

VD_OMNI GE.2005.0081 vom 30. März 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-03-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2005.0081

FR: VD_OMNI GE.2005.0081 du 30 mars 2007

IT: VD_OMNI GE.2005.0081 del 30 marzo 2007

Regeste

GOSSWEILER /Municipalité de Lausanne | Question laissée ouverte : Recevabilité du recours contre le refus d'une municipalité de communiquer systématiquement toutes ses décisions, si aucun intérêt public ou privé prépondérant s'y oppose. L'art. 3 Linfo pose un principe général en matière d'information spontanée, principe limité au but exprès de la loi. Le devoir d'information de l'autorité ne porte toutefois que sur les activités étatiques présentant un véritable intérêt pour la population. En outre, celle-ci est libre dans la manière de transmettre les informations et décide, par une pesée des intérêts, quelles sont les informations présentant un véritable intérêt public. En l'occurrence, en privilégiant son site internet, la municipalité a rempli son devoir d'information.

Erwägungen

E. 1

La qualité pour recourir au Tribunal administratif 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 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RSV 173.36)). Cette disposition a la même portée et s'interprète de la même manière que l'art. 103 OJ (v. Exposé des motifs et projet de loi modifiant la LJPA, BGC 1996, p. 4'487 ss), qui définit la qualité pour interjeter un recours de droit administratif, soit désormais l'art. 89 al. 1 lit. c LTF s'agissant du nouveau recours en matière de droit public, et que l'art. 48 PA, modifié également au 1^{er} janvier 2007. Elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (RDAF 1997 I 146). Le recourant doit être touché par la décision attaquée de façon plus intense que n'importe quel citoyen et se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération. Le recourant doit éprouver personnellement et directement un préjudice juridique ou de fait. Un simple intérêt indirect ou un intérêt exclusivement général - sans un rapport étroit avec l'objet du litige lui-même - n'habilite pas à recourir (ATF 125 I 7 consid. 3c; 123 II 376 consid. 3c). Or, la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; RSV.170.21), dont le but est de respecter la libre formation de l'opinion publique, octroie à toute personne physique ou morale le droit d'obtenir de l'autorité compétente l'information qu'elle a demandée, à moins qu'un texte légal ou un intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à cette communication (cf. note marginale ad art 8 et Exposé des motifs et projet de loi sur l'information (EMPL) BGC sept-oct 2002 p. 2646 et 2661). Le recourant s'est vu refuser l'information à laquelle il prétend avoir droit, soit les décisions de la Municipalité de Lausanne. Il n'a toutefois pas requis la consultation d'une ou de décisions précises (par exemple "la décision du.. concernant ..."). La question de savoir si son droit à l'information se limite aux documents officiels, achevés, identifiables et indiqués plus précisément souffre de rester ouverte au vu

de ce qui sera exposé ci-dessous. Il s'agit en effet d'examiner si l'acte attaqué, soit le courriel du 18 mai 2005, constitue bien une décision administrative susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif au sens de l'art. 29 LJPA. Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations, de constater l'existence ou l'étendue de droits ou d'obligations, ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (art. 29 al. 2 LJPA). En d'autres termes, la décision implique un acte étatique individuel qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante un rapport juridique concret soumis au droit administratif (ATF 121 II 477 et les réf. cit.). Tel n'est pas le cas de l'expression d'une opinion, d'une simple communication, d'une prise de position, d'une recommandation, d'un renseignement, d'une information, d'un projet de décision ou de l'annonce d'une décision, car il leur manque un caractère juridique (ATF 2P.350/2005 du 24 janvier 2006 consid. 2.1 et références). C'est ainsi qu'un recours dirigé contre une communication, du moment que celle-ci n'a pas pour effet de modifier la situation juridique du recourant, de créer un rapport de droit entre lui et l'administration, ni de l'obliger à une situation passive ou active, est irrecevable (RDAF 1999 p. 400 ; 1984 p. 499 et les réf. citées). Ainsi, une mesure d'organisation, par laquelle l'autorité administrative règle sa propre activité et ne fixe pas la situation juridique d'un particulier ne constitue pas une décision (Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 128). Tel est le cas du changement de nom d'un bureau de poste (ATF 109 Ib 253 et les renvois figurant en p. 256; v. aussi RDAF 1997 I 258, TA VD, changement de nom d'une rue), du changement des heures fixées pour le dédouanement auprès d'un bureau de douane (JAAC 1989, n. 38), du fait de renoncer à construire un poste sanitaire régional (JAAC 1978, n. 93), de la détermination des arrêts d'un bus scolaire (Conseil d'Etat du canton de Vaud, R6 730/87) ou encore du transfert du lieu d'organisation des examens pour l'obtention du permis pour motocyclistes (GE.2005.0043 du 17 mai 2005). Il est vrai qu'une décision d'organisation peut avoir sur la situation de fait de l'administré des effets indirects qui, en eux-mêmes, suscitent un intérêt digne de protection; cela ne suffit toutefois pas pour admettre l'existence d'un recours, qui ne peut être dirigé que contre une décision (ATF 109 Ib 253, spéc. 255 et 256; Gygi, op. cit. p. 137). En outre, lorsque la décision ne fait que confirmer une décision antérieure, elle n'est en principe pas sujette à recours et les délais de recours ne sont pas rouverts par elle (ATF 105 Ia 15 consid. 3). Il en va ainsi notamment lorsque la décision de confirmation a été rendue après qu'un examen sommaire de la demande a permis de constater que celle-ci n'apporte aucun fait (éventuellement aucun argument de droit ou d'opportunité) nouveau par rapport à la situation existant lorsque la décision a été prise ou aucune preuve nouvelle. En l'espèce, le courriel du 28 avril 2005, dépourvu d'indications sur les voies et délais de recours, correspond plutôt à une information sur les principes régissant la communication pratiquée par la municipalité ; celui du 18 mai 2005 indique les voie et délai de recours et précise que la municipalité a bien refusé d'entrer en matière sur la demande d'informations. On ne saurait considérer que le premier courriel fait courir un délai de recours et que ce dernier est tardif. Il est également douteux que le deuxième courriel constitue une décision dès lors qu'il ne fait que confirmer le premier, qui a trait à une mesure d'organisation. Cette question peut toutefois être laissée ouverte dès lors que le recours doit être rejeté pour d'autres motifs.

E. 2

En dehors des cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, le Tribunal administratif n'exerce qu'un contrôle en légalité,

c'est-à-dire examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 LJPA). Conformément à la jurisprudence, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (sur tous ces points, cf. ATF 110 V 365 consid. 3b; 108 Ib 205, consid. 4a). La LInfo ne prévoit aucune disposition étendant le pouvoir d'examen du Tribunal administratif qui est donc restreint à la légalité.

E. 3

La liberté d'information est un droit fondamental garanti par la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. L'art. 16 de la Constitution fédérale prévoit que la liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties (al. 1) ; toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser (al. 3). La Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (ci-après : Cst) consacre quatre articles à la thématique de l'information par les autorités. L'article 7 al. 2 Cst prévoit que l'activité étatique s'exerce conformément aux règles de la bonne foi et de manière transparente; l'art. 41 Cst impose à l'Etat et aux communes d'informer la population de leurs activités selon le principe de la transparence; l'art. 87 Cst dispose que les autorités cantonales et communales publient leurs projets de manière à permettre la discussion publique et qu'elles renseignent la population sur les objets soumis au vote. Et l'art. 17 Cst, qui a une portée comparable à l'art. 16 de la Constitution fédérale, ajoute que les libertés d'opinion et d'information comprennent le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser (art. 17 al. 2 let. b), ainsi que le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose (art. 17 al. 2 let. c). On rappelle que la LInfo n'a d'autre objectif que de garantir la transparence des activités des autorités afin que le citoyen puisse librement se former une opinion (cf. art. 1 LInfo). Elle concrétise ainsi le principe de la transparence, soit la primauté de la publicité de l'information. Elle distingue, d'une part, la politique générale d'information (cf. chapitre II), laquelle inclut l'information transmise d'office par l'Etat, information dite « active » et les relations avec les médias, et d'autre part, l'information transmise sur demande, information dite « passive » (cf. chapitre III). Elle prévoit en outre une limitation au droit à l'information (cf. chapitre IV), applicable aux deux types d'informations. Dans son EMPL, le Conseil d'Etat a précisé que l'information dite active « peut être considérée comme l'ensemble des actions que mènent les autorités pour présenter leurs activités, projets et intentions. L'information active constitue l'élément de base d'une politique tournée vers la communication, cette dernière faisant appel à des stratégies qui prennent en compte notamment la planification, les moyens financiers à mettre en œuvre et les modes d'explication adaptés en fonction des différents publics-cibles. (...) Le projet de nouvelle loi sur l'information décrit de façon générale, et dans une seule disposition (article 3), les principes guidant les autorités quand elles communiquent spontanément une information au citoyen. Et - il convient d'insister sur ce point - la communication est soumise à la limite inhérente au but exprès de la loi, soit le respect de la libre formation de l'opinion » (BGC, septembre 2002, p. 2640-2641). Ainsi, l'art. 3 LInfo dispose : « Les autorités informent sur leurs activités d'intérêt général et elles développent les moyens de communication propres à expliquer leur objectifs, leurs projets, leurs actions, ainsi qu'à faciliter les échanges avec le

public. L'information est donnée de manière exacte, complète, claire et rapide ». Au sujet de cet article, le Conseil d'Etat a précisé encore ce qui suit : « Cette disposition vise à donner un fondement législatif à la politique de communication des autorités. La règle expose la finalité même de la communication publique, soit développer les moyens nécessaires à expliquer l'Etat, ses objets, ses projets et ses actions, sans que les autorités reçoivent pour autant un blanc-seing. Elles doivent s'en tenir aux limites fixées en particulier par le respect du principe général de la proportionnalité. Il va de soi que cette politique de transparence doit rester dans les limites budgétaires décidées par le Grand Conseil. L'article 3 prescrit un devoir pour les autorités d'informer les citoyens, non pas sur toutes les activités de l'Etat, mais sur celles qui présentent un véritable intérêt pour la population. Les autorités doivent par conséquent procéder à une pesée des intérêts en présence dans chaque cas d'espèce . (...) Quant aux communes, la pesée d'intérêts sera particulièrement importante dans les communes petites et moyennes, qui doivent pouvoir bénéficier d'une plus grande souplesse pour l'organisation de leur information, pour plusieurs raisons. Premièrement, la population directement concernée par les décisions des autorités communales est moins nombreuse que dans les grandes collectivités, ce qui diminue la nécessité d'avoir une politique de communication active sur tous les sujets. En second lieu, de nombreuses petites communes n'ont pas les moyens de mettre en place une politique d'information active, les membres de la municipalité et du personnel communal travaillant souvent à temps partiel pour les activités communales." (BGC précité, p. 2643-2644). La Chancellerie cantonale a édité en juillet 2003 une "Brochure de recommandations aux Communes concernant l'application de la loi sur l'information et de son règlement d'application". Elle précise que la pesée des intérêts en présence à laquelle la commune doit procéder dans le cadre de la communication active dépend de chaque cas d'espèce et, notamment, en fonction de la taille des communes, les petites communes étant au bénéfice d'une plus grande souplesse. Elle indique que l'on peut attendre de ces communes qu'elles donnent les décisions qui ont été prises par la municipalité, ainsi que les préavis municipaux dès qu'ils ont été adoptés (p. 2). L'article 8 du Règlement du 25 septembre 2003 d'application de la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (RLInfo; RSV 170.21.1) prévoit la désignation d'une personne ou d'un organe responsable de la communication et de l'information destinée aux médias. En outre, ce ne sont pas toutes les activités de l'entité assujettie qui seront visées par le principe de la transparence, mais seulement celles qui concernent l'exécution de la tâche publique en question. Il ressort de ces considérations que l'article 3 LInfo pose un principe général en matière d'information spontanée, principe limité au but exprès de la loi. Il impose une obligation à l'autorité, celle d'informer le citoyen. Ce devoir n'est toutefois pas général. Il ne porte, selon les termes de cette disposition, que sur les activités étatiques présentant un « véritable intérêt pour la population » . Seuls des motifs légaux importants permettent de taire une information au public (Luc Recordon, *Tâches de l'Etat et des communes*, La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, éd. Pierre Moor, p. 143-144). Le droit parallèle du citoyen est par conséquent limité dans la même mesure. Par ailleurs, la loi ne précise pas la manière dont l'autorité doit transmettre les informations. Elle indique simplement que celles-ci doivent être données de manière exacte, complète, claire et rapide (cf. art. 3 al. 2 LInfo). L'information doit ainsi être conforme aux faits et non tendancieuse (exacte), elle ne doit pas être tronquée de manière à ne donner qu'un éclairage partiel, de nature à manipuler l'opinion du destinataire (complète), elle doit être formulée sans ambiguïté et être compréhensible (claire) et elle ne doit pas être donnée de sorte à ce qu'elle n'ait plus aucun intérêt à cause du retard pris

(rapide; cf. EMPL BGC précité, p. 2644). En d'autres termes, l'autorité est libre dans la manière de communiquer l'information et décide, par une pesée des intérêts, quelles sont les informations présentant un véritable intérêt public, dans le cadre fixé par la LInfo, en particulier l'art. 3 al. 2. L'EMPL précise encore que les autorités doivent s'en tenir aux limites fixées par le respect du principe de proportionnalité dans le processus de développement des moyens de communication (BGC précité p. 2643). Ce principe est d'ailleurs repris à l'art. 16 al. 2 let. c LInfo qui dispose que l'autorité peut refuser l'information lorsque le travail occasionné serait manifestement disproportionné. En outre, l'autorité peut refuser intégralement ou partiellement l'information sur la base de l'art. 16 al. 2 et 3 LInfo soit notamment lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (al. 2 let. a) ou lorsque est en cause la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée (al. 3 let. a). Enfin, le principe de l'autonomie des communes vaudoises découle de l'art. 139 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003, dont la lettre prévoit que les communes disposent de l'autonomie pour leur administration. Quant à l'art. 2 de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes, il détermine les attributions et les tâches propres des autorités communales, au nombre desquelles figure notamment l'organisation de l'administration communale (art. 2 al. 2 lettre a; RSV 175.11). Il convient donc d'admettre que les municipalités disposent d'une certaine marge de manœuvre. Ainsi, la LInfo n'impose pas des modalités de communication et elle n'oblige pas l'autorité à diffuser son information par plusieurs canaux, soit en particulier par communication directe aux administrés. En l'espèce, la Municipalité de Lausanne informe des sujets d'intérêt général au moyen de son site Internet qui contient des informations en particulier sur les grands projets tels le programme de législature, le développement durable, les grands chantiers, divers préavis et rapports-préavis et autres rapports d'intérêt général, enquêtes publiques, etc. On y trouve notamment tous les communiqués de la municipalité depuis juin 2000 et les rapports de gestion de la municipalité des années précédentes. Les décisions de la municipalité ne sont pas désignées en tant que telles. Celles qui sont considérées d'intérêt général figurent pour l'essentiel sous la rubrique "communiqués" avec d'autres informations qui ne sont pas liées à son activité (ex. appel à témoin lors d'un accident de voiture). En privilégiant son site Internet, qui publie les communiqués de la Municipalité, en mettant à disposition des citoyens un Service d'information "Info cité" qui puisse les accueillir et répondre aux demandes téléphoniques et en instituant des relations spécifiques avec les médias qui sont considérés, selon la municipalité, comme le trait d'union permanent entre le pouvoir public et le citoyen (Manuel pratique des relations avec les médias, 2000, p.11), l'autorité intimée remplit son devoir d'informer le citoyen de son activité tel que prescrit par l'art. 3 LInfo. Le détail des décisions des années précédentes figure au demeurant dans le rapport de gestion disponible sur l'internet. Le recourant a produit le communiqué de la Municipalité de Renens pour la période du 24 septembre au 28 novembre 2005, qui figure d'ailleurs sur le site internet de cette commune. Celui-ci contient notamment la liste des décisions de la Municipalité, des rencontres qu'elle a effectuées, des manifestations auxquelles elle a participé et diverses statistiques. Elle permet de se rendre compte de façon rapide d'une partie de l'activité de la Municipalité pendant deux mois. Or, même si ce mode de communication rend l'accès à l'information plus aisé pour le citoyen que celui adopté par la Municipalité de Lausanne, il n'appartient pas au Tribunal administratif, dont le pouvoir d'examen est limité à la légalité, de l'imposer. Le Tribunal irait non seulement au-delà du

cadre de son pouvoir d'examen, mais il violerait également le principe de l'autonomie communale. Au surplus, aucun élément du dossier ne permet de conclure que l'autorité intimée a fait preuve d'arbitraire dans sa pesée des intérêts permettant de définir les décisions qu'elle diffuse parce que d'intérêt général.

E. 4

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable et la décision confirmée. En matière de loi sur l'information, et sous réserve de recours téméraire, la procédure devant le Tribunal administratif est gratuite (art. 27 LInfo). Il ne sera par conséquent pas prélevé d'émolument. La municipalité qui n'a pas été représentée par un mandataire professionnel ne se verra pas alloué de dépens.

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