

VD_OMNI GE.2017.0035 vom 27. November 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2017.0035

FR: VD_OMNI GE.2017.0035 du 27 novembre 2017

IT: VD_OMNI GE.2017.0035 del 27 novembre 2017

Regeste

A. _____/Municipalité de Vufflens-la-Ville | Recours contre le refus de la municipalité de communiquer à la recourante, postérieurement à la délivrance du permis d'utiliser à ses voisins, le rapport établi par une société tierce en qualité de conseil technique. Les faits constatés lors d'une visite sur place et relatés dans ce rapport, leur comparaison avec les plans mis à l'enquête publique ainsi que le constat que les travaux réalisés ne respectent pas ces plans relèvent de l'établissement des faits. La partie du rapport y relative ne peut pas être considérée comme un document interne et est accessible. Le préavis à l'attention de la municipalité relatif au permis d'utiliser, qui contient des éléments qui devaient permettre à l'autorité de décider de la suite de la procédure, correspond en revanche à la notion de document interne et est exclue du droit à l'information. Admission partielle du recours et renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants de l'arrêt.

Erwägungen

E. 1

La recourante, destinataire de la décision lui refusant l'accès au document demandé, auquel elle prétend avoir droit, a la qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). Le recours a de plus été formé devant le tribunal compétent (art. 92 LPA-VD; art. 26 et 27 LInfo), dans le délai (art. 95 LPA-VD) et le respect des formes prescrites (art. 79 et 99 LPA-VD). Il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Le litige porte sur le droit d'accès de la recourante au rapport établi par la société D. _____ le 12 février 2016, en sa qualité de conseil technique de la commune («bureau technique», selon le courrier de la Municipalité du 23 février 2016). La LInfo s'applique notamment aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. e LInfo). Cette loi n'est pas applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure (art. 35 al. 2 LPA-VD). La demande de transmission du rapport établi le 12 février 2016 par D. _____ et le refus de l'autorité de le communiquer sont intervenus une fois le permis d'utiliser délivré entré en force. Cela a pour conséquence que les dispositions de la LInfo s'appliquent en l'occurrence, à l'exclusion de celles contenues dans la LPA-VD (art. 35 et 36) relatives à la consultation du dossier. Cela étant, la notion de document interne telle qu'elle a été définie par le Tribunal fédéral à propos du droit de consulter le dossier sous un angle procédural recoupe la notion de document interne au sens de la LInfo (cf. consid. 3b infra).

E. 3

a) En vertu de l'art. 8 al. 1 LInfo, par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la LInfo sont accessibles au public. L'alinéa 2 de cette disposition réserve toutefois les cas décrits au chapitre IV. Par ailleurs, selon l'art. 9 al. 1 LInfo, on entend par document officiel 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. D'après l'alinéa 2 de cette disposition, les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit d'information institué par la LInfo. Cette disposition est complétée par l'art. 14 du règlement d'application de la LInfo du 24 septembre 2002 (RLInfo; RSV 170.21.1), qui définit comme étant des documents internes les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale.

b) Selon l'exposé des motifs et projet de loi sur l'information (EMPL; Bulletin du Grand Conseil [BGC], septembre-octobre 2002, p. 2634 ss), un document doit remplir trois conditions cumulatives pour être considéré comme officiel au sens de l'art. 9 LInfo. En premier lieu, il doit être achevé. En second lieu, le document doit être détenu ou élaboré par une autorité, qu'elle en soit l'auteur ou non. Enfin, il doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2647; voir aussi arrêts GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2b; GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a). La structure de la loi suppose qu'il convient de distinguer les "documents officiels" qui sont "achevés" au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo, susceptibles d'être communiqués sur demande, des documents (apparemment "officiels" également) dits "internes", exclus d'emblée du droit à l'information en vertu de l'art. 9 al. 2 LInfo (arrêts GE.2017.0001 du 22 mars 2017 consid. 3c et les références; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c et les références). Les documents internes sont exclus du principe de transparence car il s'agit de documents devant permettre la libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale et qui, de ce fait, doivent être soustraits à l'opinion publique. A cet égard, la LInfo s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui refuse expressément l'accès aux documents internes de l'administration (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2649; ATF 115 V 297). Le Tribunal fédéral a ainsi défini les documents internes comme des documents informels, qui ne constituent pas des moyens de preuve pour l'étude d'un cas, mais qui servent à la formation interne de l'opinion de l'autorité et qui sont destinés à un usage purement interne à l'administration, tels des notes, avis personnels, projets, rapports, propositions, etc. (ATF 125 II 473 consid. 4a; 122 I 153 consid. 6a; 115 V 297). Cette définition recoupe celle de la LInfo en matière de document interne ou inachevé. Le Tribunal fédéral a également spécifié que les rapports et expertises établis de manière interne au sujet d'états de faits litigieux ne constituent pas des documents internes, leur consultation faisant partie du droit d'être entendu. Cette jurisprudence traite du droit de consulter le dossier sous un angle procédural, à la lumière du droit d'être entendu. Elle n'est donc pas transposable telle quelle au cas d'espèce. Toutefois, les notions de "documents internes" ou de "documents devant permettre la formation de l'opinion de l'autorité" telles que définies par la jurisprudence sont suffisamment proches de celles retenues par le législateur vaudois aux art. 9 LInfo et 14 RLInfo pour servir à leur interprétation (arrêts GE.2017.0001 du 22 mars 2017 consid. 3c; GE.2011.0011 du 12 octobre 2012; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c et les arrêts cités). Selon la jurisprudence relative à l'art. 9 LInfo, le dossier constitué par une municipalité en vue de la décision à rendre

relativement à une demande de permis de construire est en principe disponible à sa consultation pour les parties à cette procédure, constructeurs et voisins (arrêt GE.2004.0036 du 21 décembre 2006). Il en va de même du rapport technique préliminaire présentant les grandes lignes d'un projet de recaptage des sources communales, définissant le programme des travaux et estimant les coûts de ceux-ci, sans que soient évoquées dans ce document les questions relatives à l'analyse politique ou stratégique du projet (arrêt GE.2005.0145 du 3 février 2006). De manière générale, les rapports de mandataires ou d'experts extérieurs à l'autorité qui statue sont en principe de nature externe, et partant consultables (arrêt GE.2011.0011, précité). c) Le rapport litigieux est un document officiel au sens de l'art. 9 LInfo. Les parties divergent en revanche sur le point de savoir si ce rapport doit ou non être qualifié de document interne, qui serait exclu du droit à l'information. Le rapport établi par la société D._____ le 12 février 2016 fait suite à la visite sur les parcelles propriétés de B._____ et C._____, d'une part, de A._____, d'autre part, le 2 février 2016, ainsi qu'au complément de visite du 12 février 2016. Outre un rappel du contexte dans lequel il a été établi (p. 1), ce rapport contient, sous les rubriques " Constat / Etat des lieux / Côté C._____ " et " Constat / Etat des lieux / Côté A._____ " une série de photographies (p. 1 à 5). Il comprend par ailleurs, sous le titre " NOTES pour suivi / Comparaison entre cotes plans d'enquête -> hauteurs mesurées " diverses mesures du couvert et des murs réalisés, lesquelles sont comparées aux cotes des plans mis à l'enquête, ainsi que quelques considérations relatives aux différences constatées (p. 5). Sous le titre " SUITE DE LA PROCEDURE ", le rapport du 12 février 2016 contient le préavis de D._____ à l'attention de la Municipalité s'agissant du permis d'utiliser, ainsi que des propositions au sujet de la suite à donner à la procédure, en particulier relativement aux éléments dont la Municipalité devait disposer afin de pouvoir clore le dossier (p. 6). Le rapport litigieux contient finalement, sous la rubrique " Côté A._____ le 12 février 2016 " une photographie assortie d'une remarque relative à la pente du terrain ainsi que la reproduction de certains éléments des plans d'enquête (p. 6). La Municipalité relève à juste titre qu'il convient de distinguer entre les documents, rapports et expertises internes qui ne portent que sur l'appréciation technique ou juridique de faits établis, qui sont soustraits à la consultation, des documents, rapports et expertises qui aident l'autorité à établir des faits, lesquels sont soumis à la consultation. On ne saurait par contre suivre l'autorité intimée lorsqu'elle soutient que la " partie factuelle du rapport compare un état de fait donné aux prescriptions légales applicables ". Les faits observés et relatés dans le rapport du 12 février 2016 sont en réalité comparés aux plans mis à l'enquête publique et il résulte de cette comparaison que les travaux qui ont été réalisés ne respectent pas ces plans sur certains points. Ces constats relèvent en conséquence de l'établissement des faits, au sujet desquels un litige est apparu entre la recourante et ses voisins, et qui ne semble au demeurant pas avoir trouvé de solution à ce jour. Les éléments contenus dans le rapport établi par la société D._____ le 12 février 2016, en tant qu'ils relèvent de l'établissement des faits, ne sauraient être considérés comme un document interne. Le fait que le rapport litigieux soit en partie repris dans la lettre de la Municipalité du 23 février 2016 ne constitue en outre pas un motif pour en refuser l'accès à la recourante. Ce rapport, à l'exception du préavis relatif au permis d'utiliser et des propositions faites à la Municipalité à propos de la suite de la procédure, doit être communiqué. Le préavis à l'attention de la Municipalité relatif au permis d'utiliser et les indications qui l'accompagnent, figurant en page 6 du rapport litigieux, ne constituent par contre pas un moyen de preuve. Ils contiennent des éléments qui devaient permettre à l'autorité intimée de décider de la suite de la procédure. Cette partie

du rapport correspond en conséquence à la notion de document interne et est exclue du droit à l'information.

E. 4

Le recours doit être ainsi admis partiellement. Doit être rejetée la conclusion principale du recours, tendant à la réforme de la décision attaquée, en ce sens qu'ordre est donné à la Municipalité de remettre à la recourante le rapport visé dans le courrier du 23 février 2016. En revanche, la décision du 27 janvier 2017 doit être annulée et la cause renvoyée à la Municipalité pour qu'elle transmette à la recourante le rapport établi par la société D._____ le 12 février 2016, à l'exception de son contenu figurant sous le titre " SUITE DE LA PROCEDURE " (quatre paragraphes en p. 6), qui sera caviardé.

E. 5

L'arrêt est rendu sans frais (art. 27 al. 1 LInfo). La recourante, qui a procédé avec l'assistance d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, à la charge de la Commune de Vufflens-la-Ville (art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo).

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