

VD_OMNI GE.2024.0168 vom 21. März 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-03-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2024.0168

FR: VD_OMNI GE.2024.0168 du 21 mars 2025

IT: VD_OMNI GE.2024.0168 del 21 marzo 2025

Regeste

A. _____, B. _____/Municipalité de Perroy, C. _____ | Demande d'accès à un dossier de police de construction. Seules deux plages horaires de trois heures chacune, à une semaine d'intervalle, sont proposées par la municipalité aux recourants, qui ne sont pas disponibles à ces dates, pour le consulter, à défaut de quoi il serait considéré qu'ils renoncent à leur demande. De telles restrictions ne sont pas justifiées et doivent être annulées. L'autorité intimée ne pouvait par ailleurs pas exiger des intéressés une avance de frais, faute de "circonstances spéciales" au sens de l'art. 47 al. 1 LPA-VD. Elle ne pouvait pas non plus leur interdire de faire des copies, qui est un usage privé couvert par l'art. 19 al. 1 LDA. Recours admis. Recours au TF rejeté dans la mesure de sa recevabilité (arrêt 1C_230/2025 du 27.10.2025).

Erwägungen

E. 1

Les décisions des autorités communales sur les demandes fondées sur la LInfo concernant leurs activités, comme en l'occurrence, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 27 al. 1 LInfo). Le recours a par ailleurs été interjeté dans le délai de trente jours de l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD), applicable par renvoi de l'art. 27 al. 3 LInfo. Il satisfait en outre aux exigences formelles de l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants contestent les conditions auxquelles l'autorité intimée a subordonné l'accès au dossier de police des constructions demandé. Ils lui reprochent tout d'abord de leur avoir imposé des dates et horaires de consultation. a) Aux termes de l'art. 13 LInfo, la consultation des documents officiels s'exerce sur place ou par l'obtention d'une copie. L'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) donne les précisions suivantes sur ces modalités (cf. BGC septembre-octobre 2002, p. 2652): "Les autorités doivent [...] évaluer pour chaque demande de consultation laquelle des deux solutions alternatives leur permet d'y consacrer une charge de travail appropriée. Une consultation sur place se justifie par exemple en fonction de la nature et du volume du document. Les autorités qui proposent une consultation sur place doivent dès lors organiser des conditions de consultation convenables, comme par exemple la mise à disposition d'un local au sein du service concerné. Lors de telles consultations sur place, les autorités s'organisent comme elles l'entendent." Il en résulte que c'est à l'administration qu'il appartient de décider comment elle organise la consultation et sous quelle forme (cf. arrêt GE.2019.0162 du 3 juin 2020 consid. 4a). La personne requérante n'a en particulier pas le droit de choisir entre la consultation sur place et la délivrance d'une copie (contrairement à ce que l'art. 6 al. 2 de loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration

[LTrans; RS 152.3] prévoit par exemple). b) En l'espèce, l'autorité intimée n'a laissé aux recourants le choix qu'entre deux plages horaires de trois heures chacune, les 23 avril et 30 avril 2024 de 8h00 à 11h00, pour consulter le dossier de police des constructions demandé, leur précisant qu'à défaut, il serait considéré qu'ils renoncent à leur demande. Les intéressés, qui n'étaient pas disponibles à ces dates, critiquent ce procédé, qui ne reposerait selon eux sur aucune base légale. Dans sa réponse, l'autorité intimée relève qu'il appartenait à ces derniers de prendre les mesures nécessaires pour se libérer ou se faire représenter et qu'ils n'avaient quoi qu'il en soit pas fait valoir un motif suffisant pour justifier leur absence aux dates fixées. L'administration est certes libre dans l'organisation et la mise en place des consultations "sur place", comme on l'a déjà indiqué. Elle ne peut toutefois pas prévoir des modalités telles que l'accès au document officiel demandé serait rendu trop difficile, voire impossible (cf., dans ce sens, message du Conseil fédéral du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, FF 2003 1807 ss, spéc. p. 1845, qui mentionne l'exemple des horaires de consultation). Cela irait sinon à l'encontre du but de la LInfo, qui est de garantir la transparence des activités des autorités (cf. art. 1 al. 1 LInfo). Dans le cas particulier, si on comprend que, pour des questions d'organisation, l'autorité intimée ne voulait pas que les recourants se présentent au greffe municipal sans prendre rendez-vous au préalable, on ne voit en revanche pas pour quel motif la consultation devait absolument avoir lieu le 23 avril ou le 30 avril 2024 et ne pouvait pas être reportée à une date convenant aux intéressés, cela d'autant moins qu'elle a mis pour sa part près de deux ans pour statuer. L'autorité intimée ne l'explique pas dans ses écritures, se limitant à relever que les recourants n'avaient qu'à prendre les mesures nécessaires pour se libérer ou se faire remplacer. Faute d'être justifiées, les restrictions litigieuses ne peuvent dès lors être maintenues (cf., dans ce sens, arrêts GE.2024.0173 et GE.2024.0174 du 6 février 2025 consid. 2 rendus dans des causes parallèles). Le recours doit être admis sur ce point et les chiffres 2 et 4 let. a du dispositif de la décision attaquée annulés.

E. 3

Les recourants contestent également le bien-fondé de l'avance de frais de 120 fr. requise, rappelant qu'un émolument ne peut être perçu en matière de LInfo que si la réponse à la demande nécessite un travail important. a) En procédure administrative, les frais sont en principe mis à la charge de la partie qui requiert ou provoque la décision de l'autorité (art. 48 LPA-VD). Aux termes de l'art. 47 al. 1 LPA-VD, l'autorité ne peut demander une avance de frais que dans les cas prévus à l'art. 29 al. 6 LPA-VD, à savoir pour la mise en oeuvre de moyens de preuve dont l'administration est demandée par une partie, ou lorsque des circonstances particulières le justifient. L'EMPL mentionne qu'une avance de frais pourrait notamment être envisagée pour certaines prestations de l'Etat octroyées en grand nombre et sur requête, afin d'éviter de trop grands problèmes de recouvrement (cf. BGC mai 2008 p. 398). Selon l'art. 11 LInfo, l'information transmise sur demande par les autorités ainsi que la consultation de dossiers sont en principe gratuites (al. 1); l'autorité qui répond à la demande peut néanmoins percevoir un émolument lorsque la réponse à la demande nécessite un travail important (al. 2 let. a), en cas de demandes répétitives (al. 2 let. b) ou lorsqu'une copie est demandée (al. 2 let. c). S'agissant du premier cas d'exception, l'art. 17 al. 1 du règlement d'application du 25 septembre 2003 de la LInfo (RLInfo; BLV 170.21.1) précise que, lorsque la réponse à la demande nécessite un travail dépassant une heure, un émolument de 40 fr. par heure est perçu pour tout ce qui dépasse cette durée, jusqu'à et y compris quatre heures, et qu'au-delà, l'émolument s'élève à 60 fr. par heure. b) En l'espèce, on ne se trouve pas dans un cas d'application de l'art. 29 al. 6 LPA-VD. On ne voit par

ailleurs pas quelles seraient les "circonstances particulières" au sens de l'art. 47 al. 1 LPA-VD, qui justifieraient la perception d'une avance de frais. L'autorité intimée n'en invoque du reste ni dans la décision attaquée, ni dans ses écritures. Elle ne pouvait dès lors pas requérir d'avance de frais (cf., dans ce sens, arrêt GE.2024.0174 précité consid. 3). Le recours doit être admis sur ce point également et le chiffre 4 let. b du dispositif de la décision attaquée annulé. S'agissant de l'émolument que l'autorité intimée envisage de prélever et qu'elle a annoncé dans la décision attaquée, il devra faire l'objet d'une nouvelle décision (cf. arrêt GE.2024.0174 précité consid. 3). C'est dans le cadre d'un recours contre cette décision que les recourants pourront contester le principe de la perception d'un émolument et se plaindre d'une violation de l'art. 11 LInfo. A ce stade, on relève néanmoins que, vu la nature de la demande qui porte sur l'accès à un dossier de police des constructions bien déterminé, on peine à discerner quel "important" travail de recherche impliquera le traitement de cette demande. L'autorité intimée semble d'ailleurs plutôt se référer au travail occasionné par l'ensemble des demandes des recourants.

E. 4

Les recourants contestent enfin l'interdiction qui leur a été faite d'obtenir ou de faire des copies, de quelque manière que ce soit (photographies y compris), des pièces du dossier de police des constructions demandé. a) Aux termes de l'art. 15 LInfo, 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. Cette dernière réserve vise la situation où les documents officiels sont protégés par le droit d'auteur. La loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA; RS 231.1) s'applique aux créations intellectuelles ou artistiques qui ont un caractère individuel (cf. art. 2 al. 1 LDA). Ces créations sont appelées "oeuvres" (cf. art. 1 et 2 al. 1 LDA). Entrent notamment dans cette catégorie les oeuvres à contenu scientifique ou technique, tels que les dessins, les plans ou les cartes, et les oeuvres d'architecture (cf. art. 2 al. 2 let. d et e LDA). La personne physique qui a créé l'oeuvre, soit son auteur (cf. art. 6 LDA), dispose d'un certain nombre de droits (cf. art. 9 ss LDA). Elle a en particulier le droit exclusif de décider si, quand et de quelle manière son oeuvre sera utilisée (cf. art. 10 al. 1 LDA). Une autorisation de sa part est ainsi nécessaire pour reproduire l'oeuvre, pour la mettre en circulation ou pour la diffuser (cf., dans ce sens, Mahon/Gonin, in Brunner/Mader (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, Berne 2008, N 56 ad art. 6 LTrans). L'art. 19 al. 1 LDA autorise toutefois l'utilisation d'une oeuvre sans en référer aux ayants droits pour un usage privé, par quoi on entend notamment toute utilisation à des fins personnelles ou dans un cercle de personnes étroitement liées, tels des parents ou des amis (cf. art. 19 al. 1 let. a LDA). On parle de "licence légale" (cf. Barrelet/Egloff, *Le nouveau droit d'auteur*, Commentaire de la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins, 4^{ème} éd., Berne 2021, N 1 ad art. 19). Cette autorisation n'est valable que pour des oeuvres qui ont été divulguées ou publiées (cf. Barrelet/Egloff, op. cit., N 9 ad art. 19). Selon l'art. 9 al. 3 LDA, une oeuvre est divulguée lorsqu'elle est rendue accessible pour la première fois, par l'auteur ou avec son consentement, à un grand nombre de personnes ne constituant pas un cercle de personnes étroitement liées au sens de l'art. 19 al. 1 let. a LDA. b) En l'espèce, s'il n'est pas contestable que les plans d'enquête sont protégés par le droit d'auteur (cf. ATF 125 III 328 consid. 4b; é.g. Barrelet/Egloff, op. cit., N 25 ad art. 2), il est douteux que cela soit le cas de tous les documents du dossier de police des constructions demandé. Quoiqu'il en soit, dans la mesure où la tierce intéressée, respectivement son architecte, ont donné librement accès à l'autorité intimée à ces documents lors du dépôt de la demande de permis de construire,

documents qui ensuite ont été mis à l'enquête publique (cf. art. 109 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions [LATC; BLV 700.11], il faut considérer qu'ils ont été divulgués au sens de l'art. 9 al. 3 LDA (cf., dans ce sens, Message LTrans, p. 1822). Leur utilisation pour un usage privé, notamment leur reproduction, est dès lors possible, même sans l'autorisation des ayants droit (cf. art. 19 al. 1 LDA; ég, dans ce sens, Mahon/Gonin, op. cit., N 59 ad art. 6 LTrans; TAF A-2564/2018 du 5 août 2020 consid. 11). Or, dans le cas particulier, rien ne permet de retenir que les recourants utiliseraient les éventuelles copies qu'ils feraient des documents du dossier de police des constructions demandé à des fins autres que personnelles. L'autorité intimée ne pouvait dès lors par leur interdire de faire des copies, qui est un usage privé couvert par l'art. 19 al. 1 LDA. Le recours doit être admis sur ce point aussi et le chiffre 3 du dispositif de la décision attaquée annulé (y compris la réserve faite au chiffre 1). Les recourants sont néanmoins rendus attentifs au fait que, s'ils souhaitent utiliser les éventuelles copies qu'ils feront du dossier demandé à des fins autres que personnelles, ils devront obtenir au préalable l'autorisation des ayants droits (cf. art. 10 al. 1 LDA).

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours et à l'annulation des chiffres 2, 3 (y compris la réserve faite au chiffre 1) et 4 du dispositif de la décision attaquée. Il appartiendra aux recourants de prendre contact avec le greffe municipal pour convenir d'un rendez-vous pour consulter les documents demandés. Il n'y a pas lieu de percevoir un émolument, la procédure judiciaire en la matière étant gratuite (cf. art. 21a LInfo). L'allocation de dépens n'entre pas en considération (cf. 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.