

BGer 1C_192/2025 vom 29. August 2025

Bundesgericht, 2025-08-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_192_2025

FR: TF 1C_192/2025 du 29 août 2025

IT: TF 1C_192/2025 del 29 agosto 2025

Erwägungen

E. 1

L'arrêt attaqué porte sur le refus de donner suite à une demande d'accès à des documents auprès d'une autorité, fondée sur la LInfo. Il s'agit par conséquent d'une cause de droit public au sens de l' art. 82 let. a LTF . Les recourants, dont la demande d'accès a été rejetée et qui ont participé à la procédure devant l'instance précédente, ont un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué, de sorte que la qualité pour recourir doit leur être reconnue (art. 89 al. 1 LTF). Aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'est réalisée. Les conclusions du recours sont recevables au regard de l' art. 107 LTF .

Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Après un long rappel des principes applicables en matière de droit d'accès aux documents officiels dans le canton de Vaud, les recourants se plaignent en premier lieu d'arbitraire dans l'application des art. 13 RLInfo et 3, 12 et 16 LInfo. Ils relèvent que les listes de documents ou de types de documents tendent à faciliter l'accès à l'information (faute d'obligation d'assistance telle que celle qui est consacrée à l' art. 3 al. 1 OTrans [RS 152.31]); ces listes accessibles au public devraient être mises à jour périodiquement. En l'occurrence, le document remis aux recourants daterait de plus de dix ans et serait ainsi désuet, inexact et lacunaire. L'autorité n'aurait fait valoir aucun motif valable pour ne pas satisfaire à ses obligations et aurait ainsi commis un déni de justice formel. Compte tenu de son caractère formel, ce dernier reproche doit être examiné en premier lieu.

E. 2.1

L'autorité qui ne traite pas en temps utile une requête relevant de sa compétence commet un déni de justice formel proscrit par l' art. 29 al. 1 Cst. (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1; 135 I 6 consid. 2.1). En outre, la jurisprudence a déduit du droit d'être entendu au sens de l' art. 29 al. 2 Cst. l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 IV 40 consid. 3.4.3; 142 I 135 consid. 2.1; 138 I 232 consid. 5.1). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée.

E. 2.2

Saisie de la requête des recourants du 20 décembre 2024, la DGE y a répondu le 13 janvier 2025 en indiquant qu'elle s'inscrivait dans le cadre d'une affaire déjà pendante devant le préposé cantonal et qu'elle l'avait dès lors transmise à cette autorité. Les recourants s'y sont

opposés le 16 janvier suivant, précisant qu'ils n'avaient pas l'intention de s'adresser à cette autorité, celle-ci ayant considéré, dans une décision du 28 juin 2022, que le RLInfo était désuet, voire illégal. Dans sa réponse du 23 janvier 2025, le préposé a relevé, que la DGE ne disposait pas des documents requis pour les raisons évoquées par les requérants dans leur courrier du 16 janvier 2025, et que l'affaire était classée. Les recourants ont ensuite adressé une mise en demeure à la DGE, le 26 janvier 2025, et celle-ci a rendu sa décision formelle le 28 janvier suivant, relevant qu'elle ne disposait pas d'une liste à jour des types de documents officiels au sens de l'art. 13 RLInfo, pour les motifs exposés par les requérants dans leur courrier du 16 janvier 2025.

Force est de constater que l'autorité a répondu à la requête dans un délai raisonnable (la LInfo impartit à son art. 12 al. 1 un délai de quinze jours pour statuer sur une demande d'accès, et les recourants ne prétendent pas qu'une violation de cette disposition devrait entraîner l'annulation de la décision litigieuse), et que sa réponse contient une motivation suffisamment compréhensible pour les recourants puisqu'elle se réfère aux objections dont eux-mêmes faisaient état dans leur courrier du 16 janvier 2025, soit l'inexistence du document requis, et le caractère obsolète, voire illégal de la réglementation. La décision de la DGE satisfait ainsi à l'obligation formelle de motiver.

E. 2.3

L'arrêt cantonal retient, comme l'instance précédente, que le document requis n'existe pas. Il précise toutefois que l'exigence d'établir un tel document serait disproportionnée, motif que n'avait pas retenu la DGE. Une telle substitution de motifs est toutefois admissible dans la mesure où la cour cantonale applique le droit d'office. Sous l'angle du droit d'être entendu, la cour cantonale n'avait pas à soumettre à la discussion des parties les principes juridiques sur lesquels elle allait fonder son jugement. Les parties doivent certes être entendues sur les questions de droit lorsque l'autorité concernée entend se fonder sur des normes légales dont la prise en compte ne pouvait pas être raisonnablement prévue, et dont les parties ne pouvaient supputer la pertinence (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 130 III 35 consid. 5; 128 V 272 consid. 5b/bb). En l'occurrence, les motifs retenus par la cour cantonale n'avaient rien d'insolite ou d'inattendu dès lors qu'il s'agissait préalablement de déterminer si l'inexistence d'une liste de documents était ou non conforme au droit.

Les griefs d'ordre formel doivent dès lors être écartés.

E. 3

La liste est publique, dans les limites de l'article 16 de la LInfo.

Comme l'a déjà relevé la CDAP dans un arrêt précédent, le droit vaudois ne consacre pas d'obligation d'assistance de la part de l'État, telle qu'elle est consacrée à l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur la transparence (OTrans, RS 152.31; "l'autorité renseigne le demandeur sur les documents officiels accessibles et l'assiste dans ses démarches, notamment lorsqu'il s'agit d'une personne handicapée"). En lieu et place de ce devoir d'assistance, le législateur (recte: l'exécutif) vaudois a opté pour une obligation faite aux entités soumises à la LInfo de publier une liste des types de documents en leur possession en précisant lesquels ne sont pas accessibles, afin de permettre au public de se faire une idée des types de documents à leur disposition (arrêt GE.2019.0163 du 19 février 2020 consid. 3b/cc et la doctrine citée).

L'art. 13 du règlement cantonal se réfère à l'art. 9 de la loi en imposant aux services de l'administration la publication de listes de types de documents, distinguant les documents accessibles (art. 9 al. 1 LInfo) et ceux qui sont à usage interne (art. 9 al. 2 LInfo). Il s'agit d'une obligation préalable à l'exercice du droit d'accès. Le libellé de l'art. 13 al. 1 RLInfo ("les services tiennent une liste") fait clairement ressortir que l'établissement de cette liste (limitée aux types de documents, sans précision quant à leur contenu) n'est nullement potestative, mais obligatoire, dès lors qu'il s'agit d'un préalable nécessaire à l'exercice du droit d'accès. Dans sa réponse au recours, la DGE explique que les services cantonaux vaudois - dont elle-même - avaient établi des listes de documents à l'époque de l'entrée en vigueur du RLInfo, mais que la pratique a depuis été abandonnée. La DGE explique que l'introduction de la LInfo remonte à 2003 soit avant la révolution du numérique; depuis lors, le type et le nombre des documents détenus par l'administration se seraient multipliés, ce qui complexifierait la tâche de recensement. L'objection n'est guère convaincante, dès lors que la numérisation pourrait également faciliter le travail de recherche de documents et de mise à jour de la liste. Quoi qu'il en soit, le principe de la proportionnalité ne saurait dispenser les services de l'établissement de tels documents exigés par le règlement. L'art. 16 LInfo (qui prévoit à son al. 2 let. c le travail manifestement disproportionné comme motif de refus d'accès) est certes mentionné à l'art. 13 al. 3 RLInfo, mais uniquement en rapport avec la publicité de la liste, voire avec son contenu, mais non pas en ce qui concerne son établissement, qui constitue en l'état de la réglementation une obligation de résultat à laquelle l'administration ne saurait se soustraire en invoquant des difficultés d'ordre pratique. L'expression "tiennent une liste" fait également ressortir que la liste en question doit être à jour, sans quoi elle ne serait d'aucune utilité. La pièce remise aux recourants, qui remonte à de nombreuses années, ne satisfait dès lors évidemment pas aux exigences réglementaires.

La motivation de l'arrêt attaqué est dès lors en contradiction flagrante avec le texte de l'art. 13 RLInfo, et doit être qualifiée d'arbitraire. Le recours doit être admis sur ce point.

E. 3.1

Le Tribunal fédéral revoit l'application du droit cantonal sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1). Dans ce contexte, le recourant est soumis aux exigences strictes en matière de motivation définies par l'art. 106 al. 2 LTF ; il lui appartient de citer les dispositions dont il se prévaut et démontrer en quoi celles-ci auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 149 III 81 consid. 1.3; 146 I 62 consid. 3).

E. 3.2

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). La loi impose une politique générale d'information (art. 3 ss), et garantit un droit d'accès aux renseignements officiels (art. 8 ss). S'agissant des informations transmises sur demande, elle précise que, par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (art. 8 al. 1 LInfo). Par document officiel, on entend tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel (art. 9 al. 1 LInfo). Le droit à l'information institué par la LInfo n'est toutefois pas absolu. Aux termes de l'art. 16 LInfo, les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (al. 1). Des intérêts publics prépondérants sont en cause lorsque le travail occasionné serait manifestement disproportionné (al. 2 let. c). L'art. 24 RLInfo précise que le travail occasionné peut être considéré comme manifestement disproportionné lorsque l'autorité n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont elle dispose ordinairement, de satisfaire à la demande de consultation sans perturber considérablement l'accomplissement de ses tâches.

Un motif de refus d'accès fondé sur l'existence d'un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 16 al. 2 LInfo ne doit être admis que lorsqu'il existe un risque à la fois important et sérieux d'atteinte à un tel intérêt, sous peine de remettre en cause le principe général de transparence consacré par la loi, principe selon lequel la non-transmission d'informations doit rester l'exception (arrêts 1C_13/2023 du 9 août 2024 consid. 4.1.2; 1C_235/2021 du 17 mars 2022 consid. 3.1 et les références).

E. 3.3

Intitulé "document officiel", l'art. 13 RLInfo se trouve au début du chapitre III du règlement, relatif à l'information transmise sur demande. Il se réfère à l'art. 9 LInfo, qui porte le même intitulé. Sa teneur est la suivante:

1. Les services tiennent une liste des types de documents officiels dont ils sont auteurs ou qu'ils détiennent.
2. La liste indique quels documents sont en principe exclus du droit d'information.

E. 3.4

La DGE relève toutefois également que l'obligation d'établir une liste de documents types ne figure que dans un règlement du Conseil d'État, et poserait ainsi une règle primaire qui ne serait pas prévue dans la loi. L'argument tiré du principe de la légalité n'apparaît pas a priori dénué de pertinence, dès lors que l'art. 9 LInfo - sur lequel l'art. 13 RLInfo entend se fonder - définit les différents types de documents, mais n'impose pas d'obligation à l'administration.

Force est de constater que la question d'une norme de délégation suffisante, également soulevée par la DGE dans la réponse au recours cantonal (et évoquée par les recourants eux-mêmes), n'a pas été examinée par la cour cantonale, et ne peut pas l'être, s'agissant de l'application et de l'interprétation du droit cantonal, en première et unique instance par le Tribunal fédéral. La cause doit par conséquent être renvoyée à l'instance précédente pour nouvelle décision sur ce point.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les recourants, qui agissent sans avocat, n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF). Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF).

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