

N° affaire: **GE.2007.0122**
Autorité:, Date décision: TA, 05.06.2008
Juge: RZ
Greffier: FBM
Publication (revue juridique):
Ref. TF:

INFORMATION
{EN GÉNÉRAL}
INTÉRÊT
PUBLIC
PESÉE DES
INTÉRÊTS
INTÉRÊT PRIVÉ

Nom des parties contenant: **X. _____/Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments**

LInfo-16
LInfo-2-2
RLInfo-13-2

Résumé contenant: **L'art. 13 al. 2 RLIInfo, excluant certains documents du droit à l'information, repose-t-il sur une base légale suffisante ? Question laissée indécise. De toute manière, eu égard à la nature publique des données du Centre de traitement des alarmes de l'ECA, ces données ne peuvent être soustraites à la consultation (consid. 5). Cela étant, la divulgation de l'identité des personnes ayant appelé le Centre de traitement des alarmes pour signaler un incendie, de même que celle des pompiers ayant participé à la lutte contre le feu, se heurte à l'intérêt public et à l'intérêt privé des personnes concernées. En outre, dans le cours de la procédure, l'ECA a produit un document contenant tous les éléments essentiels de l'intervention litigieuse; cela correspond à ce que le recourant pouvait prétendre obtenir en application de la LInfo (consid. 6).**



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 5 juin 2008

Composition *M. Robert Zimmermann, président; M. Alain Zumsteg et M. Xavier Michellod, juges; Mme Florence Baillif Métrailler, greffière.*

Recourant **X. _____**, à 1. _____, représenté par Me Nicolas Mattenberger, avocat à Vevey

Autorité intimée **Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments, naturels**, à Pully, représenté par Me Daniel Pache, avocat à Lausanne

Objet Loi sur l'information
Recours X. _____ c/ décision de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments du 25 juin 2007

Vu les faits suivants

A. X. _____ louait un bâtiment rural aux 2. _____. Le 4 août 2004 vers 14h le feu s'est déclaré dans ce bâtiment, qui a été entièrement incendié. Désireux de connaître le détail des circonstances de ce sinistre, et notamment de l'intervention des forces de lutte contre le feu, X. _____ a, le 4 janvier 2006, demandé à l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ci-après: l'ECA) une copie de la liste des communications téléphoniques adressées ce jour-là au Centre de traitement des alarmes (ci-après: le CTA), par le truchement du n°118, entre 14h20 et la fin de l'engagement des services du feu.

L'ECA ayant rejeté sa requête, X. _____ s'est adressé à la Municipalité de 1. _____, dont le corps de sapeurs-pompiers avait participé à l'intervention du 4 août 2004. La Municipalité ayant déclaré ne pas détenir ce document, X. _____ a formé un recours, rejeté par le Tribunal administratif le 4 avril 2006 (cause GE.2006.0043).

B. X. _____ s'est alors adressé au chef du Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après: le Département), qui a également rejeté la requête. Le Tribunal administratif a rejeté le recours formé par X. _____ contre cette décision, le 19 juillet 2006 (cause GE.2006.0059). Par arrêt du 2 octobre 2006, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours formé par X. _____ contre cet arrêt (cause 1P.499/2006).

C. En novembre 2006, X. _____ a réitéré sa démarche auprès des services de la commune de 3. _____, en vain. Le Tribunal administratif a, le 27 avril 2007, rejeté le recours formé par X. _____ contre la décision négative de la Municipalité (cause GE.2006.0205).

D. Le 13 décembre 2006, X. _____ est revenu à la charge auprès de l'ECA. Le 22 décembre 2006, il a précisé que, selon lui, le CTA aurait été négligent dans le traitement des alarmes reçues le 4 août 2004, raison pour laquelle il entendait recevoir le protocole y relatif, le cas échéant, sous une forme préservant l'anonymat des personnes ayant donné l'alerte téléphoniquement. Le 30 janvier 2007, le Secrétaire général de l'ECA, après avoir fait procéder à une écoute des bandes enregistrées des appels téléphoniques reçus le 4 août 2004 en relation avec le sinistre des 2. _____, a indiqué à X. _____ que le premier appel avait été reçu à 14h35; dix-huit autres appels avaient suivi. Un premier véhicule d'intervention avait quitté la caserne à 14h42 pour arriver à 14h50 sur les lieux. Le 2 février 2007, le Chef du Département a confirmé ces éléments à X. _____. Celui-ci a, le 5 juin 2007 demandé à l'ECA de lui fournir une copie des données du CTA, concernant les appels reçus le 4 août 2004 dès 14h au sujet de l'incendie du bâtiment rural des 2. _____. Le 25 juin 2007, l'ECA a rejeté la demande.

E. X. _____ a recouru auprès du Tribunal administratif, en concluant à l'annulation de la décision du 25 juin 2007 et à ce qu'ordre soit donné à l'ECA de lui fournir les données qu'il réclame. L'ECA propose le rejet du recours. Invité à répliquer, le recourant a maintenu ses conclusions.

F. La cause a été reprise par le Tribunal cantonal, à la suite de l'intégration à celui-ci du Tribunal administratif, effective dès le 1^{er} janvier 2008.

G. Le Tribunal a tenu une audience le 11 janvier 2008. Il a entendu le recourant, assisté de son conseil, ainsi que M. A. _____, secrétaire général de l'ECA, assisté de son conseil. A l'issue de l'audience, l'ECA s'est déclaré prêt à élaborer un document de synthèse anonymisé, indiquant les heures et contenu des appels et relatant le trafic de conversations par radio ou téléphone entre les intervenants et la centrale. La procédure a été suspendue à cette fin.

H. Le 14 février 2008, l'ECA a produit un document de synthèse, relatant, sous une forme anonymisée, le déroulement et la chronologie de l'intervention du 4 août 2004. Le 28 mars 2008, le recourant, tenant ce document pour insuffisant, a maintenu le recours. L'ECA s'est déterminé le 21 avril 2008 à ce propos, en maintenant ses conclusions.

I. Le Tribunal a délibéré par voie de circulation.

Considérant en droit

1. L'ECA gère le CTA. Les personnes qui détectent un incendie alertent le CTA par le moyen du numéro de téléphone 118. L'opérateur analyse les informations reçues et met en œuvre les forces nécessaires, par le truchement d'un «système informatisé d'aide à l'engagement» (SAE). Les Services défense incendie et secours (SDIS) sont ainsi mobilisés par le CTA, avec lequel ils restent en relation tout au long de l'intervention. Le CTA envoie à chaque SDIS un protocole d'alarme; après l'intervention, le SDIS établit un rapport à l'intention de l'ECA. Le litige a trait à la remise au locataire d'un bâtiment incendié, du protocole d'alarme. A ce propos, l'ECA soulève trois exceptions d'ordre formel, conduisant, selon lui, à l'irrecevabilité du recours.

2. L'ECA allègue le défaut de décision attaqué.

a) Aux termes de l'art. 29 al. 2 LJPA, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet de créer, de modifier, d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). La décision est un acte étatique adressé au particulier, réglant de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique relevant du droit public (ATF 121 II 473 consid. 2a p. 477, et les références citées; arrêt FI.2006.0023 du 6 novembre 2006, consid. 3a). N'y est pas assimilable l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (arrêts FI.2006.0023, précité, et GE.2006.0049 du 13 juillet 2006, consid. 1a).

b) Le 5 juin 2007, le recourant s'est adressé à l'ECA pour lui demander de lui fournir une copie des données reçues par le CTA, concernant les appels reçus le 4 août 2004 dès 14h, relatifs à l'incendie survenue aux 2._____. Le recourant a fondé sa demande sur la loi du 24 septembre 2002 sur l'information du public (LInfo; RSV 170.21). Le 25 juin 2007, l'ECA a rejeté cette requête. Même si cette prise de position a pris la forme d'une lettre, mais non point d'une décision formelle, il n'en demeure pas moins qu'elle équivaut matériellement au rejet d'une demande portant sur la reconnaissance d'un droit que le recourant prétend tirer de la LInfo. Il s'agit, partant, d'une décision sujette à recours au sens de l'art. 29 al. 2 let. c LJPA.

3. L'ECA se prévaut de l'autorité de la chose jugée.

a) Celle-ci veut qu'un arrêt en force lie définitivement les parties, les juges et les autorités, même dans d'autres affaires entre les mêmes parties, lorsque la solution dépend des points tranchés au fond dans l'arrêt en question (ATF 123 III 16 consid. 2a p. 18; arrêts GE.2007.0015 du 28 juin 2007, consid. 3a; PS.2001.0254 du 23 août 2001, consid. 2, et les références citées). Cela présuppose que le même litige, fondé sur un état de fait et des moyens de droit identiques, est à nouveau soumis au juge (ATF 125 III 241 consid. 1 p. 242; 123 III 16 consid. 2a p. 18/19; 121 III 474 consid. 4a p. 476/477; 119 II 89 consid. 2a p. 90, 115 II 187 consid. 3b p. 190, et les arrêts cités). L'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au dispositif du jugement et ne vaut que pour les moyens que le tribunal pouvait examiner (arrêts GE.2007.0015 et PS.2001.0254 du 23 août 2001, consid. 2, et les références

citées).

b) Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de statuer à trois reprises au sujet du droit que le recourant prétend tirer de la LInfo, en vue d'obtenir la remise des données du CTA, concernant les appels reçus pour avertir les services de lutte contre le feu du déclenchement de l'incendie qui a ravagé, le 4 août 2004 en début d'après-midi, le bâtiment loué par le recourant aux 2._____. Les recours dirigés contre les décisions négatives rendues à ce propos successivement par la Municipalité de 1._____, le Département et la Municipalité de 3._____ ont été rejetés à chaque fois (arrêts des 4 avril et 19 juillet 2006, ainsi que du 27 avril 2007, précités). Le motif en a été que les Municipalités ne pouvaient être invitées à remettre des données dont elles n'étaient ni l'auteur, ni le détenteur (arrêts des 4 avril 2006 et 27 avril 2007). S'agissant du Département, celui-ci était fondé sur la préservation d'intérêts privés prépondérants, au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo, appréciation à laquelle le Tribunal administratif n'a rien trouvé à redire (arrêt du 19 juillet 2006). Dans cette dernière affaire, le Tribunal administratif n'a pas examiné la légalité de l'art. 9 (recte: 13) du règlement du 25 septembre 2003, portant application de la LInfo (RLInfo; RSV 170.21.1). Il s'en est dispensé par économie de procédure et par défaut de grief, alors même qu'il aurait pu revoir cette question d'office (cf. art. 53 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives - LJPA, RSV 173.36).

c) Dans la présente cause, le recourant soutient, en bref, que les données du CTA seraient publiques et qu'aucune disposition, légale ou réglementaire, ne saurait faire obstacle à leur remise. En particulier, la loi du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles (LIPD; RSV 172.65) n'empêcherait pas que les données conservées par le CTA soient accessibles en application de la LInfo; en outre, l'art. 13 RLInfo ne reposerait pas sur une base légale suffisante pour refuser l'accès à ces données. Ainsi, même si l'objet du litige est le même que précédemment, le recourant soulève des griefs dont certains sont nouveaux et que le Tribunal administratif n'avait pas eu l'occasion de trancher. En cela, et sur le vu de la jurisprudence qui vient d'être rappelée, l'objection tirée de l'autorité de la chose jugée n'est pas fondée. Va dans le même sens le fait que les parties à la présente procédure ne sont pas identiques aux précédentes, et cela même si l'on peut hésiter sur le point de savoir si, dans la cause GE.2006.0059, le Département n'a pas agi en substitution de l'ECA (cf., s'agissant d'un état de fait proche, ATF 112 II 268 consid. 1c p. 273). Quant à l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral le 2 octobre 2006 (1P.499/2006), il n'est pas déterminant, s'agissant de l'autorité de chose jugée. Si le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur le recours de droit public formé par le recourant contre l'arrêt du 19 juillet 2006, c'est à raison du défaut d'une motivation répondant aux exigences du principe d'allégation. Ainsi, l'arrêt du 2 octobre 2006 n'a pas été rendu au fond; il n'est pas opposable au recourant, s'agissant des nouveaux moyens de droit qu'il soulève.

d) Dans la décision attaquée, l'ECA évoque l'arrêt du 2 octobre 2006 et la procédure antérieure pour conclure qu'il n'y aurait pas lieu d'entrer en matière sur la demande du 5 juin 2007 comme demande de réexamen des décisions antérieures. L'ECA a de surcroît considéré que les renseignements fournis par le Chef du Département le 2 février 2007 répondaient à la demande du recourant. En agissant de la sorte, l'ECA a principalement déclaré la demande irrecevable selon le principe de l'autorité de la chose jugée et l'a subsidiairement rejetée au fond.

4. L'ECA conteste la qualité pour agir du recourant.

a) Le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision

attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives - LJPA ; RSV 173.36). Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ), ainsi qu'à l'art. 89 al. 1 let. c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF; RS 173.110); elle peut donc être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces dispositions (voir par exemple arrêt AC.2006.0158 du 7 mars 2007; selon la jurisprudence fédérale, les principes développés sous l'angle de l'art. 103 OJ sont applicables à 89 al. 1 let. b et c LTF; ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252/253, 468 consid. 1 p. 470). Ainsi, la qualité pour agir est reconnue à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, direct et concret, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300, et les arrêts cités). Le recours formé dans le seul intérêt de la loi ou d'un tiers est irrecevable (ATF 124 II 499 consid. 3b p. 504; 123 II 542 consid. 2e p. 545; 121 II 39 consid. 2c/aa p. 43/44, et les arrêts cités). Le recours présuppose l'existence d'un intérêt actuel et pratique à son examen (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36; 123 II 285 consid. 4 p. 286; 121 IV 345 consid. 1b p. 348/349; 111 Ib 56 consid. 2a p. 58/59). Cet intérêt doit perdurer jusqu'au moment où il est statué sur le recours, faute de quoi celui-ci a perdu son objet (ATF 128 II 34 consid. 1b p. 36; 123 II 285 consid. 4 p. 287; 118 Ib 356 consid. 2a p. 359; 111 Ib 182 consid. 2a p. 184/185).

b) L'intérêt dont se prévaut le recourant est difficile à discerner, car il a varié au cours de la procédure.

Dans sa demande du 22 décembre 2006 à l'ECA, le recourant a expliqué vouloir obtenir les renseignements réclamés pour agir contre les responsables du service du feu, auxquels ils reprochaient leur négligence et leur lenteur à intervenir. Afin de préserver l'anonymat des personnes ayant appelé le CTA, il a toutefois accepté que leurs noms ne lui soient pas divulgués. Les 7, 9 et 12 février 2007, le recourant s'est adressé au Conseil d'Etat pour se plaindre du défaut de coordination entre les services du feu des cantons de Vaud et Fribourg, en exposant que si les pompiers de 4._____ avaient été avertis, ils auraient mis moins de temps à se rendre sur les lieux que ceux de 3._____ et des environs. Le 13 mars 2007, le Chef du Département, répondant pour le Conseil d'Etat, a rejeté ces critiques. Dans sa réplique du 7 septembre 2007, le recourant a expliqué n'avoir été indemnisé que dans une mesure partielle. Il a relevé qu'il existait, sur le déroulement concret des opérations, des «zones d'ombre» qui ne pourraient être éclaircies que par la remise des données enregistrées par le CTA, de manière à ce qu'il puisse, le cas échéant, agir pénalement contre des personnes déterminées, en vue d'obtenir une réparation ultérieure. Le recourant a relevé, en particulier, une contradiction dans le dossier entre ses mains. Alors qu'un rapport de la police cantonale, du 9 août 2004, et un rapport de la Centrale d'engagement et de transmission de la police cantonale, du 9 janvier 2006 indiquaient que la première alarme avait été donnée le 4 août 2004 à 14h36 par B._____ (propriétaire du bâtiment loué par le recourant), les renseignements subséquents fournis les 30 janvier et 2 février 2007 par l'ECA et le Chef du Département évoquaient un premier appel reçu ce jour-là à 14h35. Il semblerait ainsi que le recourant veuille se réserver la faculté d'attaquer en justice soit l'auteur du premier appel de 14h35, soit les responsables de l'intervention, soit un inspecteur de l'ECA qui se trouvait sur les lieux, voire des tiers. Lors de l'audience du 11 janvier 2008, le

recourant a précisé sa position en indiquant qu'il souhaitait recevoir de l'ECA un document lui révélant le déroulement précis des opérations d'intervention, sur le modèle du rapport de police établi le 9 janvier 2006, aux fins de comparaison avec ce dernier document. Le recourant a indiqué vouloir connaître l'identité de la première personne ayant donné l'alerte et recevoir le protocole d'intervention. Informé du fait que l'identité des appelants n'apparaît pas lorsque ceux-ci ont utilisé le moyen du téléphone portable, le recourant a maintenu sa requête, en précisant qu'une liste anonymisée pourrait le satisfaire. Toutefois, dans sa prise de position du 28 mars 2008, le recourant a encore une fois changé son fusil d'épaulé. Il exige désormais de connaître l'identité des personnes ayant appelé le CTA par le truchement du n°118, ainsi que celle des pompiers ayant participé à l'intervention. En conclusion, il convient de retenir que la démarche du recourant tend à la remise, par l'ECA, d'un rapport spécial, établi sur la base des données recueillies par le CTA, contenant les éléments suivants: la liste de tous les appels reçus par le CTA le 4 août 2004 dès 14h, concernant l'incendie survenu aux 2._____, avec l'indication de l'heure précise de ces appels; lorsque ces appels ont été reçus par l'entremise du n°118, l'identité de leur auteur; la liste et la description de toutes les communications entre le CTA et les SDIS mobilisés; le rapport détaillé de toutes les interventions des SDIS, y compris l'identité des pompiers. Dès lors que le recourant soutient que la LInfo lui conférerait le droit d'accéder à ces informations, et que celles-ci sont demandées en rapport avec l'incendie du bâtiment dont il était locataire, il fait valoir un intérêt spécial qui justifie de reconnaître sa qualité pour agir contre la décision négative de l'ECA.

c) Celui-ci a établi, après l'audience du 11 janvier 2008, conformément aux dispositions arrêtées lors de celle-ci, un document relatif au traitement de l'alarme reçue par le CTA. Cette pièce correspond partiellement aux exigences du recourant, s'agissant de la description et de la chronologie des événements. En revanche, toutes les indications que contient ce document de synthèse sont anonymes; elles ne permettent d'identifier ni les auteurs des appels, ni les agents des SDIS engagés dans la lutte contre l'incendie du 4 août 2004. En cela, ce document n'est pas de nature à satisfaire le recourant, ce que celui-ci a confirmé dans son écriture du 28 mars 2008. Il reste à examiner si le document élaboré par l'ECA est conforme à ce que la LInfo pourrait lui imposer de communiquer.

5. a) La LInfo réserve l'application des dispositions d'autres lois restreignant ou excluant la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur (art. 15 LInfo). Le CTA enregistre tous les appels reçus sur un support informatique qu'il conserve. Ce support est un fichier au sens de l'art. 2 al. 1 LIPD. Il est aussi un document officiel selon l'art. 9 al. 1 LInfo. En effet, le fichier en question est exploité par l'ECA; il est nécessaire à l'accomplissement d'une tâche publique (soit la lutte contre le feu; cf. art. 3, 4, 10 et 20 de la loi du 17 novembre 1993 sur le service de défense contre l'incendie et le secours - LSDIS; RSV 963.15); il n'est pas destiné à un usage personnel, ni a de fonction purement interne; enfin, il ne tombe pas sous le coup des exceptions visées à l'art. 2 al. 3 LIPD (sur le tout, cf. arrêt GE.2003.0127 du 15 août 2006). Il suit de là que la consultation des données recueillies par le CTA est régie par la LIPD; cette loi spéciale s'applique prioritairement à la LInfo (cf. arrêts GE.2006.0205, GE.2006.0059 et GE.2006.0043, précités). La LIPD confère au particulier le droit de consulter les données qui le concernent et, le cas échéant, d'obtenir la rectification des données inexactes (art. 7 et 8 LIPD). En l'occurrence, tel n'est pas l'objet de la démarche du recourant, qui demande à recevoir des informations concernant des tiers (soit les personnes ayant appelé le CTA le jour en question, ainsi que les pompiers ayant participé à l'intervention). L'art. 5 al. 1 LIPD autorise l'exploitant d'un fichier à transmettre à un tiers des données qu'il détient, dans deux hypothèses; la première est celle où une disposition légale l'oblige à le faire; la deuxième est celle où le tiers figure

dans un registre que tient l'exploitant, selon l'art. 5 al. 4 LIPD. Le recourant se prévaut de l'art. 5 al. 1 LIPD, en faisant valoir que l'ECA serait tenu de lui remettre les renseignements convoités en application de la LInfo; la première hypothèse envisagée par l'art. 5 al. 1 LIPD serait ainsi réalisée. Cette thèse ne peut être partagée, parce que le recourant ne saurait être assimilé au tiers dont parle l'art. 5 al. 1 LIPD. En effet, l'al. 2 de cette disposition précise que seules peuvent être transmises à un tiers les données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches; elles ne doivent être utilisées qu'à cette fin. Cela montre bien que le tiers dont il s'agit n'est pas le simple particulier, mais une autre entité soumise à la LIPD, soit un autre service de l'Etat (cf. également en ce sens l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles, Bulletin du Grand Conseil (BGC) printemps 1981 p. 533ss, 546). En conclusion sur ce point, la demande du recourant doit être examinée uniquement sous l'angle de la LInfo, car elle tend à une forme de remise d'informations qui n'est pas régie par la LIPD.

b) 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). Cette loi fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, notamment l'information remise à la demande des particuliers (art. 1 al. 2 let. b LInfo). Aux termes de l'art. 2 al. 1 LInfo, cette loi s'applique au Grand Conseil (let. a), au Conseil d'Etat et à son administration (let. b), à l'ordre judiciaire et à son administration (let. c), aux autorités communales et à leurs administrations (let. d); elle ne s'étend pas aux fonctions juridictionnelles exercées par les autorités visées aux let. b, c et d. En outre, selon l'art. 2 al. 2, le Conseil d'Etat désigne les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujettis à la LInfo; ces personnes morales et organismes ne sont assujettis à la loi que lorsque et dans la mesure où ils agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public; le Conseil d'Etat précise l'étendue et les modalités de cet assujettissement. Selon l'art. 3 RLInfo, la loi et le règlement s'appliquent aux personnes morales et autres organismes de droit privé ou public lorsque l'accomplissement de tâches de droit public repose sur une base légale (al. 1); la liste de ces organismes figure dans une annexe au RLInfo (al. 3). L'ECA figure dans cette annexe (dernier tiret). Il est dès lors soumis à la LInfo et au RLInfo.

Les renseignements, informations et documents officiels sont en principe accessibles au public (art. 8 al. 1 LInfo), sous réserve des dispositions contraires ou des intérêts prépondérants opposés (art. 15 et 16 LInfo, en relation avec l'art. 8 al. 2 de la même loi). Aux termes de l'art. 13 RLInfo, les services tiennent une liste des documents dont ils sont les auteurs ou qu'ils détiennent (al. 1), en indiquant les documents en principe exclus du droit à l'information (al. 2). L'ECA a établi cette liste; parmi ceux qui ne sont pas transmissibles à des tiers figurent les «données relatives aux appels téléphoniques au n°118 (fichiers d'appels et fichiers voix)». Le protocole d'alarme entre dans cette dernière catégorie; partant, il n'est pas public. Tout au plus peut-il être transmis aux autorités judiciaires, pour les besoins de leurs procédures. Selon le recourant toutefois, l'art. 13 al. 2 RLInfo, permettant aux services d'indiquer les documents en principe exclus du droit à l'information, ne reposerait pas sur une base légale suffisante.

c) Le droit est le fondement et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst.; art. 7 al. 1 Cst./VD). Le Grand Conseil adopte les lois et les décrets (art. 103 al. 2 Cst./VD). Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à leur application (art. 120 al. 2, deuxième phrase, Cst./VD). Valant pour l'ensemble de l'activité de l'Etat, y compris, comme en l'occurrence, pour celle relevant de l'administration de prestations (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121; 123 I 1 consid. 2b p. 3ss), le principe de la légalité veut que tout acte étatique repose sur une

base légale matérielle, suffisamment précise et édictée par l'organe compétent au regard de l'ordre constitutionnel (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121). La délégation de compétences législatives à l'exécutif ou à un autre organe est admissible, pour autant qu'elle soit prévue dans une loi au sens formel, qu'elle ne soit pas prohibée par le droit cantonal, qu'elle soit limitée à un domaine précis et que la loi contienne elle-même les traits essentiels de la réglementation à adopter, lorsque la situation des particuliers est atteinte de manière importante (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122, 327 consid. 4.1 p. 337; 118 la 245 consid. 3b p. 247, 305 consid. 2b p. 310ss). Il est impossible de définir, une fois pour toutes, quelles règles sont si importantes qu'elles doivent nécessairement être contenues dans une loi au sens formel. Tout dépend des circonstances. On admet une telle exigence lorsqu'il s'agit de restreindre les droits constitutionnels des citoyens, de mettre à la charge de ceux-ci des obligations fondées sur le droit public, en tenant compte de la nature et de la gravité de ces restrictions ou obligations (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122; 123 I 221 consid. 4a p. 226).

d) La LInfo ne contient pas de norme de délégation législative. Elle prévoit, tout au plus, que le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire les compétences et procédures internes pour les domaines de la loi relevant de sa compétence (art. 29 LInfo). En particulier, la LInfo confie au Conseil d'Etat la tâche de désigner les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujettis à la loi (art. 2 al. 2, première phrase, LInfo), en précisant que ces personnes ou organismes ne sont soumis à la LInfo que lorsque et dans la mesure où ils agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public (art. 2 al. 2, deuxième phrase, LInfo); le Conseil d'Etat précise l'étendue et les modalités de cet assujettissement (art. 2 al. 2, troisième phrase, LInfo). Pour le surplus, aucune disposition de la LInfo n'habilite le Conseil d'Etat à restreindre, par la voie réglementaire, le cercle des documents soumis à l'obligation de remise sur demande, selon les chapitres III et IV de la loi. La compétence du Conseil d'Etat d'édicter de telles règles doit ainsi être examinée à la lumière notamment de l'art. 2 al. 2 LInfo. Or, cette disposition ne dit pas clairement que pour les personnes morales ou organismes qu'elle vise, le Conseil d'Etat pourrait réduire l'étendue des documents accessibles au public sur demande, sous réserve des clauses d'exclusion des art. 15 et 16 LInfo. Il convient dès lors de procéder par interprétation.

e) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment les travaux préparatoires, le but et l'esprit de la règle, les valeurs sur lesquelles elle repose, ainsi que sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 133 III 257 consid. 2.4 p. 265, 645 consid. 4 p. 651; 133 IV 228 consid. 2.2 p. 230; 133 V 9 consid. 3.1 p. 10/11, 57 consid. 6.1 p. 61, et les arrêts cités). Pour l'interprétation de normes récentes, les travaux préparatoires prennent une importance particulière (ATF 133 V 9 consid. 3.1 p. 11; 131 I 74 consid. 4.2 p. 81; 131 II 697 consid. 4.1 p. 703, et les arrêts cités), pour autant qu'ils apportent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils ont trouvé leur expression dans le texte même de la loi (ATF 133 III 65 consid. 4 p. 651; 124 III 126 consid. 1b/aa p. 129, et les arrêts cités; ATAF 2007/4 consid. 3.1).

L'art. 2 al. 2 LInfo trouve sa source dans le projet de loi soumis par le Conseil d'Etat, repris littéralement sur ce point par le Grand Conseil (EMPL sur l'information, n°346, BGC septembre-octobre 2002, p. 2634ss). A ce propos, l'EMPL relate ceci (p. 2642/2643):

« .. Enfin l'alinéa 2 de l'art. 2 du projet permet au Conseil d'Etat de désigner les personnes morales et autres organismes de droit privé qui accomplissent des tâches de droit public. Ceux-ci ne doivent en effet pas échapper au principe de transparence lorsqu'ils effectuent ces tâches.

En fonction de ce critère de tâches de droit public, la loi vaudoise permettra au Conseil d'Etat de

désigner les entités qui seront soumises au principe de transparence et de définir les modalités de cet assujettissement. Ce ne sont donc pas toutes les activités de l'entité assujettie qui seront visées par le principe de transparence, mais seulement celles qui concernent l'exécution de la tâche publique en question. Enfin, seuls les documents officiels au sens de l'art. 9 du projet de loi pourront être rendus publics. En outre, le projet de loi protège les distorsions de concurrence pour les organismes de droit privé ou public qui seraient soumis au principe de transparence face aux entreprises qui n'effectueraient pas des tâches de droit public. L'accès aux documents officiels peut notamment être refusé s'il entraîne la violation du secret commercial ou tout autre secret protégé par la loi (article 16 du projet). Il est néanmoins important que les organismes de droit public montrent l'exemple en matière d'ouverture à la transparence, afin que cette même ouverture se fasse également au sein des personnes morales ou autres organismes de droit privé soumis au projet de loi sur l'information. (i) Pour faciliter l'application du projet, le Conseil d'Etat déterminera dans son règlement une liste des entités destinées à être assujetties ».

Il en résulte que le Grand Conseil a conféré au Conseil d'Etat la tâche de désigner les personnes morales et autres organismes de droit public ou privé soumis à la LInfo, ceci afin de clarifier le champ d'application personnel de celle-ci, en circonscrivant le cercle des entités assujetties à la loi, lorsqu'un doute aurait pu surgir sur ce point. En déléguant ce point au Conseil d'Etat, le Grand Conseil a fixé le critère à utiliser, soit la distinction entre les tâches qui sont publiques et celles qui ne le sont pas: l'obligation de transparence que fixe la LInfo ne vaut que dans la mesure où la tâche est publique. La question de savoir si le Conseil d'Etat peut, sur la base de l'art. 2 al. 2 LInfo, franchir un pas de plus et faire établir une liste des documents exclus du droit à l'information, comme le prévoit l'art. 13 RLInfo, souffre de rester indécise. En effet, une telle limitation au champ d'application matériel de la LInfo ne serait admissible qu'au regard des critères fixés dans le texte légal, soit la distinction entre tâches publiques et privées (art. 2 al. 2 LInfo), ou entre documents internes et externes (art. 9 LInfo), ou encore en fonction d'intérêts prépondérants opposés à la remise (art. 16 LInfo). Or, les données auxquelles le recourant demande l'accès sont de nature publique et externe (consid. 5a et b ci-dessus). Il n'était dès lors pas permis au Conseil d'Etat de les soustraire au principe de transparence. En tout cas, l'art. 2 al. 2 LInfo, mis en relation avec l'art. 13 al. 2 RLInfo, ne lui donnait pas une base suffisante pour agir en ce sens.

6. a) A teneur de l'art. 8 LInfo, les documents soumis à la LInfo sont accessibles (al. 1), sous réserve notamment des dispositions du chapitre IV (al. 2). Parmi celles-ci figure l'art. 16 LInfo, qui permet à l'autorité de refuser exceptionnellement l'accès aux documents publics, lorsque des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (al. 1). Selon l'al. 2 de cette disposition, un intérêt public prépondérant est notamment en cause lorsqu'une information serait de nature à compromettre la sécurité ou l'ordre publics (let. b). En l'espèce, le recourant veut notamment connaître l'identité des personnes ayant appelé le CTA pour signaler l'incendie du 4 août 2004, ainsi que celle des pompiers ayant participé à l'intervention. Cette information lui est nécessaire, dit-il, pour engager des poursuites pénales à l'égard de ces personnes ou de tiers. En pareil cas, il y aurait lieu de craindre que le public, témoin d'un incendie, hésite à alerter les secours, comme l'art. 19 al. 1 LSDIS lui commande de le faire, s'il devait redouter des poursuites judiciaires à raison de son intervention, et que les citoyens rechignent à s'engager dans le corps des sapeurs-pompiers, s'ils doivent escompter d'être poursuivis pénalement à raison de la manière dont des tiers (soit l'ECA) les a mis en oeuvre. Une telle retenue pourrait compromettre l'intérêt public lié à une lutte efficace contre le feu. Cet intérêt recouvre celui, de nature privée, découlant de la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo (cf. arrêt GE.2006.0059, précité). Le recourant objecte à cela que cette norme ne saurait garantir au tiers son anonymat. Il se réfère sur ce point aux travaux préparatoires (EMPL n°346, BGC septembre-octobre 2002, p. 2634ss), et plus spécialement l'extrait suivant (p. 2658):

«Le projet de loi protège contre une atteinte notable à la sphère privée. Dans cet ordre d'idées, la transmission d'un document contenant des noms de personnes 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 noms 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 qui les définit comme suit:

- les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales;
- la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race;
- les mesures d'aide sociale;
- les poursuites ou sanctions pénales et administratives ».

S'il va de soi que l'on ne se trouve pas dans un des derniers cas envisagés dans ce passage de l'EMPL, il n'en demeure pas moins que, comme l'indique l'usage de l'adverbe «nécessairement», le législateur n'a pas exclu d'emblée que le dévoilement à des tiers de l'identité d'une personne puisse porter atteinte à un intérêt privé prépondérant au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo. Or, tel est bien le cas en l'occurrence. L'ECA pouvait ainsi considérer la nécessité de protéger l'anonymat des personnes appelant la CTA, comme élément déterminant de la pesée des intérêts en présence.

Il était d'autant plus tenu de le faire que si la personne au sujet de laquelle un renseignement est communiqué doit en être informée, conformément à l'art. 16 al. 4 LInfo, cela ne lui donne pas pour autant le droit de s'opposer à la transmission du renseignement (EMPL n°346, BGC septembre-octobre 2002 p. 2659).

b) Dans la pesée des intérêts, il convient en outre de prendre en compte le caractère partiel du rejet de la demande présentée par le recourant. Les 30 janvier et 2 février 2007, l'ECA et le Conseil d'Etat ont communiqué au recourant la teneur essentielle du document litigieux. En outre, après l'audience du 11 janvier 2008, l'ECA a élaboré un document dont le recourant a reçu une copie, et qui contient tous les éléments essentiels du déroulement de l'intervention du 4 août 2004. Sont notamment relatés l'heure (à la seconde près) des appels reçus par le CTA, ainsi que le détail des opérations de l'intervention. S'agissant du premier appel reçu par le truchement du n°118, on signalera que l'auteur a utilisé un téléphone portable, ce qui rend impossible son identification par l'ECA. Les autres appels enregistrés après cette heure ont émané soit de porteurs de téléphones portables, soit de personnes habitant les lieux alentours. Comme le Tribunal a pu le constater, le document de synthèse relate correctement la liste des appels reçus le 4 août 2004 par le CTA, ainsi que les rapports d'intervention.

d) En conclusion, le document remis par l'ECA le 14 février 2008 correspond à ce que le recourant pouvait obtenir en application de la LInfo. Les conclusions du recourant, tendant à la remise d'informations supplémentaires par rapport à celles que contient ce document, doivent être rejetées.

7. Le recours est ainsi rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l'art. 27 LInfo, il n'y a pas lieu de percevoir des frais, tant pour ce qui concerne la procédure de recours elle-même que pour l'établissement du document du 14 février 2008; aucune partie n'obtenant entièrement gain de cause, les dépens sont compensés (cf. art. 55 LJPA).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision rendue le 25 juin 2007 par l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels, telle que complétée le 14 février 2008, est confirmée.
- III. Il est statué sans frais.
- IV. Les dépens sont compensés.

Lausanne, le 5 juin 2008

Le président :

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint. Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

