

# BGer 1C 181/2023 vom 14. September 2023

Bundesgericht, 2023-09-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_181\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_181_2023)

FR: TF 1C 181/2023 du 14 septembre 2023

IT: TF 1C 181/2023 del 14 settembre 2023

## Regeste

Demande d'information; déni de justice | Procédure administrative

## Erwägungen

### E. 1

L'arrêt de la Cour de droit administratif et public porte sur un refus de constater un prétendu déni de justice et retard à statuer de la Municipalité de Perroy saisie de plusieurs requêtes d'accès à des dossiers officiels que les recourants fondent sur la loi cantonale sur l'information et la loi cantonale sur la protection des données; il peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Le recours de droit public formé par les recourants sera traité comme tel. Le recours constitutionnel subsidiaire est de ce fait irrecevable (cf. art. 113 LTF). Dans leur réplique, les recourants concluent à ce que l'écriture de la Municipalité de Perroy du 11 mai 2023 et les décisions municipales jointes en annexe à celle-ci soient déclarées irrecevables en vertu de l'art. 99 al. 1 LTF. Cette disposition prévoit qu'aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté, à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Entrent notamment dans le cadre de cette dernière exception les faits qui déterminent la recevabilité du recours ou encore ceux qui conduisent à constater que le recours est privé d'objet (cf. GREGORY BOVEY, Commentaire de la LTF, 3 e éd. 2023, n. 23 et 25 ad art. 99 LTF et les arrêts cités). Les décisions municipales des 21 mars et 24 avril 2023 sont propres à influencer sur la recevabilité du recours; en ce sens, elles peuvent être prises en considération dans la présente procédure, alors même qu'elles ont été rendues postérieurement à l'arrêt attaqué (cf. arrêt 2C\_85/2021 du 7 mai 2021 consid. 3.1). La première décision concerne en effet l'accès des recourants à leurs dossiers personnels tel que demandé les 5 et 28 juin 2022. La seconde se rapporte à la demande d'accès au dossier de la patinoire. La Municipalité a donc rendu les décisions requises par les recourants et par la CDAP au terme de son arrêt. En tant qu'il se rapporte à ces dossiers, le recours en matière de droit public formé le 21 avril 2023 est irrecevable, respectivement sans objet faute pour les recourants de pouvoir se prévaloir d'un intérêt actuel et pratique à faire constater que la Municipalité aurait tardé à statuer à leur sujet. Se pose la question de savoir si le recours conserve son objet en tant que leurs auteurs considèrent que plus des deux tiers des dossiers réclamés ne sont pas évoqués dans ces décisions et n'ont toujours pas été traités. La cour cantonale a considéré à ce propos que les demandes complémentaires des recourants des 28 et 29 juin 2022 n'étaient pas visées par leur recours pour déni de justice et a en conséquence limité son examen d'un éventuel déni de justice et retard à statuer en rapport avec la demande initiale des recourants du 5 juin 2023. Dans l'écriture du 29 juin 2022 qu'ils ont adressée au Préposé à la protection des données et que la CDAP a traitée comme un recours pour déni de justice, les époux A. \_\_\_\_\_ se plaignaient du fait que la Municipalité n'avait

pas statué sur leur demande initiale du 5 juin 2022 alors que le délai d'ordre de quinze jours fixé pour ce faire par l'art. 12 al. 1 LInfo était échu, ce qui n'était alors pas le cas de leurs demandes complémentaires adressées les 28 et 29 juin 2022. Cela étant, la CDAP ne saurait se voir reprocher d'avoir arbitrairement limité l'examen d'un déni de justice formel ou d'un retard à statuer aux dossiers visés dans leur requête du 5 juin 2022. Les griefs liés à un éventuel déni de justice en lien avec les demandes des 28 et 29 juin 2022 excèdent ainsi l'objet du litige. Au surplus, la conclusion des recourants tendant à ce que l'écriture de la Municipalité du 11 mai 2023 soit déclarée irrecevable pour être, le cas échéant, reformulée en raison des propos prétendument inconvenants et mensongers qu'elle contient doit être écartée. Il appartient au Tribunal fédéral de décider si l'écriture d'une partie peut être qualifiée d'inconvenante et s'il y a lieu de faire application de l'art. 42 al. 6 LTF. En l'occurrence, le fait que la mandataire de la Municipalité mentionne erronément dans cette écriture qu'il aurait été donné suite, par les décisions du 21 mars et 24 avril 2023, aux demandes de documents des recourants, alors que les demandes complémentaires n'ont pas été traitées à ce jour, ne permet pas encore de considérer qu'une intervention du Tribunal fédéral se justifie. Cette erreur ne prêtait pas à confusion et pouvait aisément être corrigée au vu de la teneur de la décision du 21 mars 2023 dans laquelle la Municipalité précise que cette décision ne concerne que la demande d'accès à leurs dossiers personnels et que les autres demandes seront traitées dans des décisions distinctes.

## **E. 2**

Lorsqu'un procès devient sans objet ou que les parties cessent d'y avoir un intérêt juridique, le Tribunal fédéral statue sur les frais de la procédure par une décision sommairement motivée, en tenant compte de l'état de fait existant avant le fait qui met fin au litige et de l'issue probable du recours (art. 32 al. 2 LTF et art. 72 PCF applicable par renvoi de l'art. 71 LTF ; ATF 142 V 551 consid. 8.2). Si cette issue n'apparaît pas évidente, il y a lieu de recourir aux critères généraux de la procédure civile selon lesquels les frais et dépens seront supportés en premier lieu par la partie qui a provoqué la procédure devenue sans objet ou chez qui résident les motifs pour lesquels elle a pris fin (ATF 128 II 247 consid. 6.1; arrêt 1B\_588/2022 du 21 décembre 2022 consid. 3).

### **E. 2.1**

Les recourants ont allégué que rien ne s'oppose à ce qu'une séance de conciliation soit organisée par le Préposé à la protection des données et à l'information avec l'une ou l'autre des autorités communales pour avoir un accès aux documents officiels des archives communales. La tentative de conciliation serait dans l'intérêt de toutes les parties et permettrait aussi de distinguer les dossiers qui posent des exigences supplémentaires et de les traiter séparément. La CDAP, suivant en cela l'avis du Préposé, a considéré que celui-ci n'était pas compétent pour traiter les demandes portant sur les activités d'autorités communales et qu'il n'était dès lors pas habilité à mettre en oeuvre la conciliation ni à agir auprès de la Municipalité pour qu'elle se prononce sans délai à leur sujet. Or, on ne discerne aucune interprétation insoutenable de la LInfo sur ce point. Cette loi distingue en effet les demandes portant sur l'activité de l'administration cantonale, régies par les art. 20 ss LInfo, de celles portant sur les activités du Conseil d'Etat, du Grand Conseil, de l'Ordre judiciaire et des autorités communales, réglées aux art. 22 ss LInfo. Le recours au Préposé et à la conciliation prévue dans ce cadre à l'art. 21 al. 3 LInfo ne vaut que pour les demandes concernant l'activité de l'administration cantonale. L'art. 27a LInfo dispose en outre que le Préposé est chargé de la procédure de recours prévue à l'article 21 de la présente loi (let. a)

et d'informer, d'office ou à la demande de particuliers ou d'entités, des modalités d'accès à des documents officiels (let. b). Il ne précise pas qu'il pourrait agir en conciliation en dehors du cas où il est saisi d'un recours fondé sur l'art. 21 LInfo. Les recourants ne fondent au surplus l'obligation de saisir le Préposé pour tenter une conciliation en matière de consultation des dossiers sur aucune base légale ou principe juridique. Le recours aurait ainsi dû être rejeté en tant qu'il a trait à l'absence de tenue d'une séance de conciliation.

## **E. 2.2**

Les recourants contestent l'avis de la cour cantonale selon lequel la Municipalité de Perroy ne se serait pas rendue coupable d'un déni de justice.

### **E. 2.2.1**

En vertu de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (ATF 143 IV 373 consid. 1.3.1). Le caractère raisonnable du délai s'apprécie selon les circonstances particulières de la cause, compte tenu notamment de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui des autorités compétentes, ainsi que de l'enjeu du litige pour l'intéressé (ATF 135 I 265 consid. 4.4; 130 IV 54 consid. 3.3.3). Peu importe les raisons du retard; un manque d'organisation ou une surcharge de travail n'empêchent pas de reprocher un retard injustifié. Le seul élément déterminant est que l'autorité n'agit pas dans les délais (ATF 144 II 486 consid. 3.2). Le Tribunal fédéral examine librement le point de savoir s'il y a déni de justice formel (ATF 144 II 184 consid. 3.1).

### **E. 2.2.2**

La cour cantonale a constaté que la Municipalité n'avait pas réagi dans le délai prévu à l'art. 12 al. 1 LInfo, que ce soit pour répondre à la demande initiale des recourants ou pour les informer qu'elle avait besoin de davantage de temps pour la traiter, comme le permet l'art. 12 al. 2 LInfo. Le 29 juin 2022, elle leur a écrit pour leur proposer de venir consulter les pièces demandées au greffe municipal. Deux rendez-vous ont été convenus à cette fin. Le premier a eu lieu le 5 juillet 2022 et le second le 17 août 2022. La Municipalité expose dans ses écritures que les recourants ont eu accès à ces occasions aux documents demandés, à l'exception du dossier complet relatif à leur propriété, qui était alors en mains de la CDAP pour les besoins d'une procédure concernant le projet de construction des intéressés. En d'autres termes, elle considère avoir satisfait à la demande initiale des recourants du 5 juin 2022. Invités à indiquer si leur recours avait encore un objet, les recourants ont admis dans leurs déterminations du 29 août 2022 avoir pu se rendre sur place les 5 juillet et 17 août 2022 et consulter certaines pièces. Ils ont en revanche expliqué n'avoir eu accès qu'à trois des treize dossiers réclamés (en tenant compte de leurs demandes complémentaires des 28 et 29 juin 2022) et ce de façon incomplète. S'agissant du dossier de la patinoire communale visé par leur demande initiale du 5 juin 2022, on ne leur aurait en particulier pas mis à disposition les documents en lien avec la gestion du projet, notamment les budgets, la comptabilité, les contrats de travail ainsi que les salaires. Dans ses écritures ultérieures, la Municipalité ne l'a pas nié. Il lui appartient dès lors de rendre une décision formelle, en expliquant pour quels motifs elle n'autorise pas les recourants à consulter l'intégralité des pièces demandées. Elle paraît attendre une réponse à sa lettre du 3 octobre 2022, dans laquelle elle informait les recourants qu'un émolument estimé à près de 2'000 fr. leur serait facturé compte tenu du travail conséquent à effectuer et leur demandait de confirmer qu'ils

prendraient ces frais à leur charge. Le travail de recherche évoqué semble toutefois plutôt concerner les documents faisant l'objet des demandes complémentaires des 28 et 29 juin 2022, qui ne sont pas visées par le recours pour déni de justice déposé le 29 juin 2022 auprès du Préposé. Quoi qu'il en soit, les recourants ont indiqué expressément dans leurs écritures des 12 décembre 2022 et 31 janvier 2023 qu'ils attendaient une décision de la part de la Municipalité. A ce jour, plus de huit mois se sont écoulés depuis le dépôt de la demande des recourants. Compte tenu des démarches entreprises par la Municipalité pour essayer d'y répondre et du nombre, respectivement de la complexité des demandes des recourants, on ne peut néanmoins pas encore retenir en l'état qu'elle se serait rendue coupable de déni de justice. Cela étant, la Municipalité est invitée à statuer dans les meilleurs délais sur la demande des intéressés du 5 juin 2022 en rendant une décision motivée indiquant les voies et délais de recours. Elle en fera de même s'agissant des demandes complémentaires des 28 et 29 juin 2022, sous peine de s'exposer à un nouveau recours pour déni de justice.

### **E. 2.2.3**

La cour cantonale n'a pas ignoré que lorsqu'elle a statué, le délai d'ordre de quinze jours prévu par la loi pour répondre était largement dépassé et que la Municipalité de Perroy n'avait toujours pas donné une suite complète à la requête initiale des recourants du 5 juin 2022. Elle a jugé toutefois que les circonstances permettaient de retenir que le retard de la Municipalité à statuer sur cette requête était excusable compte tenu des démarches entreprises par celle-ci pour essayer d'y répondre et du nombre, respectivement de la complexité des demandes des recourants. Ces considérations échappent à la critique. La cour cantonale pouvait encore de manière soutenable voir une circonstance particulière propre à expliquer que la Municipalité n'avait toujours pas traité la requête initiale des recourants dans le fait qu'elle n'était pas limitée à la consultation de leur dossier de police des constructions, mais qu'elle concernait également toutes les procédures menées à leur encontre, qu'elles soient pénales ou civiles, et qu'ils sollicitaient dans ce cadre l'accès à de nombreuses pièces et documents, tels que correspondances, photos, courriels et messages électroniques, rapports, procès-verbaux d'appels téléphoniques et/ou de séances tenus entre le Syndic, la Municipalité et/ou ses membres, et toutes les autorités connexes, les avocats et autres mandataires, et prestataires. Il en allait de même en ce qui concerne le dossier de la patinoire, dont la consultation requise s'étendait aux correspondances, pièces, documents, autorisations, contrats, budgets, factures, salaires, comptabilités, ainsi qu'aux délégations et préavis communaux obtenus, aux mises à l'enquête publique, et à tout ce qui concerne l'implication et les échanges entre la Commune de Perroy, les autorités exécutives communales, la Préfecture de Nyon et l'association de droit privé dirigée par d'anciens membres de l'autorité exécutive communale. La cour cantonale pouvait aussi tenir compte de la charge de travail que représentait pour la Municipalité le traitement de la requête d'accès à ces documents s'agissant d'apprécier si le temps écoulé depuis son dépôt était constitutif ou non d'un déni de justice. La Municipalité n'est au demeurant pas restée inactive puisqu'elle a convié les recourants à venir consulter leur dossier personnel dans les locaux de l'administration communale le 5 juillet 2022 et le dossier de la patinoire le 17 août 2022, soit un mois, respectivement un peu plus de deux mois après le dépôt de leur requête. Dans la mesure où les recourants affirmaient, sans être contredits sur ce point, que les dossiers qui leur avaient été soumis étaient incomplets, la procédure de recours a ensuite été suspendue pour permettre à la Municipalité de statuer, ce qu'elle n'a pas fait au motif qu'elle attendait de savoir si les recourants acceptaient de s'acquitter du montant estimé pour

le traitement de leur demande. Les recourants ne s'étant pas manifestés, ils ont été invités à déposer des déterminations complémentaires dans un délai fixé au 12 décembre 2022 prolongé à leur demande au 31 janvier 2023. Au vu de ces circonstances, c'est à juste titre que la cour cantonale a refusé de constater l'existence d'un déni de justice lorsqu'elle a rendu son arrêt, tout en précisant qu'il appartiendrait à la Municipalité de statuer formellement dans les meilleurs délais sur la demande initiale des recourants, ce que celle-ci a fait en statuant les 5 mars et 21 avril 2023.

### **E. 2.3**

Cela étant, si la Cour de céans était entrée en matière sur le recours, celui-ci aurait probablement été rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

### **E. 3**

Comme les recourants auraient succombé, ils devraient en principe supporter les frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ) et n'ont pas droit à des dépens ( art. 68 al. 1 LTF ). Compte tenu des circonstances, le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 66 al. 1, 2<sup>ème</sup> phrase, LTF), ce qui dispense la Cour de céans d'examiner si les conditions posées à l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite, s'agissant notamment de l'indigence des recourants (cf. art. 64 al. 1 LTF ), sont ou non réunies.

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