



[Vers le premier mot trouvé >](#)

[aperçu avant l'impression](#)

N° affaire: GE.2021.0076

Autorité:, CDAP, 29.09.2021

Date

décision:

Juge: AJO

Greffier: MLT

Publication

(revue

juridique):

Ref. TF:

Nom des parties contenant: A._____/Municipalité de Montreux

DONNÉES PERSONNELLES
DROIT DE PÉTITION
INFORMATION{EN GÉNÉRAL}
PESÉE DES INTÉRÊTS

Cst-VD-31
LInfo-16
LPrD-15
LPrD-15-1-c
LPrD-4-1

Résumé contenant:

Rejet du recours contre le refus de la municipalité de transmettre une copie d'une ou de plusieurs pétitions non anonymisée. Le requérant ne fait valoir aucun intérêt privé prépondérant à la communication des noms et adresses des pétitionnaires, qui sont des données personnelles protégées par la LPrD. A cela s'ajoute que les pétitionnaires bénéficient de la garantie que l'exercice de leur droit ne leur porte pas préjudice.



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 29 septembre 2021

Composition

M. André Jomini, président; Mme Marie-Pierre Bernel, juge et M. Etienne Poltier, juge suppléant; Mme Marlène Antonioli, greffière.

Recourant

A._____, à *****,

Autorité intimée

Municipalité de Montreux, à Montreux,

Objet

Loi sur l'information

Recours A._____ c/ décision de la Municipalité de Montreux du 20 avril 2021 (LInfo).

Vu les faits suivants:

A. Au printemps 2020, un afflux de réfugiés important a eu lieu dans les îles grecques de la mer Egée, notamment sur l'île de Lesbos; certains d'entre eux ont été hébergés dans le camp de Moria dans des conditions extrêmement précaires. Le 14 avril 2020, diverses personnalités suisses ont lancé "l'Appel de Pâques", adressé au Conseil fédéral et au Parlement. En substance, cet appel demandait au Conseil fédéral et au Parlement de faire venir en Suisse le plus grand nombre possible de réfugiés de la mer Egée; évoquant la crise du coronavirus, l'appel soulignait que le temps pressait. Cet appel a été mis en ligne sur le site www.evacuer-maintenant.ch; on y trouve d'ailleurs une liste des premiers signataires de cet appel.

B. L'Appel de Pâques a été relayé par des habitants de la commune de Montreux, sous la forme d'une pétition; cette dernière demandait aux autorités communales de Montreux d'accepter d'accueillir des réfugiés des îles grecques et de communiquer publiquement cette décision et de la transmettre au Conseil fédéral.

C. Des représentants de la municipalité de Montreux ont rencontré, à deux reprises au moins, des porte-parole des pétitionnaires. Peu après, la municipalité de Montreux a pris la décision d'adhérer à l'Appel de Pâques et de diffuser cette information auprès du public (pièces 1 et 2 produites par la municipalité); la municipalité a en outre écrit, le 6 avril 2021, au Président de la Confédération pour marquer son soutien à l'Appel de Pâques 2020 pour l'accueil de réfugiés des camps des îles grecques de la mer Egée.

D. Par courriel du 7 avril 2021, A. _____, conseiller communal, s'est adressé à la commune pour demander diverses informations, cela en s'appuyant sur la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; BLV 170.21). Des échanges de courriels ont suivi; à cette occasion, la secrétaire de la municipalité a indiqué au requérant que la commune de Montreux avait consulté l'autorité cantonale de protection des données et de droit à l'information, ce qui était de nature à retarder la réponse à la requête de l'intéressé.

Par décision du 20 avril 2021, la municipalité de Montreux a fait droit partiellement à la demande en fournissant divers documents, notamment des extraits des décisions prises par la municipalité, une copie du courrier au Président de la Confédération, des copies des pétitions adressées à la municipalité et des courriers adressés aux pétitionnaires; s'agissant des deux dernières catégories de documents, ceux-ci avaient été anonymisés au préalable et ne contenaient donc pas les noms, prénoms, adresses et signatures des vingt-six pétitionnaires; la municipalité justifiait ce point en relevant qu'il s'agissait là de données personnelles.

E. Agissant par acte du 6 mai 2021, confié à la poste le lendemain (soit en temps utile), A. _____ a recouru contre la décision précitée devant la Cour de droit administratif et public du canton de Vaud (ci-après: CDAP). Il conclut à la réforme de la décision attaquée en ce sens que la municipalité lui donne accès à l'ensemble des différentes pétitions reçues, aux lettres d'accompagnement de ces pétitions, à la liste des signataires, aux courriers de la municipalité aux représentants des pétitionnaires, tous ces documents devant lui être remis sans anonymisation préalable. En d'autres termes, il demande en substance et pour l'essentiel à ce que l'on lui transmette les données nécessaires à l'identification des auteurs de la ou des pétitions déposées.

La municipalité de Montreux a déposé sa réponse au recours le 29 juin 2021. Elle conclut à son rejet et à la confirmation de sa décision. Le recourant a pu compléter ses moyens dans une écriture du 25 août suivant.

Considérant en droit:

1. a) La requête initiale du recourant, comme la décision attaquée, se fonde sur la LInfo; une telle décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal, selon les art. 92 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) et l'art. 27 LInfo (le régime de l'art. 21 LInfo n'étant pas applicable aux décisions qui, comme en l'espèce, émanent des autorités communales).

b) Le recourant, dans sa réplique, invoque l'art. 34b de la loi du 26 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) relative au traitement des pétitions par le Conseil communal ou général ; cette disposition est d'ailleurs reprise à l'art. 110 du règlement du conseil communal de Montreux. A cet égard, il faut relever que la pétition n'a apparemment pas été remise au Conseil communal de Montreux, ni même à son bureau (sinon par le biais de l'information publique donnée par la municipalité, à propos de son adhésion à l'Appel de Pâques). Il en découle que la question des informations dont devrait disposer le Conseil communal (et/ou son bureau) ne fait, en l'état, pas l'objet de la présente procédure. Un éventuel conflit de compétences entre le conseil et la municipalité à ce sujet, qui n'est pas d'actualité en l'état non plus, relèverait de la compétence de la Cour constitutionnelle (art. 20 let. d de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC]; BLV 173.32).

Par ailleurs, même si le droit de pétition s'inscrit dans le débat politique et qu'il présente de ce fait une certaine parenté avec les droits politiques, il n'en reste pas moins que la loi vaudoise du 19 mai 1989 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; BLV 160.01) ne lui est pas applicable. A teneur de l'art. 1 de cette loi, en effet, celle-ci s'applique "*aux élections et votations populaires ainsi qu'à l'exercice des droits d'initiative et de référendum, dans le canton et les communes*". Il résulte de cette disposition que l'exercice du droit de pétition n'entre pas dans le champ d'application de la LEDP. Pour le surplus, il n'est pas exclu de s'inspirer de certains principes de cette législation dans le contexte de l'exercice du droit de pétition, compte tenu de la nature quasi politique de ce dernier droit.

2. Le recourant se plaint en substance d'une mauvaise application de la LInfo et spécialement de son art. 16.

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 public (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) Dans le cas d'espèce, le recourant, qui a obtenu certains documents, constate cependant que ceux-ci ont été anonymisés; il souhaite, par le biais du pourvoi, obtenir l'identité des pétitionnaires.

Les noms et adresses sont des données personnelles, selon la définition de l'art. 4 al. 1 ch. 1 de la loi 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 du 19 juin 1992 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.

Certes, le droit d'accès institué à l'art. 8 al. 1 LInfo n'est en principe pas soumis à des conditions particulières, notamment à l'existence d'un intérêt à la consultation de documents publics; la demande de consultation ne doit d'ailleurs pas être motivée (art. 10 al. 1 LInfo). On pourrait donc discerner une contradiction entre les deux dispositions précitées et cette exigence (découlant notamment de l'art. 16 LInfo) de justifier d'un intérêt prépondérant par rapport à la protection de la sphère privée pour obtenir la consultation. Dans un arrêt du 4 décembre 2019 (1C_136/2019; rendu en la cause GE.2018.02045), le Tribunal fédéral a jugé ce qui suit à ce propos (consid. 2.4) :

"La sphère privée et les données personnelles sont en effet protégées par l'art. 13 al. 1 et 2 Cst., et il ne peut donc y être porté atteinte par l'autorité qu'aux conditions de l'art. 36 Cst., soit notamment au terme d'une pesée d'intérêts et dans le respect du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Dans le cadre de cette pesée d'intérêts, il y a lieu de prendre en compte, d'une part, la motivation de la demande de consultation et, d'autre part, la gravité de l'atteinte aux droits de la personnalité qu'elle est susceptible d'occasionner (arrêt 1C_225/2019 du 27 juin 2019 consid. 5.2).

Quant à la notion de données personnelles, il n'y a rien d'arbitraire à se référer, dans le cadre de la même pesée d'intérêts, à la norme applicable dans ce domaine (cf. ATF 144 II 91 consid. 4.2 p. 103 s. s'agissant du rapport entre l'art. 7 al. 1 LTrans et la définition de l'art. 3 LPD), l'art. 15 al. 2 <LPrD> comportant un renvoi explicite dans ce sens. Le recourant ne conteste pas, au demeurant, que les noms et, le cas échéant, le domicile des personnes concernées constituent bien des données personnelles qu'il convient de protéger. Le fait que les personnes invitées à la réception du Grand Conseil l'aient été à titre officiel ne change rien à la nature de ces données.

Contrairement également à ce que soutient le recourant, la loi n'impose pas de demander systématiquement l'autorisation des personnes concernées; l'autorité ne doit le faire que si elle envisage une transmission de leurs données personnelles non anonymisées (art. 16 al. 4 LInfo). En l'occurrence, la liste remise au recourant a été expurgée de toutes les données personnelles et l'interpellation des personnes concernées ne se justifiait donc pas."

Sur ce terrain, force est de constater que le recourant n'a jamais donné de justification particulière à sa demande d'information, se bornant à invoquer son droit à l'information et les dispositions de la LInfo garantissant le principe de transparence. Ainsi, dans le cadre de sa réplique, il fait valoir essentiellement un intérêt public, en lien avec la participation démocratique et le débat politique, conçu comme la somme des intérêts privés de la grande majorité des administrés à connaître les auteurs d'une pétition. Ce n'est là rien d'autre qu'une reformulation du principe de la transparence en lien avec le débat politique; en d'autres termes, l'intéressé ne fait nullement valoir un intérêt propre et personnel, qui devrait être considéré comme prépondérant par rapport à la protection de la sphère privée des pétitionnaires. En l'absence d'une justification, la municipalité était ainsi fondée à opposer un refus à la requête de l'intéressé.

3. Par surabondance, il convient de prendre en considération divers aspects relatifs au droit

de pétition. A teneur de l'art. 31 de la Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud (Cst-VD; BLV 101.01), toute personne a le droit, sans encourir de préjudice, d'adresser une pétition aux autorités et de récolter des signatures à cet effet (al. 1); les autorités examinent les pétitions qui leur sont adressées, les autorités législatives et exécutives étant au surplus tenues d'y répondre (al. 2 ; voir à ce propos Christelle Luisier Brodard, Les droits fondamentaux, in : Pierre Moor édit., La constitution vaudoise du 14 avril 2003, p. 91 ss, spécialement p. 108 s.). On relève au passage que le droit de pétition est garanti également par le droit fédéral (art. 33 Cst.; le droit fédéral ne prévoit cependant pas d'obligation de réponse, contrairement à ce que prescrit la disposition vaudoise précitée).

a) La question centrale en l'occurrence est de déterminer la portée de la règle conférant au pétitionnaire la garantie que l'exercice de son droit n'entraîne pour lui aucun préjudice. En substance, cet aspect apparaît d'un grand poids dans la garantie du droit de pétition (il était d'ailleurs présent dans d'anciennes réglementations déjà): il s'agit en l'occurrence d'interdire les mesures de représailles de l'autorité à laquelle la pétition est adressée envers les auteurs de la demande. Selon la doctrine, l'autorité ne doit pas non plus prendre à leur égard des mesures de dissuasion, en lien par exemple avec leur participation à la rédaction ou à la mise en circulation d'une pétition (on parle à cet égard de "*chilling effect*"). On entend par préjudice au sens des deux règles précitées, entre autres, les sanctions ou les mesures disciplinaires prononcées en raison de la participation du pétitionnaire; les pressions exercées sur un fonctionnaire à raison des mêmes faits et le licenciement de ce dernier. Tel est le cas enfin, selon la doctrine, de la divulgation non autorisée de l'identité des pétitionnaires (sur tous ces points, voir CR Cst. [Commentaire romand de la Constitution fédérale]- Dubey/Di Cicco art. 33 N25 et les références ; voir aussi SGK BV [St-Gallen Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung]- Steinmann, art. 33 Cst, N 11; voir enfin Malinverni/Hottelier/Flückiger, Droit constitutionnel II N 1505). Divers auteurs invoquent d'ailleurs à cet égard l'application par analogie des règles sur le secret du vote, valable dans le domaine des droits politiques (CR Cst.- Dubey/ Di Cicco, ibidem). La pratique de la Chancellerie fédérale va dans ce sens; en effet, elle transmet les pétitions au Département compétent pour en connaître sans les listes de signatures qui l'accompagnent (SGK BV-Steinmann, ibidem). Au demeurant, il apparaît parfaitement légitime de traiter les listes de signatures accompagnant les pétitions de la même manière que les listes de signatures relatives aux initiatives et aux référendums ; or, à cet égard, l'art. 64 al. 2 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1) prévoit une interdiction de consulter ces listes une fois qu'elles ont été déposées.

Certes, le droit vaudois ne comporte pas de dispositions analogues à celles de l'art. 64 al. 2 LDP. Il n'en reste pas moins que l'autorité vaudoise d'application est habilitée, dans le cadre de l'application des textes ici pertinents (LInfo, <LPrD> et LEDP), à procéder à une pesée d'intérêts et à conclure que celle-ci conduit au même résultat.

b) A cet égard, le recourant relève que les noms des premiers signataires de l'Appel de Pâques ont été diffusés sur le site de ce dernier. D'ailleurs, cette publicité donnée aux signatures émanant de certaines personnalités confère une crédibilité accrue à cet appel (ou à la pétition ici en cause). Cependant, il faut en déduire essentiellement que les personnes dont les noms figurent sur le site précité ont donné leur consentement à la diffusion de leurs données personnelles. S'agissant des pétitionnaires de Montreux, on ne saurait retenir une telle présomption (autrement dit, l'art. 15 al. 1 let. d

ou e **<LPrD** ne saurait s'appliquer en l'occurrence).

c) Au surplus, l'art. 16 al. 2 let. c LInfo n'exige nullement de l'autorité qu'elle s'adresse à chacun des pétitionnaires pour déterminer si ceux-ci acceptent de donner leur consentement à la révélation de leur identité, ce dans l'hypothèse où elle considère que des intérêts privés prépondérants s'opposent à la délivrance de l'information requise, sur la base de l'al. 3 de cette disposition (arrêt TF 1C_136/2019 précité consid. 2.4 ; l'autorité ne doit s'adresser aux tiers pour obtenir leur consentement que lorsqu'elle envisage de délivrer une information les concernant : art. 16 al. 4 LInfo).

4. Il résulte des considérations qui précèdent que le présent recours doit être rejeté, la décision municipale étant maintenue. Le présent arrêt sera au surplus rendu sans frais (art. 27 al. 1 LInfo).

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

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision, rendue par la Municipalité de Montreux le 20 avril 2021, relative à une demande d'information de A._____, est confirmée.
- III. Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

Lausanne, le 29 septembre 2021

Le président:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

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.

