

A1 13 333

**ARRÊT DU 7 FÉVRIER 2014**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Frédéric Fellay, greffier

**en la cause**

X \_\_\_\_\_ SA, recourante, représentée par Maître A \_\_\_\_\_

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée

(accès de B \_\_\_\_\_ aux résultats des mesures relatives aux cheminées de  
X \_\_\_\_\_ SA)

recours de droit administratif contre la décision du 14 août 2013

**Faits**

**A.** Entre le 20 et le 23 avril 2012, B\_\_\_\_\_ requit le Service de la protection de l'environnement (SPE) de lui communiquer, pour diffusion, le résultat des mesures ponctuelles de qualité de l'air et des eaux réalisées auprès de X\_\_\_\_\_ SA. Cette société s'y opposa, le 29 avril 2012, au motif que ces données faisaient partie intégrante de plusieurs procédures judiciaires et administratives en cours. L'opposition manifestée par X\_\_\_\_\_ amena B\_\_\_\_\_ à solliciter une médiation conformément à l'article 53 de la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008 (LIPDA ; RS/VS 170.2). La Préposée à la protection des données et à la transparence organisa une séance à cette fin, le 12 juin 2012, rencontre à laquelle X\_\_\_\_\_ SA, pourtant convoquée, ne participa pas. Le procès-verbal y relatif fut communiqué aux parties le 27 juin 2012 ; il comportait la proposition de la Préposée d'un accès aux valeurs relatives aux cheminées, « ces thèmes [n'étant] pas concernés par les procédures mentionnées par X\_\_\_\_\_ SA ». Le 9 juillet 2012, cette dernière refusa le compromis proposé en maintenant que ces relevés se rapportaient à des procédures pendantes : X\_\_\_\_\_ ne pouvait en effet redémarrer si le calendrier des mesures d'assainissements récemment ordonnées par le Département des transports, de l'équipement de l'environnement (DTEE) n'était pas respecté. Le 16 juillet 2012, la Préposée recommanda (art. 53 al. 3 LIPDA) au SPE d'« accorder l'accès aux résultats des mesures concernant les cheminées ». Suivant cette recommandation, le DTEE accorda à B\_\_\_\_\_ cet accès par décision du 25 juillet 2012.

**B.** Le 14 août 2013, le Conseil d'Etat rejeta le recours que X\_\_\_\_\_ SA avait formé à l'encontre de ce prononcé, le 27 août 2012. La recourante excipait de l'article 15 alinéa 2 lettre d LIPDA, qui voit un intérêt public prépondérant à refuser l'accès aux documents officiels lorsque l'exécution de mesures concrètes d'une autorité pourrait en être entravée. Elle n'avait cependant fourni aucun élément laissant présager l'existence d'un risque de ce genre. Par ailleurs, le DTEE avait d'ores et déjà ordonné les mesures d'assainissement relatives aux cheminées de X\_\_\_\_\_ : les données concernant la qualité de l'air ne faisaient donc plus l'objet de procédures administratives. Enfin, la décision par laquelle ce département avait, le 13 mars 2012, fixé à X\_\_\_\_\_ SA des échéances d'exécution conditionnant le redémarrage du site, était elle aussi en force. En l'état, plus rien ne s'opposait donc à ce que le public soit informé sur les émissions polluantes des cheminées. Le caractère scientifique ou difficile à vulgariser de ces données ne justifiait pas de déroger au principe de

transparence. On ne pouvait en effet inférer de la complexité des informations à diffuser une violation, par B\_\_\_\_\_, des règles déontologiques de la branche et, sur la base de cette spéculation, lui refuser l'accès aux données. X\_\_\_\_\_ SA ne pouvait pas davantage être suivie lorsqu'elle arguait d'une violation des articles 46 et 47 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE ; RS 814.01). La question de savoir si le DTEE aurait pu, attendu l'intérêt général de ces données, spontanément publier les résultats des mesures, pouvait demeurer indécise. L'article 47 alinéa 2 s'inscrivait en effet dans la ligne de l'article 15 LIPDA, qui subordonnait la communication des données à des conditions en l'occurrence réalisées.

**C.** Le 23 septembre 2013, X\_\_\_\_\_ SA conclut céans à l'annulation de cette décision communiquée le 22 août 2013 et au renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat « pour décision sur le fond ». A la forme, la recourante observe que B\_\_\_\_\_ avait requis les résultats des « trois ou quatre dernières années ». Le DTEE et le Conseil d'Etat en avaient cependant permis l'accès sans limite de temps, alors même qu'aucune procédure de médiation n'avait eu lieu s'agissant des données créées ou archivées après la mi-juin 2012. La décision attaquée était partant à annuler en tant qu'elle concernait le résultat de mesures réalisées depuis lors. Sur le fond, la recourante persiste à soutenir que la communication des informations litigieuses viole l'article 15 alinéa 2 lettre d LIPDA. Sur ce point, elle signale que l'arrêt des installations initialement planifié en mai/ juin 2013 avait été décalé en septembre/octobre 2013, d'entente avec l'autorité compétente, et que des travaux étaient donc à venir en rapport avec les cheminées. X\_\_\_\_\_ SA disait craindre qu'une diffusion au public des relevés effectués auprès de ces installations ne perturbe l'appréciation à porter sur ces interventions d'assainissement décisives au redémarrage de la X\_\_\_\_\_. Pour le reste, la recourante argue de la possibilité suffisante de consulter les données des stations de mesure de C\_\_\_\_\_ ou D\_\_\_\_\_ ou les mesures de qualité de l'air référencées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Elle signale encore que, par souci de transparence, son site internet diffusait différents relevés des émissions induites par ses cheminées. X\_\_\_\_\_ SA réitère également son moyen pris d'une violation de l'article 47 LPE, en faisant valoir que cette disposition ne prévoit pas la publication des rejets d'une entreprise individuelle.

Le 28 octobre 2013, la Préposée renvoya à la détermination qu'elle avait, le 28 septembre 2012, déposée devant l'instance précédente.

Le Conseil d'Etat proposa de rejeter le recours, le 30 octobre 2013. Il joignit à son envoi la réponse du SPE, qui estimait que les résultats enregistrés depuis la médiation pouvaient être communiqués sans que X\_\_\_\_\_ SA ne doive y consentir, la question à trancher étant de principe.

L'instruction s'est close le 8 novembre 2013 par la communication des ces écritures à la recourante, celle-ci n'ayant pas usé de la faculté d'émettre des remarques complémentaires.

Les autres faits important à l'arrêt seront repris ci-après dans la mesure utile.

### **Considérant en droit**

**1.** Sous les réserves qui vont suivre, le recours est recevable (art. 56 al. 1 LIPDA ; art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). Il a effet suspensif ex lege (art. 80 al. 1 let. d et 51 al. 1 LPJA), ce qui rend sans objet la conclusion prise dans ce sens.

**2.** Le litige ressortit à une problématique de communication sur demande (information passive) de données en matière environnementale, requête que les autorités précédentes ont traitée à la lumière de la LIPDA.

**3.1** A la forme, X\_\_\_\_\_ SA explique que cette loi exige des requêtes « précises et argumentées » pour lesquelles un « processus complet » est à respecter. Or, tandis que la lettre d'avril 2012 de B\_\_\_\_\_ tendait à l'obtention des résultats « idéalement [...] des trois ou quatre dernières années », le DTEE lui en avait accordé un accès illimité dans le temps, s'étendant ainsi aux données actuelles. Pour la recourante, une communication d'informations postérieures à la séance de médiation du 12 juin 2012 n'était pas envisageable.

**3.2** Il convient de rappeler que la demande d'accès à des documents officiels n'est soumise à aucune exigence de forme ou de motivation (art. 48 al. 1 LIPDA), contrairement à ce que soutient la recourante. D'après la LIPDA (art. 48 al. 2), la requête doit simplement contenir les indications permettant l'identification de son objet, réquisit auquel satisfait la lettre d'avril 2012 : les résultats intéressant B\_\_\_\_\_ y sont décrits avec la clarté nécessaire. D'ailleurs, il ne ressort pas du dossier que la

demande formée par cette entreprise audiovisuelle ait été mal ou difficilement comprise des autorités ou de X\_\_\_\_\_ SA. Quant à l'élément temporel avancé par B\_\_\_\_\_, il relève d'une précision que la LIPDA n'exige pas de soi.

**3.3** Reste que les documents officiels dont l'accès peut être demandé et accordé s'entend d'informations « détenues par une autorité » (art. 3 al. 2 LIPDA). A la lumière de cette condition à vérifier au moment où la demande d'accès est faite, les données qui ne sont pas encore créées, mais qui le seront après la demande, ne peuvent être valablement considérées comme étant en possession de l'autorité : les documents futurs auquel l'accès serait demandé ne sont donc pas « officiels » au sens de l'article 3 alinéa 2 LIPDA, ce qui a pour corollaire qu'une nouvelle demande est nécessaire pour en obtenir l'accès (cf. Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, Mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration fédérale : questions fréquemment posées, ch. 4.3.1 du document du 7 août 2013, document consultable sur le site <http://www.edoeb.admin.ch>, rubrique « FAQ » – dernière consultation : 7 février 2014).

**3.4** Sur cet arrière-plan, X\_\_\_\_\_ SA a raison de soutenir, comme elle le fait en substance, que l'accès à donner à B\_\_\_\_\_ ne saurait automatiquement s'étendre aux données entrées en possession du SPE depuis la requête d'avril 2012 et à recueillir dans le futur. L'avis contraire émis céans par cet organe cantonal ne peut pas être suivi par le Tribunal. Cela étant, le dispositif de la décision du 25 juillet 2012 du DTEE, disant que « [l']accès aux résultats des mesures relatives aux cheminées de X\_\_\_\_\_ SA est accordé à B\_\_\_\_\_ », est à comprendre dans le sens du présent considérant, sans qu'il s'impose d'annuler voire de réformer les prononcés successifs précédents. Toujours est-il que ces relevés à caractère systématique, une fois en possession de l'autorité, sont par principe accessibles (art. 12 al. 1 LIPDA). Ainsi, pour peu que B\_\_\_\_\_ réitère une demande d'accès (art. 48 LIPDA), le DTEE devra, en des circonstances semblables à celles d'espèce, lui communiquer les données en sa possession malgré l'opposition de X\_\_\_\_\_ SA.

**4.1** Au fond, la recourante réitère céans que la transmission des informations requises par B\_\_\_\_\_ est propre à perturber le processus décisionnel devant conduire l'autorité à apprécier le résultat des mesures d'assainissement prescrites et à décider, sur cette base, du redémarrage ou non de X\_\_\_\_\_. Elle persiste à arguer d'une violation de l'article 15 alinéa 2 lettre d LIPDA statuant une exception au principe d'accès de l'article 12 alinéa 1 de cette loi. L'argumentation est désuète : le 21 octobre 2013, le DTEE a en effet autorisé – sous diverses conditions – le redémarrage de

X\_\_\_\_\_ SA (cf. le communiqué de presse y relatif du lendemain consultable sur le site <http://www.vs.ch>, rubrique « Informations » – dernière consultation : 7 février 2014).

**4.2** Indépendamment de ce développement, le Tribunal n'aurait pas eu matière à censurer la décision du Conseil d'Etat. Le moyen pris d'une violation de l'article 15 alinéa 2 lettre d LIPDA s'épuise en effet en de simples redites du mémoire administratif et de la détermination du 17 janvier 2013. Cette reproduction textuelle d'une argumentation valablement examinée par l'autorité attaquée n'est pas admissible au regard de l'article 48 alinéa 2 LPJA, applicable au recours de droit administratif par renvoi de l'article 80 alinéa 1 lettre c de cette loi. Ces règles interdisent en effet au justiciable de se limiter à reprendre tels quels les griefs articulés et valablement examinés dans l'instance antérieure. Elles l'obligent, au contraire, à exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit, notamment en refusant d'admettre les moyens déjà soulevés devant l'autorité précédente, ce que X\_\_\_\_\_ SA s'abstient justement de faire. Son mémoire reproduit textuellement, sous forme compilée, l'argumentation développée dans l'instance précédente, sans prétendre que le Conseil d'Etat l'aurait ignorée, sans contester les motifs pour lesquels cette autorité l'avait, en confirmant la décision du DTEE, écartée, et sans alléguer de faits susceptibles d'apporter un éclairage différent à l'affaire. Pareille manière de faire est à sanctionner d'un rejet sommaire voire d'une non-entrée en matière (ACDP A1 11 40 du 12 juillet 2011 consid. 4 ; J.-C. Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989, p. 246 ; P. Moor/E. Poltier, Droit administratif, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., p. 804 ; ATF 113 Ib 287 consid. 1). Cela étant, le Tribunal se bornera à renvoyer aux considérations pertinentes et non critiquées de la décision du Conseil d'Etat et, au besoin, à les compléter.

**4.3** A juste titre, cette autorité a relevé que le risque encouru d'entrave à l'exécution des mesures concrètes auquel entendait parer l'article 15 alinéa 2 lettre d LIPDA regardait l'autorité décisionnelle (consid. 6b), sans retenir que la communication des données requises par B\_\_\_\_\_ pouvait se révéler problématique de ce point de vue. C'est le lieu de rappeler, comme l'avait fait la Préposée dans sa détermination du 28 septembre 2012 sur recours administratif, que l'exception envisagée par cette disposition doit être interprétée de manière restrictive, à peine de vider de sa substance le principe de transparence promu par la LIPDA (cf. B. Cottier/R. J. Schweizer/N. Widmer in : S. Brunner/L. Mader [éd.], Öffentlichkeitsgesetz, n<sup>os</sup> 4 et 24

ad art. 7). Comptent au nombre des hypothèses pouvant tomber sous le coup de cette exception des enquêtes, des inspections ou des surveillances administratives dont l'efficacité serait réduite à néant en cas de mise à disposition des données y relatives (ibidem, n° 24 ad art. 7). Le litige ne ressortit manifestement pas à ces cas particuliers puisqu'il est en l'occurrence question de mesures (d'assainissement) dont l'exécution incombe à X\_\_\_\_\_ SA. La décision attaquée observe ensuite, sans non plus être contredite par X\_\_\_\_\_ SA, que les données concernant la qualité de l'air ne font plus l'objet de procédures administratives pendantes au sens de l'article 12 alinéa 2 LIPDA (consid. 6c), même pas celle du 13 mars 2012 fixant à cette société des échéances d'exécution conditionnant le redémarrage de X\_\_\_\_\_ (consid. 6d). Cela étant, le Tribunal ne voit pas de motifs justifiant de refuser à B\_\_\_\_\_ l'accès aux informations sollicitées par elle. N'en est pas un la difficulté mise en avant par X\_\_\_\_\_ SA d'interpréter ou de comprendre les données concernées et d'en faire un mauvais usage : l'argument revient en effet à tabler sur des manquements déontologiques de la part de cette entreprise audiovisuelle (consid. 6d de la décision attaquée). Sur ce point, la Préposée avait d'ailleurs évoqué la possibilité de préciser, simultanément à la communication des données, la manière avec laquelle il convenait de les appréhender. Enfin, l'utilité, pour le public, des informations requises par B\_\_\_\_\_ n'est pas une condition légale d'accès (art. 48 al. 1 in fine LIPDA ; I. Häner in : S. Brunner/L. Mader (éd.), n° 6 ad art. 10).

**5.** Le moyen tiré d'une violation de la LPE s'épuise lui aussi en de simples redites. Sur ce point valablement traité par le Conseil d'Etat (consid. 7), le Tribunal se limitera à souligner que l'accès aux données requises par B\_\_\_\_\_ peut, comme l'a constaté l'instance précédente, être valablement accordé sous l'angle de la LIPDA (cf. B. Wagner Pfeifer, *Umweltech* I, 3<sup>ème</sup> éd., n°s 793 et 795 ; F. Bellanger/V. Défago Gaudin in : P. Moor/A.-C. Favre/A. Fluckiger, *Commentaire LPE*, n° 18 ad art. 47). Il devrait même l'être, selon ces derniers auteurs, en application de l'article 47 LPE.

**6.** Que le SPE, l'OFEV ou la recourante diffusent certaines informations en matière de qualité de l'air importe peu. B\_\_\_\_\_ a requis d'accéder à des données qu'il incombe de par loi (art. 12 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 – OPair ; RS 814.318.142.1) à X\_\_\_\_\_ SA de transmettre à l'autorité ; une fois en possession de cette dernière, ces données revêtent la qualité de « documents officiels » au sens de l'article 12 alinéa 1 LIPDA, partant de principe à transmettre si la demande en est faite, sans que le requérant n'ait à justifier sa demande (art. 48 al. 1

LIPDA). De toute manière, la recourante n'a pas démontré en quoi les renseignements déjà disponibles répondraient valablement à la demande précise de B\_\_\_\_\_.

**7.1** Vu ce qui précède, le recours est à rejeter dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**7.2** X\_\_\_\_\_ SA supportera un émolument de justice arrêté à 1000 fr. (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8). Les dépens lui sont refusés (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

### **Prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1000 fr., sont mis à la charge de X\_\_\_\_\_ SA, à qui les dépens sont refusés.
3. Le présent arrêt est communiqué à Me A\_\_\_\_\_ pour la recourante, au Conseil d'Etat, à la Préposée à la protection des données et à B\_\_\_\_\_

Sion, le 7 février 2014