

VD_OMNI GE.2022.0282 vom 12. Juli 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2022.0282

FR: VD_OMNI GE.2022.0282 du 12 juillet 2023

IT: VD_OMNI GE.2022.0282 del 12 luglio 2023

Regeste

A. _____/Municipalité de Buchillon | Recours contre une décision en matière de LInfo. Recours tardif en tant que le recourant conteste une première décision contre laquelle il a adressé une demande de reconsidération, dans la mesure où la décision attaquée ne fait que confirmer cette première décision. Pour le surplus, les griefs du recourant sont mal fondés. Recours rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 41 de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.1), 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 dans la loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21) 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 d'office par les autorités (art. 1 al. 2 let. a LInfo) et de l'information transmise sur demande (art. 1 al. 2 let. b LInfo). Cette loi s'applique, entre autres, aux autorités communales et à leurs administrations, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles (cf. art. 2 let. e LInfo). S'agissant des informations transmises sur demande, l'art. 8 LInfo pose 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). Lorsque – comme en l'espèce – la demande porte sur l'activité de l'administration communale, l'art. 26 al. 1 LInfo dispose que les autorités communales statuent sur les demandes concernant leurs activités. Selon l'art. 27 al. 1 LInfo, le Tribunal cantonal est compétent, pour connaître des recours contre les décisions qu'elles rendent dans ce cadre, la procédure devant être rapide, simple et gratuite. En vertu de l'alinéa 3 de cette même disposition, la procédure est pour le surplus régie par la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours s'exerce dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo). b) En l'occurrence, le recours est dirigé exclusivement contre la décision du 6 décembre 2022 et non contre la décision du 8 novembre 2022 par laquelle la municipalité a donné, partiellement, suite à la demande d'information présentée par le recourant le 14 octobre 2022.

E. 2

Le recourant sollicite au titre de mesures d'instruction la production en mains du tribunal de céans de l'ensemble des procès-verbaux complets des séances de la municipalité des 18 octobre 2021, 31 janvier et 26 septembre 2022, des listes des sujets traités lors de ces

séances non caviardées, ainsi que des explications sur le mode d'organisation des séances de la municipalité et des documents usuellement élaborés pour ces séances. a) Le droit d'être entendu est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Il comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (ATF 143 V 71 consid. 4.1; 142 II 218 consid. 2.3). Par ailleurs, la garantie constitutionnelle n'empêche pas le juge de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, il a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 141 I 60 consid. 3.3; 140 I 285 consid. 6.3.1). b) En l'espèce, le tribunal s'estime suffisamment renseigné par le dossier et les écritures. Les documents et renseignements requis par le recourant se confondent au demeurant avec sa demande au fond. La demande d'instruction complémentaire est donc rejetée.

E. 3

Le recourant conclut en premier lieu à ce qu'il soit constaté que ses demandes fondées sur la LInfo par courriel sont conformes à cette législation et que le refus de la municipalité de communiquer de la sorte est arbitraire. Dans sa décision du 8 novembre 2022, la municipalité a exigé que les demandes d'information fondées sur la LInfo lui soient adressées dorénavant exclusivement par courrier postal en se fondant sur l'art. 27a LPA-VD et en précisant qu'elle n'autorisait pas l'usage du canal de communication électronique pour des demandes officielles. La décision contestée rappelle cette disposition, et précise que l'art. 10 al. 2 LInfo permet à l'autorité d'exiger que les demandes d'information soient formulées par écrit. a) Selon l'art. 3 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), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). 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 (CDAP 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 (CDAP AC.2023.0133 du 31 janvier 2023 consid. 2a/aa; PS.2021.0094 du 26 juillet 2022 consid. 2b/aa et les arrêts cités; voir également Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, Procédure administrative vaudoise, LPA-VD annotée, 2^{ème} éd., Bâle 2021, rem. 7 ad art. 3). b) Le réexamen ou la reconsidération d'une décision est régi par l'art. 64 LPA-VD, dont la teneur est la suivante: " 1 Une partie peut demander à l'autorité de réexaminer sa décision. 2 L'autorité entre en matière sur la demande: a. si l'état de fait à la base de la décision s'est modifié dans une mesure notable depuis lors, ou b. si le requérant invoque des faits ou des moyens de preuve importants qu'il ne pouvait pas

connaître lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque, ou c. si la première décision a été influencée par un crime ou un délit." Lorsque l'autorité saisie d'une demande de réexamen refuse d'entrer en matière, un recours ne peut porter que sur le bien-fondé de ce refus. En revanche, lorsque l'autorité entre en matière et, après réexamen, rend une nouvelle décision au fond, ce nouveau prononcé peut faire l'objet d'un recours pour des motifs de fond, au même titre que la décision initiale (ATF 113 Ia 146 consid. 3c; TF 2C_529/2021 du 23 novembre 2021 consid. 4.2; 2C_684/2017 du 15 août 2017 consid. 3). Si l'autorité se borne à confirmer une décision antérieure sans réexaminer la situation, sa (nouvelle) «décision» n'ouvre pas un nouveau délai de recours sur le fond (Bovay/Blanchard/Grisel Rapin, op. cit., rem. 4.5.2 ad art. 64 et les arrêts cités). c) En l'espèce, la décision du 8 novembre 2022 a été notifiée au recourant le jour même et celui-ci en a accusé réception le 9 novembre 2022. Cette décision, par laquelle la municipalité est, partiellement, entrée en matière sur la demande d'information du recourant du 14 octobre 2022, comporte l'indication des voies de recours au tribunal de céans. Le recourant n'a toutefois pas recouru contre cette décision dans le délai légal échéant le 9 décembre 2022 mais il a déposé, dans ce délai, une demande de reconsidération auprès de la municipalité, qui est datée du 22 novembre 2022. Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, le recourant est aguerri aux procédures dans le domaine de la LInfo de sorte qu'il faut en conclure qu'il a délibérément choisi de s'adresser à la municipalité pour qu'elle réexamine sa décision (cf. 64 LPA-VD) plutôt que de recourir contre la décision précitée du 8 novembre 2022 devant le tribunal de céans (cf. art. 92 ss LPA-VD). C'est par conséquent à juste titre que la municipalité n'a pas transmis d'office la demande du 22 novembre 2022 au tribunal de céans comme objet de sa compétence en vertu de l'art. 7 al. 1 LPA-VD (qui dispose que l'autorité qui s'estime incompétente transmet la cause sans délai à l'autorité qu'elle juge compétente) mais a traité celle-ci comme une demande de reconsidération, ce qui est bien le sens de sa demande du 22 novembre 2022. d) Lorsque l'autorité saisie d'une demande de reconsidération refuse d'entrer en matière sur celle-ci, un recours ne peut porter que sur le bien-fondé de ce refus. En revanche, lorsque l'autorité entre en matière et, après réexamen, rend une nouvelle décision au fond, ce nouveau prononcé peut faire l'objet d'un recours pour des motifs de fond, au même titre que la décision initiale. En l'occurrence, dans la mesure où la décision du 6 décembre 2022 ne fait que rappeler le contenu de la précédente décision du 8 novembre 2022 relative aux exigences de forme des demandes LInfo, elle n'ouvre pas un nouveau délai de recours pour contester la précédente décision sur ce point. Son recours est partant irrecevable dans cette mesure. e) Le recourant entend toutefois remettre en question cette décision en sollicitant une décision constatatoire de la part du tribunal. Une décision en constatation de droit (au sens de l'art. 3 al. 1 let. b LPA-VD) ne peut être rendue que si une décision formatrice, c'est-à-dire constitutive de droits et obligations, au sens de l'art. 3 al. 1 let. a ou let. c LPA-VD, ne peut pas l'être (art. 3 al. 3 LPA-VD). Ainsi, l'intérêt à une décision en constatation n'est-il pas donné lorsque le requérant peut protéger ses intérêts par une autre voie, sans préjudice, ou aurait pu les protéger en déposant un recours en temps utile (CDAP GE.2018.0166 du 4 février 2019 consid. 2b/bb et les références; GE.2018.0120 du 18 octobre 2018 consid. 2c et les références). Vu que la décision du 8 novembre 2022 a tranché de manière définitive cette question, il s'ensuit que le recourant, en tant qu'il demande au tribunal de constater que les demandes LInfo ne sont soumises à aucune exigence de forme et que le refus de la municipalité de traiter les demandes officielles qui ne lui sont pas transmises par courrier postal serait arbitraire, est irrecevable.

E. 4

Dans sa seconde conclusion, le recourant met en doute la clarté des listes des objets traités qui lui ont été remises. Il estime que celles-ci ne respecteraient pas les exigences de la LInfo. La municipalité a répondu à cet égard, dans sa décision attaquée du 6 décembre 2022, que les listes ad hoc transmises au recourant étaient suffisamment claires et qu'il n'y avait pas d'autres documents qui puissent lui être transmis sans porter atteinte à des informations non publiques ou confidentielles. a) Le droit d'accès institué à l'art. 8 al. 1 LInfo n'est pas absolu. Le chapitre IV de cette loi (art. 15 à 17 LInfo) fixe les limites suivantes à l'accessibilité des renseignements, informations et documents officiels, limites expressément réservées par l'art. 8 al. 2 LInfo : " Art. 15 Autres lois applicables 1 Les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels sont réservées, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur. Art. 16 Intérêts prépondérants 1 Les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas publier ou transmettre des informations, de le faire partiellement ou différer cette publication ou transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent. 2 Des intérêts publics prépondérants sont en cause lorsque : a. 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; b. une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics; c. le travail occasionné serait manifestement disproportionné; d. les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible. 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. " Au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo (intérêt privé prépondérant à la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée), sont notamment des données personnelles les noms et adresses d'individus (cf. ég. art. 4 al. 1 ch. 1 et ch. 7 de la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles [LPrD; BLV 172.65]). b) En l'espèce, la production des listes ad hoc fait droit à la requête du recourant, ce qui équivaut aux ordres du jour des séances précitées. La municipalité était fondée à caviarder toutes les données personnelles figurant sur ces listes, soit les noms des personnes et les numéros de parcelle en vertu de l'art. 16 al. 3 LInfo. On ne voit pas quels autres éléments auraient dû figurer sur les listes litigieuses et le recourant ne l'explique pas. Sur ce point, pour autant qu'il soit recevable, ce grief est mal fondé.

E. 5

Dans ses conclusions suivantes, le recourant sollicite en substance la transmission des procès-verbaux " décisionnels " des séances de la municipalité des 18 octobre 2021, 31 janvier et 26 septembre 2022. a) Il ressort de la décision du 8 novembre 2022 que la municipalité a refusé de transmettre les procès-verbaux des séances précitées en se

prévalant de l'art. 64 al. 2 LC, qui interdit la communication des procès-verbaux des séances de la municipalité à des tiers, sauf en cas de demande de l'autorité de surveillance ou d'une autorité judiciaire. A l'appui de sa demande de reconsidération du 22 novembre 2022, le recourant a demandé à la municipalité qu'elle " reconsidère " sa position sur ce point en répétant qu'il souhaitait obtenir les procès-verbaux " décisionnels " des séances précitées. Il précisait qu'à son avis de tels documents existaient ou pouvaient facilement être élaborés et qu'une fois caviardés, de tels documents étaient soumis au principe de la publicité en vertu de la LInfo. La municipalité a répondu dans sa décision querellée qu'il n'existait pas de procès-verbaux " décisionnels " mais uniquement des procès-verbaux " globaux " des séances municipales; elle a confirmé son refus de communiquer lesdits-procès-verbaux au recourant en se prévalant de l'art. 64 al. 2 LC. b) A propos des procès-verbaux " décisionnels " auxquels se réfère le recourant, celui-ci fait sans doute référence à l'arrêt GE.2022.0180 du 11 novembre 2022 (consid. 4b). Dans cette affaire, le tribunal avait notamment retenu ce qui suit: "[...] 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." La situation présente apparaît similaire à cette affaire en ce sens que, la municipalité a bien expliqué qu'il n'existait pas de tels procès-verbaux " décisionnels ", mais qu'elle a tout de même transmis au recourant une liste des objets traités lors des séances litigieuses, ces listes étant dûment caviardées. Pour le surplus, elle se référait à l'art. 64 al. 2 LC. Quoi qu'il en soit, si le recourant entendait contester le refus de la municipalité de lui transmettre d'autres informations sous la forme de procès-verbaux " décisionnels ", il lui incombait de contester le refus signifié par la municipalité le 8 novembre 2022 devant le tribunal de céans, ce qu'il n'a pas fait. Dès lors que la décision du 6 décembre 2022 ne fait que rappeler le contenu de la précédente décision du 8 novembre 2022, elle n'ouvre pas un nouveau délai de recours pour contester le refus de la municipalité de transmettre les procès-verbaux litigieux. Or la décision du 8 novembre 2022 refusant la communication de ces documents était en force à la date du dépôt du recours. Il s'ensuit que le recours, en tant qu'il porte sur le refus de la municipalité de transmettre les procès-verbaux (ou un extrait de ceux-ci) des séances municipales des 18 octobre 2021, 31 janvier et 26 septembre 2022, est tardif et par conséquent irrecevable.

E. 6

Enfin, le recourant semble encore mettre en doute le respect de la LInfo, dès lors que les extraits des décisions municipales rendues publiques ne justifient pas que l'entier des décisions municipales échappent à la transparence dans le cas de sa demande spécifique (conclusion 4). Cette conclusion est difficilement compréhensible, mais on en infère que le recourant entend à nouveau connaître le détail de l'ensemble des décisions prises lors des

trois séances précitées de la municipalité. Or force est de constater que le recourant a bien reçu ces informations, sous la forme de listes ad hoc des objets traités. Ce grief est en conséquence irrecevable.

E. 7

Il ressort de ce qui précède que le recours, mal fondé, est rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Conformément à l'art. 27 al. 1 LInfo, la procédure est gratuite. Il ne sera pas prélevé de frais de procédure. Cette gratuité ne s'étend pas aux dépens (cf. GE.2018.0232 du 14 août 2019). Succombant, le recourant versera une indemnité à titre de dépens à l'autorité intimée, qui a procédé avec l'assistance d'un avocat dans le cadre d'un double échange d'écritures (art. 55, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative TFJFA; BLV 173.36.5.1]).

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