

# VD\_OMNI GE.2025.0026 vom 16. Juni 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-06-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2025.0026](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2025.0026)

FR: VD\_OMNI GE.2025.0026 du 16 juin 2025

IT: VD\_OMNI GE.2025.0026 del 16 giugno 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Municipalité de Vevey | Refus d'accès à la liste complète des documents relatifs au mandat d'un tiers pour le motif qu'il s'agit de documents internes. Le document concerné est un rapport qui ne peut être qualifié de document interne mais est susceptible de relever du droit d'accès de l'art. 8 LInfo, sous réserve de quelques éléments. Recours admis.

## Erwägungen

### E. 1

a) A teneur de l'art. 26 LInfo, les autorités communales statuent sur les demandes concernant leurs activités; elles le font par le biais de décisions. L'art. 27 LInfo prévoit, à son al. 1, que la procédure de recours devant le Tribunal cantonal est rapide, simple et gratuite. Quant à son al. 3, il prévoit que 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 présente loi, ainsi qu'aux recours contre dites décisions. Il en découle que les décisions des municipalités, rendues en application de l'art. 26 LInfo sont susceptibles de recours à la CDAP (art. 92 LPA-VD). b) Le recourant, destinataire de la décision lui refusant l'accès aux documents demandés, auquel il prétend avoir droit, a la qualité pour recourir (art. 75 al. 1 let. a de la LPA-VD). Le recours a de plus été formé dans le délai (art. 95 LPA-VD) et le respect des formes prescrites (art. 79 et 99 LPA-VD). Il y a partant lieu d'entrer en matière.

### E. 2

En substance, l'autorité intimée s'appuie sur les notions de " documents officiels ", par opposition à celles de " documents internes " pour fonder son refus: tous les documents que demande le recourant seraient, selon elle, à qualifier de " documents internes ". a) En vertu de l'art. 8 al. 1 LInfo, par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la LInfo sont accessibles au public. L'alinéa 2 de cette disposition réserve toutefois les cas décrits au chapitre IV. Par ailleurs, selon l'art. 9 al. 1 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. D'après l'alinéa 2 de cette disposition, 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. Cette disposition est complétée par l'art. 14 du règlement d'application de la LInfo du 24 septembre 2002 (RLInfo; BLV 170.21.1), qui définit comme étant 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. b) Selon l'exposé des motifs et projet de loi sur l'information (EMPL; Bulletin du Grand Conseil [BGC], septembre-octobre 2002, p. 2634

ss), un document doit remplir trois conditions cumulatives pour être considéré comme officiel au sens de l'art. 9 LInfo. En premier lieu, il doit être achevé. En second lieu, le document doit être détenu ou élaboré par une autorité, qu'elle en soit l'auteur ou non. Enfin, il doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2647; voir aussi CDAP GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2b; GE.2013.0019 du 27 mai 2013 consid. 2a). La structure de la loi suppose qu'il convient de distinguer les "documents officiels" qui sont "achevés" au sens de l'art. 9 al. 1 LInfo, susceptibles d'être communiqués sur demande, des documents (apparemment "officiels" également) dits "internes", exclus d'emblée du droit à l'information en vertu de l'art. 9 al. 2 LInfo (CDAP GE.2017.0001 du 22 mars 2017 consid. 3c et les références; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c et les références). Les documents internes sont exclus du principe de transparence car il s'agit de documents devant permettre la libre formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale et qui, de ce fait, doivent être soustraits à l'opinion publique. A cet égard, la LInfo s'inspire de la jurisprudence du Tribunal fédéral qui refuse expressément l'accès aux documents internes de l'administration (BGC, septembre-octobre 2002, p. 2649; ATF 115 V 297). Le Tribunal fédéral a ainsi défini les documents internes comme des documents informels, qui ne constituent pas des moyens de preuve pour l'étude d'un cas, mais qui servent à la formation interne de l'opinion de l'autorité et qui sont destinés à un usage purement interne à l'administration, tels des notes, avis personnels, projets, rapports, propositions, etc. (ATF 125 II 473 consid. 4a; 122 I 153 consid. 6a; 115 V 297) et sont de ce fait exclus du droit à la consultation du dossier en procédure administrative (notamment en procédure fédérale; voir art. 26 ss de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative; PA; RS 172.021). Cette définition recoupe celle de la LInfo en matière de document interne ou inachevé. Le Tribunal fédéral a également spécifié que les rapports et expertises établis de manière interne au sujet d'états de faits litigieux ne constituent pas des documents internes, leur consultation faisant partie du droit d'être entendu. On relève plus spécifiquement que la jurisprudence et la doctrine se sont abondamment exprimées sur la distinction entre les éléments qui doivent figurer au dossier et les documents internes qui n'y trouvent pas leur place, dans l'application de la PA. Pour la doctrine majoritaire, les documents internes échappent au champ d'application du droit de consulter le dossier, au sens de l'art. 26 PA; en d'autres termes l'autorité n'a pas à procéder à une pesée d'intérêts pour refuser aux parties l'accès à ces documents (voir à ce sujet Candrian/Papadopoulos/Ramelet, N74 – et 78 pour la doctrine minoritaire – ad art. 26 PA, in: Bellanger/Candrian/Hirsig-Vouilloz [édit.], Commentaire romand de la loi fédérale sur la procédure administrative; ci-après: CR PA; voir aussi Adrien Ramelet, Le droit de consulter le dossier en procédure administrative, pénale et civile, Berne 2021, N 71 ss). La même solution doit valoir dans le cadre de LInfo, l'art. 9 excluant en effet les documents internes du champ d'application du droit d'accès consacré à l'art. 8; il n'y a donc pas lieu, pour ce type de documents, de procéder à l'examen nécessaire au regard des art. 15 ss LInfo et notamment à la pesée d'intérêts prévue à l'art. 16. Il demeure que, selon cette jurisprudence rendue en application de la PA, la notion de document interne doit être définie restrictivement et de manière objective, sans égard à la qualification que pourrait lui donner l'autorité elle-même; en tous les cas, c'est ce qui ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, rendue en application de la PA (voire plus largement en procédure administrative cantonale et au regard de l'art. 29 Cst.). Cette notion se limite ainsi aux documents qui ne sont pas susceptibles de servir de fondement à la décision; les documents internes n'ont pas de caractère de preuve pour la décision à rendre et ne sont pas destinés à

motiver de manière externe la décision; autrement dit, ils ne fondent pas la décision, mais se bornent à la préparer. La jurisprudence a ainsi identifié comme internes un ensemble de documents à caractère purement préparatoire (des notes personnelles, des recherches préliminaires, des échanges informels, des propositions de décision, entre autres; sur ces différents points, voir CR PA – Candrian/Papadopoulos/ Ramelet, art. 26 N 75 ss). Ces auteurs ajoutent même, en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral au sujet des rapports et expertises internes établis par l'administration elle-même sur des questions de faits litigieux que ceux-ci ne constituent pas des " documents internes " échappant au droit à la consultation du dossier; il n'en va autrement que pour les rapports des services spécialisés internes à l'administration qui se limitent à apprécier de manière experte des faits, en soi établis et non contestés par les parties (voir d'ailleurs ATF 115 V 297 consid. 2g/bb). De même, les renseignements et informations recueillis par l'autorité auprès d'autres services ou d'une autre autorité doivent être consignés par écrit dans le dossier et, partant, relèvent du droit de consulter celui-ci (Candrian/Papadopoulos/Ramelet, op. cit., N 77; cette solution a d'ailleurs été appliquée au droit des marchés publics: une autorité peut en effet demander à une autre des renseignements au sujet de références présentées par un soumissionnaire, mais cette information doit alors être consignée au dossier, voire être portée à la connaissance de l'intéressé pour que celui-ci puisse se prononcer à ce sujet). Cette jurisprudence traite du droit de consulter le dossier sous un angle procédural, à la lumière du droit d'être entendu. Elle n'est donc pas transposable telle quelle au cas d'espèce. Toutefois, les notions de " documents internes " ou de " documents devant permettre la formation de l'opinion de l'autorité " telles que définies par la jurisprudence sont suffisamment proches de celles retenues par le législateur vaudois aux art. 9 LInfo et 14 RLInfo pour servir à leur interprétation (CDAP GE.2018.0218 du 6 mars 2019 consid. 2; GE.2017.0035 du 27 novembre 2017 consid. 3; GE.2017.0001 du 22 mars 2017 consid. 3c; GE.2011.0011 du 12 octobre 2012; GE.2011.0176 du 27 avril 2012 consid. 2c et les arrêts cités). Compte tenu des objectifs poursuivis par la LInfo, il apparaît que ces solutions jurisprudentielles retenues dans le cadre du droit à la consultation du dossier et plus largement du droit d'être entendu, sont transposables dans le cadre de l'application de la LInfo; peu importe à ce propos que, comme c'est le cas en l'espèce, l'activité de l'administration ne débouche pas sur une décision et que, dès lors, elle se déroule en dehors de toute procédure administrative. c) On relève au passage que la jurisprudence, notamment celle du Tribunal fédéral, a été amenée à préciser la délimitation des champs d'application respectifs des lois sur l'information et des textes applicables en matière de marchés publics (domaine qui connaît une obligation de confidentialité renforcée, notamment s'agissant des offres présentées par des soumissionnaires dans une procédure de mise en concurrence). En substance, cette jurisprudence conduit à retenir que les obligations de confidentialité prévalant dans le domaine des marchés publics prennent fin une fois la procédure d'appel d'offres clôturée; en conséquence, le contrat passé subséquentement est accessible dans le cadre des lois sur l'information (dans ce sens TF 1C\_267/2020 du 22 février 2021 consid. 7; 1C\_665/2017 du 16 janvier 2019 consid. 4 et 5; 1C\_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 2 et 3). L'intérêt a porté notamment sur les attributions de gré à gré; on peut d'ailleurs se demander si ces attributions, qui échappent aux règles usuelles du droit des marchés publics, obéissent néanmoins aux dispositions de ce droit relatives à la confidentialité des offres. On notera surtout à ce propos que la jurisprudence a admis un accès assez large aux contrats conclus au terme d'une procédure de mise en concurrence, réserve étant faite des listes de prix (voir à ce propos TF 1C\_267/2020 précité; en l'occurrence, le requérant à

l'information souhaitée avait renoncé à étendre sa demande aux listes de prix de l'adjudicataire concerné par l'arrêt). On trouve des solutions similaires dans la jurisprudence de l'autorité de céans concernant d'autres contrats conclus par l'administration (voir par exemple CDAP GE.2023.0232 du 23 mai 2024; voir également GE.2011.0035 du 29 juillet 2011). Cet aspect n'est d'ailleurs pas contesté; l'autorité intimée a en effet produit le contrat relatif à la gestion du site Internet de la Ville, tout en caviardant les indications relatives au détail des prix formulés par l'adjudicataire (conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral précité 1C\_267/2020; le recourant ne demande pas non plus l'accès à la liste de prix de l'offre ici en cause). d) Selon la jurisprudence relative à l'art. 9 LInfo, le dossier constitué par une municipalité en vue de la décision à rendre relativement à une demande de permis de construire est en principe disponible à sa consultation pour les parties à cette procédure, constructeurs et voisins (CDAP GE.2004.0036 du 21 décembre 2006). Il en va de même du rapport technique préliminaire présentant les grandes lignes d'un projet de recaptage des sources communales, définissant le programme des travaux et estimant les coûts de ceux-ci, sans que soient évoquées dans ce document les questions relatives à l'analyse politique ou stratégique du projet (CDAP GE.2005.0145 du 3 février 2006). De manière générale, les rapports de mandataires ou d'experts extérieurs à l'autorité qui statue sont en principe de nature externe, et partant consultables (CDAP GE.2011.0011 précité). Dans la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral, il faut enfin signaler les arrêts dans lesquels l'accès à des rapports d'évaluation des avions de combat F35A relevait bien de la LTrans, aucune exception ne pouvant être retenue sur la base du droit des marchés publics (TF 2C\_214/2023 et 2C\_228/2023 du 5 mars 2025; au demeurant, il n'était pas contesté que les rapports en cause constituaient des documents officiels: TAF A-839/2022 du 5 avril 2023 consid. 4, objet de l'un des recours portés devant le TF). e) Comme on l'a vu, l'autorité intimée a opposé un refus au recourant en qualifiant l'ensemble des documents demandés de "documents internes", ce qui la dispensait notamment de procéder à la pesée d'intérêts prévue cas échéant à l'art. 16 LInfo. En outre et dans un premier temps, l'autorité intimée n'a versé au dossier de la présente cause aucun autre document que ceux qu'elle avait déjà remis au recourant à la suite de sa première demande. Le refus porte notamment sur le rapport n° 8/2023 du Service des systèmes d'information; l'autorité intimée l'a transmis à la Cour de céans durant la présente procédure. Il s'agit là d'un rapport interne, établi par un Service spécialisé de la commune et portant sur de nombreuses questions de faits (activités de l'ancien mandataire et difficultés rencontrées avec celui-ci; soit des faits susceptibles de concerner la dénonciation du mandat précédent; possibilité – factuelle et juridique – d'un changement de mandataire; aptitudes du nouveau mandataire contacté et avantages de l'offre de celui-ci); ce rapport interne, dans la mesure où il comporte de nombreux éléments factuels, ne peut pas être qualifié de "document interne" dans son intégralité, échappant ainsi au droit d'accès de la LInfo; on ne saurait donc voir dans le rapport n° 8/2023 uniquement un rapport d'un service spécialisé de l'administration qui se limiterait à apprécier de manière experte des faits en soi établis ou connus. On relève aussi que l'autorité intimée, sous le ch. 2.1/C du mémoire de réponse, dévoile quelques informations de fait nouvelles par rapport aux éléments qu'elle avait déjà révélés auparavant au recourant, mais sans les étayer, notamment par des pièces; le rapport ne fait guère que compléter cette base factuelle. En définitive, ce rapport est bien susceptible de relever du droit d'accès de l'art. 8 LInfo, réserve étant faite de quelques éléments relevant de l'appréciation soumise à la municipalité par le service concerné, qui peut être considéré comme de nature "interne" (fin de la partie "Raisons de la PM" et "En conclusion"; au surplus une pesée des intérêts au

titre de l'art. 16 LInfo et une mise à disposition partielle de ce document au titre de l'art. 17 devrait être envisagée, si le rapport ici en cause devait receler de véritables secrets d'affaires, ce qui ne paraît toutefois pas être le cas; dans un sens similaire, voir CDAP GE.2017.0035 précité consid. 3). f) En fin de compte, il apparaît que le refus pur et simple opposé par l'autorité intimée au recourant n'est pas entièrement justifié. Il est certainement admissible de refuser la consultation de courriels, de notes internes, voire d'autres éléments purement préparatoires. Par contre, le rapport n° 8/2023 du Service des systèmes d'information, en tant qu'il comporte des éléments factuels – il ne paraît pas se référer à d'autres pièces de nature similaire, pouvant être qualifiées de documents officiels – sur lesquelles l'attribution d'un mandat à B. \_\_\_\_\_ se fonderait, relèvent en principe du droit d'accès de l'art. 8 LInfo. Le recours doit donc être admis partiellement pour ce motif; il doit être rejeté pour le surplus. La décision attaquée doit ainsi être annulée et le dossier renvoyé à la municipalité pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

### **E. 3**

La procédure étant gratuite (art. 27 al. 1 LInfo), il n'est pas perçu d'émolument. L'autorité intimée, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 27 LInfo et 55 LPA-VD).

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