

VD_OMNI GE.2022.0180 vom 11. November 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0180

FR: VD_OMNI GE.2022.0180 du 11 novembre 2022

IT: VD_OMNI GE.2022.0180 del 11 novembre 2022

Regeste

A. _____/Municipalité de Leysin | Recours contre une décision de la municipalité refusant de transmettre la liste des sujets traités durant les séances de municipalité lors du mois de mai 2022. Les ordres du jour ou, plus largement, la liste des sujets traités en séance de municipalité sont des documents officiels accessibles en vertu de la loi sur l'information. La requête était suffisamment précise pour identifier les documents et renseignements requis. Leur transmission n'exigeait pas un travail disproportionné de la part de l'autorité intimée. En outre, un ordre du jour d'une séance de municipalité ne saurait être qualifié de document interne. Recours admis.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 21 al. 1 LInfo, le Tribunal cantonal est, avec le Préposé à la protection des données et à l'information, l'autorité de recours contre les décisions rendues sur la base de la LInfo par les autorités soumises à cette loi. Le recours s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo). Dans le cas d'espèce, le recourant a dirigé son recours du 25 août 2022 contre les écritures de l'autorité intimée des 16 juin et 22 août 2022, qu'il a considérées comme étant des décisions. Seul est litigieux en l'espèce le caractère décisionnel du courrier envoyé le 22 août 2022 par l'autorité intimée au recourant, la première le niant au motif qu'il constituerait un simple rappel de la décision du 16 juin 2022. b) A teneur de l'art. 3 al. 1 LPA-VD, est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est ainsi un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 141 II 233 consid. 3.1 et les références). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte, selon des critères objectifs et indépendamment de la volonté de l'autorité ou de l'administré; un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle) si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1; TF 9C_646/2017 du 9 mars 2018 consid. 4.2; CDAP GE.2019.0030 du 30 juillet 2019 consid. 2a et les références citées). Selon la jurisprudence, une prise de position, confirmant une ou des décisions précédentes, ne constitue pas elle-même une décision sujette à recours, ni ne fait courir un

nouveau délai de recours contre les décisions antérieures, qu'elle ne fait que confirmer. Autrement dit, l'acte rappelant le contenu d'une décision entrée en force et/ou confirmant explicitement ou implicitement une décision antérieure ne constitue pas une décision attaquable, même si l'acte en question indique une voie de recours (AC.2019.0132 du 30 avril 2020; BO.1999.0011 du 21 octobre 1999). Il n'en va différemment que si l'autorité annule la décision antérieure et la remplace au sens d'un réexamen ou d'une reconsidération par une décision équivalente (GE.2001.0038 du 11 juillet 2001; AC.1999.0087 du 11 janvier 2000 ; voir également Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2 ème éd., Bâle 2021, rem. 7 ad art. 3). c) En l'espèce, le courrier litigieux daté du 22 août 2022 ne peut être considéré comme un simple rappel de la décision du 16 juin 2022. Alors que celle-ci signifiait au recourant un refus complet de transmettre des documents officiels pour le double motif qu'ils constitueraient, pour l'essentiel, des documents internes et que la demande formulée serait trop large pour qu'il soit possible d'identifier le ou les documents requis, le courrier du 22 août 2022 a restreint la portée de la décision initiale dans le sens d'un refus partiel, en ceci que le motif lié au caractère interne du document demandé a été évacué, donnant lieu à la production d'un document résumant les décisions et sujets traités par la Municipalité entre les mois de janvier et juin 2022. Devant les clarifications apportées par le recourant dans sa lettre du 8 août 2022 quant au contenu de sa demande, l'autorité intimée a ainsi reconsidéré sa position, aboutissant à la production du document transmis au recourant. Dès lors, le courrier du 22 août 2022 doit être interprété comme une nouvelle décision annulant et remplaçant celle du 16 juin 2022, quand bien même il n'indique expressément aucune voie de recours. Dès lors, le recours interjeté le 25 août 2022 contre la décision du 22 août 2022 est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'autorité intimée a, en premier lieu, refusé de faire droit à la requête du recourant au motif qu'elle ne porterait pas sur un document précis. a) À titre liminaire, il convient de rappeler qu'aux termes de l'art. 41 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), l'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence. Ce devoir d'information est réglementé dans la LInfo, qui s'applique aux autorités tant cantonales que communales (cf. art. 2 LInfo). La LInfo pose à son art. 8 le principe selon lequel les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public (al. 1), sous réserve des cas décrits au chapitre IV (al. 2). Les autorités communales statuent sur les demandes concernant leurs activités (art. 26 LInfo). aa) Selon l'art. 9 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 (al. 1); 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 présente loi (al. 2). Les documents soumis à la LInfo sont ceux qui ont un rapport avec une action administrative des autorités (arrêts GE.2020.0019 précité consid. 2b/aa; GE.2019.0010 du 4 octobre 2019 consid. 2a et GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a; voir également Exposé de motifs et projet de loi [EMPL] sur l'information, Bulletin du Grand Conseil [BGC] septembre-octobre 2002, pp. 2634 ss et pp. 2647-2649). Quant aux notions de "

renseignements " et " informations " de l'art. 8 al. 1 LInfo, ce sont des synonymes dont l'acception est large; les renseignements peuvent porter sur des activités des autorités comme sur des documents qu'elles produisent (arrêts GE.2020.0019 précité consid. 2b/bb et GE.2019.0163 du 19 février 2020 consid. 2c). Dans un arrêt GE.2017.0114 du 12 novembre 2018, la cour de céans a notamment retenu ce qui suit à ce propos (consid. 4b/bb): " [...] l'EMPL LInfo [...] indique uniquement que ' la demande peut porter sur des renseignements ou sur la consultation de documents '. [...] Il convient dès lors de retenir qu'à la différence de la loi fédérale, la loi cantonale sur l'information permet au public de requérir des renseignements sur l'activité de l'administration qui ne ressortent pas d'un document officiel [...]. Ainsi, la demande d'informations peut porter sur des renseignements dont l'autorité dispose, même s'ils ne figurent pas dans un document officiel. Ces renseignements ou ces informations au sens de l'art. 8 al. 1 LInfo s'entendent dans un sens purement factuel: l'autorité doit renseigner sur les mesures qu'elle a prises ou n'a pas prises dans le cas concret, sous réserve des limites posées par les art. 15 ss LInfo [...] . Elle n'a en revanche pas à justifier son action ou son inaction. " bb) En vertu de l'art. 10 al. 1 LInfo, la demande d'information n'est soumise à aucune exigence de forme; elle n'a pas à être motivée, mais elle doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché. L'EMPL précise à cet égard qu'étant donné l'examen parfois approfondi qui doit être mené face à une demande (pesée des intérêts en présence, caractère officiel du document selon les critères établis, caviardage éventuel de données personnelles sensibles), celle-ci doit être suffisamment précise pour permettre aux autorités de procéder à l'examen en question et de trouver le document officiel demandé (BGC septembre-octobre 2002, p. 2649 ad art. 10). b) En l'espèce, le recourant souhaite être renseigné sur l'ensemble des sujets traités en séance de Municipalité lors du mois de mai 2022. Dans sa demande initiale datée du 6 juin 2022, il précise que sa demande serait satisfaite si des renseignements lui étaient fournis concernant les sujets traités durant cette période ou s'il lui était remis les documents officiels discutés lors de ces séances, par exemple sous forme de listes des sujets traités, d'ordres du jour ou d'extraits de procès-verbaux. Dans ses écritures ultérieures, soit dans son courrier du 8 août 2022 et sa réplique du 13 septembre 2022, il précise qu'il se satisferait d'une liste des sujets traités qui peut notamment ressortir des ordres du jour des séances de Municipalité. Il est difficile de voir en quoi les renseignements ou documents requis ne pourraient être identifiés. La demande porte sur une période précise – soit le mois de mai 2022 – et, en conséquence, sur des documents en nombre limité et des renseignements d'une ampleur restreinte. En effet, la Municipalité de Leysin se réunissant une fois par semaine, les lundis, hors jours fériés ou modification de l'agenda (voir site internet officiel de la commune : <https://leysin.ch/politique/municipalite/> , consulté le 17 octobre 2022), les ordres du jour ou extraits de procès-verbaux couvrant tous les sujets traités au cours des séances de Municipalité du mois de mai 2022 sont des documents qu'il n'est pas compliqué d'identifier. Il y a lieu de penser que de tels documents existent puisqu'il s'agit d'éléments standards du fonctionnement institutionnel d'une Municipalité. À tout le moins, l'autorité intimée n'a pas remis en cause leur existence. Si tel était le cas, la Municipalité serait toutefois tenue de fournir des renseignements idoines en vertu de l'art. 8 LInfo qui, comme vu ci-dessus, étend le principe de transparence aux renseignements et informations détenus par l'autorité. En outre, le recourant, en précisant que sa demande portait sur une simple liste des sujets traités par la Municipalité dans ses séances durant une période temporelle bien délimitée, a fourni suffisamment d'indications pour permettre à l'autorité intimée d'identifier les renseignements ou documents recherchés.

E. 3

Sont réputés intérêts privés prépondérants : a. la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée; b. la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités; c. le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi. [...] Art. 17 Refus partiel

1 Le refus de communiquer un renseignement ou un document conformément à l'article 16 ne vaut le cas échéant que pour la partie du renseignement ou du document concerné par cet article et tant que l'intérêt public ou privé prépondérant existe. 2 L'organisme sollicité s'efforce de répondre au moins partiellement à la demande, au besoin en ne communiquant pas ou en masquant les renseignements ou les parties d'un document concernés par l'intérêt public ou privé prépondérant. " bb) Concernant l'hypothèse prévue à l'art. 16 al. 2 let. c LInfo (travail manifestement disproportionné), disposition applicable par analogie aux autorités communales en vertu de l'art. 2 al. 2 RLInfo, l'art. 24 RLInfo précise ce qui suit: "

Art. 24 Intérêts prépondérants (LInfo, art. 16, al. 2, let. c) 1 Le travail occasionné à l'autorité peut être considéré comme manifestement disproportionné lorsque celle-ci 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. " Quant à l'EMPL relatif à la LInfo précité, il mentionne ce qui suit (pp. 2656 s. ad art. 16 al. 2 let. c): " La demande doit être objectivement disproportionnée du point de vue du temps ou de la quantité de travail qui sont nécessaires pour qu'il y soit répondu. S'agissant du temps, l'information demandée ne doit pas engendrer l'occupation d'un ou plusieurs collaborateurs sur une période prolongée, provoquant ainsi des retards importants dans l'exécution des activités usuelles des collaborateurs concernés. Sous l'angle de la quantité, l'information demandée ne doit pas provoquer une surcharge de travail du ou des collaborateurs concernés au détriment de leurs activités usuelles. [...] L'examen du travail disproportionné se fait par l'autorité compétente à raison du domaine. Cette autorité examine ce fait avant même qu'elle débute ses travaux de réponse à la demande : il s'agit donc d'un examen préalable. Si l'autorité arrive à la conclusion que ses travaux seront disproportionnés, elle doit essayer de déterminer comment éviter cette situation en proposant notamment une réponse plus brève à l'initiateur de la demande ou en proposant à ce dernier qu'il reformule une demande similaire qui engendre moins de travail. [...] Si l'autorité arrive à la conclusion que la recherche engendrera des travaux manifestement disproportionnés, elle doit proposer d'envoyer seulement une copie des documents qu'elle considère comme principaux dans un dossier ou elle doit demander à l'initiateur de la demande qu'il précise les documents (ou sujets) sur lesquels porte sa demande. Les collaborateurs des autorités concernées doivent donc s'efforcer de répondre partiellement à la demande, de proposer d'autres renseignements analogues plus simples à transmettre ou de confier tout ou partie du travail, à titre onéreux, à une personne ou à un organisme externe à l'entité à laquelle ils sont rattachés. " Sur cette base, la jurisprudence a considéré qu'une demande tendant à l'obtention de " la liste (même partielle, mais aussi complète que possible) des rapports, procès-verbaux, présentations et autres documents écrits, établis après le 29/01/2015 en lien avec l'application ACTIS ou l'abonnement InfoCamac " était disproportionnée. En effet, dans la mesure où elle impliquait de l'autorité en cause " qu'elle procède à la recherche dans l'ensemble de ses dossiers de tous les documents en lien avec l'application ACTIS et l'abonnement InfoCamac, ceci sur une période de près de cinq années [et] affecte l'ensemble des collaborateurs concernés – en lieu et place de l'exécution de leur activité habituelle – à un tel travail de recherche, ce qui serait de nature à perturber

de façon significative l'accomplissement de ses tâches (cf. art. 24 RLInfo). A un tel travail de recherche viendrait au demeurant s'ajouter, outre la compilation des documents en cause et l'établissement proprement dit de la liste requise, un travail conséquent de tri. Il ne saurait être question, en particulier, de faire figurer dans une telle liste des documents qui devraient être qualifiés de documents internes au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo, dont l'accessibilité au public est de ce chef d'emblée exclue " (arrêt GE.2019.0163 précité consid. 3b/bb). Dans une affaire plus récente, la Cour de céans a jugé qu'une demande adressée à la Municipalité de la Tour-de-Peilz tendant à la remise de documents et d'informations concernant la gestion du port ne semblait pas requérir un travail disproportionné dès lors que les informations requises pouvaient être extraites de manière informatique par des opérations relativement simples. L'arrêt en question a toutefois laissé indécise la question de savoir si la demande du recourant exigeait un travail disproportionné (GE.2021.0171 du 1^{er} avril 2022 consid. 3e/aa). cc) La CDAP a par ailleurs déjà jugé que l'art. 16 LInfo doit être interprété de manière similaire à l'art. 7 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans; RS 152.3; cf. arrêts GE.2020.0019 précité consid. 2c/cc et GE.2017.0114 du 12 novembre 2018 consid. 5a et les réf. cit.). Le refus d'accès (total ou partiel) doit donc se justifier par un risque à la fois important et sérieux d'atteintes aux intérêts publics ou privés prépondérants protégés par cette disposition. Cela postule donc une application restrictive des exceptions et uniquement pour la partie du renseignement ou du document concerné par l'intérêt public ou privé prépondérant en cause (art. 17 LInfo). L'application de ces exceptions doit résulter d'une pesée des intérêts et respecter le principe de la proportionnalité. Il faut considérer que le législateur a lui-même effectué une pesée des intérêts par anticipation en adoptant l'art. 16 LInfo et en indiquant les exceptions au droit d'accès aux documents officiels; l'autorité d'exécution ne peut donc pas apprécier librement s'il est opportun de limiter ce droit d'accès. La non-transmission d'informations doit être l'exception et toute notion sujette à interprétation devrait être examinée à la lumière du but de la loi. La LInfo vise à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens, en les rendant plus simples et plus fluides, et pose comme principe le respect de la libre formation de l'opinion publique. A cet effet, elle instaure une présomption de publicité en lieu et place d'une présomption de secret applicable jusque-là (cf. arrêts précités GE.2020.0019 précité consid. 2c/cc; GE.2019.0010 consid. 4a et GE.2017.0114, GE.2018.0025 du 12 novembre 2018 consid. 5a). dd) Procéduralement, l'autorité supporte le fardeau de la preuve en raison de la présomption en faveur du droit d'accès aux documents officiels (cf. la jurisprudence du Tribunal fédéral en relation avec la loi fédérale sur la transparence, TF 1C_428/2016 du 27 septembre 2017 consid. 2.3; cf. ég. arrêts GE.2020.0019 précité consid. 2c/cc; GE.2018.0105 du 25 juillet 2019 consid. 4d et GE.2017.0086 du 9 janvier 2018 consid. 2e). b) En l'occurrence, comme précisé ci-avant, la demande du recourant, telle qu'il a pu la préciser dans ses différentes écritures, porte sur un nombre limité d'informations et de documents, à savoir la liste des sujets traités en séance de Municipalité lors du mois de mai 2022 telle qu'elle peut ressortir des ordres du jour des séances de l'autorité intimée ou d'extraits de procès-verbaux. Rien dans le dossier de la cause ne permet de conclure que ces documents ne puissent être retrouvés, cas échéant adaptés, triés puis mis à disposition dans un laps de temps raisonnable n'impliquant pas de détourner pour une période relativement longue les collaborateurs de l'administration communale de leurs tâches usuelles. L'autorité intimée estime que le recourant exige qu'on lui remette l'ensemble des documents officiels traités par la Municipalité lors du mois de mai 2022 alors qu'il ressort des différentes pièces que sa demande est manifestement plus

restreinte. Si tel était toutefois le cas, il eût incombé à l'autorité intimée, qui supporte le fardeau de la preuve, de démontrer le caractère disproportionné du travail engendré. En l'état, elle s'est contentée d'une affirmation de principe. Elle ne saurait donc être suivie sur ce point.

E. 4

Dans un dernier moyen, l'autorité intimée fait valoir que, quand bien même la demande du recourant se limiterait à la production d'une liste de sujets traités en séance de municipalité – par exemple sous la forme d'ordres du jour ou d'extraits de procès-verbaux – il ne pourrait être donné suite à sa requête, un tel document constituant un document interne. a) En vertu de l'art. 9 al. 2 LInfo, 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. L'art. 14 RInfo précise cette notion en disposant ce qui suit: "Sont 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" Selon la jurisprudence, le caractère de document interne au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 RInfo doit être reconnu aux documents dont la communication aurait pour effet de divulguer le processus de formation de la volonté de l'autorité dans un cas d'espèce; seuls les documents contenant, outre des données techniques ou juridiques, une appréciation politique qui nécessite une prise de décision, pourraient de cas en cas, être soustraits au droit à l'information (arrêts GE.2019.0010 du 4 octobre 2019 consid. 2b; GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3d/aa GE.2019.0034 du 11 octobre 2019 consid. 2b et les références). Par ailleurs, la notion de document interne doit être interprétée de manière restrictive (arrêt GE.2022.0019 du 20 juin 2022 consid. 7b). b) Un ordre du jour d'une séance de municipalité consiste en une liste de sujets qui seront soumis à la discussion et au vote. En principe, il ne comprend aucun élément d'appréciation politique et son contenu ne permet pas d'inférer le processus de formation de la volonté de la Municipalité. Selon son libellé exact, il n'est toutefois pas exclu qu'un ordre du jour puisse constituer un document interne soustrait au principe de la transparence. Cela étant, il appartenait à l'autorité intimée, qui supporte le fardeau de la preuve, de démontrer que tel est le cas s'agissant des ordres du jour des séances de l'autorité intimée tenues au cours du mois de mai 2022. Cette dernière s'est limitée à une appréciation générale selon laquelle un ordre du jour est par définition un document interne; elle ne saurait non plus être suivie sur ce point. S'agissant des extraits de procès-verbaux, ils sont en principe exclus du champ d'application de la LInfo non pas en raison de leur qualité de document interne, mais en vertu de l'art. 64 al. 2 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) qui institue le secret des débats de la Municipalité et interdit la communication des procès-verbaux de ses séances à des tiers. Cette disposition constitue ainsi une *lex specialis* au sens de l'art. 15 LInfo. On pourrait toutefois se demander si une version dûment caviardée d'un extrait de procès-verbal, supprimant toutes les références aux échanges de fond intervenus entre les membres de la Municipalité, et se limitant à la seule mention des sujets discutés et des décisions prises – on parle en général dans un tel cas de procès-verbal décisionnel – pourrait échapper au principe de transparence. Cette question peut rester ouverte en l'espèce. En effet, la production des ordres du jour des séances de la municipalité ou d'une liste exhaustive ad hoc des sujets traités lors du mois de mai 2022 suffit en l'espèce à faire droit à la requête du recourant.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. La décision attaquée doit ainsi être annulée et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle remette au recourant la liste des sujets traités par elles dans ses séances au cours du mois de mai 2022, sous la forme d'ordres du jour ou d'une liste ad hoc . La procédure est gratuite (art. 27 al. 1 LInfo). Le recourant, qui a procédé seul sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'a pas le droit à l'allocation de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD a contrario).

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