

VD_OMNI GE.2024.0003 vom 24. Mai 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-05-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0003

FR: VD_OMNI GE.2024.0003 du 24 mai 2024

IT: VD_OMNI GE.2024.0003 del 24 maggio 2024

Regeste

A. _____ à Y. _____/Municipalité de Champagne | Refus par une municipalité de donner suite à une de mande de production de documents au motif que la commune serait dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles (art. 2 al. 1 let. 2 LInfo), ce qui implique que la LInfo ne serait pas applicable. Raisonement fondé sur le fait que la production des mêmes documents par les mêmes personnes a été requise dans le cadre d'une procédure de recours contre l'octroi d'un permis de construire. Constat que les documents dont la production est requise n'ont, selon l'autorité intimée elle-même, aucun lien avec cette procédure de recours. Admission du recours et renvoi de la cause à la municipalité pour qu'elle examine la demande au regard de la LInfo.

Erwägungen

E. 1

a) La communication de la décision attaquée aux intéressés déclenche le délai de recours de 30 jours prévu par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; PLV 173.36). En l'occurrence, la décision attaquée a été reçue par le conseil des recourants le 17 novembre 2023; le délai de recours de trente jours, qui échoit normalement de ce fait le 17 décembre 2023, soit un dimanche, se trouvait ainsi reporté au lendemain; cependant, le 18 décembre marquant le début des fêtes de Noël, courant du 18 décembre au 2 janvier de l'année suivante inclusivement (art. 96 LPA-VD), le recours formé le 3 janvier 2024 a ainsi été formé en temps utile. b) Par ailleurs, les recourants, dont la demande d'information a été écartée, ont un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit modifiée; ils disposent ainsi de la légitimation à recourir (art. 75 LPA-VD). c) Le pourvoi étant ainsi recevable, il y a lieu de l'examiner au fond.

E. 2

Il convient au préalable d'indiquer, dans les grandes lignes, le cadre légal pertinent. a) La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1er al. 1 LInfo). Elle fixe les principes, les règles et les procédures liées à l'information du public et des médias sur l'activité des autorités, notamment l'information remise à la demande des particuliers (art. 1er al. 2 let. b LInfo). Aux termes de l'art. 2 al.1 LInfo, cette loi s'applique au Grand Conseil (let. a), au Conseil d'Etat et à son administration (let. b), à l'ordre judiciaire et à son administration (let. c), aux autorités communales et à leurs administrations (let. d); elle ne s'étend pas aux fonctions jurisprudentielles exercées par les autorités visées aux let. b, c et d. Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi sont par principe accessibles au public. Par document officiel, on entend tout document achevé, quelque soit son support, qui est élaboré et détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel (art. 9

al. 1 LInfo); les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité conllégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit à l'information (art. 9 al. 2 LInfo). b) La LInfo exclut en particulier de son champ d'application l'exercice de fonctions juridictionnelles par les tribunaux ainsi que par les autorités communales et leur administration (art. 2 let. c et e LInfo). La LInfo n'est donc pas applicable à la procédure de recours administratif (art. 73 ss LPA-VD) ni à celle de recours de droit administratif devant le Tribunal cantonal (art. 92 ss LPA-VD). Selon l'art. 35 al. 2 LPA-VD, la LInfo n'est pas applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure. L'exposé des motifs et projet de loi du Conseil d'Etat relatif à cet article expose ce qui suit: " Cette disposition formalise également les règles usuelles en matière de consultation de dossier. A noter que le projet exclut expressément l'application de la loi sur l'information, qui s'applique à la fourniture de renseignements par l'autorité uniquement hors de toute procédure " (BGC, octobre 2008, n°81 p. 27). L'art. 15 LInfo réserve également les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels. En réglant au sein de la LPA-VD la délimitation du champ d'application de la LInfo à raison de la matière pour les procédures non contentieuses, le législateur a visé les procédures régies par la LPA-VD. L'art. 35 al. 2 LPA-VD est une réduction du champ d'application de la LInfo, au-delà de ce que l'art. 2 LInfo prévoit déjà. Comme la procédure juridictionnelle est exclue du champ d'application de la LInfo par l'art. 2 LInfo, l'art. 35 al. 2 LPA-VD s'applique à la procédure administrative de première instance (CDAP GE.2020.0058 du 21 octobre 2020 consid. 3b; GE.2019.0005 du 24 janvier 2020 consid. 3a; GE.2010.0048 du 7 septembre 2010 consid. 2c). L'art. 35 al. 2 LPA-VD limite cependant l'inapplicabilité de la LInfo aux procédures administratives en cours (voir à ce propos CDAP, arrêt du 28 octobre 2022, GE.2022.0038). c) Ce dernier arrêt procède encore à une comparaison avec les solutions découlant du droit fédéral (plus précisément de l'art. 3 al. 1 de la loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration; LTrans; RS152.3); il évoque en outre les solutions dégagées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, rendues en application des dispositions d'une convention intercantonale similaires à celles de l'art. 2 let. b, c et e LInfo (ATF 147 I 47), et admet que ces solutions peuvent être reprises en droit vaudois. En substance, le Tribunal fédéral estime qu'il convient de donner une interprétation restrictive des dispositions excluant l'application des législations sur l'information en lien avec des procédures administratives, civiles ou pénales en cours. L'ATF 147 I 47 s'exprime à ce propos ainsi: "... Il faut au contraire distinguer, comme le fait le Préposé fédéral, d'une part, entre les documents élaborés en dehors d'une procédure judiciaire (et pas non plus explicitement en vue d'une telle procédure) et, d'autre part, les documents qui ont été ordonnés expressément dans le cadre d'une procédure judiciaire (par exemple un échange d'écritures ou une expertise mise en oeuvre par les autorités judiciaires). C'est seulement pour ces derniers que le principe de la transparence ne s'applique pas; les autres documents demeurent accessibles en vertu du principe de la transparence. D'ailleurs, selon la pratique du PFPDT, "il n'est pas possible d'exclure l'application de la LTrans lorsque, dans le cadre de la procédure pendante, les documents en question constituent uniquement des moyens de preuve et ne sont ni directement en relation avec la décision attaquée, ni étroitement liés à l'objet du litige; admettre l'application de l'art. 3 al. 1 let. a LTrans dans un tel cas équivaldrait à permettre (...) de contourner sciemment le but de la loi sur la transparence par la simple production des documents demandés dans une procédure quelconque avec laquelle ils n'entretiennent qu'un lien lâche" (recommandation du PFPDT du 2 décembre 2019 ch. 15). Les termes

"ayant trait" (art. 69 al. 2 CPDT-JUNE) et "concernant" (art. 3 let. a LTrans) se comprennent ainsi comme visant des documents qui concernent précisément la procédure au sens strict (actes qui émanent des autorités judiciaires ou de poursuite ou qui ont été ordonnés par elles) et non ceux qui peuvent se trouver dans le dossier de procédure au sens large.

E. 3

a) Il faut tout d'abord relever que la décision attaquée a pour objet de constater que la LInfo n'est pas applicable à la demande d'information déposée par les recourants. Pour le surplus, elle ne se prononce en rien sur une éventuelle pesée d'intérêts à laquelle l'autorité doit procéder lorsqu'elle transmet des informations susceptibles de toucher des intérêts prépondérants de tiers (invoqués, comme on l'a vu, par le collectif des médecins opposants). Autrement dit, l'autorité de céans doit se limiter à vérifier le bien fondé ou non du refus de l'autorité intimée d'appliquer la LInfo; au cas où ce refus s'avererait injustifié, force serait à l'autorité de céans de renvoyer le dossier à la Municipalité intimée pour qu'elle procède aux pesées d'intérêts nécessaires avant de délivrer l'information sollicitée (pesée d'intérêts à laquelle l'autorité de céans ne saurait procéder en première instance). b) Ainsi, le débat concerne en l'occurrence le point de savoir dans quelle mesure le fait qu'une procédure (administrative ou de juridiction administrative) soit ouverte est de nature à bloquer l'application de la LInfo.

E. 4

a) A cet égard, il convient de se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral citée plus haut, que la CDAP a retenu comme transposable en droit vaudois (ATF 147 I 47 ; CDAP, GE.2022.0038, consid. 2). Selon ces précédents, il convient de retenir une application restrictive des dispositions excluant l'application de la LInfo. Il y a donc lieu de distinguer entre les documents établis dans le cadre de la procédure en cours (par exemple une expertise ordonnée par l'autorité d'instruction) et les documents créés sans lien avec cette procédure, même s'ils ont été versés au dossier de celle-ci. Cette seconde catégorie de documents, lorsque l'autorité requise les détient, reste ainsi soumise à la LInfo. b) Dans le cas d'espèce, la convention conclue avec le collectif de médecins par la Municipalité intimée ne présente, selon cette dernière, aucun lien avec la procédure de recours dirigée contre le permis de construire un collège provisoire sur le territoire de la Commune de Champagne; cette convention concerne en effet la réaffectation du collège existant en un pôle santé. Au demeurant, cette absence de rapport est soulignée par la Municipalité elle-même et les recourants en ont pris acte. Tout indique ainsi que la convention sollicitée constitue bien un document qui, non seulement n'est pas présent physiquement au dossier de la cause AC.2023.0214, mais qui ne présente par ailleurs, de l'aveu de la Municipalité elle-même, aucun rapport avec cette procédure. On ne voit dès lors pas que les art. 2 al.1 LInfo ou 35 LPA-VD fassent obstacle à l'application de la LInfo à la demande des recourants. c) De même, la transformation du collège existant a fait l'objet d'une décision de permis de construire en date du 8 septembre 2022. Rien n'indique que ce second permis de construire ait lui-même fait l'objet d'un pourvoi ; ainsi, à supposer que la convention ici en cause ait été établie en lien avec la procédure de permis de construire nécessaire pour la transformation du collège existant, force serait de constater que la procédure administrative engagée à cet effet est close, de sorte que là aussi, il n'y a pas d'obstacle à l'application de la LInfo de ce fait. d) On notera enfin que le fait qu'une autorité conclut une convention avec des tiers privés ne permet pas de considérer que le document en question n'a pas de

caractère officiel et qu'il échappe de ce fait à la LInfo (dans ce sens, CDAP, arrêt du 29 juillet 2022, GE.2021.0070, relatif à des contrats de prestation conclus entre le Département de la santé et de l'action sociale et des établissements médicaux privés). Enfin, il n'y a pas lieu de s'arrêter à l'avis du préposé au droit à l'information du 24 octobre 2023. En effet, ce dernier a sans doute suggéré à la Municipalité de Champagne de retenir l'inapplicabilité de la LInfo; il n'était toutefois pas en possession de l'ensemble des documents et pièces nécessaires pour trancher cette question en pleine connaissance de cause.

E. 5

Il découle des considérations qui précèdent que c'est à tort que la Municipalité intimée a retenu que la LInfo n'était pas applicable aux documents sollicités; cela étant, il convient de lui renvoyer le dossier de la cause pour qu'elle examine dans quelle mesure il lui est possible de transmettre ce document aux recourants en tout ou partie, après avoir pris en considération les intérêts des opposants à la non-divulgence de certaines données. Le présent arrêt doit en outre être rendu sans frais (art. 27 al. 1 LInfo). Les recourants, qui l'emportent avec le concours d'un mandataire professionnel, ont par ailleurs droit à des dépens (art. 55 LPA-VD).

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