

# **NE\_GERICHTE CDP.2020.27 vom 10. November 2020**

NE Tribunal cantonal, 2020-11-10, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_gerichte\\_CDP.2020.27](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2020.27)

FR: NE\_GERICHTE CDP.2020.27 du 10 novembre 2020

IT: NE\_GERICHTE CDP.2020.27 del 10 novembre 2020

## **Erwägungen**

### **E. 1**

LHR, les cantons édictent les dispositions nécessaires afin que les personnes suivantes (employeurs, bailleurs et gérants d'immeuble et logeurs) communiquent gratuitement aux services du contrôle des habitants qui en font la demande les renseignements relatifs aux personnes tenues de s'annoncer. C'est sur la base de ces nouvelles exigences du droit fédéral que le droit cantonal a été adapté.

Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi du 26 août 2009 (Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil 2009-2010, tome 1, p. 1071) indique à propos de l'article 37 que, dans la mesure où le préposé est appelé à statuer sur le domicile ou le séjour d'une personne établie dans la commune (al. 1 let. h), il doit pouvoir obtenir les renseignements nécessaires. L'article 37 al. 1 let. h prévoit en effet que la personne préposée au contrôle des habitants statue, après avoir entendu les personnes intéressées, sur les contestations découlant de l'application de la présente loi, notamment sur celles portant sur le domicile ou le séjour. Il en découle que lorsqu'elle demande des renseignements, la personne préposée le fait en lien avec une personne déterminée qui lui a d'ores et déjà été signalée. En effet, l'article 17 al. 1 de la loi prévoit que les propriétaires-bailleurs sont tenus d'annoncer au service communal du contrôle des habitants l'arrivée ou le départ de locataires, en indiquant les numéros des bâtiments et des logements concernés, même en cas de déménagement au sein du même bâtiment ou groupe de bâtiments, ainsi qu'en cas de réunion ou de division de logements. Selon l'alinéa 2, l'article 48 al. 1 demeure réservé. Le rapport précité (p. 1070 et 1072) mentionne qu'il convient de rappeler que, selon l'article 5 LHR, les registres doivent contenir les données actuelles, exactes et complètes par rapport à l'ensemble des personnes visées et qu'il s'agit de la seule manière d'obtenir des bases statistiques fiables. Pour atteindre véritablement cet objectif et respecter ces exigences, il est fondamental de pouvoir compter sur le concours des propriétaires-bailleurs.

Il ressort dès lors clairement des travaux législatifs la volonté du législateur de disposer d'un registre des habitants exact et exhaustif qui permet des statistiques et recensements fiables de la population. Pour ce faire, de nouvelles obligations sont imposées aux propriétaires-bailleurs (art. 17 al. 1 LHRCH), aux employeurs et aux fournisseurs d'énergie et d'eau potable (art. 48 al. 1 LHRCH), les établissements publics au bénéfice d'une autorisation permettant de loger des hôtes ne faisant pas exception (art. 48 al. 2 LHRCH).

Le fait que des emplacements des campings ne disposent pas de numéros de maisons, les mobilhomes n'étant pas visés par l'Ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements du 9 juin 2017 (ORegBL), a pour conséquences que les préposés aux contrôles des habitants n'ont pas connaissance de personnes qui pourraient être tenues de s'annoncer à la commune en vertu de l'article 39 LHRCH, mais l'interprétation historique et téléologique

de la loi ne permet pas de considérer que le législateur a voulu dispenser ces personnes de s'annoncer ni qu'il a voulu les soustraire à l'obligation de renseignement de tiers.

Il existe dès lors une base légale suffisante qui permet à la préposée de requérir des tenanciers du camping les prénom, nom et adresse des résidents bénéficiant d'un contrat de bail à loyer pour une durée supérieure à trois mois. Certes, il se peut que peu de résidents au bénéfice d'un tel contrat soient concernés, soit aient établi leur domicile ou séjourné plus de trois mois dans la commune. Toutefois, il y a lieu de permettre à la préposée d'exécuter ses tâches, soit notamment de veiller à ce que toutes les personnes concernées remplissent les obligations que leur impose la législation et de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires, au besoin avec le concours de la police (art. 37 al. 1 let. c). La liste des résidents requise lui permettra de poursuivre son enquête afin de déterminer si certains résidents sont soumis à la loi précitée et ne remplissent pas leurs obligations. Le critère de la conclusion d'un contrat de plus de trois mois paraît être un moyen adéquat au vu notamment du fait qu'un séjour de plus de trois mois dans la commune exige une déclaration d'arrivée.

5. Il n'appartient pas à la Cour de céans de se prononcer sur la conformité d'une telle demande aux dispositions sur la protection des données, la procédure prévue par la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), du 09.05.2012 n'ayant pas été poursuivie suite aux avis émis par le préposé à la protection des données. Quoi qu'il en soit, les données ne pourront être traitées que dans le but de déterminer si des locataires du camping ont leur domicile ou leur séjour sur la Commune de X. \_\_\_\_\_ au sens des articles 3 et 4LHRCH(art. 18 al. 2CPDT-JUNE).

6. Selon l'article 56LHRCH, les infractions à la loi et à ses dispositions d'exécution sont punies d'une amende d'un montant maximal de 10'000 francs (al. 1). Les recourants ayant refusé de transmettre la liste requise, l'amende est fondée et le montant de 100 francs résulte du chiffre 8.4 de l'arrêté du Procureur général de la République et canton de Neuchâtel concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif.

7. Pour l'ensemble de ces motifs, le recours est rejeté. Les recourants qui succombent doivent être condamnés aux frais et débours (art. 47 al. 1LPJA) et ne peuvent prétendre à des dépens (art. 48 al. 1LPJAa contrario). L'intimée ne peut par ailleurs pas prétendre à des dépens (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 190), l'article 48 al. 1LPJAné prévoyant l'octroi de dépens qu'à l'administré.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge des recourants solidairement les frais et débours de la cause par 880 francs, montant compensé par leur avance.

3. Statue sans dépens.

Neuchâtel, le 10 novembre 2020

## **E. 2**

Les recourants estiment que c'est à tort que la décision entreprise ne tient pas compte d'autres législations cantonales, soit notamment la législation sur les établissements publics. Or, la loi y relative du 18 février 2014 ( LEP ) a pour but de régler les conditions d'exploitation des établissements publics et les manifestations publiques, de contribuer à la

protection de la santé, de l'ordre et de la tranquillité publics, de promouvoir la qualité de l'hôtellerie et de la restauration et de contribuer au financement de l'offre touristique et de prestations aux hôtes (art. 1). Si le règlement d'exécution des lois sur la police du commerce et sur les établissements publics du 17 décembre 2014 ( RELPComEP ) prévoit que les nom, prénom et date de naissance des hôtes doivent être enregistrés et transmis chaque jour à la police (art. 23 al. 1), cela ne signifie pas que lesdits hôtes ne sont pas soumis à la LHRCH s'ils établissent leur domicile ou séjournent au-delà de trois mois dans une commune. En effet, selon l'article 39 al. 1 de dite loi, toute personne physique qui établit son domicile (art. 3) dans une commune ou y séjourne (art. 4) au-delà de trois mois doit déclarer son arrivée au service communal (cf. également art. 11 de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006 [ci-après : LHR]). Quant à la loi sur l'appui au développement touristique ( LTour ), du 18 février 2014, elle a pour but de favoriser l'économie touristique du canton au niveau de la promotion, du développement, de l'accueil et de l'offre touristiques (art. 1 al. 1). Si elle est effectivement applicable aux hôtes d'un camping (art. 2 al. 4), elle n'a pas pour effet de soustraire ces derniers à l'application de la LHRCH si les conditions de l'article 39 précité sont remplies.

### **E. 3**

a) La décision du 4 octobre 2018 de la préposée se fonde sur les articles 39 et 48 LHRCH . Selon cette dernière disposition, sur demande orale, écrite, par fax ou par courriel du service communal, les employeurs pour leurs employés, les bailleurs et gérants d'immeubles, pour les locataires qui habitent leurs immeubles, qui y emménagent ou qui les quittent, ainsi que des fournisseurs d'énergie et d'eau potable pour les prestations qu'ils fournissent ont l'obligation de lui communiquer gratuitement et immédiatement tous les renseignements nécessaires relatifs aux personnes tenues de s'annoncer (art. 41 et 52), si ces dernières ne s'acquittent pas de leurs obligations. La même obligation incombe aux établissements publics au bénéfice d'une autorisation permettant de loger des hôtes, le contrôle de ces derniers, conformément à la législation en la matière, étant réservé (al. 2). Il n'est pas contesté en l'occurrence que le camping constitue un établissement public au sens de cette disposition. Par ailleurs, il a été démontré ci-dessus que la législation en la matière (notamment la LEP ) ne fait pas obstacle à l'application de la LHRCH . Cette loi vise l'harmonisation des registres de personnes et l'échange de données personnelles entre registres (let. a), et d'autre part à fixer les règles nécessaires à la tenue du registre des habitants, c'est à dire le registre de toutes les personnes établies ou en séjour dans une commune du canton, conformément à la législation fédérale, et de fournir aux administrations publiques les renseignements dont elles ont besoin sur ces personnes (let. b). L'article 48 figure dans le chapitre relatif au contrôle des habitants et, plus particulièrement, dans sa section 2 relative aux déclarations obligatoires qui débute par l'article 39 précité. Il se réfère par ailleurs à l'article 41 relatif au lieu et à la forme de la déclaration qui doit être faite au service communal et à l'article 52 qui concerne l'exécution par substitution, soit permet à la personne préposée au contrôle des habitants, dans certains cas, de procéder à l'inscription ou à la radiation d'une personne. Il ne fait nullement mention de « personnes déterminées » mais de « personnes tenues de s'annoncer » au sens des articles 41 et 52, si ces dernières ne s'acquittent pas de leurs obligations. b) Les recourants se fondent sur l'article 37 LHRCH à interpréter en lien avec l'article 48 de dite loi pour conclure que la décision entreprise ne repose sur aucune base légale et viole le principe de la proportionnalité. Dit article, qui figure au chapitre 3 de la loi relative au contrôle des

habitants et dans la section 1 relative à l'organisation, a pour titre : « Attributions de la personne préposée au contrôle des habitants » et énumère lesdites attributions en son alinéa 1. A l'alinéa 2, il stipule que la personne préposée au contrôle des habitants peut exiger des administrations cantonales et communales, ainsi que de tiers (art. 48), qu'ils lui fournissent gratuitement les renseignements ou les informations qu'ils possèdent au sujet d'une personne déterminée et qui lui sont nécessaires à la tenue du registre (art. 43 et 53). L'article 43 relate le contenu de la déclaration d'arrivée alors que l'article 53 prévoit que pour gérer les informations relatives aux habitants, les communes tiennent à jour le registre. L'article 37 renvoie à l'article 48 al. 1 de la loi qui ne vise a priori pas des personnes déterminées. Quoiqu'il en soit, même s'il fallait considérer que les articles 37 al. 2 et 48 al. 1 LHRCH prévoient seulement une demande de renseignements relative à des personnes déterminées, soit déjà identifiées par l'autorité, il y a lieu d'interpréter la loi pour déterminer si la demande de renseignements à des tiers peut également viser des personnes non déterminées au sens précité.

#### **E. 4**

a) 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 dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment les 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. 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, suivant la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger des silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution ( ATF 142 IV 389 cons. 4.3.1 et les références citées). b) On ne saurait considérer en l'occurrence qu'une interprétation littérale amène à une solution claire puisque l'article 48 mentionne que les renseignements peuvent concerner des personnes tenues de s'annoncer alors que l'article 37 al. 2 se réfère à des personnes déterminées. Il ressort du message du Conseil fédéral concernant l'harmonisation des registres officiels des personnes (FF 2006 439) que la LHR a pour but de réglementer l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants visant à permettre aux statisticiens d'utiliser les données de ces registres et des grands registres fédéraux de personnes pour établir les statistiques de la population et pour moderniser le recensement de cette dernière. Elle règle les aspects importants concernant l'assurance-qualité, telle que l'obligation d'annonce, le principe de l'exhaustivité et la tenue des registres (p. 440). Il est mentionné

par ailleurs que la loi s'applique à tous les registres cantonaux et communaux des habitants, lesquels joueront un rôle primordial lorsqu'on établira des statistiques sur la base de registres (p. 469); que le principe d'exhaustivité, d'exactitude et d'actualité des données s'applique à tous les registres fédéraux, cantonaux et communaux des habitants (p. 470) et qu'afin de palier au fait que certaines personnes ne remplissent pas l'obligation de s'annoncer, est prévue, à titre subsidiaire, une obligation de renseigner pour les bailleurs et gérants d'immeubles (p. 476). En vertu de l'article 6 LHR, le registre des habitants doit avoir un contenu minimal et cette disposition contient une liste exhaustive des identificateurs et des caractères qui doivent figurer pour chaque personne dans les registres des habitants. Cette liste a pour but d'assurer la clarté et la transparence pour les services chargés de tenir les registres. Doit y figurer notamment la commune d'établissement ou de séjour (art. 6 let. p LHR). En sus des données généralement déjà enregistrées dans les registres cantonaux et communaux des habitants, ont été ajoutés le numéro d'assuré AVS, l'identificateur du bâtiment et l'identificateur du logement, afin de pouvoir apparier les informations provenant de divers registres (art. 6 let. a et c LHR). Selon l'article 12 al. 1 LHR, les cantons édictent les dispositions nécessaires afin que les personnes suivantes (employeurs, bailleurs et gérants d'immeuble et logeurs) communiquent gratuitement aux services du contrôle des habitants qui en font la demande les renseignements relatifs aux personnes tenues de s'annoncer. C'est sur la base de ces nouvelles exigences du droit fédéral que le droit cantonal a été adapté. Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi du 26 août 2009 (Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil 2009-2010, tome 1, p. 1071) indique à propos de l'article 37 que, dans la mesure où le préposé est appelé à statuer sur le domicile ou le séjour d'une personne établie dans la commune (al. 1 let. h), il doit pouvoir obtenir les renseignements nécessaires. L'article 37 al. 1 let. h prévoit en effet que la personne préposée au contrôle des habitants statue, après avoir entendu les personnes intéressées, sur les contestations découlant de l'application de la présente loi, notamment sur celles portant sur le domicile ou le séjour. Il en découle que lorsqu'elle demande des renseignements, la personne préposée le fait en lien avec une personne déterminée qui lui a d'ores et déjà été signalée. En effet, l'article 17 al. 1 de la loi prévoit que les propriétaires-bailleurs sont tenus d'annoncer au service communal du contrôle des habitants l'arrivée ou le départ de locataires, en indiquant les numéros des bâtiments et des logements concernés, même en cas de déménagement au sein du même bâtiment ou groupe de bâtiments, ainsi qu'en cas de réunion ou de division de logements. Selon l'alinéa 2, l'article 48 al. 1 demeure réservé. Le rapport précité (p. 1070 et 1072) mentionne qu'il convient de rappeler que, selon l'article 5 LHR, les registres doivent contenir les données actuelles, exactes et complètes par rapport à l'ensemble des personnes visées et qu'il s'agit de la seule manière d'obtenir des bases statistiques fiables. Pour atteindre véritablement cet objectif et respecter ces exigences, il est fondamental de pouvoir compter sur le concours des propriétaires-bailleurs. Il ressort dès lors clairement des travaux législatifs la volonté du législateur de disposer d'un registre des habitants exact et exhaustif qui permet des statistiques et recensements fiables de la population. Pour ce faire, de nouvelles obligations sont imposées aux propriétaires-bailleurs (art. 17 al. 1 LHRCH), aux employeurs et aux fournisseurs d'énergie et d'eau potable (art. 48 al. 1 LHRCH), les établissements publics au bénéfice d'une autorisation permettant de loger des hôtes ne faisant pas exception (art. 48 al. 2 LHRCH). Le fait que des emplacements des campings ne disposent pas de numéros de maisons, les mobilhomes n'étant pas visés par l'Ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements du 9 juin 2017 (ORegBL), a pour conséquences que les préposés

aux contrôles des habitants n'ont pas connaissance de personnes qui pourraient être tenues de s'annoncer à la commune en vertu de l'article 39 LHRCH , mais l'interprétation historique et téléologique de la loi ne permet pas de considérer que le législateur a voulu dispenser ces personnes de s'annoncer ni qu'il a voulu les soustraire à l'obligation de renseignement de tiers. Il existe dès lors une base légale suffisante qui permet à la préposée de requérir des tenanciers du camping les prénom, nom et adresse des résidents bénéficiant d'un contrat de bail à loyer pour une durée supérieure à trois mois. Certes, il se peut que peu de résidents au bénéfice d'un tel contrat soient concernés, soit aient établi leur domicile ou séjourné plus de trois mois dans la commune. Toutefois, il y a lieu de permettre à la préposée d'exécuter ses tâches, soit notamment de veiller à ce que toutes les personnes concernées remplissent les obligations que leur impose la législation et de procéder aux contrôles et enquêtes nécessaires, au besoin avec le concours de la police (art. 37 al. 1 let. c). La liste des résidents requise lui permettra de poursuivre son enquête afin de déterminer si certains résidents sont soumis à la loi précitée et ne remplissent pas leurs obligations. Le critère de la conclusion d'un contrat de plus de trois mois paraît être un moyen adéquat au vu notamment du fait qu'un séjour de plus de trois mois dans la commune exige une déclaration d'arrivée.

#### **E. 5**

Il n'appartient pas à la Cour de céans de se prononcer sur la conformité d'une telle demande aux dispositions sur la protection des données, la procédure prévue par la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel ( CPDT-JUNE ), du 09.05.2012 n'ayant pas été poursuivie suite aux avis émis par le préposé à la protection des données. Quoi qu'il en soit, les données ne pourront être traitées que dans le but de déterminer si des locataires du camping ont leur domicile ou leur séjour sur la Commune de X. \_\_\_\_\_ au sens des articles 3 et 4 LHRCH (art. 18 al. 2 CPDT-JUNE ).

#### **E. 6**

Selon l'article 56 LHRCH , les infractions à la loi et à ses dispositions d'exécution sont punies d'une amende d'un montant maximal de 10'000 francs (al. 1). Les recourants ayant refusé de transmettre la liste requise, l'amende est fondée et le montant de 100 francs résulte du chiffre 8.4 de l'arrêté du Procureur général de la République et canton de Neuchâtel concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif.

#### **E. 7**

Pour l'ensemble de ces motifs, le recours est rejeté. Les recourants qui succombent doivent être condamnés aux frais et débours (art. 47 al. 1 LPJA ) et ne peuvent prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario). L'intimée ne peut par ailleurs pas prétendre à des dépens ( Schaer , Juridiction administrative neuchâteloise, 1995, p. 190), l'article 48 al. 1 LPJA ne prévoyant l'octroi de dépens qu'à l'administré.