

Statut des œuvres d'architecture – Les dessins, les plans ou les cartes et les œuvres d'architecture constituent des œuvres au sens de l'art. 2 LDA. Les plans et les maquettes qui constituent l'expression d'une œuvre architecturale protégée sous une forme graphique jouissent de la protection du droit d'auteur, indépendamment du fait que la construction ait été réalisée ou non (consid. 2.2).

Divulgation d'une œuvre par la mise à l'enquête publique (art. 9 et 19 LDA) – Rappel des principes (consid. 2.2). Par l'ouverture d'une enquête publique, les différents documents composant le dossier, en particulier les plans, ont été sortis de la sphère privée de l'auteur, de sorte que la divulgation au sens de l'art. 9 LDA a été réalisée (consid. 2.4.1). La possibilité d'en obtenir des copies pour un usage à des fins personnelles ou dans un cercle restreint au sens de l'art. 19 al. 1 lit. a in fine LDA doit être garantie (consid. 2.5). Par conséquent, il n'apparaît pas critiquable d'avoir non seulement conféré à des tiers le droit de consulter le dossier d'enquête, mais également de leur avoir accordé la possibilité d'en lever des copies. Il leur est toutefois rappelé qu'un usage non personnel nécessite l'autorisation des ayants droits et qu'une utilisation contraire peut conduire à des sanctions civiles et pénales (consid. 2.7).

Status von Architekturwerken – Zeichnungen, Pläne oder Karten sowie Werke der Architektur stellen Werke im Sinne von Art. 2 URG dar. Pläne und Modelle, die den Ausdruck eines urheberrechtlich geschützten Architekturwerks in grafischer Form darstellen, geniessen Urheberrechtsschutz, unabhängig davon, ob das Bauwerk realisiert wurde oder nicht (E. 2.2).

Veröffentlichung eines Werks durch öffentliche Auflage (Art. 9 und 19 URG) – Wiederholung der Grundsätze (E. 2.2). Durch die Eröffnung einer öffentlichen Auflage wurden die verschiedenen Dokumente des Dossiers, insbesondere die Pläne, aus der Privatsphäre des Urhebers herausgenommen, sodass die Veröffentlichung im Sinne von Art. 9 URG erfolgt ist (E. 2.4.1). Die Möglichkeit, Kopien für den persönlichen Gebrauch oder in einem engen Kreis im Sinne von Art. 19 Abs. 1 lit. a in fine URG zu erhalten, muss gewährleistet sein (E. 2.5). Folglich ist es nicht zu beanstanden, Dritten nicht nur das Recht eingeräumt zu haben, das Auflagedossier einzusehen, sondern ihnen auch die Möglichkeit gewährt zu haben, Kopien davon anzufertigen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine nicht persönliche Nutzung die Genehmigung der Rechteinhaber erfordert und dass eine rechtswidrige Verwendung zu zivil- und strafrechtlichen Sanktionen führen kann (E. 2.7).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,
Chaix, Kneubühler, Müller et Mlerz.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

A. SA,

représentée par Me Gaspard Couchebin, avocat,
recourante,

contre

B.,
C.,
intimés,

Municipalité de Perroy,
Le Prieuré 5, 1166 Perroy,
représentée par Me Yasmine Sözerman, avocate.

Objet

Demande d'accès à un dossier de police des constructions,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 21 mars 2025 (GE.2024.0168).

Faits :

A.

Le 28 juin 2022, B. et C. ont sollicité de la Municipalité de Perroy l'accès à plusieurs dossiers de police des constructions, dont celui de la halle viticole du chais du "Domaine de Malessert", propriété de la société A. SA.

Le 3 octobre 2022, la municipalité a informé les prénommés qu'elle se devait d'interpeller la société concernée pour solliciter son accord avant la transmission des pièces requises. Leurs demandes nécessitaient par ailleurs la perception d'un émolument estimé à 32 heures de travail, sur une base de 60 fr. de l'heure. B. et C. n'ont pas directement répondu à ce courrier; ils ont en revanche indiqué, dans le cadre d'une procédure pour déni de justice introduite en lien avec une demande de consultation antérieure du 5 juin 2022 (cause GE.2022.0140), être disposés à couvrir les éventuels frais administratifs, mais ne pas pouvoir donner leur accord quant à l'émolument chiffré, faute d'explications; ils étaient par ailleurs dans l'attente d'une décision de la municipalité.

Le 19 octobre 2022, A. SA a donné son accord, précisant cependant qu'elle s'opposait à ce que des copies de la demande de permis de construire et des plans soient faites, se prévalant des droits de propriété intellectuelle.

Par décision du 9 avril 2024, la municipalité a donné à B. et C. l'accès à la demande de permis de construire et aux plans du dossier de construction concernant la halle viticole du chais du Domaine de D. (CAMAC 199932), sous réserve du ch. 3 ci-dessous (ch. 1); deux dates et heures fixes étaient proposées pour la consultation (ch. 2); interdiction leur était cependant faite, sous la menace de la peine d'amende prévue à l'art. 292 CP [RS 311.0] pour insoumission à une décision de l'autorité, d'obtenir ou de faire des copies, de quelque manière que ce soit (photographies y compris), de ces documents (ch. 3). Un délai de 10 jours leur était enfin imparti pour faire part de leur choix quant à la date de consultation et une avance de frais de 120 fr. était exigée (ch. 4).

Le 22 avril 2024, B. et C. ont informé la municipalité que les dates et horaires proposés ne leur convenaient pas. Par acte du 10 mai 2024, ils ont contesté la décision de la municipalité devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Par arrêt du 21 mars 2025, le Tribunal cantonal a admis leur recours; aux termes du dispositif de son arrêt, les chiffres 2 et 3 (y compris la réserve faite au chiffre 1) et 4 du dispositif de la décision de la Municipalité de Perroy du 9 avril 2024 étaient annulés.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. SA demande principalement au Tribunal fédéral de réformer cet arrêt cantonal en ce sens que le droit d'obtenir ou de faire des copies ou photographies, de quelque manière que ce soit, est refusé à B. et C.. Subsidiairement, la société recourante conclut au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. La Commune de Perroy s'en remet à justice et renonce à déposer une réponse. Agissant hors du délai de réponse, les intimés, B. et C., demandent à pouvoir consulter le dossier et requièrent également l'"exclusion" du mandataire de la recourante, faisant à cet égard valoir un conflit d'intérêt.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué porte sur le droit et les modalités d'accès à des documents en mains d'une autorité communale fondée sur la loi vaudoise sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo; RS/VD 170.21). Il s'agit par conséquent d'une cause de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF. La recourante a participé à la procédure devant l'instance précédente. Le dossier sur lequel porte la demande de consultation concerne son projet de construction d'une halle viticole; aussi, sous cet angle, la recourante bénéficie-t-elle d'un intérêt digne de protection à la modification ou à l'annulation de l'arrêt attaqué qui en autorise la consultation et la levée de copies. Cela étant, devant le Tribunal fédéral, la recourante fait essentiellement valoir son droit d'auteur. Or, selon l'art. 6 de la loi fédérale sur le droit d'auteur du 9 octobre 1992 (LDA; RS 231.1), on entend par auteur la personne physique qui crée l'œuvre (cf. **ATF 136 III 225** consid. 4.3; arrêt 4A_317/2022 du 22 novembre 2022 consid. 3.1.1 et les arrêts cités). La recourante, en tant que société anonyme, n'est pas une personne physique. Une personne morale peut certes acquérir les droits d'auteur (cf. art. 16 LDA; **ATF 117 II 463** consid. 3; arrêt 4A_317/2022 précité consid. 3.1.1 et les arrêts cités; REHBINDER/HAAS/UHLIG, URG Kommentar, 4e éd. 2022, n. 5 ad art. 6 LDA). Cependant, la recourante ne prétend pas que tel serait le cas en l'espèce, si bien que, de ce point de vue, sa légitimation apparaît douteuse (cf. art. 42 al. 1 LTF; **ATF 141 IV 281** consid. 2.3; 141 IV consid. 1.1). Cela étant, au vu de l'issue du litige, cette question peut demeurer indécise. Au surplus, les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies.

2.

À titre liminaire, il convient de préciser que le recours n'est dirigé qu'à l'encontre de la levée, par la cour cantonale, de l'interdiction faite aux intimés d'obtenir ou de faire des copies, de quelque manière que ce soit (photographies y compris), des pièces du dossier de police des constructions relatif au projet - réalisé - de halle viticole du chais du "Domaine de D.". La recourante se plaint à cet égard d'une violation de son droit d'auteur. Selon elle, la transmission de plans à l'autorité en vue de l'ouverture d'une enquête publique ne constituerait pas une divulgation au sens de la LDA. Elle craint par ailleurs que les intimés n'utilisent ces documents, respectivement ces œuvres protégées, de manière abusive. La recourante critique enfin la balance entre ses intérêts privés à la protection de la propriété intellectuelle et l'intérêt des intimés à obtenir des copies de ces différents documents.

2.1. À l'instar de l'art. 4 de la loi fédérale sur la transparence du 17 décembre 2004 (LTrans; RS 152.3), l'art. 15 LInfo introduit une réserve au principe de libre accès du public aux renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi en faveur des dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur. Ces dispositions consacrent le principe de la priorité des dispositions spéciales sur les dispositions générales. La détermination de la loi applicable ne saurait toutefois être réduite aux seuls adages, tels que "l'ex

specialis derogat generali" et "*lex posterior derogat priori*", qui ne bénéficient pas d'une portée absolue. Savoir si et dans quelle mesure une norme juridique prime en tant que *lex specialis* doit être examiné dans chaque cas par voie d'interprétation (cf. [ATF 146 II 265](#) consid. 3.2; arrêts 1C_278/2023 du 14 novembre 2023 consid. 2.1 et les références; 1C_50/2015 du 2 décembre 2015 consid. 2.4, 2015 consid. 2.4, ZBI 118/2017 p. 76 et les références citées); il n'est pas exclu qu'une règle spéciale cède le pas à une règle générale, selon sa place dans l'ordre juridique, la date de son adoption ou encore les intentions de ses auteurs (arrêts 1C_278/2023 du 14 novembre 2023 consid. 2.1; 1C_38/2016 du 13 mai 2016 consid. 2.5). L'art. 15 LInfo, postérieur à la LDA, réserve cependant expressément les dispositions protégeant le droit d'auteur, si bien qu'il n'apparaît pas critiquable d'avoir, comme l'a fait la cour cantonale, appliqué la LDA - en tant que règle spéciale (cf. arrêt 1C_278/2023 du 14 novembre 2023 consid. 2.1 *in fine*); cet aspect n'est au demeurant pas discuté par la recourante, qui se prévaut pour l'essentiel de cette législation fédérale.

2.2. La LDA règle notamment la protection des auteurs d'oeuvres littéraires et artistiques (art. 1 al. 1 let. a LDA) ainsi que la protection des artistes interprètes, des producteurs de phonogrammes ou de vidéogrammes ainsi que des organismes de diffusion (art. 1 al. 1 let. b LDA). Par oeuvre, quelles qu'en soient la valeur ou la destination, on entend toute création de l'esprit, littéraire ou artistique, qui a un caractère individuel (art. 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). Les plans et les maquettes qui constituent l'expression d'une oeuvre architecturale protégée sous une forme graphique jouissent de la protection du droit d'auteur, indépendamment du fait que la construction ait été réalisée ou non ([ATF 125 III 328](#) consid. 4b et les références). Quant à l'auteur - comme déjà mentionné ci-dessus -, l'art. 6 LDA prévoit qu'il s'agit de la personne physique qui crée l'oeuvre (cf. [ATF 136 III 225](#) consid. 4.3; arrêt 4A_317/2022 du 22 novembre 2022 consid. 3.1.1 et les arrêts cités); une personne morale peut toutefois acquérir les droits d'auteur (cf. art. 16 LDA; [ATF 117 II 463](#) consid. 3; arrêt 4A_317/2022 précité consid. 3.1.1 et les arrêts cités; REHBINDER/HASS/UHLIG, op. cit., n. 5 ad art. 6 LDA). Il découle de l'art. 10 al. 1 LDA que l'auteur dispose notamment du droit exclusif de décider si, quand et de quelle manière son oeuvre sera utilisée. L'art. 19 al. 1 LDA prévoit cependant que l'usage privé d'une oeuvre divulguée est autorisé. Par usage privé, on entend notamment toute utilisation à des fins personnelles ou dans un cercle de personnes étroitement liées, tels des parents ou des amis (art. 19 al. 1 let. a LDA). Aux termes de 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.

2.3. La cour cantonale a retenu que les plans d'enquête étaient protégés par le droit d'auteur; il était en revanche douteux que cela soit le cas de tous les documents du dossier d'enquête. Cela étant, dans la mesure où la recourante avait donné librement accès à l'autorité communale à ces documents lors du dépôt de la demande de permis de construire, documents qui avaient ensuite été mis à l'enquête publique, il fallait considérer que ceux-ci avaient été divulgués au sens de la LDA. Leur utilisation pour un usage privé, notamment leur reproduction, était dès lors possible même sans l'autorisation des ayants droit. Rien ne permettait au surplus de retenir que les intimés utiliseraient d'éventuelles copies à des fins autres que personnelles. La commune ne pouvait dès lors leur interdire d'en faire des copies.

2.4. La recourante conteste pour sa part que l'oeuvre ait été divulguée par l'ouverture de l'enquête publique. L'oeuvre n'aurait en particulier pas été rendue accessible à un grand nombre de personnes au sens de la loi. La recourante conteste ensuite avoir librement remis ces documents à l'autorité municipale, leur remise constituant une obligation dans le cadre d'une demande d'autorisation de construire. Enfin, la divulgation ne serait pas définitive, "subsidiairement, elle ne [serait] définitive que pour les personnes ayant participé à la procédure".

2.4.1. Comme déjà mentionné au stade de la recevabilité, on peut douter que la recourante, en sa qualité de personne morale, soit légitimée à se prévaloir des droits d'auteur garantis par la LDA, rien ne permettant en particulier de conclure qu'elle aurait acquis - à titre dérivé - ces droits; elle ne le prétend au demeurant pas. Cette question peut ici cependant aussi demeurer indécise.

C'est en effet à juste titre que la cour cantonale a considéré que, par l'ouverture d'une enquête publique, les différents documents composant le dossier, en particulier les plans, avaient été sortis de la sphère privée de l'auteur pour être révélés à des personnes qui n'ont pas de lien étroit entre elles au sens de l'art. 19 al. 1 let. a LDA (par renvoi de l'art. 9 al. 3 LDA) : les documents ont par ce biais été rendus accessibles à un grand nombre de personnes, c'est à dire un nombre sur lequel l'auteur n'a plus de contrôle direct (cf. REHBINDER/HAAS/UHLIG, op. cit., n. 13 ad art. 9 LDA; BARRELET/EGLOFF, *Le nouveau droit d'auteur - Commentaire de la LDA et les droits voisins*, 4^e éd. 2021, n. 20 ad art. 9 LDA). Il n'est à cet égard en particulier pas pertinent de se prévaloir du fait que les personnes ayant pris connaissance de cette mise à l'enquête feraient "partie d'un cercle de personnes étroitement liées de par leur proximité géographique ainsi que leurs intérêts". C'est tout d'abord perdre de vue que le public ne doit pas nécessairement prendre connaissance de l'oeuvre pour que la divulgation soit réalisée (cf. BARRELET/EGLOFF, op. cit., n. 24 ad art. 9 LDA). Ensuite, l'accès n'est pas uniquement réservé aux personnes présentant une certaine proximité géographique: une telle proximité constitue certes l'un des critères pouvant conférer la qualité pour former opposition, respectivement pour recourir contre un projet de construction (cf. arrêt 1C_200/2024 du 13 août 2025 consid. 2, destiné à publication); toutefois, selon le droit vaudois, l'accès durant l'enquête publique n'est pas accordé aux seuls opposants, mais également à "tous les intéressés", qui disposent alors, outre le droit à la consultation, de la faculté de formuler des observations (cf. art. 109 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 [LATC; RS/VD 700.11]; art. 72 al. 2 du règlement d'application de la LATC du 19 septembre 1986 [RLATC; RS/VD 700.11.1]).

2.4.2. Il n'est pas critiquable de considérer que l'ouverture d'une enquête publique, singulièrement la mise à disposition du public, le temps de l'enquête, des documents et plans constituant le dossier de demande d'autorisation de construire équivaut à une divulgation au sens de l'art. 9 al. 3 LDA. En remettant à la municipalité les plans pour l'ouverture d'une enquête, la recourante - pour peu qu'elle en soit l'auteur au sens de la LDA - a déterminé la manière dont elle entendait divulguer ces plans; s'il est vrai que la délivrance d'une autorisation de construire suppose la remise de plans et l'ouverture d'une enquête publique (cf. art. 69 RLATC), il n'existe pas d'obligation de concrétiser et matérialiser un projet, si bien que c'est librement, comme l'a jugé la cour cantonale, que la recourante a remis ces plans à l'autorité municipale et ainsi donné son assentiment, au sens de l'art. 9 al. 3 LDA, à l'ouverture d'une enquête publique (cf. BARRELET/EGLOFF, op. cit., n. 26 ad art. 9 LDA). Il s'ensuit que la divulgation doit être considérée comme définitive - première sortie de la sphère privée de l'auteur -, ce indépendamment du caractère temporairement limité - à 30 jours - de l'enquête publique, aspect qui ne revêt à cet égard pas de pertinence (cf. RETO M. HILTY, *Urheberrecht*, 2^e éd. 2020, n. 390; BARRELET/EGLOFF, op. cit., n. 26 ad art. 9 LDA).

2.5. En définitive, c'est à bon droit que l'instance précédente a jugé que les plans composant le dossier d'enquête avaient été divulgués au sens de l'art. 9 al. 3 LDA. Il s'ensuit, en application de l'art. 19 al. 1 LDA, que l'usage privé de ces documents est autorisé, notamment à des fins personnelles ou dans un cercle de personnes étroitement liées, tels des parents ou des amis (let. a). Or, dans ce cadre, la reproduction d'oeuvres est possible, même sans l'autorisation des ayants droits (cf. REHBINDER/HAAS/UHLIG, op. cit., n. 12 ad art. 19 LDA, BARRELET/EGLOFF, op. cit., n. 11 ad art. 19 LDA; voir également art. 6 LTrans, dans le cadre duquel la réserve en faveur de la législation sur le droit d'auteur n'entraîne pas de restriction quant à la remise de copies; cf. URS STEIMEN, *Basler Kommentar - Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz*, 4^e éd. 2024, n. 26 ss ad art. 28 à 32 LTrans). La recourante ne le conteste d'ailleurs pas; elle met en revanche en doute que l'utilisation - des éventuelles copies - envisagée par les intimés demeure dans les limites de l'usage autorisé par l'art.

19 al. 1 LDA. Elle se prévaut des déclarations des intimés faites à l'appui de leur recours cantonal, aux termes desquelles ils indiquaient que la consultation leur était absolument nécessaire "pour [se] préserver de dommages irrémédiabes liés à la reconnaissance de la responsabilité civile de l'État et de la Commune de Perroy". Outre que les conclusions que la recourante tire de ces allégations quant à une probable utilisation illicite relèvent de l'hypothèse, une telle argumentation n'est à ce stade pas pertinente. Dès lors que les plans ont été divulgués de façon définitive, la possibilité d'en obtenir des copies pour un usage à des fins personnelles ou dans un cercle restreint au sens de l'art. 19 al. 1 let. a *in fine* LDA doit être garantie. Les craintes quant à savoir si les intimés feront un usage illicite d'éventuelles copies, respectivement quels pourraient en être les conséquences ne relèvent pas de la présente procédure (cf. art. 61 ss LDA, art. 41 et 49 CO [RS 220], respectivement art. 67 ss LDA; également consid. 2.7 ci-dessous).

2.6. C'est enfin en vain que la recourante se prévaut de l'art. 16 LInfo qui, à son al. 1, prévoit que 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. En effet, pour les motifs exposés au consid. 2.1 ci-dessus, la question de la consultation et de la possibilité de faire des copies des plans d'enquête échappent au champ d'application de la LInfo, ces questions relevant de l'application, en tant que règle spéciale, de la LDA (cf. art. 15 al. 1 LInfo; arrêt 1C_278/2023 du 14 novembre 2023 consid. 2.1 *in fine*). Or, dans le cadre de l'adoption du régime d'utilisation à des fins personnelles ou dans un cercle restreint au sens de l'art. 19 al. 1 let. a LDA, le législateur fédéral a lui-même exercé cette pesée entre les intérêts de l'auteur et ceux du grand public, notamment s'agissant de la question spécifique des copies privées d'une oeuvre (cf. BARRELET/EGLOFF, op. cit., n. 1 ss ad art. 19 LDA; AUF DER MAUR/KELLER, Privatkopie: Ein wohlerworbenes Recht? Eine Schranken-bestimmung als Spielball sich wandelnder Interessen, sic! 2004, p. 79, en particulier p. 82 ss). La critique de la recourante ne revêt ainsi pas de portée propre et doit être écartée.

2.7. En définitive et sur le vu de ce qui précède, il n'apparaît pas critiquable d'avoir non seulement conféré aux intimés le droit de consulter le dossier d'enquête, mais également de leur avoir accordé la possibilité d'en lever des copies. Le grief est rejeté. Cela étant, tout comme devant l'instance précédente, il est rappelé aux intimés que s'ils souhaitent utiliser les éventuelles copies à des fins autres que personnelles, ils devront préalablement obtenir l'autorisation des ayants droits (cf. art. 10 al. 1 LDA). Il est au surplus précisé qu'une utilisation contraire au droit d'auteur des copies du dossier pourrait conduire, alternativement ou cumulativement, à des sanctions de nature civile et pénale (cf. art. 61 ss LDA, art. 41 et 49 CO [RS 220], respectivement art. 67 ss LDA).

3.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Les intimés, qui n'ont pas répondu au recours et sont au surplus intervenus sans l'assistance d'un mandataire, n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Enfin, compte tenu de l'issue du litige, la demande de consultation du dossier formulée par les intimés est sans objet; il est également superflu de statuer sur leur demande d'"exclusion" du mandataire de la recourante au motif d'un présumé conflit d'intérêts.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Municipalité de Perroy ainsi qu'à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 27 octobre 2025

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

Le Greffier : Alvarez