

N° affaire: GE.2018.0245
Autorité: CDAP, 31.01.2019
Date
décision:
Juge: AJO
Greffier: CFV
Publication
(revue
juridique):
Ref. TF:
Nom des parties A. _____/Grand Conseil
contenant:

LOI FÉDÉRALE SUR LE PRINCIPE DE
 LA TRANSPARENCE DANS
 L'ADMINISTRATION
 PROTECTION DES DONNÉES
 DONNÉES PERSONNELLES
 INTÉRÊT JURIDIQUEMENT PROTÉGÉ

Cst-8
 LInfo-1
 LInfo-16-1
 LInfo-16-3
 LInfo-8-1
 LPD-19-1bis
 LPrD-15
 LPrD-4-1-1
 LPrD-4-1-7

Résumé contenant:

Recours contre une décision du Bureau du Grand Conseil refusant la transmission d'un fichier comportant les noms et adresses de personnes invitées à une réception officielle. Le fichier requis par le recourant comportant les noms et adresses des personnes invitées selon les catégories et fonctions qui sont des données personnelles au sens de l'art. 4 chif. 1 de la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD). Il faut que la personne qui requiert un tel fichier justifie d'un intérêt prépondérant à la communication des noms et adresses en vertu de l'art. 15 al. 1 let. c LPrD. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Rejet du recours. Recours au TF pendant : 1C_136/2019.



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 31 janvier 2019

Composition *M. André Jomini, président; Mmes Danièle Revey et Imogen Billotte, juges; Mme Cécile Favre, greffière.*

Recourant A. _____ à ***** représenté par Me Christophe WILHELM, avocat à Lausanne,

Autorité intimée **Bureau du Grand Conseil**, à Lausanne.

Objet

Recours A. _____ c/ décision du Bureau du Grand Conseil du 12 octobre 2018 (demande LInfo)

Vu les faits suivants:

A. A. _____ a envoyé le 4 septembre 2018 un courriel à la Chancellerie d'Etat, qui reproduit le passage d'un article publié dans le quotidien ***** à propos de la réception du nouveau

président du Grand Conseil, organisée le jour même à Yverdon-les-Bains. Cet article relate les propos du président du comité d'organisation de cette réception, lequel a notamment déclaré: "La Chancellerie de l'Etat de Vaud nous a fourni une liste des personnes invitées régulièrement à ce type d'événements". Dans son courriel, A. _____ demandait à la Chancellerie, "en vertu de la LInfo", de lui "faire parvenir, sous la même forme, copie exacte de la liste qui a été fournie au comité d'organisation de la fête d'élection". La Chancellerie d'Etat a transmis cette demande au Secrétariat général du Grand Conseil.

Un agent du Secrétariat général du Grand Conseil a répondu à A. _____ par un courriel du 12 septembre 2018. Il a précisé que c'était bien son service, et non pas la Chancellerie d'Etat, qui transmettait la liste des invités aux "comités d'organisation des réceptions présidentielles". L'auteur du courriel a ajouté: "Je suis en mesure de vous transférer la liste des invitations transmise année après année aux dits comités". Un document, sous forme de fichier excel ("Invités_v1.xls") était joint à ce courriel. Sous le titre "Réception du Président du Grand Conseil – septembre 2018", ce document fait la liste de plusieurs catégories d'invités, et dans chaque catégorie, il indique les titres ou fonctions des personnes à inviter, leur nombre et l'"estimation moyenne" de participation. Ainsi par exemple, dans la catégorie "Autorités cantonales", il est indiqué que les députés au Grand Conseil sont invités, que leur nombre est de 150 et que l'on attend la participation de 110 d'entre eux. Les catégories d'invités sont les suivantes: invités du président; autorités fédérales; autorités cantonales; hautes écoles; organisations économiques et divers; églises; presse; syndicats; autorités communales et régionales; sponsors; personnel communal – divers; autres invités. Dans plusieurs rubriques, le tableau comporte des points d'interrogation dans les colonnes "nombre d'invités" et "estimation moyenne". Le "total brut" du nombre des invités s'élève à 469 personnes et le "total estimé" à 303 personnes.

B. Le 12 septembre 2018, A. _____ a écrit deux courriels successifs au Secrétariat général du Grand Conseil, pour demander la communication de la liste des personnes à inviter, et non pas la liste des fonctions, ainsi que de la liste des adresses fournie aux organisateurs.

C. Le Bureau du Grand Conseil a statué le 12 octobre 2018 en refusant de donner suite à la demande. La motivation de cette décision est la suivante:

"1. Le Secrétariat général du Grand Conseil ne possède pas l'ensemble des adresses des personnes invitées, comme cela ressort de la liste qui vous a été transmise; seul le Comité d'organisation de la réception du Président possède la liste complète des adresses, puisqu'il est libre de l'adapter et/ou de la compléter.

2. Les adresses que le Secrétariat général du Grand Conseil fournit au Comité d'organisation sont pour partie des adresses privées; les personnes concernées ne nous ont pas donné leur accord pour qu'elles soient utilisées à d'autres fins que l'invitation à la réception.

3. Enfin, conformément à la jurisprudence du Tribunal cantonal (GE.2015.0205), "le principe prescrivant la délivrance d'informations ou de renseignements trouve ses limites dans le but de la loi, à savoir la libre formation de l'opinion publique". La loi sur l'information n'a en effet pas pour but d'imposer aux autorités des travaux de secrétariat en rapport avec des données par ailleurs publiquement accessibles par d'autres biais aux administrés. Vous comprendrez dès lors qu'il n'appartient pas au Bureau du Grand Conseil de se charger de ce travail. Les noms et adresses professionnelles des personnes exerçant des fonctions publiques et mentionnées sur la liste que nous vous avons fournie sont publiquement disponibles via internet."

D. A. _____ a recouru au Tribunal fédéral contre cette décision, par la voie du recours en matière de droit public. Ses conclusions tendent à la réforme de la décision attaquée, dans ce sens que le Bureau du Grand Conseil doit lui "remettre [...] la liste des personnes à inviter à la réception du

Président du Grand Conseil, sous la même forme et avec le même contenu que cette liste a été remise au Comité d'organisation de cette réception". A titre subsidiaire, il demande l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause au Bureau du Grand Conseil pour nouvelle décision.

La Ire Cour de droit public a déclaré ce recours irrecevable par un arrêt rendu le 14 novembre 2018 (cause 1C_597/2018). Elle a transmis le recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, comme objet de sa compétence.

E. Le 27 novembre 2018, la Cour de droit administratif et public a enregistré le recours et a fixé au Bureau du Grand Conseil un délai pour déposer sa réponse.

Le 17 décembre 2018, le Bureau du Grand Conseil a conclu au rejet du recours.

Le recourant a répliqué en maintenant ses conclusions.

Considérant en droit:

1. La décision attaquée est fondée sur la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21), dont le champ d'application s'étend aux activités du Grand Conseil (art. 2 al. 1 let. a LInfo). Comme le Tribunal fédéral l'a retenu dans son arrêt du 14 novembre 2018, elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 al. 1 de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) et l'art. 21 al. 1 LInfo (consid. 2.3 de l'arrêt 1C_597/2018). Vu le renvoi de la cause à la Cour de droit administratif et public, le recours doit être considéré comme recevable et il y a lieu d'entrer en matière.

2. Le recourant se plaint d'une violation de la loi sur l'information qui a conduit à la violation de sa liberté d'information (art. 16 al. 3 Cst.) et du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Il reproche au Bureau du Grand Conseil d'avoir mal appliqué l'art. 16 LInfo qui définit les conditions auxquelles les autorités peuvent refuser de transmettre des informations.

a) La décision attaquée a été rendue sur la base de la loi sur l'information, qui garantit la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 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. 1 al. 2 let. b LInfo). A propos du cadre légal, il y a lieu de rappeler ce qui suit. Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi, en particulier l'administration cantonale, sont par principe accessibles au public. Par document officiel, on entend tout document achevé, quel que 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). Le droit à l'information institué par la LInfo n'est toutefois pas absolu. La LInfo réserve les intérêts publics ou privés prépondérants (art. 16 al. 1 LInfo). Les intérêts publics sont en cause lorsque la diffusion d'informations, de documents, de propositions, d'actes et de projets d'actes est susceptible de perturber sensiblement le processus de décision ou le fonctionnement des autorités (art. 16 al. 2 let. a

LInfo); une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics (art. 16 al. 2 let. b LInfo); le travail occasionné serait manifestement disproportionné (art. 16 al. 2 let. c LInfo); les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible (art. 16 al. 2 let. d LInfo). Sont réputés intérêts privés prépondérants la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée (art. 16 al. 3 let. a LInfo); la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités (art. 16 al. 3 let. b LInfo); le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi (art. 16 al. 3 let. c LInfo).

b) En l'espèce, le Bureau du Grand Conseil a communiqué au recourant un document qu'il décrit comme "une liste détaillée présentant l'ensemble des catégories et des fonctions faisant l'objet d'une invitation, ainsi que le nombre de personnes concernées par catégorie ou par fonction". Cette liste a donc été considérée comme étant un document officiel au sens de la LInfo, accessible au public sans restriction. Il a été donné suite, dans cette mesure, à la demande d'information présentée par le recourant le 4 septembre 2018.

La contestation porte sur la communication d'un document supplémentaire, à savoir le fichier des noms et adresses des personnes rangées dans les catégories et fonctions du document précité. Les noms et adresses sont des données personnelles, selon la définition de l'art. 4 al. 1 ch. 1 de la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; BLV 172.65): il s'agit en effet d'informations qui se rapportent à des personnes identifiées. Ces informations sont contenues dans un fichier au sens de l'art. 4 al. 1 ch. 7 LPrD, à savoir un "ensemble structuré de données personnelles accessibles selon des critères déterminés".

Dans le champ d'application de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1), à savoir lorsque le traitement des données concernant des personnes physiques et morales est effectué par des organes fédéraux (cf. art. 2 al. 1 let. b LPD), la réglementation relative à la communication de données personnelles à des tiers (art. 19 LPD) fixe certaines restrictions, à l'art. 19 al. 1 LPD, mais cette norme contient une prescription spéciale à l'art. 19 al. 2 LPD, qui dispose que "*les organes fédéraux sont en droit de communiquer, sur demande, le nom, le prénom, l'adresse et la date de naissance d'une personne même si les conditions de l'al. 1 ne sont pas remplies*". Une telle clause n'a pas été prévue en droit cantonal vaudois (cf. Exposé des motifs du projet de loi sur la protection des données personnelles, in Bulletin du Grand Conseil, tome 1, juin-octobre 2007, p. 156). En droit privé, il n'y a pas non plus d'équivalent à l'art. 19 al. 2 LPD (cf. Philippe Meier, Protection des données, Berne 2011, N. 423 p. 199). Les données que le recourant veut connaître ne sont donc pas des "données libres".

c) La communication du fichier de noms et d'adresses est partant soumise aux conditions énoncées à l'art. 15 LPrD, qui est ainsi libellé:

Art. 15 Communication

¹ *Les données personnelles peuvent être communiquées par les entités soumises à la présente loi lorsque:*

a. une disposition légale au sens de l'article 5 le prévoit;

b. le requérant établit qu'il en a besoin pour accomplir ses tâches légales;

c. le requérant privé justifie d'un intérêt prépondérant à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées;

d. la personne concernée a expressément donné son consentement ou les circonstances permettent de présumer ledit consentement;

e. la personne concernée a rendu les données personnelles accessibles à tout un chacun et ne s'est pas formellement opposée à leur communication; ou

f. le requérant rend vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes; dans ce cas, la personne concernée est invitée, dans la mesure du possible, à se prononcer, préalablement à la communication des données.

² *L'alinéa 1 est également applicable aux informations transmises sur demande en vertu de la loi sur l'information.*

³ *Les autorités peuvent communiquer spontanément des données personnelles dans le cadre de l'information au public, en vertu de la loi sur l'information, à condition que la communication réponde à un intérêt public ou privé prévalant sur celui de la personne concernée.*

Dans le cas particulier, la transmission du fichier – demandée en vertu de la loi sur l'information (cf. art. 15 al. 2 LPrD) – n'entrerait en considération qu'au titre de l'art. 15 al. 1 let. c LPrD. Il faut donc que le requérant privé justifie d'un intérêt prépondérant à la communication des noms et adresses. Or, ni dans ses courriels à la Chancellerie d'Etat puis au Bureau du Grand Conseil, ni dans son mémoire de recours, ni encore dans sa réplique le recourant ne fournit des justifications à propos de sa démarche. Le Bureau du Grand Conseil le relève dans sa réponse et pourtant le recourant n'a pas donné, ensuite, des explications complémentaires, se limitant à se prévaloir de son droit à l'information et de l'inégalité dont il serait victime, comme citoyen, par rapport à d'autres citoyens, membres du comité d'organisation de la manifestation. On ne saisit pas pourquoi il entend recueillir des informations sur des personnes dont il n'a pas d'emblée pu connaître l'identité et l'adresse (professionnelle ou le cas échéant privée) en lisant le document qui lui a été transmis à la suite de sa demande (l'énumération de ces personnes figure en page 10, ch. 40, du recours).

En exigeant du requérant qu'il justifie d'un intérêt prépondérant, la loi exclut la communication lorsque la demande se borne à invoquer, abstraitement, le principe de la transparence de l'administration ou la liberté d'information dont jouit tout citoyen (art. 16 Cst.). Le principe d'égalité (art. 8 Cst.) ne s'oppose pas à un traitement distinct des requérants, selon qu'ils justifient ou non d'un intérêt prépondérant à la communication, car il s'agit d'un critère objectif. Comme l'expose justement le Bureau du Grand Conseil dans sa réponse, certaines personnalités exerçant ou ayant exercé des fonctions à caractère public peuvent légitimement attendre que la localisation de leur domicile privé soit protégée. Or le fichier litigieux contient précisément de telles données personnelles. Quoi qu'il en soit, puisque la demande de transmission de ce fichier a été présentée sans aucune justification au sujet de l'"intérêt prépondérant à la communication", selon les termes de l'art. 15 al. 1 let. c LPrD, le Bureau du Grand Conseil était fondé à opposer un refus au recourant. L'argumentation du recourant, devant le Tribunal cantonal, ne permet pas de considérer qu'il fallait déceler, dans sa démarche, la démonstration de l'existence d'un intérêt prépondérant à la divulgation de données personnelles. Le Bureau du Grand Conseil, qui a fait prévaloir dans ce cas l'intérêt à la protection des données sur l'intérêt général à l'information, n'a en définitive pas violé le droit cantonal, dont il n'y a aucun motif de douter de la constitutionnalité.

3. Dans sa réplique, le recourant expose qu'il conviendrait de s'assurer que des directives ont été données au comité d'organisation de la réception quant au respect des exigences liées à la protection des données. Il demande au Tribunal cantonal "d'ordonner les mesures d'instruction

nécessaires, en enjoignant au Grand Conseil de préciser les modalités dans lesquelles la liste litigieuse a été remise au comité d'organisation privé". Le recourant ne prend cependant aucune nouvelle conclusion, sur le fond, à ce propos.

Dans la procédure de recours de droit administratif, il incombe au juge de se prononcer sur les rapports juridiques que l'autorité administrative a précédemment réglés de manière contraignante, sous la forme d'une décision. C'est cette décision qui détermine l'objet de la contestation devant le Tribunal cantonal. Ensuite, pour délimiter l'objet du litige, il faut examiner quel élément de la décision attaquée est effectivement contesté (cf. notamment ATF 131 V 164 consid. 2.1). Le Tribunal cantonal ne peut donc pas se prononcer en dehors de l'objet de la contestation et il n'a pas à traiter les conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée, conformément à la règle exprimée à l'art. 79 al. 1 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

En l'espèce, la décision attaquée porte uniquement sur la transmission, au recourant, de documents qu'il avait demandés. Elle ne règle pas la communication du fichier précité à des tiers, à savoir aux membres du comité d'organisation de la réception. Au surplus, le recourant ne prend aucune conclusion formelle à ce propos. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'ordonner les mesures d'instruction requises, qui sortent du cadre de l'objet de la contestation ainsi que du litige.

4. Il résulte des considérants que le recours doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. La procédure de recours est gratuite (art. 27 LInfo, art. 33 al. 1 LPrD). Le recourant, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 55 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision rendue le 12 octobre 2018 par le Bureau du Grand Conseil est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 31 janvier 2019

Le président:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint, ainsi que, pour information, à la Préposée à la protection des données et à l'information.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral (Tribunal fédéral suisse, 1000 Lausanne 14). Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

