

# VD\_OMNI GE.2022.0267 vom 25. August 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-08-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2022.0267](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0267)

FR: VD\_OMNI GE.2022.0267 du 25 août 2023

IT: VD\_OMNI GE.2022.0267 del 25 agosto 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/DIRECTION GENERALE DE LA FISCALITE, Autorité de protection des données et de droit à l'information | Confirmation de la décision de la Direction générale de la fiscalité, qui n'a pas été en mesure de transmettre, dans le cadre de l'application de la loi sur l'information, divers documents auxquels le recourant souhaitait accéder. L'autorité intimée est en effet parvenue à rendre vraisemblable l'inexistence de ces documents. En l'absence des documents officiels requis, l'autorité doit interpréter la demande comme tendant à la transmission de renseignements ou d'informations et communiquer ceux-ci. En l'occurrence, le recourant demandait toutefois à connaître les motifs des mesures prises par l'autorité intimée, demande qui sort du cadre purement factuel (ou objectif) des renseignements et informations accessibles au public. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

Selon l'art. 21 al. 1 LInfo, le Tribunal cantonal est, avec le Préposé à la protection des données et à l'information, l'autorité de recours contre les décisions rendues sur la base de la LInfo par les autorités soumises à cette loi. Le recours s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo). En l'occurrence, le recours interjeté le 4 novembre 2022 contre la décision du 17 octobre 2022 est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

a) La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1 LInfo). 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 d'office par les autorités respectivement de l'information transmise sur demande (art. 1 al. 2 let. a et b LInfo). b) Concernant les informations transmises sur demande, l'art. 8 LInfo pose le principe selon lequel les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la LInfo sont accessibles au public (al. 1), sous réserve des cas décrits au chapitre IV (art. 15 à 17 LInfo) (al. 2). On entend par "document officiel" tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel (art. 9 al. 1 LInfo). Ces conditions sont cumulatives (cf. arrêts GE.2023.0030 du 12 avril 2023 consid. 5a; GE.2022.0150 du 23 mars 2023 consid. 4b/bb; é.g. BGC septembre-octobre 2002, p. 2647 ad art. 9). La notion de "document officiel" de l'art. 9 al. 1 LInfo est similaire à celle prévue

à l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3). Cette disposition vise toute information qui a été enregistrée sur un quelconque support (let. a), qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée (let. b) et qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique (let. c). On peut donc se référer au message y relatif, dont il ressort notamment que l'exigence posée à l'art. 5 al. 1 let. a, selon laquelle l'information doit être "enregistrée sur quelque support que ce soit" pour que l'on soit en présence d'un document officiel, implique qu'un tel document doit exister. On ne saurait dès lors contraindre l'administration à établir un document qui n'existe pas (cf. Message du Conseil fédéral du 12 février 2003 relatif à la LTrans, FF 2003 1807, p. 1834 ss). Quant aux "renseignements" ou "informations" visés également par le droit à l'information de l'art. 8 al. 1 LInfo, ils peuvent porter sur des activités des autorités ou sur des documents qu'elles produisent ou détiennent (cf. arrêts GE.2022.0240 du 8 mars 2023 consid. 3b; GE.2022.0027 du 4 octobre 2022 consid. 3b). Ces renseignements ou informations s'entendent dans un sens purement factuel: l'autorité doit renseigner sur les mesures qu'elle a prises ou n'a pas prises dans un cas concret. Elle n'a en revanche pas à justifier son action ou son inaction (cf. arrêt GE.2017.0114 du 12 novembre 2018 consid. 4b/bb). Dans cette affaire, il s'agissait de la surveillance que l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale avait exercée sur une fondation à la suite d'une expertise effectuée plusieurs années auparavant. Après avoir relevé que le droit vaudois allait au-delà du droit fédéral, dans la mesure où il permet l'accès non seulement à des documents officiels, mais aussi à des informations, la Cour de céans a jugé que l'autorité de surveillance devait renseigner la recourante sur les décisions et mesures qu'elle avait prises à la suite du dépôt du rapport d'expertise, par exemple en communiquant une liste desdites mesures. En revanche, l'autorité n'avait pas à expliquer les choix opérés dans l'exercice de son devoir de surveillance, en répondant à des questions se rapportant aux motifs de ses actes ou de son inaction (loc. cit.). c) 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'EMPL de la loi 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). d) Le droit à l'information institué par la LInfo n'est pas absolu. Aux termes de l'art. 16 LInfo, les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (al. 1). Des intérêts publics prépondérants sont en cause notamment lorsque le travail occasionné serait manifestement disproportionné (al. 2 let. c).

### **E. 3**

a) En l'occurrence, l'autorité intimée nie l'existence des documents requis. De manière générale, elle ne saurait être tenue à la preuve d'un fait négatif. Ses explications selon lesquelles l'interruption du lien Interop et l'arrêt des publications des transferts immobiliers font suite à la simple question de la députée Florence Gross, intitulée "Données publiques du Registre Foncier: une gratuité exploitée... par d'autres" (21\_QUE\_33), sont plausibles. On peut relever à cet égard que la députée Florence Gross a déposé cet objet parlementaire

le 7 septembre 2021 et que l'interruption du lien Interop est intervenue immédiatement après, encore le même mois. Cette proximité temporelle confirme les dires de l'autorité intimée selon lesquels cette mesure a été prise dans l'urgence, sans véritable planification, de sorte que l'inexistence des documents requis 1 et 2 est à tout le moins rendue vraisemblable. L'autorité intimée évoque tout au plus des entretiens téléphoniques entre, d'une part, la Direction du registre foncier et l'autorité intimée, ainsi que le Chef du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) et, d'autre part, la DGNSI. On peut ajouter que, dans un courriel du 8 mai 2022 par lequel elle a répondu à une interpellation du recourant (pièce jointe par le recourant no 15), la députée Florence Gross se réfère à une intervention de l'autorité de (haute) surveillance fédérale qui a rappelé que le droit fédéral exclut de donner certaines informations relatives à la propriété sous forme de fichiers, car cela accroît le risque de création de registres parallèles au registre foncier. Son intervention au Grand Conseil aurait ainsi servi à "relayer" la position de l'Office fédéral. Le fait que le constat d'abus a été fait par l'autorité fédérale, qui apparaît ainsi comme étant à l'origine des deux mesures en question, accrédite les allégations de l'autorité intimée, selon lesquelles il n'existe pas de "document qui mentionne des informations concrètes sur l'exploitation à des fins commerciales et lucratives des données mises à disposition gratuitement par l'Etat (notamment, le recensement des entreprises coupables de tirer profit de ces données, le nombre d'abus constatés)", ni de "document qui mentionne les conséquences d'une telle exploitation à des fins commerciales et lucratives, d'une part sur la population, d'autre part sur les revenus tirés de l'application officielle Intercapi" (requêtes 5 et 6). De son côté, le recourant fait valoir que, techniquement, l'exécution des deux mesures en question a dû être effectuée selon le système de gestion de projets "JIRA", où les demandes d'adaptation sont enregistrées à l'aide de "tickets JIRA". En citant la jurisprudence de la Cour de céans, il relève toutefois lui-même que ces tickets peuvent être considérés comme des documents internes à l'administration, au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo, même s'ils sont parfois retranscrits dans un document officiel accessible (retranscription qui, en l'espèce, n'est pas démontrée ni même alléguée par le recourant). Au demeurant, l'autorité intimée a établi qu'en termes de personnel, les ressources à disposition des offices du registre foncier avaient à peine augmenté entre janvier 2021 et janvier 2023, ce qui confirme ses allégations selon lesquelles les nouvelles tâches consistant à répondre aux demandes de renseignements adressées aux offices à l'aide de formulaires (après l'interruption du lien Interop) sont exécutées avec les effectifs existants. Dans ces conditions, la tenue d'une "comptabilité" spécifique afférente à ces nouvelles tâches (requête 3) apparaît d'autant moins vraisemblable. Au vu de ce qui précède, l'inexistence des documents requis 1, 2, 3, 5 et 6 apparaît à tout le moins vraisemblable, étant rappelé que, s'agissant de faits négatifs, une preuve stricte ne peut être exigée. Rien n'indique en outre que l'autorité intimée ait établi "un document qui détaille les raisons de l'indisponibilité pendant 6 mois (de septembre 2021 à mars 2022) de personnes pour interrompre les publications de transferts immobiliers sur Internet" (requête 4). b) En l'absence des documents officiels requis, l'autorité doit interpréter la demande comme tendant à la transmission de renseignements ou d'informations et communiquer ceux-ci (cf. arrêt GE.2022.0027 du 4 octobre 2022 consid. 4b). De manière générale, les raisons qui rendent peu vraisemblable l'existence des documents requis sont également de nature à faire douter de ce que l'autorité intimée dispose des informations correspondantes. Il en va ainsi de l'urgence avec laquelle le lien Interop a été interrompu, circonstance qui exclut une planification de longue date de l'arrêt de cette rubrique (requête 1). De même, le fait que

c'est l'autorité fédérale de surveillance qui a constaté des abus rend moins vraisemblable que l'autorité intimée ait identifié des entreprises vaudoises "coupables de tirer profit de ces données" et ait déterminé les conséquences de ces abus, d'une part, sur la population et, d'autre part sur les revenus tirés de l'application officielle Intercapi (requêtes 5 et 6). Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus (consid. 2b), les renseignements ou informations à communiquer en vertu de la LInfo s'entendent dans un sens purement factuel (ou objectif): l'autorité doit renseigner sur les mesures qu'elle a prises ou n'a pas prises dans un cas concret; elle n'a en revanche pas à expliquer les choix opérés (d'un point de vue subjectif), en répondant à des questions se rapportant aux motifs de ses actes ou de son inaction. En l'occurrence, les mesures prises sont l'interruption du lien Interop et l'arrêt de la publication des transferts immobiliers. En requérant des informations sur - les coûts (quantité de travail [en jours-hommes] et budget) de ces deux mesures (requête 2), - les coûts (quantité de travail [en jours-hommes] et budget annuel) du traitement des demandes de renseignements sur les données publiques du registre foncier, prestation qui a remplacé le lien Interop depuis son interruption (requête 3), - l'exploitation à des fins commerciales des données mises à disposition gratuitement par l'Etat, en indiquant notamment les entreprises "coupables de tirer profit de ces données", ainsi que le nombre d'abus" constatés (requête 5) et - les conséquences d'une telle exploitation, d'une part sur la population, d'autre part sur les revenus tirés de l'application officielle Intercapi (requête 6), le recourant demande en réalité à l'autorité intimée de lui indiquer les motifs, notamment financiers, des deux mesures en question. Il est significatif à cet égard qu'il évoque "la pesée d'intérêts" (recours, p. 3) ayant conduit aux deux changements en cause. Or, les motifs des deux mesures en question sortent du cadre purement factuel (ou objectif) des renseignements et informations accessibles au public en vertu de l'art. 8 al. 1 LInfo. Le même raisonnement vaut pour la requête 4, dans la mesure où le recourant demande à l'autorité intimée de justifier le décalage temporel de l'arrêt des publications des transferts immobiliers, lequel est intervenu environ six mois après l'interruption du lien Interop. Ici aussi, le recourant ne demande pas à connaître la mesure prise (mesure dont il a connaissance), mais les raisons pour lesquelles celle-ci a été mise en œuvre à ce moment. Cela excède à nouveau le cadre purement factuel (ou objectif) des renseignements et informations accessibles au public. Partant, il n'y a pas lieu de procéder aux mesures d'instruction sollicitées par le recourant (audition des personnes chargées de l'arrêt des publications des transferts immobiliers). c) Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'autorité intimée a refusé de donner suite à la requête du recourant.

#### **E. 4**

Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée, confirmée. La procédure de recours étant en principe gratuite (art. 21a LInfo), il n'y a pas lieu de percevoir d'émolument de justice. L'allocation de dépens n'entre pas en ligne de compte (cf. art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD).

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