

VD_OMNI GE.2024.0343 vom 24. November 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0343

FR: VD_OMNI GE.2024.0343 du 24 novembre 2025

IT: VD_OMNI GE.2024.0343 del 24 novembre 2025

Regeste

A. _____/Département de la santé et de l'action sociale, CHUV, UNIL, LUDWIG INSTITUT FÜR KREBSFORSCHUNG AG | Recours contre le refus du DSAS de communiquer une convention de collaboration en matière d'oncologie conclue entre le CHUV, l'UNIL, le canton de Vaud et le LICR. A l'exception de la partie de la convention contenant des données personnelles relatives à l'identité d'une personne déterminée, l'autorité intimée a considéré à tort que des motifs d'intérêts publics et privés prépondérants s'opposaient à la communication totale ou partielle de la convention (art. 16 LInfo). Conformément à l'art. 17 LInfo, elle doit définir l'étendue nécessaire du caviardage et les clauses de la convention pouvant faire l'objet d'une communication. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

Les décisions rendues sur la base de la loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21) par les autorités soumises à cette loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 21 al. 1 LInfo). 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'espèce, le recours a été interjeté en temps utile. Il satisfait en outre aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

al. 1 let. b LInfo). b) S'agissant des 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). Par document officiel, on entend 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 (CDAP GE.2023.0162 du 2 février 2024 consid. 2c; GE.2022.0175 du 11 décembre 2023 consid. 3b; Exposé de motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002, p. 2647 ad art. 9). La loi ne vise pas seulement les documents produits par l'autorité, mais aussi ceux détenus par elle (CDAP GE.2023.0162 précité consid. 2c; GE.2023.0030 du 12 avril 2023 consid. 5a). 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 (CDAP GE.2022.0175 précité consid. 3b; GE.2023.0030 précité consid. 5a). 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, les notes récapitulatives de séance. Au contraire, plusieurs indices permettent de considérer un document comme achevé. Il s'agit par exemple de la signature ou de l'approbation d'un document, même si inversement, l'absence de signature ou d'approbation ne signifie pas automatiquement qu'un document n'est pas achevé (CDAP GE.2019.0034 du 11 octobre 2019 consid. 2b). 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 LInfo). L'art. 14 du règlement du 25 septembre 2003 d'application de la LInfo (RLInfo; BLV 170.21.1), 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. En l'espèce, il y a lieu de constater d'emblée que la Convention de collaboration à laquelle le recourant demande à avoir accès constitue un document officiel au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo, ce qui n'est au demeurant pas contesté. c) 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 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 (al. 2 let. a), lorsqu'une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics (al. 2 let. b), lorsque le travail occasionné serait manifestement disproportionné (al. 2 let. c) ou lorsque les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible (al. 2 let. d). Sont en outre réputés intérêts privés prépondérants la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée (al. 3 let. a), la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités (al. 3 let. b) et le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi (al. 3 let. c). Selon l'art. 17 LInfo, 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 (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 concernés par l'intérêt public ou privé prépondérant (al. 2). d) Au niveau fédéral, l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3) prévoit que toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Ce droit d'accès général concrétise le but fixé à l'art. 1^{er} LTrans, à savoir de promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. Il s'agit en effet de rendre le processus décisionnel de l'administration plus transparent dans le but de renforcer le caractère démocratique des institutions publiques, de même que la confiance des citoyens dans les autorités, tout en améliorant le contrôle de l'administration (ATF 150 II 191 consid. 3; 148 II 92 consid. 2; 133 II 209 consid. 2.3.1; Message du Conseil fédéral du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, FF 2003 1807 ss, 1819, 1827;

voir aussi ATF 142 II 340 consid. 2.2). La LTrans prévoient des exceptions à ce principe (art. 7) respectivement différents " cas particuliers " (art. 8). Tout comme la LInfo (art. 8 al. 1), la LTrans (art.

E. 6

al. 1) pose ainsi une présomption en faveur du libre accès aux documents officiels. Si l'autorité décide de limiter ou refuser l'accès à des documents officiels, elle supporte en conséquence le fardeau de la preuve destinée à renverser cette présomption (ATF 142 II 324 consid. 3.4; TF 1C_59/2020 du 20 novembre 2020 consid. 4.1; CDAP GE.2019.0010 du 4 octobre 2019 consid. 4a, qui se réfère à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral [TAF] en application de la LTrans, et GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 4d). En énumérant à l'art. 7 al. 1 LTrans - respectivement à l'art. 16 LInfo, qui doit être interprété de manière similaire (cf. GE.2019.0010 précité, consid. 4a et la référence) - de façon exhaustive les différents cas où les intérêts publics ou privés apparaissent prépondérants, le législateur a procédé de manière anticipée à une pesée des intérêts en cause (ATF 144 II 77 consid. 3 et les références; TF 1C_59/2020 précité, consid. 4.1). Le refus d'accès (total ou partiel) à un document officiel doit toutefois se justifier par un risque à la fois important et sérieux d'atteinte aux intérêts publics ou privés prépondérants protégés par les art. 7 LTrans et 16 LInfo; ces dernières dispositions doivent en conséquence être interprétées de façon restrictive (ATF 142 II 324 consid. 3.4 et les références; GE.2018.0169 du 2 mai 2019 consid. 3c, GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2d et les références) - ce qui résulte au demeurant expressément de la teneur de l'art. 16 al. 1 LInfo (ce n'est ainsi qu' " à titre exceptionnel " que l'accès peut être refusé). e) Il convient encore de relever que les recommandations du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) n'ont pas de force de loi et ne lient pas la Cour. 3. L'autorité intimée fonde son refus sur l'existence de plusieurs motifs d'intérêts publics et privés prépondérants s'opposant à la consultation de la Convention de collaboration dont la communication est demandée par le recourant. a) aa) L'autorité intimée retient tout d'abord que la diffusion de la convention à laquelle le recourant demande à avoir accès est susceptible de perturber sensiblement le fonctionnement de son autorité de manière générale (art. 16 al. 2 let. a LInfo), en ce sens que la relation de confiance avec des institutions de santé et de recherches internationales ainsi qu'avec des hautes écoles serait impactée. Le recourant soutient quant à lui que l'autorité intimée ne démontre pas que la communication de la convention serait de nature à mettre en péril des programmes de recherches expérimentales ou académiques et que la perte de confiance alléguée ne constitue pas un critère de refus, les institutions et les hautes écoles impactées n'étant au surplus pas identifiées. Dans le cadre de sa réponse, l'autorité intimée précise que la communication de la convention aurait pour conséquence d'entacher les relations actuelles (notamment avec le LICR) et futures de son autorité avec toute institution, privée ou publique, susceptible de conclure un partenariat dans la recherche médicale. bb) Selon la jurisprudence, tout risque de perturbation du processus de décision (respectivement du fonctionnement des autorités) ne justifie pas une restriction à la transmission des informations en application de l'art. 16 al. 2 let. a LInfo; il faut que la perturbation soit sensible, et il incombe à l'autorité de rendre ce risque vraisemblable (CDAP GE.2020.0038 du 14 décembre 2020 consid. 6b, GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3d/cc). cc) En l'espèce, la convention conclue en juin 2015 pose les jalons de la mise en œuvre de la collaboration prévue entre les entités signataires pour une durée de trente ans, dans le domaine de la recherche pour le cancer, sur le plan décisionnel, opérationnel et financier. Le contenu de cette convention a donc pour vocation d'encadrer

durablement les relations entre les différents acteurs. Il poursuit ainsi un objectif commun de développement de la recherche pour le cancer et, par sa nature et compte tenu de sa durée de validité, est conçu pour évoluer en fonction des démarches concrètes mises en œuvre afin de respecter les principes établis. L'autorité intimée se contente toutefois d'invoquer la mise à mal du lien de confiance noué entre les entités signataires, exposant l'importance de maintenir une collaboration sereine. Or, cette considération n'est pas déterminante et ne suffit au surplus pas à rendre vraisemblable un risque concret et réel de perturbation sensible du fonctionnement respectif de chacune de ces entités. A cet égard, il y a lieu de relever que les entités signataires ont récemment renouvelé leur partenariat, laissant ainsi douter que le lien de confiance établi entre celles-ci puisse être gravement mis à mal en cas de communication de la convention. A cela s'ajoute que certains documents transmis par l'autorité intimée en annexe de sa décision litigieuse, à savoir les communiqués de presse du LICR et de l'Etat de Vaud ainsi que l'EMPD sont disponibles sur internet et contiennent, entre autres, des informations détaillées sur la collaboration des entités signataires de la convention, sur les budgets prévus et les crédits demandés dans le cadre de cette collaboration ainsi que les objectifs poursuivis. Or, force est de constater que l'accessibilité de ces informations n'a pas provoqué une perturbation sensible du fonctionnement des autorités concernées, de sorte qu'il n'apparaît pas que la communication de la convention puisse entraîner une telle conséquence. Dans la mesure où ces informations librement disponibles au public se recoupent en partie avec celles figurant dans la convention, un refus total d'accès fondé sur l'exception prévue à l'art. 16 al. 2 let. a LInfo n'est pas suffisamment motivé. Quant à la perturbation éventuelle avec des futurs partenaires amenés à collaborer avec les entités signataires dans le domaine de la recherche médicale, cet aspect sera examiné sous l'angle de l'application de l'art. 16 al. 2 let. d LInfo (cf. infra consid. 3c).

b) aa) L'autorité intimée expose ensuite que la communication de la convention aurait pour conséquence la divulgation d'informations financières confidentielles, telles que la répartition de la prise en charge des coûts et les échéances de paiements, ainsi que des clauses relatives à la propriété intellectuelle. Elle soutient que cette divulgation nuirait à la compétitivité et à la sécurité économique du partenariat conclu et pourrait avoir un impact sur la recherche médicale académique contre le cancer, en ce sens que la sécurité et l'ordre publics seraient susceptibles d'être compromis (au sens de l'art. 16 al. 2 let. b LInfo), causant un effet néfaste sur la santé publique. Le recourant conteste que la sécurité ou l'ordre publics soient concernés par la convention, de sorte que sa communication ne les mettrait pas en danger, de même que la santé publique ne serait pas mise en péril. Il ajoute qu'un potentiel impact sur la recherche médicale n'est en outre pas démontré. L'autorité intimée précise dans sa réponse avoir invoqué la mise en péril de la sécurité publique, en particulier de la santé publique, au motif que la divulgation de la convention porterait atteinte à la confiance des différentes entités impliquées, de sorte qu'un impact désastreux sur tout accord de collaboration ultérieur dans le domaine de l'innovation serait à craindre, avec pour conséquence la mise à mal de la recherche de solutions dans la médecine de pointe menant au développement de la qualité et de la sécurité des soins pour la population.

bb) Une information nuit au public si sa diffusion empêche par exemple les autorités de prendre des mesures visant à protéger la population. C'est dans chaque cas d'espèce que les autorités déterminent si l'information nuit au public, étant entendu que ce motif doit rester l'exception et non pas se transformer en règle. Ainsi, le dommage pour le public doit être suffisamment grave et exceptionnel pour justifier la non-diffusion d'une information sous couvert du motif d'intérêt public prépondérant. Outre le motif lié à la sécurité de la

population, l'Etat pourrait invoquer d'autres motifs d'ordre public comme la santé et la salubrité publique (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2656). cc) En l'espèce, l'autorité intimée n'expose pas de quelle nature sont les informations contenues dans la convention qui seraient susceptibles de nuire au public. Elle motive son refus par le risque d'atteinte à la confiance entre les entités signataires qui compromettrait la sécurité publique, plus précisément la santé publique. Or, l'exception prévue à l'art. 16 al. 2 let. b LInfo vise la protection de la sécurité ou de l'ordre publics contre la divulgation d'informations déterminées qui, en elles-mêmes, seraient de nature à nuire à ces intérêts. Les seules conséquences que cette divulgation pourrait avoir sur les relations entre les entités à l'origine de ces informations ne saurait toutefois suffire à se prévaloir de l'exception de l'art. 16 al. 2 let. b LInfo. En tout état de cause, il n'est pas démontré que la convention litigieuse, prévoyant une collaboration relative au développement de la recherche pour le cancer notamment sur les plans stratégique, organisationnel, technique et financier, contiendrait des informations dont la communication serait de nature à nuire au public. Il apparaît en effet difficilement concevable que la divulgation d'un tel accord puisse compromettre toute collaboration future en matière de recherche médicale, notamment en oncologie, entre les entités signataires et avec d'autres entités actives dans ce domaine. Le dommage invoqué par l'autorité intimée en cas de communication apparaît donc hypothétique. A cela s'ajoute que, comme exposé précédemment, des éléments relativement détaillés sur la convention sont librement accessibles au public. Les informations contenues dans la convention ne semblent dès lors pas susceptibles de causer un dommage pour le public suffisamment grave ou exceptionnel justifiant qu'elles ne soient pas diffusées. c) aa) L'autorité intimée expose en outre que la communication de la convention pourrait sensiblement perturber les relations entre les entités signataires, ainsi qu'entre celles-ci et d'autres entités nationales ou internationales actives dans la recherche médicale (au sens de l'art. 16 al. 2 let. d LInfo), compromettant ainsi l'élaboration de futures collaborations. L'autorité intimée précise que la confiance entre les partenaires est un élément crucial pour la réussite de toute collaboration, de sorte que la divulgation de la convention pourrait éroder cette confiance entre les parties actuelles et avec des futurs partenaires potentiels. Le recourant considère qu'une perturbation sensible des relations avec d'autres entités publiques, lesquelles ne sont pas précisées, n'est pas démontrée à satisfaction. L'autorité intimée se prévaut, dans sa réponse, d'une atteinte aux négociations qui seraient en cours avec ses partenaires. bb) En l'espèce, l'autorité intimée ne précise pas les éléments de la convention qui seraient de nature à perturber de manière significative les relations avec d'autres entités publiques. En réalité, l'argument avancé par l'autorité intimée repose essentiellement sur l'idée que le simple principe de la divulgation d'une convention de collaboration, en l'occurrence dans le domaine de la recherche médicale, suffirait à rompre la confiance entre les parties signataires, indépendamment du contenu spécifique du document. Or, un tel raisonnement ne peut être retenu au regard de l'exception prévue à l'art. 16 al. 2 let. d LInfo. Cette disposition exige en effet une appréciation concrète du contenu du document dont la communication est demandée. Il ne s'agit pas de protéger, de manière abstraite et généralisée, la confidentialité de tout accord conclu entre les entités concernées, mais uniquement dans les situations où la divulgation du document litigieux serait effectivement de nature à perturber de façon sensible les relations avec d'autres entités publiques. Ainsi, un examen au cas par cas s'impose. En effet, l'admission d'une exception au principe de la transparence sur la seule base que la communication en tant que telle doit être refusée reviendrait à vider la loi de sa substance. L'autorité intimée ne démontre pas davantage que

des négociations seraient effectivement en cours avec des partenaires en matière de recherche médicale et dans quelle mesure celles-ci seraient mises en péril en cas de divulgation de la convention. Par conséquent, l'argument de l'autorité intimée, qui se révèle au surplus purement hypothétique, ne saurait justifier un refus total de communiquer la convention litigieuse. d) aa) L'autorité intimée invoque également l'existence d'intérêts privés prépondérants. Elle considère tout d'abord que les informations demandées par le recourant peuvent être qualifiées de données personnelles (art. 4 al. 1 ch. 1 de la loi vaudoise du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles [LPrD; BLV 172.65]), dès lors qu'elles concernent des personnes identifiables. Elle précise que des personnes physiques impliquées dans la mise en œuvre de la convention sont mentionnées dans celle-ci. Selon elle, le caviardage ne suffirait toutefois pas car les personnes concernées seraient tout de même reconnaissables. L'autorité intimée ajoute que la convention règle les conditions individuelles internes relatives à des personnes physiques. Elle soutient donc que la divulgation de la convention porterait une atteinte notable à la sphère privée des personnes concernées (art. 16 al. 3 let. a LInfo), ce que le recourant conteste. bb) Lorsqu'une demande fondée sur la LInfo implique la communication de données personnelles, il y a lieu, selon la jurisprudence (TF 1C_136/2019 du 4 décembre 2019 consid. 2.4, confirmant l'arrêt CDAP GE.2018.0245 du 31 janvier 2019; GE.2021.0076 du 29 septembre 2021), de se référer à la balance des intérêts prévue par l'art. 15 al. 1 LPrD. Cette disposition a la teneur suivante: "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; dans ce cas, la personne concernée est invitée, dans la mesure du possible, à se prononcer, préalablement à la communication des données." L'art. 15 al. 2 LPrD prévoit en outre expressément que l'alinéa 1 précité est également applicable aux informations transmises en vertu de la loi sur l'information. cc) Conformément à l'art. 16 al. 4 et 5 LInfo, l'autorité intimée a informé les entités signataires de la convention de la demande d'accès du recourant afin de leur permettre d'exercer leur droit d'opposition. Elles se sont toutes opposées à la transmission. En l'absence de consentement, la transmission litigieuse ne peut être autorisée qu'en présence d'un intérêt du recourant primant l'intérêt des personnes concernées à ce que leurs données ne soient pas communiquées (art. 15 al. 1 let. c LPrD) (CDAP GE.2021.0145 du 3 novembre 2021 consid. 2c). Un intérêt général n'est pas suffisant pour primer l'intérêt privé des personnes à ce que leurs données personnelles ne soient pas divulguées (CDAP GE.2021.0076 précité, consid. 2). Certes, le droit d'accès institué à l'art. 8 al. 1 LInfo n'est en principe pas soumis à des conditions particulières, notamment à l'existence d'un intérêt à la consultation de documents publics; la demande de consultation ne doit d'ailleurs pas être motivée (art. 10 al. 1 LInfo). On pourrait donc discerner une contradiction entre les deux dispositions précitées et cette exigence (découlant notamment de l'art. 16 LInfo) de justifier d'un intérêt prépondérant par rapport à la protection de la sphère privée pour obtenir la

consultation. Le Tribunal fédéral a toutefois confirmé que, selon l'art. 16 al. 3 let. a LInfo, le respect de la sphère privée peut constituer un intérêt prépondérant faisant échec à la consultation. La sphère privée et les données personnelles sont en effet protégées par l'art. 13 al. 1 et 2 Cst., et il ne peut donc y être porté atteinte par l'autorité qu'aux conditions de l'art. 36 Cst., soit notamment au terme d'une pesée d'intérêts et dans le respect du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.) (TF 1C_136/2019 du 4 décembre 2019 consid. 2.4). Dans le cadre de cette pesée d'intérêts, il y a lieu de prendre en compte, d'une part, la motivation de la demande de consultation et, d'autre part, la gravité de l'atteinte aux droits de la personnalité qu'elle est susceptible d'occasionner (TF 1C_225/2019 du 27 juin 2019 consid. 5.2). dd) En l'espèce, le recourant ne donne pas de justification particulière à l'appui de sa demande d'information, se contentant de contester l'existence d'une quelconque atteinte notable à la sphère privée des personnes concernées. Il ne fait valoir aucun intérêt propre et personnel qui devrait être considéré comme prépondérant par rapport à la protection de la sphère privée de la personne – en l'occurrence – nommée dans la convention. En l'absence d'une telle justification, l'autorité intimée était fondée à opposer un refus à la demande de consultation du recourant, à tout le moins pour la partie de la convention contenant des données personnelles relatives à l'identité d'une personne déterminée. En ce qui concerne les données relatives aux conditions individuelles de travail du personnel des entités signataires, dès lors que les clauses qui en traitent dans la convention ne se rapportent pas à des personnes identifiées ou identifiables, il ne s'agit pas de données personnelles qui ne doivent pas être divulguées. A cela s'ajoute que les conditions du personnel de certaines des entités signataires, régies par la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud à laquelle la convention renvoie, sont librement accessibles au public. e) aa) L'autorité intimée considère ensuite que certaines informations contenues dans la convention peuvent être qualifiées de secret commercial ou secret d'affaires au sens de l'art. 16 al. 3 let. c LInfo. Elle expose à cet égard que la convention est en lien avec des programmes de recherches innovants et qu'elle contient des clauses de propriété intellectuelle. Elle soutient ainsi que toute divulgation serait de nature à nuire à la compétitivité des entités concernées en révélant des secrets industriels et des stratégies, mais également à affecter des futures collaborations en matière d'oncologie. Le recourant relève quant à lui qu'il n'est pas démontré que la convention contiendrait des secrets commerciaux, d'affaires ou industriel et que les entités signataires étant des entités publiques non-commerciales, elles ne pouvaient de toute façon pas être concernées par de tels secrets. Il ajoute que la présence de clauses de propriété intellectuelle ne signifie pas que des secrets seraient en cause. L'autorité intimée a précisé que l'absence de but lucratif des entités concernées ne suffisait pas à leur enlever toute valeur commerciale et à nier qu'elles étaient soumises à une certaine concurrence, dès lors qu'elles étaient actives dans la recherche médicale. bb) Le secret commercial protégé par l'art. 16 al. 3 let. c LInfo doit être compris comme visant " 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" (BGC, septembre 2002, p. 2658 ad art. 16 al. 3 let. c LInfo, qui se réfère à l'ATF 103 IV 283 consid. 2b; CDAP GE.2025.0109 du 13 octobre 2025 consid. 2d; GE.2020.0038 précité, consid. 6c et les références; GE.2011.0035 du 29 juillet 2011 consid. 2a et les références). Au niveau fédéral, l'art. 7 al. 1 let. g LTrans prévoit dans le même sens que le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. La notion de secret doit dans ce cadre être comprise dans un sens large et comprend toute information qu'une entreprise est légitimée à

vouloir conserver secrète, soit plus concrètement les données susceptibles d'influer sur la marche de ses affaires ou d'entraîner une distorsion de concurrence au cas où des entreprises concurrentes en prendraient connaissance (ATF 144 II 91 consid. 3.1; 142 II 340 consid. 3.2). Par secret d'affaires ou commercial, on entend notamment les connaissances qui peuvent être importantes pour le succès de l'entreprise, comme l'organisation interne, le calcul des prix et des rabais, la clientèle, la production, la marche des affaires, le plan de lancement d'un produit, le business plan, les sources d'achat et d'approvisionnement, etc. A l'inverse, cela signifie également que toutes les informations commerciales ne sont pas couvertes par la notion de secret. Ne constituent pas un secret d'affaires les bases de la fixation des prix par l'Etat (Isabelle Häner, in: Blechta/Vasella [éd.], Basler Kommentar, Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 4 e éd., 2024, n. 36 ad Art. 7 BGÖ).

L'existence d'un secret protégé dépend de la réalisation de quatre conditions cumulatives: il doit y avoir un lien entre l'information et l'entreprise; l'information doit être relativement inconnue, c'est-à-dire ni notoire ni facilement accessible; il doit exister un intérêt subjectif au maintien du secret (volonté du détenteur de ne pas révéler l'information) et cet intérêt doit être objectivement fondé (ATF 144 II 91 consid. 3; TF 1C_59/2020 du 20 novembre 2020, consid. 4.1 et la référence). S'agissant de la troisième condition, une clause de confidentialité dans un contrat peut établir la volonté de garder le secret (Häner, op. cit., n. 33 ad Art. 7 BGÖ; mais un accord de confidentialité ne permet pas encore de retenir l'existence d'un secret d'affaires, cf. TAF A-1432/2016 du 5 avril 2017 consid. 5.5.2).

L'autorité ou la personne concernée doit expliquer en détail quelles informations constituent exactement des secrets d'affaires. Une indication générale de l'existence de tels secrets n'est en tout cas pas suffisante (ATF 144 II 77 consid. 3; Häner, op. cit., n. 39a ad Art. 7 BGÖ et les références; recommandation du PFPDT du 6 mai 2021, ch. 23). La charge de la preuve concernant l'existence d'un secret d'affaires revient à l'autorité compétente, ou plus précisément au maître du secret, à savoir le tiers consulté. Le secret d'affaires étant un intérêt privé, le détenteur du secret doit toujours indiquer concrètement et en détail à l'autorité, en quoi il s'agit d'informations devant être couvertes par le secret. L'autorité compétente pour le traitement de la demande d'accès doit vérifier dans chaque cas concret, si les secrets mentionnés par le détenteur au secret existent, un simple renvoi général au secret d'affaires par l'entreprise ne suffisant pas. L'autorité ne peut pas non plus se contenter de reprendre la position de l'entreprise, au contraire, elle doit évaluer de manière indépendante s'il existe un intérêt légitime à la protection des informations commerciales. Si l'autorité, respectivement le tiers concerné, ne parvient pas à amener la preuve de l'existence d'un secret d'affaires, l'accès doit en principe être accordé. Finalement, si une limitation paraît justifiée, l'autorité doit choisir, en application du principe de la proportionnalité, la variante la moins incisive et qui porte le moins possible atteinte au principe de la transparence (recommandation PFPDT du 11 avril 2025 §34). cc) En l'espèce, l'autorité intimée indique que la convention contient "des éléments en lien avec des programmes de recherches" ainsi que "diverses informations financières, commerciales, professionnelles et autres informations confidentielles qui ne doivent pas être partagées publiquement". Selon elle, la divulgation de cette convention pourrait ainsi compromettre la confidentialité des informations stratégiques et sensibles échangées entre les parties. Elle fait notamment référence aux clauses de confidentialité contenues dans la convention qui tendent à protéger les informations sensibles. L'autorité intimée n'explique toutefois pas en détail quelles informations contenues dans la convention constitueraient exactement des secrets d'affaires ou commerciaux justifiant le refus de communication. Elle se contente d'un simple renvoi

général au secret commercial et d'affaires. Selon l'autorité intimée, l'ensemble des informations contenues dans la convention seraient donc susceptibles de constituer un secret protégé, sans distinction entre les différentes clauses. Les informations litigieuses concernent la mise en œuvre de la collaboration entre les entités signataires, de sorte qu'elles ont un lien avec ces dernières. En revanche, comme exposé précédemment, une partie de ces informations sont déjà facilement accessibles au public, de sorte qu'elles ne peuvent être considérées comme étant relativement inconnues. En outre, l'autorité intimée se prévaut des clauses de confidentialité contenues dans la convention. Il y a toutefois lieu de relever que, si la convention contient une définition de ce qu'il faut entendre par "information confidentielle", aucune des clauses ou informations contenues dans cette convention n'est précisément identifiée comme confidentielle, de sorte que l'existence d'un secret ne peut être retenue en l'état. Par ailleurs, la présence de clauses relatives aux droits de propriété intellectuelle ne suffit pas en elle-même à fonder l'existence d'un secret à protéger. Il reste donc à déterminer si l'intérêt au maintien du secret est objectivement fondé. Il y a lieu de relever que les risques pour la compétitivité invoqués par l'autorité intimée ne sont pas démontrés. En particulier, en matière de recherche médicale, la présente collaboration vise davantage le partage de connaissances, de données et de structures, dans un cadre académique et hospitalier, de sorte que le caractère de concurrence invoqué par l'autorité intimée apparaît peu concret, ce d'autant plus que les entités signataires, à l'exception du LICR, sont étatiques. Il n'en demeure pas moins que la convention contient des informations financières (budget, financements externes, investissements, etc.), de sorte qu'il ne peut être exclu que la divulgation de ces informations soit susceptible de compromettre le succès de la collaboration. Il appartiendra toutefois à l'autorité intimée de préciser les informations de cette nature et d'en assurer le retranchement, dans la mesure nécessaire, lors de la communication de la convention. Pour le surplus, dans la mesure où l'autorité intimée fait notamment référence à la mise à mal du lien de confiance entre les parties signataires et avec des futurs partenaires de recherche, cette motivation se recoupe, en partie à tout le moins, avec celle invoquée sous l'angle d'un risque de perturbation sensible du fonctionnement de l'autorité et des relations avec d'autres entités publiques. Il peut ainsi être renvoyé, mutatis mutandis, aux considérants qui précèdent à ce propos (cf. supra consid. 3a et c).

4. Le recourant se plaint enfin d'une violation du principe de proportionnalité, dans la mesure où l'autorité intimée a également refusé une communication partielle de la convention. L'autorité intimée considère quant à elle que les informations fournies, à savoir les communiqués de presse, le PowerPoint, l'EMPD, lesquels contiennent toutes les informations utiles s'agissant notamment de l'objectif de la collaboration poursuivi par la convention, les montants investis, la durée du partenariat, sont suffisantes et proportionnées, celles-ci permettant de satisfaire au principe de transparence, tout en préservant la relation de confiance avec les partenaires.

a) Pour rappel, il résulte en substance de l'art. 17 LInfo que le refus de communiquer un document en application de l'art. 16 LInfo ne vaut que pour la partie de ce document concerné par cet article (al. 1) respectivement que l'autorité s'efforce de répondre au moins partiellement à la demande (al. 2), s'applique quel que soit l'intérêt prépondérant (public ou privé) retenu.

b) Au regard de ce qui a été développé en lien avec une potentielle perturbation sensible du processus du fonctionnement des autorités, respectivement des relations avec d'autres entités publiques, avec le risque d'atteinte à la sécurité ou l'ordre publics ainsi qu'avec l'existence d'un secret commercial ou d'affaires à protéger (cf. supra consid. 3a, b, c et e), il y a lieu de retenir qu'à supposer que la communication de l'une ou l'autre information

figurant dans la convention soit de nature à s'opposer à l'un de ces intérêts publics ou privés prépondérants, cette information pourrait être caviardée ou retranchée par le biais d'une communication partielle. Sous cet angle, seul un refus partiel de communication pourrait donc se justifier, à charge pour l'autorité intimée de définir clairement, motifs à l'appui, les informations concernées par la non-diffusion, sans se limiter à renvoyer à l'ensemble du contenu de la convention. En ce qui concerne les informations relatives à l'identité d'une personne nommée dans la convention (cf. supra consid. 3d), celles-ci pourraient également être anonymisées, permettant ainsi une communication partielle de la convention, dans le respect de la protection des données personnelles. Il convient en conséquence d'annuler la décision attaquée et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée afin qu'elle définisse, dans une nouvelle décision, l'étendue nécessaire du caviardage et les clauses de la convention pouvant faire l'objet d'une communication. 5. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis. La décision est annulée en tant que l'autorité intimée a refusé la communication totale ou partielle de la convention litigieuse, avec pour suite le renvoi du dossier de la cause à cette autorité pour nouvelle décision motivée, dans le sens des considérants. La procédure en matière de LInfo étant gratuite, il n'y a pas lieu de percevoir un émolument (art. 27 al. 1 LInfo). Le recourant, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à une indemnité à titre de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD) dont il convient d'arrêter le montant à 2'500 fr., à la charge du DSAS (art. 51 al. 1, 55 al. 2 et 57 LPA-VD).

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