Délégation de tâches publiques et droit à l'information

Daniel M. Meier, le 23 novembre 2026

Les entités délégataires, dans le cadre des tâches publiques qui leur sont confiées, sont soumises aux lois cantonales sur le droit à l'information. À cet égard, une délégation de tâches peut, dans certaines circonstances, déjà résulter d'une coopération avec des entités administratives décentralisées.

Arrêt de la CDAP (Tribunal cantonal, Vaud) GE.2025.0382 du 2 avril 2026

I. Contexte : notion fonctionnelle d'État et application du droit à l'information aux entités délégataires

Compte tenu des interactions complexes entre l'État et les acteurs privés, la question de la définition de la notion d'État est omniprésente. Souvent, l'apparence et la fonction divergent : des acteurs privés peuvent exercer des tâches publiques qui leur sont confiées, tandis que des organismes étatiques peuvent agir selon le droit privé. Afin que l'État ne puisse se soustraire à ses obligations en matière de droits fondamentaux en externalisant ses tâches à des acteurs privés, l'art. 35 al. 2 Cst. établit une conception fonctionnelle de l'État. Selon cette disposition, quiconque assume une tâche publique est soumis au respect des droits fondamentaux. Par conséquent, ce n'est pas l'organisme ou la forme juridique d'une entité qui est déterminante pour son appartenance à la sphère étatique et donc pour son assujettissement aux droits fondamentaux, mais la nature juridique de la tâche qu'elle accomplit. Tel est notamment le cas des entités délégataires, c'est-à-dire des particuliers « à part entière », extérieurs à l'administration, chargés de l'accomplissement d'une tâche publique.

D'un point de vue systématique, il s'impose d'appliquer également cette notion fonctionnelle de l'État au principe de transparence. Or, celui-ci est fragmenté en Suisse, tant sur le plan matériel que sous l'angle du fédéralisme, certaines constitutions cantonales consacrant même (contrairement à la Constitution fédérale) un droit fondamental correspondant (cf. Meier Daniel M., Die interkantonale Dimension des Öffentlichkeitsprinzips, in : swissprivacy.law, 27 janvier 2026 [en allemand]). Cette hétérogénéité fait naître des doutes quant à la validité de la notion fonctionnelle de l'État dans ce domaine. C'est pourquoi celle-ci devrait (sauf si le droit constitutionnel cantonal en dispose déjà autrement) être consacrée dans les

lois sur la transparence, en faisant sans réserve de l'accomplissement d'une tâche publique le critère central de leur champ d'application personnel. La présente contribution entend souligner cette nécessité et l'exposer ci-après.

Ce qui n'est pas le cas au niveau fédéral, en raison du rattachement de l'art. 2 al. 1 let. b LTrans à la forme de l'acte, a été largement mis en œuvre au niveau cantonal (cf. par exemple Genève (art. 3 al. 2 let. b LIPAD/GE, rsGE A 2 08), les Grisons (art. 2 al. 2 let. c Öffentlichkeitsgesetz/GR, BR 171.000) et Nidwald (art. 2 al. 1 ch. 6 kÖG/NW, NG 232.3), mais pas à Fribourg (art. 2 al. 1 let. b LInf/FR, RSF 17.5). Même les délégataires relèvent du champ d'application personnel des dispositions du droit de la transparence, quelle que soit la forme de leur intervention, de sorte qu'il n'est pas possible, à ce niveau, d'« échapper » au principe de transparence (cf. Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, septembre-octobre 2002, pp. 2634 ss, pp. 2642 s.).

Dans le cas concret abordé dans cet article, l'art. 2 al. 1 let. f de la loi vaudoise sur l'information (Loi sur l'information, LInfo/VD, BLV 170.21) prévoit son application aux personnes physiques et morales qui accomplissent une tâche publique confiée par le canton ou une commune vaudoise.

La question centrale était de savoir si l'École hôtelière de Lausanne (EHL), organisée selon le droit privé, était soumise à la LInfo/VD dans le cadre de sa coopération avec la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

II. L'arrêt

1. Historique de la procédure

L'association B., qui enquête sur les mécanismes d'influence de l'industrie du tabac dans les hautes écoles, a demandé à l'EHL, le 28 février 2025, l'accès à des documents pouvant avoir un lien avec l'industrie du tabac, à savoir des conventions impliquant des financements de recherches, d'études, de colloques, de voyages, d'échanges d'information, de bourses ou encore de travaux d'étude ou tout autre type de collaboration institutionnelle.

L'EHL a rejeté la demande d'accès, au motif que l'institution, en tant qu'organisme de droit privé, n'était pas soumise à la LInfo/VD. B. a formé un recours contre cette décision auprès de l'Autorité vaudoise de protection des données et de droit à l'information.

Suite à l'échec d'une tentative de conciliation, l'Autorité vaudoise de protection des données

et de droit à l'information a rendu une décision dans laquelle elle a confirmé l'obligation de l'EHL de traiter la demande d'accès et lui a ordonné de communiquer les documents demandés. L'EHL a formé un recours contre cette décision devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) le 18 décembre 2025.

2. L'applicabilité de la loi vaudoise sur l'information

Dans un premier temps, la CDAP examine si l'EHL relève effectivement du champ d'application territorial de la LInfo/VD.

À cet effet, elle se penche sur la relation entre l'EHL et la HES-SO, traitée plus en détail au consid. 3b (voir section 3.b. ci-dessous), et constate que la HES-SO est un établissement intercantonal de droit public fondé sur la Convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (Convention intercantonale), dont le siège se trouve à Delémont et qui est répartie sur l'ensemble des 7 cantons partenaires. Tous les cantons partenaires, et par conséquent également le Canton de Vaud, délèguent à la HES-SO, en vertu de l'art. 8 de la Convention intercantonale, des compétences normatives concernant les aspects académiques, dont l'art. 9 énonce par ailleurs un principe de subsidiarité selon lequel les compétences non expressément déléguées restent du ressort des autorités compétentes en vertu du droit cantonal ou intercantonal.

D'un point de vue pragmatique, la CDAP en conclut que l'objet du présent litige ne relève pas d'un aspect académique et que, par conséquent, le principe de subsidiarité – selon lequel c'est le droit du canton sur le territoire duquel se trouve l'école concernée qui est déterminant – s'applique. Dans le cas de l'EHL, il s'agit donc du Canton de Vaud. Elle en conclut que, sur le plan territorial, l'EHL est en principe assujettie à la LInfo/VD.

3. Les relations entre la HES-SO et l'EHL

Afin de déterminer si l'EHL est délégataire de tâche au sens de l'art. 2 al. 1 let. f LInfo/VD, la CDAP examine tout d'abord si une tâche publique a effectivement été confiée à l'EHL. En l'absence de délégation directe de la part de l'administration centrale, elle examine si un transfert de tâches a eu lieu par le biais d'une convention avec la HES-SO.

a. Nature juridique, tâche et compétence de délégation de la HES-SO

La CDAP rappelle que la HES-SO est un établissement de droit public créé en vertu d'une convention intercantonale, qui remplit une tâche d'enseignement de niveau tertiaire (art.

2 al. 1 et art. 4 al. 1 de la Convention intercantonale).

En ce qui concerne le transfert de tâches par la HES-SO, la CDAP souligne de manière générale que – par analogie avec l'art. 178 al. 3 Cst. – une base légale formelle est en principe nécessaire. À cet égard, elle constate que l'art. 2 al. 4 let. c de la Convention intercantonale prévoit que la HES-SO peut « associer ou intégrer » l'EHL en tant qu'école dotée d'un statut spécifique « par conventions particulières ». La CDAP en conclut que la HES-SO a donc été formellement habilitée par la loi à externaliser une partie des tâches publiques qui lui ont été confiées (entre autres) à l'EHL, en « associant » cette école à son champ d'activité.

b. « Rattachement » par convention de prestations

La CDAP constate que la HES-SO a conclu, en vertu de l'art. 2 al. 4 let. c de la Convention intercantonale, une convention comportant un mandat de prestation avec l'EHL qui reflète et transfère les obligations et compétences définies à l'art. 40 de la Convention intercantonale. Ce contrat de prestations autorise et oblige l'EHL à dispenser, moyennant rémunération, en exclusivité des programmes d'études et de formation qui sont ou seront intégrés à l'offre de la HES-SO. En outre, le contrat contient des dispositions relatives aux voies de recours dont disposent les étudiants contre les résultats d'examens. La CDAP en conclut que, sur la base de cette convention contractuelle, il existe en principe un tel « rattachement » au sens de l'art. 2 al. 4 let. c de la Convention intercantonale et, par conséquent, une externalisation.

4. Distinction par rapport à l'activité privée subventionnée par l'État

La CDAP examine en outre si l'activité de l'EHL, au regard de la qualité de l'action administrative, ne pourrait pas plutôt constituer une activité privée subventionnée par l'État et d'intérêt public, et s'il ne conviendrait donc pas de qualifier l'EHL d'auxiliaire de l'administration : la CDAP aborde la nature de la tâche administrative de l'EHL sous deux angles : dans la mesure où le catalogue des tâches de l'EHL est calqué sur celui de la HES-SO, son mandat revêt la même forme que celle de la HES-SO. De plus, l'évaluation des examens suppose l'exercice de la puissance publique pour rendre des décisions, ce qui est *per se* inhérent à la délégation d'une tâche publique.

La CDAP en conclut également que les fonds octroyés ne constituent pas une subvention, mais un financement de la tâche publique confiée.

La CDAP conclut ensuite que l'EHL est, à cet égard, soumise à la loi vaudoise sur l'information en vertu de l'art. 2 al. 1 let. f LInfo/VD et rejette le recours – dans la mesure où il

est recevable. *Obiter*, elle souligne en outre qu'une obligation concrète de divulgation suppose que le contenu des documents concernés soit en lien avec la tâche publique confiée.

III. Analyse critique

1. L'assujettissement des activités intercantonales au droit cantonal de l'information

En ce qui concerne la solution retenue par la CDAP consistant à assujettir l'EHL à la LInfo/VD, elle apparaît comme étant pragmatique, même si sa justification peut paraître étrange.

La première partie de l'argumentation de la CDAP peut se comprendre dans la mesure où aucune compétence n'a été transférée à la HES-SO pour réglementer son propre principe de transparence. Même si tel était le cas, la voie de recours en cas de litiges resterait toutefois incertaine.

Par ailleurs, le principe de subsidiarité inscrit dans la Convention intercantonale est loin de permettre de déterminer lequel des sept cantons partenaires est compétent pour un domaine donné. Il est logique que la CDAP ait finalement recouru au critère de territorialité, mais dans ce contexte, on ne voit pas d'emblée pourquoi elle a suivi le raisonnement précédent. Celui-ci apparaît dès lors superflu.

Compte tenu de l'externalisation de la tâche publique par la HES-SO, dont le siège principal se trouve à Delémont, une mise en balance aurait plutôt été commandée, d'un point de vue dogmatique, entre l'application de la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), en vigueur dans le canton du Jura, et celle de la LInfo/VD.

On peut supposer que la CDAP était encline à interpréter de manière large le champ d'application territorial de la LInfo/VD, notamment pour tenir compte du vif intérêt public pour l'objet du litige et de l'importance générale du principe de transparence. En effet, en cas de rejet, la CDAP se serait exposée au reproche de reléguer la prétention dans un « vide juridique », en acceptant qu'une action parallèle dans le canton du Jura échoue.

Étant donné que la Convention intercantonale ne contient aucune disposition relative au règlement des conflits de compétence et que l'assujettissement à la LInfo/VD semble opportun au vu des circonstances, la décision prise par la CDAP peut dès lors être qualifiée de tout à fait mesurée.

2. Illustration de la notion fonctionnelle de l'État en droit de la transparence

La présente affaire constitue une confirmation frappante de la notion fonctionnelle de l'État telle qu'elle est défendue dans la doctrine constitutionnelle, dans la mesure où l'application du principe de transparence est assurée malgré une organisation de droit privé, en raison de l'accomplissement d'une tâche publique.

Cette configuration s'oppose ainsi largement et de manière significative à celle prévue par la loi fédérale sur la transparence, puisque l'art. 2 al. 1 let. b LTrans ne couvre les délégataires que dans la mesure où ils exercent une activité législative ou rendent des décisions. Il convient toutefois de noter qu'en raison de l'activité administrative axée sur les décisions présente en l'espèce, le principe de transparence aurait pu, à titre exceptionnel, s'appliquer même au niveau fédéral.

3. Rattachement par des voies détournées

Ce cas se caractérise par le fait que le rattachement à la sphère étatique s'est effectué par des voies inhabituelles, ce qui est plutôt inhabituel dans la jurisprudence. En l'espèce, ce n'est pas l'administration centrale qui a directement confié la tâche publique à des acteurs privés extérieurs à l'administration, mais un établissement de droit public – et, par conséquent, une entité administrative décentralisée – qui a à son tour confié les tâches qui lui avaient été déléguées. Ce faisant, l'établissement délégant (la HES-SO) a tiré pleinement parti de la compétence de délégation qui lui avait été accordée par la loi formelle.

Il est également intéressant et positif de constater l'importance que la CDAP a accordée à la délégation du pouvoir de rendre des décisions pour admettre l'existence d'un transfert de tâches, au lieu de se contenter simplement de constater que la forme d'exécution des tâches était identique à celle de la HES-SO.

En conséquence, ce cas peut servir d'exemple pour des cas similaires dans lesquels un rattachement à une activité administrative semble, *prima facie*, tout à fait invraisemblable en raison d'un éventuel « affaiblissement » du lien avec l'administration centrale.

4. Séparation des sphères sur le plan du contenu

Malgré ces aspects positifs, il convient néanmoins de souligner que la présente décision ne concerne que le champ d'application personnel de la loi cantonale sur le droit à l'information. C'est à juste titre que la CDAP a fait remarquer *obiter* qu'une distinction entre les documents

doit être opérée en fonction de leur contenu, de sorte que, en toute logique, seuls les documents qui relèvent effectivement de l'accomplissement de la tâche publique confiée sont soumis à l'obligation de publicité.

Il est évident qu'une obligation plus étendue en matière de transparence constituerait une atteinte à l'autonomie privée des particuliers concernés, ce qui s'accompagnerait notamment de désavantages sur le plan de la concurrence. En dernière analyse, on pourraitil faudrait s'attendre à ce que les particuliers soient dissuadés de coopérer avec les organes de l'État. Il reste toutefois à voir comment une telle distinction entre les documents selon le contenu sera mise en œuvre *in concreto*.

Proposition de citation : Daniel M. Meier, Délégation de tâches publiques et droit à l'information, 23 novembre 2026 *in* www.swissprivacy.law/426-fr

Les articles de swissprivacy.law sont publiés sous licence creative commons CC BY 4.0.