

# **BGer 1C\_136/2019 vom 4. Dezember 2019**

Bundesgericht, 2019-12-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_136\\_2019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_136_2019)

FR: TF 1C\_136/2019 du 4 décembre 2019

IT: TF 1C\_136/2019 del 4 dicembre 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

L'arrêt attaqué porte sur le droit d'accès à un document public au sens de la LInfo. Il s'agit d'une cause de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). Le recourant a participé à la procédure devant l'instance précédente et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué, étant précisé que la loi cantonale ne fait pas dépendre le droit de consulter un document officiel de l'existence d'un intérêt particulier (consid. 2.4 ci-dessous). Il faut donc reconnaître au recourant la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Il y a lieu par conséquent d'entrer en matière.

### **E. 2**

Des intérêts publics prépondérants sont en cause lorsque :

- a. 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;
- b. une information serait susceptible de compromettre la sécurité ou l'ordre publics;
- c. le travail occasionné serait manifestement disproportionné;
- d. les relations avec d'autres entités publiques seraient perturbées dans une mesure sensible.

#### **E. 2.1**

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable; pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 144 I 170 consid. 7.3 p. 174 s. et les références).

#### **E. 2.2**

Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont par principe accessibles au public. Il n'est en l'occurrence pas contesté que la liste dont le recourant réclame la communication constitue bien un document officiel tel que défini à l'art. 9 LInfo, ni que le Grand Conseil fait partie des organes de l'Etat soumis au principe de transparence (art. 2 al. 1 let. a LInfo). Le Bureau du Grand Conseil soutient que le document litigieux ne relèverait pas de l'accomplissement d'une tâche publique. L'arrêt attaqué n'examine pas expressément cette question, mais il apparaît que la liste en question a été remise par l'autorité, certes à un

organisme privé, mais en vue de l'organisation d'un événement officiel. Vu le sort du recours, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question.

### **E. 2.3**

Conformément à l'art. 8 al. 2 LInfo, le chapitre 4 de la loi fixe les limites au droit d'accès. Les art. 16 et 17 LInfo ont la teneur suivante:

#### **Art. 16 Intérêts prépondérants**

1 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.

### **E. 2.4**

Le droit d'accès institué à l'art. 8 al. 1 LInfo n'est en principe pas soumis à des conditions particulières, en particulier 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). Il ressort toutefois des deux dispositions dont la teneur est rappelée ci-dessus que le respect de la sphère privée peut constituer un intérêt prépondérant faisant échec à la consultation. 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.

### **E. 2.5**

Le document qui a été remis au recourant contient une énumération des personnes invitées, classées par fonction, avec pour chacune d'entre elles le nombre d'invités et l'estimation des personnes attendues: autorités fédérales (Tribunal fédéral, armée, Conseillers nationaux et aux Etats), autorités cantonales (Conseil d'Etat, Chancellerie et autres employés du Parlement, chefs de services, anciens conseillers d'Etat, députés, représentants d'autres parlements, préfets, juges, procureurs, représentants de la police), directeurs de Hautes écoles, organisations économiques, églises, presse, syndicats, autorités communales et divers, soit un total de 469 invités. La plupart d'entre eux sont identifiables par l'énoncé de

leur fonction et leurs adresses professionnelles peuvent facilement être trouvées sur Internet; les adresses privées constituent en revanche des données personnelles qui ont été à juste titre soustraites au droit d'accès. En définitive, la liste remise au recourant équivaut à un document caviardé ou à un refus partiel au sens de l'art. 17 LInfo. L'arrêt attaqué n'est pas arbitraire en tant qu'il tient compte de la protection de la sphère privée et des données personnelles des nombreuses personnes mentionnées sur la liste, au terme d'une pesée d'intérêts. Dans le cadre de cette même pesée d'intérêts, force est de constater que le recourant ne s'est exprimé ni durant la procédure cantonale, ni devant le Tribunal fédéral (où il se contente d'évoquer un "intérêt manifeste" sans plus de précision) sur les raisons pour lesquelles il désire obtenir une liste nominative des personnes invitées. Faute de toute indication sur ce point, la cour cantonale pouvait considérer, sans sombrer dans l'arbitraire ni violer le principe de la proportionnalité, que son intérêt à obtenir ce document ne l'emportait pas sur l'intérêt des nombreuses personnes concernées à protéger leurs données personnelles. Le grief doit être écarté.

3.

Se plaignant encore d'inégalité de traitement ( art. 8 Cst. ), le recourant relève que la liste d'invités a été remise au comité d'organisation, formé de personnes privées, lesquelles bénéficieraient ainsi d'un privilège qui ne lui a pas été accordé.

### **E. 3**

Sont réputés intérêts privés prépondérants :

- a. la protection contre une atteinte notable à la sphère privée, sous réserve du consentement de la personne concernée;
- b. la protection de la personnalité dans des procédures en cours devant les autorités;
- c. le secret commercial, le secret professionnel ou tout autre secret protégé par la loi.

#### **E. 3.1**

Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement ( ATF 141 I 153 consid. 5.1 p. 157; 140 I 77 consid. 5.1 p. 80; 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42).

#### **E. 3.2**

La situation du recourant se distingue clairement de celle du comité d'organisation: la liste nominative, avec les adresses des invités, a été transmise à ce dernier afin de lui permettre d'accomplir la mission qui lui avait été confiée. Indépendamment des motifs qui peuvent justifier sa démarche, le recourant n'agit que comme simple citoyen et ne peut évidemment pas se prévaloir de la même nécessité. Le fait que la liste en question était destinée au comité d'organisation n'implique évidemment pas que son contenu doit être accessible au public.

4.

Le recourant soutient enfin que l'arrêt attaqué consacrerait un changement de jurisprudence, sans en respecter les conditions matérielles (existence de raisons objectives) et formelles (procédure de coordination). Il mentionne une série d'arrêts de la cour cantonale confirmant que tout citoyen a le droit de consulter des documents officiels sans avoir à justifier d'un intérêt particulier ni à expliquer l'usage qu'il entend faire des documents. Les arrêts mentionnés (notamment l'arrêt GE.208.0218 du 6 mars 2019 produit en réplique) partent de cette prémisse, mais procèdent également à une pesée d'intérêts, dans la perspective d'un caviardage ou d'un refus de communication, et réservent l'existence d'intérêts prépondérants en cas d'atteinte à la sphère privée, comme le prévoient les art. 16 et 17 LInfo. La jurisprudence cantonale mentionnée par le recourant ne va pas dans un sens différent puisqu'elle réserve la protection des données personnelles et admet en particulier la possibilité d'un caviardage plus ou moins étendu (arrêt GE.2017.0114 du 12 novembre 2018 consid. 5d, GE.2014.0205 du 24 avril 2015 consid. 3b, GE.2013.019 du 27 mai 2013 consid. 3). Comme cela est relevé ci-dessus, une telle pesée d'intérêts implique nécessairement la prise en compte de l'intérêt du requérant à la communication des données. On ne saurait dès lors voir dans l'arrêt attaqué un changement de jurisprudence.

#### **E. 4**

Une personne déterminée sur laquelle un renseignement est communiqué de manière non anonymisée doit en être informée préalablement.

#### **E. 5**

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Quand bien même le recourant poursuivrait des buts idéaux, rien ne justifie de le dispenser du paiement des frais judiciaires ( art. 66 al. 1 LTF ), la gratuité prévue à l'art. 27 LInfo ne s'imposant qu'au niveau cantonal. Compte tenu de la nature de la contestation, les frais peuvent toutefois être réduits.

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