



Demande de l'A. concernant les mouvements transfrontaliers de déchets (déblais inertes de terrassement)

Recommandation du 5 mai 2015

I. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence constate :

1. Par lettre du 20 février 2015, l'A. a adressé une requête de médiation au Préposé cantonal après avoir reçu une confirmation écrite du refus du Service de géologie, sols et déchets (ci-après GESDEC) du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (ci-après DETA) de lui transmettre les documents sollicités.
2. Dans sa première lettre adressée au GESDEC le 17 novembre 2014, l'A. exposait que l'association entendait rendre d'ici le début 2015 une étude sur les implications transfrontalières impactant l'activité de transport liée aux terrassements dans le canton de Genève.
3. Considérant que cette activité est soumise à autorisation, l'A. demandait dès lors des renseignements concernant *"les mouvements/transferts transfrontaliers de déchets de type 1 ; 6 Déblais inertes de terrassement ... pour les années 2009 à ce jour ... :*
 - *Année*
 - *Provenance (chantiers)*
 - *Destination (code postal)*
 - *Quantité globale (tonnes et m³)".*
4. Par lettre du 26 novembre 2014, le directeur du GESDEC accusait réception de la demande, félicitant l'association d'initier une telle étude, en expliquant que les possibilités de stockage sur territoire genevois étaient très limitées ce qui rendait nécessaire une exportation d'une partie de la production sur la France et en demandant si l'A. s'intéressait uniquement au chantier du CEVA ou également à la situation dans d'autres cantons. Il expliquait également que des données globales sur les quantités de matériaux d'excavation non pollués exportées par Genève depuis 2006 figurent sur le site internet www.ge.ch/dechets/statistiques.
5. Le 17 décembre 2014, en réponse à la lettre du GESDEC, l'A. précisait son intérêt pour l'ensemble des *"données désagrégées par année, provenance (chantiers), destination (code postal) et quantité totale ("tonnes et m³)"* concernant Genève (non pas seulement le CEVA), celles des autres cantons n'étant pas requises.
6. Le 8 janvier 2015, le GESDEC fournissait un tableau de synthèse des volumes exportés de 2009 à 2014 ainsi que les codes postaux de destination des matériaux soulignant que les données de 2014 étaient alors encore provisoires.
7. Insatisfaite de la réponse apportée, l'A. souligna dans sa réponse du 28 janvier 2015 que le GESDEC, en tant qu'il délivre les autorisations d'exportation des déblais terreux non pollués, connaît toutes les données des chantiers genevois et des parcelles concernées, les noms des entreprises exportatrices, des transporteurs concernés,

des sites receveurs en France, des volumes et des tonnages exportés. L'A. précisait dès lors que ce sont ces données qu'elle entend obtenir du GESDEC.

8. Le 16 février 2015, n'ayant pas reçu de réponse à sa lettre du 28 janvier 2015, l'A. renouvelait sa demande en invoquant la LIPAD.
9. Le 16 février 2015, une lettre du GESDEC a été envoyée à l'A. dans laquelle ce service rejetait la demande d'accès en se fondant sur l'art. 26 al. 2 lettre j LIPAD jugeant que la révélation de ces données serait de nature à donner à des tiers un avantage indu. Le GESDEC soulignait par ailleurs que le traitement de la demande requerrait un travail totalement disproportionné de recherche dans près de 300 dossiers. Le GESDEC rappelait la faculté de saisir le Préposé cantonal dans les 10 jours en vue d'une médiation.
10. La médiation a eu lieu le mardi 10 mars avec le Préposé cantonal. Y ont participé M. O., Secrétaire patronal, Mme Karine Salibian Kolly, Secrétaire générale adjointe et responsable LIPAD du DETA et M. J., directeur du GESDEC. Elle n'a pas abouti.
11. Le 30 mars 2015, l'A. a confirmé par courriel au Préposé cantonal le maintien de sa *"demande d'accès intégral à ces données publiques ... nécessaires à documenter la réponse que doit donner la section genevoise de l'A. à la C."*. Le Secrétaire patronal précise que les arguments invoqués pour le refus de communiquer sont faux et que : *"Ces données sont publiques et n'apportent aucun avantage concurrentiel à la section genevoise de l'A., qui par ailleurs n'est pas un acteur du marché, mais une association professionnelle"*.
12. Dans le courriel du secrétaire patronal adressé au Préposé cantonal figure également un échange entre différents membres de l'association au sujet du projet de réponse à *envoyer au Préposé*. Le Préposé cantonal tient à en souligner quelques extraits qui permettent de bien comprendre la requête formulée par l'association concernant *"des données par année avec les volumes et les tonnages par commune de provenance et par commune de destination avec les raisons sociales des transporteurs anonymisées"*.
13. L'A. y manifestait aussi son désaccord avec l'interprétation selon laquelle *"la communication des informations demandées donnerait à des tiers un avantage indu. En effet, il ne peut y avoir un avantage indu si les marchés sont déjà adjugés au moment de la fourniture de données. De plus, nous sommes prêts à nous engager à ne pas communiquer les raisons sociales des entreprises de la liste qui serait fournie par le GESDEC"*.
14. De même concernant le propos selon lequel leur *"demande entraînerait un travail totalement disproportionné de recherche. En effet les données sont sous forme numérique depuis 2012 et nous sommes prêts à traiter les données brutes par nous-mêmes. Fournir un fichier n'est en rien un travail disproportionné"*.
15. La Préposée adjointe s'est rendue dans le service du DETA le 14 avril 2015 afin de mieux comprendre le contexte général, prendre connaissance des documents querelés et vérifier sous quelle forme les données seraient disponibles. Elle a ainsi appris que :
 - Le GESDEC est en charge de la gestion des déchets au niveau cantonal et dans ce cadre veille notamment :
 - à la délivrance des autorisations d'exploiter pour les entreprises actives dans l'élimination des déchets;

- au contrôle des décharges sauvages et autres incivilités en matière de déchets sur l'ensemble du canton;
 - au suivi des autorisations d'exploiter octroyées aux entreprises spécialisées dans la gestion des déchets;
 - au contrôle des exportations des matériaux d'excavation non pollués sur délégation de la Confédération. Les douanes sont informées et le GESDEC procède ponctuellement à des contrôles conjoints avec les douanes lors de l'exportation des matériaux en France voisine. C'est ce domaine spécifique qui est concerné par la demande de l'A.;
- Le GESDEC applique à cet égard l'une des ordonnances fédérales d'application de la loi fédérale sur l'environnement, à savoir l'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets (OMoD; RS 814.610) du 22 juin 2005. Cette ordonnance a notamment pour but de garantir que les déchets ne seront remis qu'à des entreprises d'élimination appropriées¹;
 - Ce domaine spécifique de l'exportation de déchets - soumis à autorisation - est régi par le droit fédéral. Des engagements internationaux lient également la Suisse, en particulier la Décision C(2001)107/FINAL du Conseil de l'OCDE du 28 février 2002 concernant la révision de la Décision C(92)39/FINAL du Conseil de l'OCDE du 30 mars 1992 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation (Décision du Conseil de l'OCDE); On peut également mentionner la convention de Bâle (RS 0.814.05) et le Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant les transferts de déchets;
 - Quiconque exporte des déchets doit disposer d'une autorisation de l'Office fédéral de l'environnement (ci-après OFEV). Une copie de l'autorisation doit être présentée à la douane suisse au passage de la frontière (art. 15 OMoD);
 - Une convention a été signée en 2009 concernant la délégation de tâches d'exécution relatives à l'exportation de matériaux d'excavation non pollués entre la Confédération suisse représentée par l'OFEV et la République et canton de Genève représentée par le département du territoire en vertu de laquelle l'OFEV a délégué au DETA la compétence de délivrer les autorisations de statuer sur les requêtes en autorisation d'exporter des matériaux d'excavation non pollués en appliquant les principes prévus par l'OMoD;
 - Tout exportateur de matériaux d'excavation non pollués ou "notifiant" au sens de l'OMoD doit ainsi soumettre une requête en remplissant sur internet un formulaire de notification (base de données fédérale VeVA-online) comportant de multiples champs, entre autres le nom du producteur de déchets (souvent le nom d'un bu-

¹ Art. 3 Définitions

1 Par entreprise remettante, on entend toute entreprise et tout service public qui remet ses déchets à un autre site d'exploitation ou à un tiers. Sont également considérées comme des entreprises remettantes les entreprises d'élimination qui transmettent des déchets à d'autres sites d'exploitation ou à des tiers pour les éliminer. Les entreprises et les services publics qui se bornent à transporter les déchets de tiers ne sont pas considérés comme des entreprises remettantes.

2 Par entreprise d'élimination, on entend toute entreprise qui réceptionne des déchets pour les éliminer ainsi que tout poste de collecte géré par le canton, par la commune ou par un particulier qu'ils ont mandaté. Les entreprises qui se bornent à transporter les déchets de tiers ne sont pas considérées comme des entreprises d'élimination.

3 Par mouvement transfrontière, on entend tout mouvement de déchets franchissant la ligne des douanes suisses.

reau d'ingénieurs ou d'architectes), les noms des transporteurs, les volumes à exporter et l'installation de valorisation des déchets. Le document de notification est co-signé par le notifiant et le producteur de déchets;

- Dans une première étape, l'exportateur expose l'utilisation prévue des matériaux d'excavation sur un formulaire prévu à cet effet (Formulaire « Utilisation prévue des matériaux d'excavation »), donne des renseignements sur le chantier de production des déchets, ce qui permet au GESDEC de vérifier entre autres préalablement que le site en question n'est pas inscrit au cadastre des sites pollués du canton;
- Une fois ce document rempli par l'entreprise remettante, elle le remet au GESDEC qui appose son visa sur le formulaire attestant ainsi que le service a pris connaissance de la requête, ce document étant une pièce nécessaire à la constitution du dossier d'exportation; l'entreprise remettante doit l'obtenir pour poursuivre la procédure;
- Il s'ensuivra une seconde étape lors de laquelle l'exportateur (ou notifiant) réunira de multiples informations dans un dossier de notification destiné à garantir la bonne exécution du transfert de déchets. Ce dossier comprend le formulaire de notification, le formulaire « Utilisation prévue des matériaux d'excavation », le formulaire « Détail des repreneurs prévus, un extrait du cadastre des sites pollués, l'itinéraire, les assurances des transporteurs, une garantie financière etc.;
- Le GESDEC et l'autorité française responsable (DREAL) reçoivent le dossier de notification. Le GESDEC transmet son approbation du dossier à la DREAL et attend son autorisation avant de délivrer l'autorisation d'exporter;
- Le site internet de l'OFEV comporte toutes les informations utiles et différentes instructions². Une fois l'autorisation du GESDEC délivrée, les transferts peuvent alors s'effectuer;
- Le GESDEC s'assure que les volumes transportés entrent bien dans les volumes maxima autorisés qui ne peuvent pas être dépassés. Ce contrôle se fait dans la règle par le biais de déclarations mensuelles qui lui sont adressées (listes de plusieurs dizaines de pages par exportateur) par les 6 à 8 entreprises (exportateurs) actuellement actives dans ce domaine sur Genève. Ces listes, outre les volumes, comportent les noms des transporteurs et les n° des dossiers de notifications concernées. Le service observe fréquemment des différences entre les volumes autorisés et les volumes effectivement transportés, souvent bien inférieurs;
- Dans le but de tenir des statistiques dans ce domaine, le GESDEC a élaboré un fichier excel existant depuis 2003 qui comporte le n° d'autorisation de construire, le n° d'autorisation d'exporter, le nom de l'exportateur, le volume autorisé et les dates d'autorisation. Les volumes effectivement exportés sont indiqués depuis 2012 seulement. Les noms des transporteurs ne constituent pas une donnée répertoriée à de telles fins statistiques.

16. Le site internet de l'Etat de Genève³ donne d'autres précisions sur le cadre juridique et la procédure prévue par le droit européen; il est rappelé que les déchets ne peuvent être exportés qu'en vue d'une valorisation. Il contient également différents for-

² Programme informatique «VeVA-Online» Instructions pour les entreprises remettantes sur l'établissement de documents de suivi en ligne.

³ <http://ge.ch/dechets/formulaires/exportation-de-materiaux-dexcavation-non-pollues>

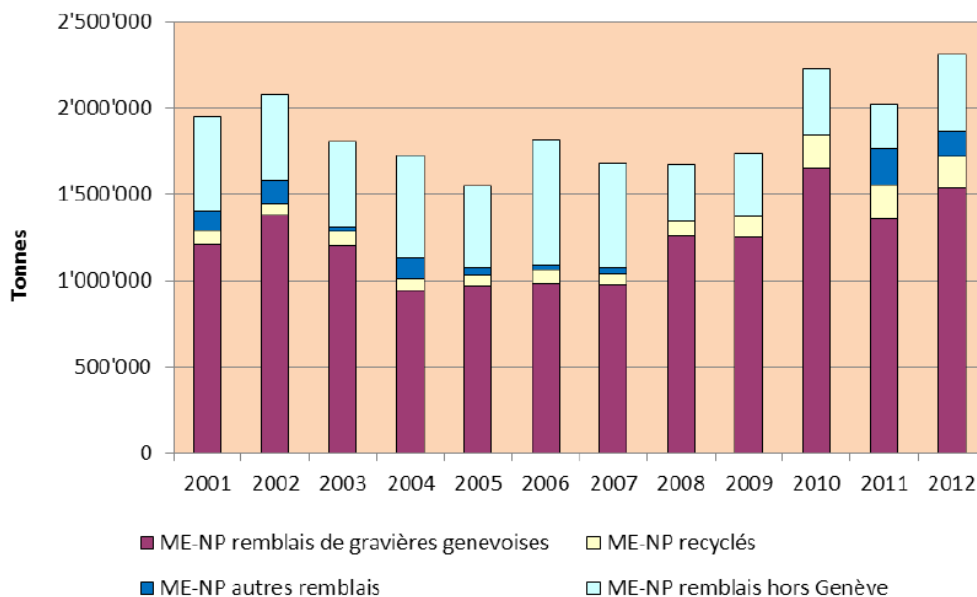
mulaires utilisés par le GESDEC, notamment celui intitulé "Exportation de matériaux d'excavation non pollués – Détail des repreneurs prévus" qui comporte les informations intéressant l'A., soit :

- Le nom du "notifiant" (ou entreprise remettante ou exportateur) en Suisse
- Le nom du "repreneur" (ou transporteur) en France
- Le volume exporté en m³.

17. Le 22 avril 2015, en réponse à une question concernant la transparence des données en question, l'OFEV a répondu au GESDEC : " A notre avis les noms des exportateurs, des producteurs, des transporteurs ainsi que les noms des importateurs ne sont pas diffusables à des tiers à cause de la protection des données. On pourrait communiquer les volumes par notifications mais sans indiquer les noms des entreprises concernées. Les lieux de valorisation ne sont pas diffusables sauf si les lieux sont généralement connus".

18. Dans le cadre de l'élaboration de la présente recommandation, la Préposée adjointe a par ailleurs pris connaissance d'un rapport de la Cour des comptes de février 2015 sur la gestion des déchets dans le canton de Genève⁴ qui permet de donner une vision globale des différents acteurs en jeu et explique bien le rôle du GESDEC.

19. Ce rapport donne une image statistique (page 27) de l'évolution des quantités de matériaux d'excavation non pollués (ME-NP) et de leurs destinations depuis 2001. Figurent en couleur bleu clair les volumes exportés hors du canton qui intéressent l'A..



20. S'agissant du domaine en cause, la Cour remarque dans son rapport à la même page juste en dessous du tableau statistique : « Le stockage des matériaux d'excavation non pollués (ME-NP) en décharge est devenu au cours de ces dernières années de plus en plus problématique. En effet, depuis 2000 on remblaye à Genève environ 1,6 fois plus que l'on n'extrait de graviers et les volumes disponibles se raréfient. Une partie de ces matériaux font l'objet d'exportation en France voisine au travers d'une convention de transfert de compétence signée entre Genève et l'OFEV »;

⁴ Cour des comptes - Rapport d'audit de gestion N°86 relatif au dispositif de gestion des déchets in : www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/6422.pdf/Rapportsdaudit/2015/Rapportn86Final.pdf?download=1

21. La Préposée adjointe a, par ailleurs, été reçue à la Fédération des entreprises romandes, le 20 avril 2015, par M. B., M. P. et M. M. de l'A., qui lui ont précisé que :
- L'A. est confrontée à une demande de la C. qui considère que la Convention collective étendue du Gros œuvre est applicable aux entreprises de transport actives dans le domaine de l'exportation de matériaux d'excavation non pollués.
 - L'A. est signataire de la CCT genevoise du transport et déménagements.
 - La Chambre des relations collectives de travail a édicté par ailleurs un Contrat-type de travail pour le transport de choses pour compte de tiers (CTT-TCCT; RSGe J 1 50.18), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, comportant des salaires impératifs dans la branche.
 - Selon son article 1^{er}, ce CTT s'applique aux travailleurs occupés dans des entreprises actives dans le transport de choses pour compte de tiers dans le canton de Genève (alinéa 1) ; il ne s'applique pas aux travailleurs soumis à une convention collective de travail étendue au secteur d'activité (alinéa 2).
 - La question posée par la C. auprès de l'A. soulève la question de savoir quelle CCT ou CTT est applicable aux travailleurs concernés.
 - Afin de répondre à la requête de la C., l'A. entend montrer, par le biais de l'étude qu'elle veut réaliser, que les entreprises principalement concernées par le transport de matériaux d'excavation non pollués sont françaises.
 - Dans sa requête au GESDEC formulée en application des règles relatives à la transparence de la LIPAD, l'A. a donc besoin du détail des données relatives aux autorisations d'exportation 2009 à ce jour, comportant les noms des entreprises de :
 - provenance en Suisse
 - destination en France
 - avec pour chaque autorisation, la mention des quantités (volumes et/ou tonnages exportés).

II. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence observe en droit :

22. En application de l'art. 30, al. 1 LIPAD, toute personne peut déposer une requête de médiation lorsque sa demande d'accès à un document n'est pas honorée ou lorsque l'autorité tarde à répondre.
23. La loi précise que le Préposé cantonal est tenu de formuler une recommandation si la médiation n'aboutit pas (art. 30, al. 5 LIPAD). Dans ce cadre, il doit veiller à ne rien divulguer des échanges survenus au cours de la procédure de médiation, ni dévoiler le contenu des documents dont la transmission est contestée (art. 10, al. 11 LIPAD).
24. Le Préposé cantonal et la Préposée adjointe, dans le souci de garantir un double regard neutre, impartial et indépendant sur la situation portée à leur connaissance, ont fait le choix de traiter séparément le processus de médiation proprement dit – qui reste strictement confidentiel – de la rédaction de la recommandation en faisant de sorte que lorsque c'est le Préposé cantonal qui veille à la médiation, c'est la Préposée adjointe qui rédige la recommandation et inversement.
25. L'entrée en vigueur de la LIPAD, le 1er mars 2002, a signifié un changement important pour les institutions publiques soumises à la loi puisqu'il s'est agi de passer du principe du secret à celui de la transparence.

26. Avec la LIPAD, en matière de transparence, le législateur s'est donné pour objectif de favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique (art. 1, al. 2, let. a LIPAD).
27. La LIPAD est applicable au pouvoir exécutif ainsi qu'à ses administrations et aux commissions qui en dépendent. Le GESDEC rattaché au DETA relève bien du champ d'application de la loi au sens de l'art. 3, al. 1, let. a LIPAD.
28. La LIPAD opère une distinction entre deux modalités d'accès à des informations publiques. Il y a, d'une part, l'information active du public, qui souvent qualifiée de proactive, à l'initiative des institutions publiques, visée par l'art. 18 LIPAD. Il en va là de la mise en œuvre d'une véritable politique de transparence concernant les activités publiques.
29. Il y a par ailleurs une communication plus réactive, en réponse à une demande d'accès à un document. Selon l'art. 24, al. 1 LIPAD, toute personne, physique ou morale, a accès aux documents en possession des institutions, sauf exception prévue ou réservée par la loi. Selon l'art. 24, al. 2 LIPAD, l'accès comprend la consultation sur place des documents et l'obtention de copies des documents.
30. La demande d'accès à un document n'est soumise à aucune exigence de forme (art. 28, al. 1 LIPAD). Il n'est pas nécessaire de motiver ou de justifier la demande.
31. La notion de document est définie par l'art. 25, al. 1 LIPAD. Il s'agit de « *tous les supports d'informations détenus par une institution contenant des renseignements relatifs à l'accomplissement d'une tâche publique* ». Il peut ainsi s'agir tout autant de documents en format papier, que d'extraits de base de données ou d'images. Pour les informations qui n'existent que sous la forme électronique, l'impression sur papier grâce à l'aide d'un traitement informatique simple constitue un document au sens de l'art. 25, al. 3 LIPAD.
32. Lors de son entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002, les institutions publiques disposaient d'un délai de 2 ans (arrivé à échéance le 1^{er} mars 2004) pour adopter et mettre en œuvre des systèmes de classement de l'information et des documents pour faciliter les recherches liées à des demandes d'accès aux documents (art. 68, al. 1 LIPAD).
33. A teneur de l'art. 27, al. 1 LIPAD, l'institution requise doit préférer répondre partiellement à une demande de transparence plutôt que de refuser toute entrée en matière.
34. Le principe de transparence n'est toutefois pas absolu. Des exceptions à l'information du public sont possibles si les conditions d'exceptions prévues par l'article 26 sont réalisées. A cet égard, le GESDEC invoque :
- l'art. 26, al. 2, lettre j LIPAD « *révéler d'autres faits dont la communication donnerait à des tiers un avantage indu, notamment en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses* » et
 - l'art. 26, al. 5 LIPAD parce qu'il est d'avis que la satisfaction de la demande entraînerait un travail manifestement disproportionné.
35. La LIPAD n'est pas seulement applicable au domaine de la transparence; elle l'est aussi, depuis le 1^{er} janvier 2010, à la protection des données personnelles. A ce titre, la loi a pour but de « *protéger les droits fondamentaux des personnes physiques ou morales de droit privé quant aux données personnelles les concernant* » (art. 1, al. 2, let. b LIPAD).

36. L'objectif poursuivi par la loi est ici pratiquement opposé à celui de la transparence *"puisqu'elle tend d'abord à favoriser le confinement des informations susceptibles de porter atteinte à la personnalité"* (Rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la protection des données personnelles (LPDP) (A 2 12) PL 9870-A, p. 5).
37. En application de l'art. 4, let. a et b LIPAD, il faut entendre par donnée personnelle, toutes les informations se rapportant à une personne physique ou morale de droit privé, identifiée ou identifiable. Tel est le cas du nom d'une entreprise.
38. Par traitement de données personnelles, il faut comprendre toute opération – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction des données (art. 4, let. e LIPAD).
39. Selon l'art. 39, al. 9 LIPAD, la communication de données personnelles à une tierce personne de droit privé n'est possible, alternativement, que si une loi ou un règlement le prévoit explicitement (let. a) ou qu'un intérêt privé digne de protection du requérant le justifie sans qu'un intérêt prépondérant des personnes concernées ne s'y oppose (let. b).
40. Dans les cas visés à l'art. 39, al. 9, let. b LIPAD, soit dans l'hypothèse où le requérant dispose d'un intérêt digne de protection, l'organe requis est tenu de consulter les personnes concernées avant toute communication, à moins que cela n'implique un travail disproportionné.
41. Lorsque le travail à effectuer s'avère disproportionné, ou que l'autorité n'a pas pu recueillir cette détermination, ou encore en cas d'opposition d'une personne consultée, l'organe requis consulte le Préposé cantonal qui rend un préavis.
42. La Chambre administrative de la Cour de justice a eu à se prononcer récemment sur une requête fondée sur le volet transparence de la LIPAD visant à obtenir du Service du commerce « la liste complète des détenteurs de taxis de service public ainsi que celle des taxis de service privé » « *Noms, prénoms, adresses postales et électroniques, n° de téléphone soit les coordonnées disponibles des détenteurs d'autorisation de permis de service public, si possible les bénéficiaires dès 2005 et jusqu'à ce jour* ». Pour fonder son refus de donner un accès aux documents demandés, le SCOM avait relevé que l'intéressé pourrait être mis au bénéfice d'informations sur ses concurrents auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses, et que cela lui procurerait un avantage indu au sens de l'art. 26, al. 2, let. j LIPAD. Le SCOM avait aussi invoqué un travail disproportionné lié à la réalisation de la requête.
43. Dans son arrêt du 25 novembre 2014 (ATA/919/2014), la Cour a rappelé que c'est la nature des informations contenues dans les documents dont la transmission est requise qui est déterminante (ATA/180/2009 du 7 avril 2009 consid. 5 et 6; ATA/134/2007 du 20 mars 2007 consid. 7b) et le contenu même de l'information sollicitée, non la qualité du requérant (ATA/805/2012 du 27 novembre 2012 consid. 3e; ATA/621/2005 du 20 septembre 2005 consid. 3c).
44. Quant à la possibilité de refuser en raison d'un travail disproportionné au sens de l'art. 26, al. 5 LIPAD, la Cour ajoute *"l'invocation de ce motif de refus ne se conçoit que restrictivement au regard du principe de transparence instauré par la LIPAD. Elle suppose une mise en balance des intérêts en présence et peut dès lors, à ce titre exceptionnel, justifier que l'intérêt du requérant à obtenir le document considéré soit pris en compte et, en conséquence, que le requérant soit invité à en faire état et à en jus-*

tifier, en dérogation au principe ancré à l'art. 24 al. 1 LIPAD (MGC 45/VIII 7699)" (consid. 5 c page 14).

45. La Chambre a rappelé la jurisprudence selon laquelle un travail disproportionné avait été admis dans le cas d'un travail de tri et de caviardage portant sur huit volumes reliés par des anneaux pour les années 1992 à 1999 et sur cinq classeurs fédéraux pour les années 2000 à 2002, détenus par l'autorité de surveillance des offices de poursuites et de faillites (ATA/231/2006 du 2 mai 2006 consid. 5). N'a pas été admis en revanche le refus de mettre à disposition dix arrêts rendus par la Cour de justice en application de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes, le temps de travail estimé à une durée de six heures n'étant pas disproportionné (ATA/307/2008 du 10 juin 2008 consid. 5). A été jugée disproportionnée la recherche des subventions versées à une association entre 1988 et 2007 au vu de l'étendue de la période visée (ATA/564/2008 du 4 novembre 2008).
46. Dans cette affaire concernant les taxis, la liste fournie par le SCOM comportant les noms, prénoms, adresses postales et numéros de téléphone de 399 chauffeurs de taxi de service public (entre 2005 et 2011) représente un travail d'une douzaine d'heures, voire tout au plus d'une vingtaine d'heures suivant les déclarations du chef de secteur.
47. A cet égard, la Cour a souligné: "*Une telle contribution du SCOM à son devoir d'assurer la transparence de l'exécution de ses tâches publiques n'est pas susceptible d'entraver le fonctionnement de son service, ce d'autant moins qu'il se prévaut, pour refuser l'accès au document, de la vétusté de son outil informatique, plus de cinq ans après l'échéance du délai fixé par la LIPAD pour adapter les systèmes de classement aux exigences de cette loi. La confection de ladite liste ne peut ainsi être considérée manifestement disproportionnée au sens de l'exception prévue à l'art. 26, al. 5 LIPAD*" (page 16).
48. Concernant les noms des détenteurs des autorisations, elle ajoute : "*En raison du caractère public des informations susmentionnées prévu dans la loi, la transmission de la liste précitée ne compromet pas les intérêts des chauffeurs de taxi de service privé, de sorte qu'il n'y a pas lieu, dans le cas d'espèce, de les consulter avant d'autoriser l'accès à ladite liste, ni en conséquence de les appeler en cause (art. 71 LPA)*".
49. En matière de protection de l'environnement, la Suisse a adhéré récemment à une convention internationale renforçant les règles relatives à la transparence à l'égard des citoyennes et des citoyens. Le 27 septembre 2013, le Parlement a voté l'adhésion de la Suisse à la Convention d'Aarhus « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ». C'est ainsi qu'un chapitre 4 intitulé "Informations sur l'environnement" a été ajouté à la LPE⁵.
50. L'art. 10e LPE stipule en particulier que:
- "*Les autorités renseignent le public de manière objective sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui y portent atteinte*" (al. 1);
 - "*Les intérêts prépondérants privés ou publics au maintien du secret sont réservés*" (al. 2);

⁵ Introduit par l'art. 2 ch. 1 de l'AF du 27 sept. 2013 (Conv. d'Aarhus), en vigueur depuis le 1er juin 2014 (RO 2014 1021; FF 2012 4027).

- *"Les informations sur l'environnement doivent être publiées si possible sous forme de données numériques ouvertes"* (al. 4).

51. L'art. 10g LPE stipule également que *"Toute personne a le droit de consulter les informations sur l'environnement contenues dans les documents officiels et celles relevant de dispositions sur l'énergie et qui se rapportent à l'environnement, ou d'obtenir de la part des autorités des renseignements sur le contenu de ces documents"* (al. 1) et que *"le droit cantonal régit les demandes d'accès adressées aux autorités cantonales. Si les cantons n'ont pas encore édicté de dispositions sur l'accès aux documents, la présente loi et la LTrans sont applicables par analogie"* (al. 4).

52. Outre les dispositions fédérales susmentionnées de l'ordonnance fédérale sur les mouvements de déchets (OMoD; RS 814.610) du 22 juin 2005, le cadre juridique cantonal est peu explicite sur les procédures en vigueur à Genève en matière d'autorisation de transferts transfrontaliers de déchets. La convention signée avec la Confédération, si elle est bien mentionnée sur le site internet⁶, n'est pas accessible.

III. Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence considère :

53. La transparence requise par la LIPAD est confirmée, voire renforcée, dans le domaine de la protection de l'environnement, par l'engagement pris par la Suisse en ratifiant la convention d'Aarhus, laquelle a amené à une révision de la LPE invitant autorités fédérales et cantonales à communiquer sur leurs activités.

54. A cet égard, nul doute que le volume des transferts des matériaux d'excavation non pollués du canton de Genève vers la France voisine, les titulaires des autorisations de transférer ces matériaux et ceux chargés de les transporter pour les recevoir en France, constituent des informations intéressant la collectivité publique qui relèvent de la transparence.

55. L'A. est l'une des sections de l'Association suisse des transports routiers. Selon ses statuts *"elle assure les relations avec les autorités cantonales et communales dans le cadre de l'examen des problèmes spécifiques au transport et à l'association; elle développe les intérêts de ses membres sur le plan économique, politique et juridique ..."* (art. 1).

56. Pour effectuer son étude terrassement et étude CEVA, l'association demande au GESDEC de lui fournir les données de 2009 à ce jour correspondant aux critères suivants avec les noms des entreprises concernées :

- *Provenance (chantiers)*
- *Destination (code postal)*
- *Quantité globale (tonnes et m³).*

57. Le tableau que lui a fourni le GESDEC comporte des volumes globaux par année de 2009 à 2014 en les distinguant selon les codes postaux de destinations. Ce mode de faire ne convient pas à l'A. parce que cela ne lui permet pas de répondre à la requête de la C. : elle souhaite le détail par autorisation avec les noms des entreprises con-

⁶ *"Suite à une convention conclue entre la Confédération suisse et la République et canton de Genève concernant la délégation de tâches d'exécution, le GESDEC est l'autorité compétente suisse pour l'exportation en France (zone limitrophe) des matériaux d'excavation non pollués issus des chantiers genevois", in : <http://ge.ch/dechets/formulaires/exportation-de-materiaux-dexcavation-non-pollues>*

cernées pour chaque chantier de provenance, le lieu de destination et la quantité ponctuellement exportée.

58. Le GESDEC considère qu'en remettant le détail des informations demandées, l'A. disposerait d'un avantage indu au sens de l'art. 26, al. 2, lettre j LIPAD, en mettant un concurrent en possession d'informations auxquelles il n'aurait pas accès dans le cours ordinaire des choses. En l'occurrence, le Préposé cantonal ne voit en quoi l'association pourrait être avantagée dès lors qu'il s'agit d'autorisations d'ores et déjà délivrées et qu'il n'est de toute façon pas possible d'influencer le processus d'autorisation.
59. Reste à examiner la question de la pesée des intérêts en présence, en particulier celle de savoir si l'intérêt des entreprises à ce que leur nom ne soit pas divulgué prévaut sur celui de l'A. à le connaître pour pouvoir effectuer son étude et renseigner la C. En application de l'art. 39, al. 9 LIPAD, la communication de données personnelles est admissible si celle-ci concerne l'accomplissement de tâches publiques et qu'elle répond à un intérêt public prépondérant.
60. Le GESDEC invoque également à l'appui de son refus un travail totalement disproportionné en raison de la nécessité de faire des recherches dans près de 300 dossiers.
61. Il y a différentes manières d'obtenir les informations sollicitées :
- par le biais de copies des demandes de notification des entreprises remettantes – qui sont en mains du GESDEC en tant qu'il surveille la bonne application de la procédure régie par le droit fédéral (OMoD) ou d'une extraction de la base de données fédérale VeVA-Online.ch;
 - par des copies des formulaires "*Exportation de matériaux d'excavation non pollués – Détail des repreneurs prévus*";
 - par des extractions du fichier du GESDEC mis sur pied dès 2003 pour l'aider à tenir des statistiques et assurer le suivi dans le domaine en question.
62. Chacun de ces documents relève bien de la catégorie des documents soumis au principe de transparence de la LIPAD en ce sens qu'ils sont en lien avec l'exercice de la tâche publique du GESDEC relative aux autorisations de transferts transfrontaliers de déchets et qu'ils sont bien détenus par le GESDEC, soit parce qu'ils lui ont été fournis par les entreprises ayant présenté des requêtes en vue d'une autorisation, soit parce qu'ils sont accessibles par le biais de recherche individuelle grâce au n° de notification dans la base de données fédérale, soit parce que c'est le GESDEC lui-même qui les a établis (fichier excel).
63. Lors de la visite effectuée par la Préposée adjointe dans les locaux du GESDEC, une recherche dans la base de données VeVA-Online avec un critère de recherche uniquement fondé sur les années (de 2009 à ce jour) n'a ramené aucune information. Il n'a pas été possible de déterminer si cette impossibilité était liée à des droits d'utilisateur non accordés aux autorités cantonales par l'OFEV ou si un informaticien aurait pu ou non réaliser la demande.
64. Le travail consistant à faire des copies représenterait une tâche conséquente car il impliquerait la nécessité de reprendre les informations provenant d'approximativement 300 dossiers d'autorisations complets (environ 70 par année selon les informations transmises par le GESDEC) dans lesquels il faudrait aller rechercher, pour la photocopier, la demande d'origine.

65. Il en irait de même des copies des formulaires "*Exportation de matériaux d'excavation non pollués – Détail des repreneurs prévus*" transmis de 2009 à ce jour.
66. De plus, il faut souligner que ce travail – même s'il était réalisé – ne rendrait pas compte des quantités globales effectivement transférées, ainsi que l'a précisé le GESDEC à la Préposée adjointe, l'expérience montre qu'entre la demande d'autorisation et la fin des mouvements transfrontaliers, il y a souvent de grosses différences dans les volumes effectivement exportés. Or, cette donnée est importante pour l'A..
67. Un autre moyen serait de procéder à une extraction du fichier excel du GESDEC, un fichier qui ne comporte les informations concernant les quantités exportées que depuis début 2012, mais dont les données concernant les volumes sont consolidées (ce sont les volumes effectivement exportés qui sont indiqués par autorisation).
68. Pour répondre à la requête de l'A., il conviendrait de récolter les données relatives aux années 2009, 2010 et 2011 pour les intégrer a posteriori. A raison de 70 dossiers par année, cela représenterait un peu plus de 200 dossiers.
69. Le fichier du GESDEC contient les noms des notifiants (ou "entreprises remettantes" ou "exportateurs") et les noms des repreneurs en France. Il y a des références aux numéros de demandes de notification et des références à des numéros d'autorisation de construire. L'on notera ici que, par le biais des numéros d'autorisation de construire, toute personne peut avoir connaissance du nom du requérant à l'origine de la demande d'autorisation en consultant une base de données disponible sur le site internet du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, cette donnée personnelle étant publique.
70. Se pose encore la question de savoir si les noms des entreprises, soit les notifiants (ou entreprises remettantes ou exportateurs) et les repreneurs qui figurent sur le fichier excel doivent être occultés. Selon le Préposé cantonal, la jurisprudence de la Cour de justice susmentionnée relative aux taxis ne peut être transposée sans autre à la situation en cause. La donnée relative à l'autorisation d'exporter ou de transporter des matériaux d'excavation n'est pas aussi "publique" en tous les cas que celle d'un détenteur d'une autorisation de taxis.
71. Alors que la LIPAD énonce le principe selon lequel toute personne peut avoir accès à un document détenu par l'administration publique sans invoquer de motif à l'appui de sa demande, cette même loi impose en revanche l'existence d'un intérêt digne de protection à la requête s'il s'agit d'avoir accès à des données personnelles. Tel est le cas en l'occurrence de noms de personnes morales (art. 4, lettre a LIPAD).
72. Une pesée des intérêts en jeu doit ainsi être opérée pour déterminer quel est l'intérêt prépondérant : l'intérêt de l'A. à pouvoir répondre à la C., l'intérêt privé des entreprises autorisées à exporter des matériaux d'excavation en France à ce que leur nom ne soit pas divulgué à des tiers ou l'intérêt public à la transparence.
73. Selon le Préposé cantonal, l'A. a un intérêt digne de protection à pouvoir défendre ses intérêts auprès de la C. En tant qu'association dont les membres sont actifs dans le domaine du transport, l'on peut s'attendre à ce qu'elle souhaite disposer d'informations précises sur les volumes exportés hors de la frontière et quelles sont les entreprises de transport qui travaillent dans le domaine.
74. Il y a également un intérêt public à comprendre le système d'autorisation d'exporter des matériaux d'excavation non pollués en donnant de plus amples informations sur les acteurs en jeu et les volumes exportés. L'objectif poursuivi par la LIPAD en ma-

tière de transparence est de permettre de renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens dans le fonctionnement de l'administration et de permettre un contrôle en donnant accès à certaines informations.

75. Cet intérêt public est d'autant plus important dans des dossiers qui sont portés par l'Etat de Genève en tant qu'il conduit un grand nombre de chantiers publics, tel que le CEVA⁷ (responsabilité partagée avec les CFF) et nombre de chantiers de construction ayant été soumis aux procédures relatives aux passations de marchés publics⁸. Les entreprises, y compris les entreprises de transport, qui travaillent dans le cadre de commandes des services publics doivent s'attendre à ce que leurs noms soient transmis sur demande.
76. L'intérêt public devrait en revanche céder la place à l'intérêt privé des entreprises concernées qui travaillent dans le cadre de chantiers privés (par exemple dans le cas d'un particulier qui creuse son jardin pour y construire une piscine et qui doit exporter les remblais en France voisine). Dans cet autre cadre, le Préposé cantonal est d'avis que le GESDEC devrait indiquer en lieu et place du nom de l'entreprise s'il s'agit d'une entreprise française ou suisse.
77. Le Préposé cantonal en conclut que le GESDEC ne peut pas ne pas répondre à la demande de l'A., qu'il doit préférer d'y répondre à tout le moins partiellement en lui fournissant le plus de données qui sont en sa possession.
78. Le GESDEC devrait remettre à l'A. les données relatives aux autorisations d'exportation de 2009 à ce jour, comportant, pour les chantiers publics, les noms des entreprises de provenance en Suisse et de destination en France, avec pour chaque autorisation, la mention des quantités (volumes et/ou tonnages exportés). Pour les chantiers privés, le nom de l'entreprise devrait être remplacé par une mention anonymisée permettant d'identifier s'il s'agit d'une entreprise suisse ou française.

⁷ Les travaux de réalisation du CEVA ont fait l'objet de différentes interventions parlementaires liées à leur attribution à des entreprises françaises plus qu'à des entreprises locales, voir la R620 "Pour une promotion constructive et efficace des intérêts de Genève" du 10 mai 2014 au Grand Conseil genevois ou l'Interpellation au Conseil national 14.3386 "Chantier du CEVA. Interruption de la procédure des appels d'offres du second oeuvre?" de M. Hugues Hiltbold du 6 juin 2014.

⁸ Les données personnelles des entreprises adjudicataires font l'objet d'une publication conformément aux principes fixés par l'art. 52 du règlement sur la passation des marchés publics (L 6 05.01).

RECOMMANDATION

79. Se fondant sur les considérations qui précèdent, le Préposé cantonal recommande au GESDEC de répondre à la requête de l'A. en lui communiquant les données de 2009 à ce jour, sans occulter les noms des entreprises concernées pour les chantiers publics, et en fournissant des données anonymisées pour les chantiers privés, en se limitant à l'origine française ou suisse de l'entreprise, permettant d'identifier pour chaque autorisation les données suivantes :

- Provenance en Suisse
- Destination en France
- Quantité globale (tonnes et m³).

80. Dans les 10 jours à compter de la réception de la présente recommandation, le GESDEC doit rendre une décision sur la prétention du requérant (art. 30, al. 5 LIPAD).

81. La recommandation est notifiée par pli recommandé à :

- Service de géologie, sols et déchets (GESDEC), M. J., directeur, Quai du Rhône 12, 1205 Genève
- A., M. O., Secrétaire,...

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

Le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence remercie par avance l'institution publique de bien vouloir le tenir informé de la suite donnée à la présente recommandation en lui faisant parvenir une copie de sa décision.