

# **VD\_OMNI GE.2022.0235 vom 10. November 2022**

VD Tribunal cantonal, 2022-11-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2022.0235](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0235)

FR: VD\_OMNI GE.2022.0235 du 10 novembre 2022

IT: VD\_OMNI GE.2022.0235 del 10 novembre 2022

## **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Département des institutions, du territoire et du sport (DITS), Municipalité de B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ | Décision de la Cheffe du DITS autorisation la communication d'un rapport d'enquête portant sur le fonctionnement d'une municipalité, notamment en ce qui concerne le respect des règles en matière de récusation, à l'une des sociétés à l'origine de l'enquête. Recours à titre personnel du syndic contre cette décision. Renvoi pour l'essentiel à l'arrêt GE.2022.0019 du 20 juin 2022 qui concernait l'autre société dénonciatrice. Grievs de violation des art. 64 al. 2 LC, 9 al. 2 LInfo, 16 al. 2 let. a LInfo et 15 LPrD écartés. Recours rejeté. Recours au TF rejeté, dans la mesure de sa recevabilité (arrêt 1C\_388/2022, 1C\_591/2022 du 28 avril 2023).

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Aux termes de l'art. 41 de la Constitution du canton de Vaud, du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), l'Etat et les communes informent la population de leurs activités selon le principe de la transparence (cf. ég. art. 7 al. 2 Cst-VD, dont il résulte de façon générale que l'activité étatique s'exerce de manière transparente). Ce devoir d'information est réglementé par la LInfo, qui fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, s'agissant notamment de l'information transmise sur demande (art. 1 al. 2 let. b LInfo), et s'applique en particulier au Conseil d'Etat et à son administration (à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles; art. 2 let. b LInfo). Selon l'art. 21 al. 1 LInfo, l'intéressé peut recourir au Préposé ou directement au Tribunal cantonal. Pour le surplus, la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) est applicable aux décisions rendues en vertu de la LInfo ainsi qu'aux recours contre dites décisions (cf. art. 27 al. 3 LInfo). En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile (cf. art. 95 LPA-VD) et satisfait en outre aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recourant, qui est directement concerné par le rapport d'enquête faisant l'objet de la décision attaquée, a par ailleurs qualité pour recourir (cf. arrêt GE.2022.0019 du 20 juin 2022 consid. 1). Il convient donc d'entrer en matière.

### **E. 2**

Le litige porte sur la question de savoir, si c'est à juste titre que l'autorité intimée a accédé à la demande de la société B. \_\_\_\_\_, tendant à la communication du rapport d'enquête du 29 octobre 2021.

### **E. 3**

Le recourant requiert la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le recours déposé au Tribunal fédéral contre l'arrêt GE.2022.0019. a) Aux termes de l'art. 25

LPA-VD, l'autorité peut, d'office ou sur requête, suspendre la procédure pour de justes motifs, notamment lorsque la décision à prendre dépend de l'issue d'une autre procédure ou pourrait s'en trouver influencée d'une manière déterminante. Selon la jurisprudence, la suspension de la procédure ne doit pas s'opposer à des intérêts publics et privés prépondérants. Elle doit même rester l'exception. En particulier, le principe de célérité, qui découle des art. 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH; RS 0.101), pose des limites à la suspension d'une procédure jusqu'à droit connu sur le sort d'une procédure parallèle. De manière générale, la décision de suspension relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité saisie; cette dernière procédera à la pesée des intérêts des parties, l'exigence de célérité l'emportant dans les cas limites. Il appartiendra à l'autorité saisie de mettre en balance, d'une part, la nécessité de statuer dans un délai raisonnable et, d'autre part, le risque de décisions contradictoires (arrêts PS.2017.0044 du 3 août 2017 consid. 4a; PS.2017.0034 du 21 juillet 2017 consid. 31; FI.2016.0033 du 25 mai 2016 consid. 2a et les références citées, notamment ATF 130 V 90 consid. 5 et ATF 119 II 386 consid. 1b). b) En l'espèce, la question litigieuse est identique à celle que la cour de céans a dû trancher dans l'affaire GE.2022.0019. Des motifs d'économie de procédure justifieraient ainsi en principe d'attendre l'issue de la procédure actuellement pendante au Tribunal fédéral (cf. arrêt FI.2016.0033 précité, qui fait état de la pratique du cas-pilote). Cela étant, il ressort des explications figurant dans les écritures des parties que l'autre société dénonciatrice a finalement eu accès au rapport d'enquête litigieux. Il n'est dans ces conditions pas exclu que le Tribunal fédéral nie l'existence d'un intérêt digne de protection à contester l'arrêt cantonal et qu'il ne statue pas sur le fond de l'affaire. A cela s'ajoute que l'art. 27 al. 1 LInfo prescrit en la matière une procédure simple et rapide, ce qui s'oppose en principe à une suspension de la procédure, à moins que l'issue du litige dépende d'une autre procédure pendante, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence (cf. dans ce sens, arrêt CASSO PP 7/2018 du 25 mars 2019). Pour ces motifs, la requête de suspension formée par le recourant doit être rejetée.

#### **E. 4**

Sur le plan formel, le recourant se plaint d'une violation du droit d'être entendu, faisant grief à l'autorité intimée de ne pas lui avoir donné accès à l'intégralité du dossier de la cause. a) Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour chaque intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1; 142 II 218 consid. 2.3; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les références citées). Le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces décisives et garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 132 II 485 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATF 126 I 19 consid. 2d/bb). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 145 I 73 consid. 4.4; 142 II 218 consid. 2.8.1; ATF 135 I 279 consid. 2.6.1 et les références

citées). b) En l'espèce, le recourant souhaiterait avoir accès à l'intégralité du dossier d'enquête. Il reproche en particulier à l'autorité intimée de ne pas lui avoir communiqué les annexes mentionnées dans le rapport du 29 octobre 2021. Comme dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt GE.2022.0019 (cf. consid. 4), ces pièces n'étaient toutefois pas visées par la requête de la société B. \_\_\_\_\_, qui ne portait que sur la communication du rapport proprement dit, dont le recourant a eu connaissance. Elles ne font donc pas partie du dossier ayant conduit au prononcé de la décision attaquée. L'autorité intimée ne s'est du reste pas fondée sur ces documents pour statuer. Ce n'est que dans le cadre de l'éventuelle procédure qui pourra être ouverte à son encontre en raison des faits retenus par la préfète que le recourant aura accès aux pièces demandées et pourra exercer son droit d'être entendu quant à une potentielle suspension ou révocation. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être rejeté.

#### **E. 5**

Elle dispose d'un délai de dix jours dès notification de l'information pour s'opposer à la communication au sens de l'article 31 de la loi sur la protection des données ou pour faire valoir les droits prévus aux articles 32 et suivants de cette même 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."

#### **E. 6**

Le recourant soutient tout d'abord que le rapport d'enquête serait un document interne au sens de l'art. 9 al. 2 LInfo, soustrait au droit à l'information. La cour de céans a écarté ce grief dans l'arrêt GE.2022.0019 pour les motifs suivants (cf. consid. 7b): "...le rapport d'enquête litigieux n'a pas été établi par un collaborateur du Département des institutions et du territoire, mais par une autre autorité cantonale, en l'occurrence la Préfète du district de l'Ouest lausannois, dans le cadre du devoir de surveillance de l'Etat sur les communes. Il a été commandé par l'autorité intimée pour éclaircir les faits relatés dans les dénonciations dont elle a été saisie. L'enquête visait à déterminer si les règles sur la récusation étaient respectées au sein de la municipalité. Le rapport se limite à cette question. Il ne comporte aucune appréciation politique, étant précisé que la préfète ne participera pas à la prise de décision dans le cadre de l'éventuelle procédure qui pourrait être ouverte à l'encontre du recourant sur la base de l'art. 139b al. 1 LC. Il peut être assimilé dans cette mesure à un rapport d'expertise établi par un tiers extérieur à l'administration. Il ne saurait pour ces motifs être qualifié de document interne au sens des art. 9 al. 2 LInfo et 14 RLInfo, notion qui doit être interprétée de manière restrictive (cf. arrêt GE.2019.0010 du 4 octobre 2019 consid. 2b). Du reste, il ne s'est pas limité à un usage interne à l'administration cantonale, puisqu'il a été communiqué à la municipalité pour qu'elle prenne position sur les faits retenus par la préfète." Dans ses écritures, le recourant conteste ce raisonnement, repris par l'autorité intimée dans la décision attaquée, et plus précisément l'analogie faite avec un rapport d'expertise, soulignant que la préfète serait rattachée administrativement au DITS et qu'elle n'aurait pas agi de manière indépendante. Comme l'autorité intimée l'a relevé dans sa réponse, l'identité de l'auteur d'un document et ses liens avec l'administration ne sont pas déterminants pour établir si un tel document peut être qualifié d'"officiel" au sens de l'art. 9

al. 1 LInfo. Quoi qu'il en soit, le seul fait que le rapport litigieux a été communiqué à la municipalité pour qu'elle prenne position sur les faits retenus par la préfète et qu'elle sollicite le cas échéant du Conseil d'Etat les mesures prévues par l'art. 139b LC à l'encontre de son syndic démontre bien que ce document n'était pas destiné à un usage personnel et purement interne à l'administration cantonale. Qu'une telle procédure – qui requiert une demande de la municipalité ou de la majorité des deux tiers du conseil communal – n'ait à ce jour pas été ouverte importe peu. Le grief tiré de la violation de l'art. 9 al. 2 LInfo doit être rejeté.

#### **E. 7**

Le recourant dénonce également une violation de l'art. 64 al. 2 LC, qui dispose que les séances et les discussions de la municipalité ne sont pas publiques et que les procès-verbaux de ces séances ne sont pas communiqués à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire. La cour de céans s'est prononcée sur ce grief dans l'arrêt GE.2022.0019. Elle l'a écarté également, retenant ce qui suit (cf. consid. 6): "Le rapport demandé ne contient aucune retranscription des procès-verbaux des séances de la municipalité. Il se limite à mentionner les faits propres à contrôler le respect des règles sur la récusation, en indiquant pour l'essentiel qui était présent lors de telle séance et en résumant brièvement l'objet de celle-ci, ainsi que les éventuelles décisions prises. Comme l'autorité intimée le retient, de tels éléments ne sont pas couverts par le secret des délibérations, étant précisé que les interventions des membres de la municipalité ou à tout le moins leurs noms ne figurent pas dans la version que l'autorité intimée entend transmettre à la société [...] . En particulier, la composition dans laquelle la municipalité siège doit être connue des destinataires des décisions rendues pour précisément leur permettre de détecter d'éventuels problèmes de récusation et de les soulever le cas échéant. L'art. 65a al. 3 LC prévoit du reste expressément qu'il est fait mention de la récusation sur l'extrait de décision, ce qui démontre que cette question doit faire l'objet d'une certaine publicité. On mentionnera encore que le rapport fait également état d'un certain nombre de faits qui ne se sont pas déroulés lors de séances de la municipalité, tel l'historique des procédures de construction ayant conduit aux dénonciations examinées par l'enquête, et qui échappent dès lors de toute manière à la protection conférée par l'art. 64 al. 2 LC." Dans ses écritures, le recourant n'invoque aucun argument ou élément permettant de remettre en cause ce raisonnement. Le grief tiré de la violation de l'art. 64 al. 2 LC doit être rejeté également.

#### **E. 8**

Le recourant affirme en outre que la transmission du rapport d'enquête litigieux mettrait à mal le bon déroulement des activités de la municipalité. Il invoque en d'autres termes l'intérêt public visé par l'art. 16 al. 2 let. a LInfo. Dans ses déterminations à l'autorité intimée sur la requête déposée par l'autre société dénonciatrice, la municipalité n'a pas caché qu'elle rencontrait des difficultés dans le traitement de ses différents dossiers, en raison de tensions importantes (cf. arrêt GE.2022.0019 précité consid. 8). L'autorité intimée estime toutefois que la communication du rapport d'enquête à un tiers ne serait pas de nature à perturber encore plus le fonctionnement de la municipalité, soulignant que les tensions existantes trouvaient leur origine dans les problèmes de récusations qui s'étaient posés au début de la législature ainsi qu'aux recours formés par le recourant à l'encontre de plusieurs décisions municipales, respectivement à la plainte pénale qu'il avait déposée et qui avait entraîné la perquisition des locaux de l'administration communale. Le recourant le conteste, expliquant n'avoir fait que valoir ses droits. Comme la cour de céans l'a relevé dans l'arrêt

GE.2022.0019 (cf. consid. 8), il appartient aux autorités concernées, et non au recourant, d'évaluer si la diffusion d'informations ou de documents serait susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou leur fonctionnement. Or, dans le cadre de la présente procédure, la municipalité a répété qu'elle ne voyait aucun inconvénient à la communication du rapport d'enquête. Le grief tiré de la violation de l'art. 16 al. 2 let. a LInfo doit être écarté aussi.

## **E. 9**

Le recourant se plaint encore d'une violation de la LPrD, faisant valoir que le rapport d'enquête contiendrait un certain nombre de données personnelles sensibles le concernant et que les conditions légales pour permettre leur communication à un tiers ne seraient pas réalisées. a) Par donnée personnelle, on entend toute information qui se rapporte à une personne identifiée ou identifiable (cf. art. 4 al. 1 ch. 1 LPrD) et, par donnée sensible, toute donnée personnelle se rapportant notamment aux opinions ou activités politiques (cf. art. 4 al. 1 ch. 2, 1<sup>er</sup> tiret, LPrD). L'art. 15 LPrD, qui constitue une *lex specialis* réservée par l'art. 15 LInfo, traite de la question de la communication de données personnelles. Il a la teneur suivante: " 1 Les données personnelles peuvent être communiquées par les entités soumises à la présente loi lorsque: a. une disposition légale au sens de l'article 5 le prévoit; b. le requérant établit qu'il en a besoin pour accomplir ses tâches légales; c. le requérant privé justifie d'un intérêt prépondérant à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées; d. la personne concernée a expressément donné son consentement ou les circonstances permettent de présumer ledit consentement; e. la personne concernée a rendu les données personnelles accessibles à tout un chacun et ne s'est pas formellement opposée à leur communication; ou f. le requérant rend vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes; dans ce cas, la personne concernée est invitée, dans la mesure du possible, à se prononcer, préalablement à la communication des données. 2 L'alinéa 1 est également applicable aux informations transmises sur demande en vertu de la loi sur l'information. 3 Les autorités peuvent communiquer spontanément des données personnelles dans le cadre de l'information au public, en vertu de la loi sur l'information, à condition que la communication réponde à un intérêt public ou privé prévalant sur celui de la personne concernée." Les conditions énumérées à l'art. 15 al. 1 LPrD ne sont pas exhaustives; il suffit que l'une de ces conditions soit réalisée pour que la communication soit permise (cf. exposé des motifs et projet de loi [EMPL], BGC législature 2007-2012, Conseil d'Etat, Tome I, p. 155 s.). b) En l'espèce, si elle reconnaît que le rapport d'enquête litigieux contient des données personnelles concernant le recourant, l'autorité intimée leur dénie tout caractère sensible, comme la cour de céans l'a retenu dans l'arrêt GE.2022.0019 (cf. consid. 9b). Les données qui nécessitent une protection accrue selon la LPrD sont en effet celles qui se rapportent à la vie privée d'une personne (cf. EMPL, op. cit., p. 147), ce qui exclut donc les mandats publics, qui, de par leur nature, font l'objet d'une certaine publicité. Cela étant, que les données personnelles concernant le recourant contenues dans le rapport d'enquête soient qualifiées de sensibles ou non, leur transmission ne peut intervenir qu'aux conditions de l'art. 15 al. 1 LPrD et plus particulièrement de l'art. 15 al. 1 let. c LPrD, qui est la seule hypothèse prévue pouvant entrer en considération dans le cas particulier. Conformément à cette disposition, il convient de procéder à une pesée des intérêts en présence et comparer l'intérêt de la société B.\_\_\_\_\_ à l'accès au rapport demandé à celui du recourant à ce que ce document ou à tout le moins les données personnelles qu'il comporte ne soient pas

transmis. L'enquête mise en oeuvre à la demande de l'autorité intimée fait suite à deux dénonciations, notamment celle déposée par la société B.\_\_\_\_\_, qui reprochait pour l'essentiel au recourant d'être intervenu dans des affaires alors qu'il se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts. Quoi qu'en dise le recourant, celle-ci a incontestablement un intérêt légitime à connaître les résultats de cette enquête, notamment sur les faits qu'elle a dénoncés, et à savoir si la Municipalité de \*\*\*\*\* était régulièrement constituée dans les procédures auxquelles elle était partie et si les règles en matière de récusation ont été respectées à ces occasions. Elle a également un intérêt à ce que le nom du recourant ne soit pas anonymisé, ce qui n'aurait de toute manière pas de sens dans la mesure où celui-ci resterait identifiable. De son côté, le recourant ne fait pas expressément état dans ses écritures d'un intérêt privé à ce que le rapport d'enquête demeure confidentiel. On comprend néanmoins qu'il s'oppose à la diffusion de ce rapport, car il ne lui est pas favorable et l'accuse d'un certain nombre de faits qu'il conteste. Il est douteux qu'un tel intérêt soit digne de protection. Quoi qu'il en soit, dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, il convient de retenir comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt GE.2022.0019 (cf. consid. 9b) que celui de la société B.\_\_\_\_\_ à la communication du rapport d'enquête l'emporte sur celui du recourant à ce que les agissements retenus à son encontre soient tenus secrets, ce d'autant plus que ceux-ci s'inscrivent dans le cadre de son activité de syndic, qui revêt un caractère public et doit faire l'objet d'une certaine publicité. On relèvera encore que, contrairement à ce que le recourant affirme dans ses écritures, la procédure prévue à l'art. 16 al. 4 et 5 LInfo a bien été respectée par l'autorité intimée. L'intéressé a en effet été invité à titre personnel à se déterminer sur la requête de la société B.\_\_\_\_\_ (cf. art. 28 LPrD). Il a fait usage de cette possibilité, en s'opposant à la communication du rapport d'enquête visé. L'autorité intimée a écarté cette opposition dans la décision attaquée, en précisant que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours soit auprès du préposé à la protection des données et au droit à l'information, soit au Tribunal cantonal (cf. art. 31 al. 1 LPrD). Le grief tiré de la violation de l'art. 15 LPrD s'avère mal fondé.

#### **E. 10**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'arrêt sera rendu sans frais, la procédure en matière de LInfo étant gratuite (cf. art. 27 al. 1 LInfo). La société B.\_\_\_\_\_ et la Commune de \*\*\*\*\*, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un avocat, ont droit chacune à des dépens, qui seront mis à la charge du recourant, qui succombe (cf. art. 55 al. 1 LPA-VD). Compte tenu du travail effectué, ceux-ci seront fixés respectivement à 1'000 fr. et 500 fr. (cf. art. 11 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; BLV 173.36.5.1]).

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