

BGE 150 I 80

Bundesgericht (BGE), 2024-01-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_150 I 80](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_150_I_80)

FR: ATF 150 I 80

IT: DTF 150 I 80

Regeste

Regeste Art. 141 Abs. 2 KV/FR; Art. 153c Abs. 1 lit. a AHVG; Autonomie der öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen; Zugang zu Personendaten; systematische Verwendung der AHV-Nummer durch die öffentlich-rechtlichen kirchlichen Körperschaften. Die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Personendaten ihrer Mitglieder verletzt die Autonomie nicht, die der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Freiburg durch das kantonale Verfassungsrecht verliehen wird (E. 2). Art. 153c Abs. 1 lit. a AHVG weist keine Lücke auf. Er enthält eine abschliessende Liste von Behörden, Organisationen und Personen, die berechtigt sind, die AHV-Nummer systematisch zu verwenden; die öffentlich-rechtlichen kirchlichen Körperschaften gehören nicht dazu (E. 3).

Erwägungen

E. 2

La recourante reproche en premier lieu à l'autorité précédente d'avoir violé son autonomie telle que consacrée par l' art. 141 al. 2 Cst./FR , ainsi que sa liberté religieuse (art. 15 Cst.) dont découle un droit à l'autonomie.

E. 2.1

Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 let . c LTF; ATF 147 I 297 consid. 1.4; ATF 138 I 171 consid. 1.5). La notion de droit constitutionnel cantonal inclut également les garanties que les constitutions cantonales accordent aux communes ou à d'autres corporations de droit public, telles que leur autonomie (ATF 136 I 316 consid. 2.2.1; arrêt 2C_421/2013 du 21 mars 2014 consid. 2.2, non publié in ATF 140 I 201). Il ne revoit en revanche l'interprétation et l'application des autres dispositions de droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2; ATF 146 II 367 consid. 3.1.5). Dans ce cadre, il appartient à la partie recourante de démontrer par une argumentation qui réponde aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF en quoi une norme cantonale ou communale a été appliquée arbitrairement. La partie recourante doit ainsi indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle ou légale a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation.

E. 2.2

Les Églises dotées d'un statut de droit public ne jouissent pas à proprement parler de la liberté religieuse corporative découlant de l' art. 15 Cst. (MARTENET/ZANDIRAD, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 110 ad art. 15 Cst. ; MARKUS MÜLLER, Religion im Rechtsstaat, Von der Neutralität zur Toleranz, 2017, p. 100). Elles disposent toutefois dans ce cadre d'une certaine autonomie organisationnelle, qui leur

reconnaît la compétence de s'organiser et de se gérer en principe sans intervention de l'État. Cette autonomie BGE 150 I 80 S. 83 n'étant toutefois pas synonyme d'indépendance absolue, elle ne peut être utilisée qu'en lien avec l'objectif qu'elle est censée servir et dans les limites du droit constitutionnel cantonal qui lui est applicable (CAVELTI/KLEY, in Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2023, n° 35 ad art. 15 Cst. ; JACQUES DUCARROZ, Le statut juridique des Eglises dans le canton de Fribourg, in Rapports Église-État en mutation, La situation en Suisse romande et au Tessin, 1997, p. 174; UELI FRIEDERICH, Droit d'autodétermination des Eglises et autres communautés religieuses, in Etat fédéral et communautés religieuses, Annuaire suisse de droit ecclésial, 2003, Cahier 4, p. 182 ss; MARKUS MÜLLER, Religion - Kirche - Politik, [K]ein harmonischer Dreiklang?, in Staat und Religion in der Schweiz des 21. Jahrhunderts, 2020, p. 69).

L'autonomie organisationnelle se compose de deux aspects principaux: le droit de s'organiser librement s'agissant de leurs propres affaires et celui d'exercer tous les actes indispensables pour mener à bien leurs activités essentielles (MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n os 108 ss ad art. 15 Cst. et 28 s. ad art. 72 Cst.). Les affaires internes comprennent notamment la doctrine, le culte, l'enseignement religieux, la mission ou les activités caritatives (ATF 120 Ia 194 consid. 2c; MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n° 29 ad art. 72 Cst.). Dans le canton de Fribourg, l' art. 141 al. 2 Cst./FR prévoit que les Églises reconnues, dont fait partie l'EERF, sont autonomes; le même article soumet toutefois leur organisation à l'approbation de l'État. L'art. 6 al. 1 de la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE/FR; RSF 190.1) précise que les corporations ecclésiastiques sont autonomes par rapport à l'État et aux communes; à ce titre et dans les limites fixées par la loi, elles s'organisent et gèrent leurs ressources et leurs biens librement (let. a), elles édictent les règles nécessaires à leur organisation et à l'accomplissement de leurs tâches (let. b), et elles tranchent définitivement les contestations internes relatives à l'application de la présente loi et de leur propre réglementation (let. c).

La Constitution ecclésiastique de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg (Cst./EERF; RSF 192.11) prévoit que l'EERF remplit sa tâche par la prédication, le baptême, la sainte cène, l'enseignement religieux, la formation des enfants, des jeunes et des adultes, l'accompagnement spirituel, la diaconie, l'évangélisation, la participation aux oeuvres d'entraide et de mission des Eglises et par tout autre moyen dont elle dispose (art. 3 al. 2 Cst. /EERF). BGE 150 I 80 S. 84

E. 2.3

En l'espèce, la question se pose de savoir si le refus d'octroyer à la recourante l'accès à certaines données collectées sur la plateforme FriPers viole l'autonomie qui lui est conférée par le droit constitutionnel cantonal, en particulier son droit à exercer les actes indispensables pour mener à bien ses activités essentielles. La recourante affirme que les données requises seraient nécessaires pour qu'elle puisse organiser des événements visant à réunir ses fidèles lors de célébrations protestantes ou en vue de leur intégration au sein de la communauté. Elle soutient à cet égard que ce type d'activités constituerait l'une de ses tâches essentielles. En estimant que ces données ne sont pas nécessaires à la réalisation d'une tâche fondamentale et en refusant par conséquent l'accès requis, l'autorité précédente empiéterait sur l'autonomie de la recourante. Partant, l'autorité aurait dû faire preuve de retenue en analysant la nécessité, pour la recourante, d'accéder aux données requises. Contrairement à ce que soutient la recourante, il ne peut être retenu qu'elle jouit d'une autonomie illimitée au seul motif que l' art. 141 al. 2 Cst./FR prévoit, sans autre précision, que les Églises sont autonomes. Cette disposition doit en effet être lue en lien avec la

LEE/FR, qui mentionne expressément que les Églises reconnues s'organisent et gèrent leurs ressources et leurs biens librement. L'autonomie consacrée porte donc principalement sur des questions organisationnelles. A cet égard, on comprend que la recourante fait principalement grief à l'autorité précédente d'avoir entravé son efficacité opérationnelle, au motif que l'obtention des données requises par d'autres biais que la plateforme FriPers lui demanderait d'adopter une série de mesures et d'ajuster son fonctionnement en conséquence. Elle n'indique toutefois pas en quoi consisteraient ces mesures et pour quelles raisons précises elles l'empêcheraient de mener à bien les activités essentielles visées, à savoir l'organisation d'événements ou d'activités. La seule affirmation que ledit refus entraînerait un éventuel surcroît de travail pour la recourante n'est pas suffisante pour démontrer une violation de son autonomie. La recourante estime encore que ses paroissiens auraient consenti à ce qu'elle puisse bénéficier et traiter leurs données personnelles. Elle ne donne aucune indication supplémentaire à ce sujet et n'expose pas en quoi cela aurait une influence dans le cadre d'une prétendue violation de son autonomie organisationnelle. BGE 150 I 80 S. 85 Au vu de ce qui précède, la recourante ne parvient pas à démontrer en quoi son autonomie serait réellement violée par la décision attaquée.

E. 2.4

Au demeurant, la recourante a pris le parti de n'invoquer qu'une violation de l'autonomie qui lui est consacrée par la Constitution fribourgeoise. Elle ne prétend pas, à raison, que l'autorité précédente aurait fait preuve d'arbitraire en jugeant que les données requises n'étaient pas nécessaires pour l'accomplissement de ses tâches au sens de l'art. 10 al. 1 let. a de l'ancienne loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (aLPrD[remplacée depuis le 1 er janvier 2024 par la loi du 12 octobre 2023 sur la protection des données]; RSF 17.1).

E. 3

les unités des administrations cantonales et communales,

E. 3.1

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 149 IV 9 consid. 6.3.2.1; ATF 147 IV 385 consid. 2.1). L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge,

tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminé de la norme ne constitue un abus de droit ou ne viole la Constitution (ATF 149 III 117 consid. 3.1; ATF 148 V 84 consid. 7.1.2).

E. 3.2

Seules les autorités, organisations et personnes définies dans la loi sont habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique. Par utilisation systématique, il faut comprendre la situation dans laquelle l'intégralité, une partie ou une forme modifiée du NAVS est liée à des données personnelles collectées de manière structurée (art. 153b ss LAVS). Parmi les autorités habilitées, l'art. 153c al. 1 let. a ch. 3 LAVS prévoit que les unités des administrations cantonales et communales peuvent faire usage du NAVS de manière systématique dans la mesure où l'exécution de leurs tâches légales le requiert. BGE 150 I 80 S. 87 Il ressort du texte de la loi que les autorités, organisations et personnes habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique sont énoncées de manière exhaustive à l' art. 153c al. 1 LAVS ("seules les autorités, organisations et personnes suivantes sont habilitées ..."). Au surplus, la notion d'unité des administrations cantonales et communales se réfère aux seules unités appartenant à l'administration (cf. Message du 30 octobre 2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants [Utilisation systématique du numéros AVS par les autorités], FF 2019 6982). Le texte, clair, de cette disposition ne laisse ainsi pas la place à une autre interprétation. La recourante ne conteste au demeurant pas que le but de la loi vise à limiter l'utilisation systématique du NAVS. Partant, contrairement à ce qu'elle soutient, on ne distingue pas de lacune proprement dite appelant l'intervention du juge. Au surplus, la recourante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'art. 153c al. 1 let. a ch. 3 LAVS devrait lui être appliqué par analogie au motif que son statut est très largement comparable à celui des communes, lesquelles sont habilitées par cette même disposition à utiliser le NAVS de manière systématique lorsque l'exécution de leurs tâches légales le requiert. La recourante soutient qu'il n'existe aucune raison de la traiter différemment d'une commune dès lors qu'elle bénéficie d'une grande autonomie, à l'image d'une commune. Or, les Églises, même reconnues de droit public, ne sont pas l'État, ni ne sauraient être assimilées à des organes de l'État (BERNHARD EHRENZELLER, L'avenir est-il à une séparation de l'Eglise et de l'Etat [...]? , in Eglise catholique et Etat en Suisse, 2010, p. 68). Le fait qu'elles se voient octroyer par le droit cantonal des prérogatives de puissance publique normalement réservées à l'État ne fait pas d'elles des émanations de ce dernier (MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n° 47 ad art. 15 Cst.). Il n'apparaît par conséquent pas contraire à la systématique de la LAVS d'avoir opéré une distinction entre la recourante et une commune.

E. 3.3

Finalement, il convient encore de relever que la recourante ne prétend pas, à raison, que l'art. 153c al. 1 let. a ch. 4 LAVS lui serait applicable. Celui-ci prévoit que les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures aux administrations visées aux chiffres 1 à 3 et qui sont chargées de tâches administratives par le droit fédéral, cantonal ou communal ou par contrat, sont habilitées à utiliser le NAVS de manière systématique si le droit applicable prévoit l'utilisation systématique du NAVS et BGE 150 I 80 S. 88 si l'exécution de leurs tâches légales le requiert. Ce chiffre vise en effet les personnes et organisations notamment de droit public qui accomplissent une tâche

administrative et qui sont autorisées à utiliser systématiquement le NAVS par une loi spéciale correspondante (FF 2019 6982). Or, il n'est pas contesté que tel n'est pas le cas pour la recourante.

E. 3.4

Au vu de ce qui précède, le grief de violation de l' art. 153c LAVS est mal fondé.

E. 4

les organisations et les personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures aux administrations visées aux ch. 1 à 3 et qui sont chargées de tâches administratives par le droit fédéral, cantonal ou communal ou par contrat, si le droit applicable prévoit l'utilisation systématique du numéro AVS,

E. 5

les établissements de formation. La recourante estime que l'art. 153c al. 1 let. a ch. 3 LAVS aurait dû lui être appliqué par analogie, en raison d'une lacune proprement dite dans la loi, et que, par conséquent, l'accès au NAVS de ses paroissiens aurait dû lui être octroyé. La question qui se pose est donc de savoir si c'est par inadvertance ou à dessein que le législateur fédéral n'a pas posé de règle spécifique à l'utilisation systématique du NAVS par les corporations ecclésiastiques de droit public. Il s'agit, en d'autres termes, de rechercher si l' art. 153c al. 1 let. a LAVS comporte ou non une lacune susceptible d'être comblée par le tribunal. BGE 150 I 80 S. 86

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