si l'anonymisation n'est pas possible, la communication doit être faite conformément à l'article 14 du projet de loi sur la protection des données [correspondant à l'art. 15 LPrD] . [...] " cc) Depuis l'entrée en vigueur de la LPrD (et des modifications de la LInfo en découlant), il convient ainsi d'appliquer le principe selon lequel les documents officiels contenant des données personnelles doivent être rendus anonymes avant que des tiers ne puissent y avoir accès, sous réserve des hypothèses prévues par l'art. 15 al. 1 LPrD. Le fait que, selon l'art. 16 al. 3 let. a LInfo, seule une atteinte " notable " constitue un intérêt privé prépondérant justifiant qu'une information ne soit pas transmise n'y change rien, pas davantage que la teneur de l'EMPL sur l'information rappelée ci-dessus selon laquelle la transmission d'un document contenant des noms de personne n'est pas nécessairement de ce fait une atteinte notable à la sphère privée au sens de cette disposition; s'agissant des données personnelles, la LPrD constitue en effet une loi spéciale par rapport à la LInfo, qui doit dès lors céder le pas à la LPrD, ce d'autant plus que la LPrD est postérieure à la LInfo (CDAP GE.2019.0162 du 3 juin 2020 consid. 3b et 3c, et les références). dd) En l'espèce et comme le relève à juste titre le recourant en se référant à la jurisprudence (ATF 142 II 340, JdT 2017 I 26), il existe un intérêt public non négligeable à connaître l'identité d'une personne ayant assumé la fonction d'expert sur mandat des autorités; cette information permet en effet le contrôle des qualifications attendues de l'expert mais également de ses éventuels liens d'intérêt. Pour sa part, l'autorité intimée n'invoque aucun motif particulier qui serait de nature à justifier que le nom de l'expert ne soit pas communiqué dans les circonstances du cas d'espèce nonobstant l'intérêt public à une telle communication; à lire la teneur des propos du chef du Service des énergies reproduits dans l'article paru le 19 septembre 2019 dans la presse (cf. let. A supra), il apparaît qu'elle considère - à tort - qu'elle n'aurait pas à divulguer cette information indépendamment de toute pesée des intérêts. Cela étant, interpellé en cours de procédure, l'expert a indiqué s'opposer à la communication de son nom et exposé les motifs de son opposition (cf. art. 16 al. 4 et al. 5 LInfo; cf. ég. art. 28 al. 1 LPrD). Il n'appartient pas au

tribunal d'apprécier en lieu et place de l'autorité intimée, sur la base d'une pesée de l'ensemble des intérêts en présence, lequel des intérêts du recourant ou de l'expert apparaît prépondérant en l'occurrence (cf. art. 15 al. 1 let. c LPrD); il convient bien plutôt d'annuler la décision attaquée en tant que l'autorité intimée a (implicitement) refusé de communiquer le nom de l'expert au recourant et de lui renvoyer la cause pour qu'elle rende une nouvelle décision motivée sur ce point, en pondérant les intérêts du recourant à connaître l'identité d'une personne ayant assumé la fonction d'expert sur mandat des autorités respectivement de l'expert tels qu'ils résultent du courrier adressé le 27 novembre 2020 au tribunal par ce dernier.

E. 7

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis. La décision attaquée est annulée en tant que l'autorité intimée a refusé de communiquer le nom de l'expert, avec pour suite le renvoi du dossier de la cause à cette autorité pour nouvelle décision motivée sur ce point. La décision attaquée est pour le reste réformée en ce sens que la note de l'expert intitulée " Descriptif technique de la 5G " (dans sa version du 16 avril 2019) ainsi que la facture adressée par l'expert au Service des énergies le 23 avril 2019 sont transmises au recourant, à l'exclusion de toute autre pièce. Il n'est pas perçu d'émolument (art. 27 al. 1 LInfo) ni alloué de dépens, le recourant ayant procédé seul (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD).

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