

VD_OMNI GE.2010.0026 vom 12. Januar 2011

VD Tribunal cantonal, 2011-01-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2010.0026

FR: VD_OMNI GE.2010.0026 du 12 janvier 2011

IT: VD_OMNI GE.2010.0026 del 12 gennaio 2011

Regeste

X. _____ c/Société vaudoise d'aide sociale et culturelle de la Loterie Romande | La SVASC est d'avis que le recourant n'a pas droit aux renseignements qu'il demande, parce que la LInfo ne s'appliquerait pas à elle. La première conclusion du recourant, qui tend à ce qu'il soit confirmé que la SVASC est soumise à la LInfo, et donc à la constatation de l'existence du droit nié par la SVASC, demeure dans le cadre du litige défini par le refus d'entrée en matière de la SVASC. La deuxième conclusion du recourant, qui tend à ce que la SVASC fournisse les renseignements visés dans sa demande et donc non pas à la reconnaissance d'un droit, mais à l'obtention de la prestation étatique que la SVASC s'estime ne pas devoir être obligée de fournir, dépasse, dès lors que la SVASC n'a pas statué au fond, le cadre, de nature constatatoire, du litige. Elle est partant irrecevable (consid. 2).

Erwägungen

E. 1

Le recourant reproche à la SVASC de n'avoir pas répondu à sa demande du 22 janvier 2010, ou de ne l'avoir fait que tardivement. a) Toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst. , 27 al. 1 Cst./VD). Commet un déni de justice formel l'autorité qui ne statue pas, ou tarde à statuer, sur une demande qui lui est présentée selon les formes légales, alors qu'elle aurait dû le faire (ATF 135 I 6 consid. 2.1 p. 9; 134 I 229 consid. 2.3 p. 232/233). Le refus ou le retard à statuer est attaquant, comme aurait pu l'être la décision à rendre (art. 74 al. 2 LPA-VD ; arrêt PE.2009.0164 du 5 janvier 2010, consid. 1). Le caractère raisonnable du délai s'apprécie au regard de la nature de l'affaire et l'ensemble des circonstances (ATF 135 I 265 consid. 4.4 p. 277; 131 V 407 consid. 1.1 p. 409; 125 V 188 consid. 2a p. 191/192 , et les arrêts cités). b) Le recourant s'est adressé à la SVASC le 22 janvier 2010, par le moyen d'un courrier électronique. Ce message indique l'objet de la demande et se réfère expressément à la LInfo. L'art. 10 de celle-ci prévoit que la demande d'information n'est soumise à aucune exigence de forme; elle n'a pas à être motivée, mais doit contenir les indications suffisantes pour permettre l'identification du document officiel recherché (al. 1); au besoin, l'autorité peut demander que la demande soit formulée par écrit (al. 2). En l'occurrence, la demande du 22 janvier 2010, présentée par courrier électronique, était limpide quant à son auteur, son objet et son fondement. Il était inutile de requérir qu'elle soit réexpédiée par un courrier postal, dûment signé, comme la SVASC l'a exigé. Si elle estimait ne pas être soumise à la LInfo, la SVASC était tenue de se déterminer sur ce point, conformément à l'art. 20 LInfo, dans le délai de quinze jours fixé à l'art. 12 LInfo. Or, elle ne l'a pas fait. En cela, elle a commis un déni de justice formel. Toutefois, dans sa réponse au recours, la SVASC a donné sa position quant au fond du litige, ce qui fait que le recours, en tant qu'il est formé pour déni de justice, a perdu son

objet à cet égard.

E. 2

a) Dans la procédure contentieuse, l'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée comme objet du recours, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. L'autorité de recours ne peut statuer que sur les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement sous la forme d'une décision qui la lie. Il suit de là que le juge n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige ainsi défini (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414; ATAF 2010/5 consid. 2; art. 79 al. 2, première phrase, LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 de la même loi). b) La SVASC est d'avis que le recourant n'a pas droit aux renseignements qu'il demande, parce que la LInfo ne s'appliquerait pas à elle. Contre cette décision, le recourant a formulé deux conclusions. La première tend à ce qu'il soit confirmé que la SVASC est soumise à la LInfo, la deuxième à ce que la SVASC fournisse les renseignements visés dans la demande du 22 janvier 2010. La première de ces conclusions tend à la constatation de l'existence du droit nié par la SVASC. Elle demeure ainsi dans le cadre du litige défini par le refus d'entrée en matière de la SVASC. La deuxième conclusion formulée par le recourant tend non pas à la reconnaissance d'un droit, mais à l'obtention de la prestation étatique que la SVASC s'estime ne pas devoir être obligée de fournir. Dès lors que la SVASC n'a pas statué au fond, la deuxième conclusion présentée à l'appui du recours dépasse le cadre, de nature constatatoire, du litige. Elle est partant irrecevable.

E. 3

a) Les loteries sont prohibées (art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels - LLP; RS 935.51). L'art. 3 prévoit que sont autorisées exceptionnellement les loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (art. 5 ss) et les emprunts à primes (art. 17 ss), en tant que l'organisation et l'exploitation en sont permises. Selon l'art. 4, l'exploitation d'une loterie comprend les actes visant à atteindre le but de la loterie, tels que les avis et annonces, la propagande, l'émission des billets, la mise en vente, le placement et la vente des billets, coupons et listes de tirage, le tirage, la délivrance des lots, l'emploi du produit. Les loteries visant un but d'utilité publique ou de bienfaisance peuvent être autorisées par l'autorité cantonale compétente, pour le territoire du canton où elles sont organisées (art. 5 al. 1, première phrase, LLP). L'autorisation n'est accordée qu'aux corporations et institutions de droit public, ainsi qu'aux groupements de personnes et fondations de droit privé qui ont leur siège en Suisse et présentent toute garantie quant à l'exploitation correcte de la loterie (art. 6 al. 1 LLP). L'autorité surveille ou fait surveiller l'organisation et l'exploitation de la loterie, en particulier le tirage, la délivrance des lots et l'emploi du produit de l'entreprise (art. 10 LLP). Aux termes de l'art. 15 LLP, la législation cantonale désigne une autorité unique, compétente pour accorder les autorisations (al. 1); elle peut réglementer d'une façon plus détaillée les opérations de loteries (al. 2). b) La Convention intercantonale du

E. 7

janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (C-LoPar, RSV 935.95) règle la surveillance, de même que l'autorisation et l'affectation des bénéfices et paris exploités sur le plan intercantonal (art. 1). Elle vise à l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, la protection de la population contre des effets

socialement nuisibles de loteries et paris, de même qu'à l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons signataires (art. 2). Chaque canton institue un fonds de loterie et de paris; les cantons peuvent gérer des fonds du sport séparés. Les sociétés organisatrices de loteries versent leurs bénéfices nets aux fonds des cantons dans lesquels les loteries et paris ont été exploités (art. 24). Les cantons désignent une instance compétente pour l'attribution des moyens du fonds (art. 25). Ils déterminent les critères selon lesquels l'instance de répartition statue pour le soutien de réalisations d'utilité publique et de bienfaisance (art. 26). L'instance de répartition des fonds publie annuellement un rapport contenant les noms des bénéficiaires de subventions versées par le fonds, la nature des réalisations soutenues et le décompte du fonds (art. 28). Dans les cantons romands, les sommes revenant à chaque canton sont versées par la Loterie Romande sur le compte des organes de répartition nommés ou agréés par les autorités cantonales (art. 10 al. 1 de la 9^{ème} Convention du 18 novembre 2005 relative à la Loterie Romande [C-LoRo ; RSV 935.96]). Les organes de répartition utilisent la part cantonale, conformément aux Statuts de la Loterie Romande et aux prescriptions de leur gouvernement, à des buts d'utilité publique ou de bienfaisance, notamment dans les domaines social, culturel et sportif; à cet égard, ils établissent des conditions cadres (art. 10 al. 3). Chaque canton assure le contrôle de son ou ses organes de répartition (art. 10 al. 6), nommés ou agréés par le gouvernement nommé (art. 11 al. 1 1^{er} tiret). c) La LLP a donné lieu à l'adoption, le 17 novembre 1924, de la loi relative à la mise en vigueur, dans le canton de Vaud, de la LLP (LVLLP, RSV 935.53). Cette loi prévoit que le Conseil d'Etat est habilité à conclure avec d'autres cantons des conventions notamment en vue de coordonner la politique en matière d'autorisation de grandes loteries (art. 2a). Elle institue une commission de répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (art. 2b) et confère au Conseil d'Etat la compétence de désigner la représentation cantonale au sein des organes des grandes loteries (art. 2c). Le 18 novembre 2009, le Conseil d'Etat a édicté le règlement sur la répartition des bénéfices d'exploitation des grandes loteries (R.RepLo, RSV 935.53.2). La part des bénéfices nets d'exploitation des grandes loteries dévolues au canton est attribuée à des institutions d'utilité publique (art. 2 al. 1). Selon l'art. 3, les projets ou activités susceptibles d'être aidés sont répartis en deux secteurs, selon que leur nature est sportive ou relève autrement de l'utilité publique ou de la bienfaisance (al. 1); dans chacun de ces secteurs les dons sont alloués par une commission de répartition (al. 2). Les deux commissions – sportive, d'une part, sociale et culturelle, d'autre part – sont constituées sous la forme de fondations au sens des art. 80ss CC (art. 6 al. 1). A teneur de l'art. 13 al. 2, elles établissent chaque année, à l'attention du Conseil d'Etat, un rapport d'activité détaillé, qui comprend notamment les noms des bénéficiaires et les montants des dons versés (let. a); la nature des réalisations soutenues (let. b); le décompte des fonds (let. c); le montant total des dons attribués (let. d); le détail des rétributions annuelles des conseils de fondation et du personnel des fondations (let. e); les contrôles effectués sur l'attribution des dons (let. f). d) Selon ses statuts du 29 mai 2008, la société de la loterie de la Suisse romande (ci-après: LoRo) est une association au sens des art. 60ss CC (art. 1). L'assemblée générale est formée de trente sociétaires, soit un président et vingt-neuf sociétaires désignés par les cantons romands (art. 4, mis en relation avec l'art. 9 al. 2). La LoRo est administrée par un conseil d'administration de sept sociétaires (art. 21 al. 1). L'art. 42 prévoit que le bénéfice net résultant des comptes annuels est partagé en deux masses: la première, fixée annuellement par l'assemblée générale sur proposition du conseil d'administration, mais n'excédant pas 1/6^{ème} du bénéfice, est affectée au soutien du sport

dans les cantons et au niveau suisse (let. a); la deuxième masse correspond au solde du bénéfice (let. b); ces deux masses sont mises à la disposition des organes cantonaux de répartition. e) Selon ses statuts du 14 mai 2007, la SVASC – désignée comme «organe vaudois de répartition du bénéfice de la Loterie Romande» –, est une association au sens des art. 60ss CC; elle exerce son activité dans le cadre de LLP, de la C-LoRo et de la C-LoPar (art. 1). Elle a pour but de venir en aide aux institutions d'utilité publique en particulier à caractère social, culturel, de recherche et d'environnement exerçant leur activité dans le canton de Vaud, en répartissant le bénéfice de la LoRo attribué au canton de Vaud (art. 2). A teneur de l'art. 4 des Statuts, la SVASC est composée de 18 membres nommés par l'assemblée générale sur préavis du comité et confirmés par le Conseil d'Etat (al. 1); selon l'al. 2 de cette disposition, il s'agit des sociétaires vaudois de la LoRo (let. a) et de personnes représentant les divers milieux et les diverses régions du canton de Vaud (let. b). L'assemblée générale a notamment pour attribution de décider de la répartition des montants disponibles, sur proposition de commissions spécialisées; un règlement est établi à cet effet; les dons de 100'000 fr. et plus doivent être confirmés par le Conseil d'Etat (art. 9 let. j). La SVASC a publié sur Internet son rapport annuel pour la période allant de juillet 2009 à juin 2010, ainsi que la liste des institutions soutenues, pour la période allant de juillet 2009 à juin 2010, comportant le nom des bénéficiaires et l'indication globale des montants alloués (soit 13'283'200 fr. par la Commission sociale, 14'658'300 fr. par la Commission de la culture et 3'076'000 fr. par la Commission promotion, tourisme et développement).

4. Le recours soulève la question de savoir si la SVASC est soumise à la LInfo. a) L'art. 2 LInfo est libellé comme suit : Champ d'application 1 La présente loi s'applique aux autorités suivantes : a. au Grand Conseil ; b. au Conseil d'Etat et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles ; c. à l'Ordre judiciaire et à son administration, à l'exclusion de ses fonctions juridictionnelles ; d. aux autorités communales et à leur administration, à l'exclusion de leurs fonctions juridictionnelles ; e. aux personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques. 2 ... 3 La loi ne s'applique pas au Bureau cantonal de médiation administrative. Lors de son adoption, le 24 septembre 2002, le contenu de l'art. 2 LInfo était quelque peu différent, puisque la lettre e de l'alinéa 1 n'existait pas, pas davantage que l'alinéa 3. Quant à l'alinéa 2, il disposait que: Le Conseil d'Etat désigne les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujettis à la présente loi. Ces derniers ne sont assujettis que lorsque et dans la mesure où ils agissent dans l'accomplissement de tâches de droit public. Le Conseil d'Etat précise l'étendue et les modalités de cet assujettissement. Les modifications précitées de la LInfo, et plus particulièrement l'adoption de l'art. 2 al. 1 let. e et l'abrogation de son al. 2, sont intervenues parallèlement à l'adoption de la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; RSV 172.65), dont l'art. 3 al. 2 a la teneur suivante: Sont soumises à la présente loi les entités suivantes : a. le Grand Conseil ; b. le Conseil d'Etat et son administration ; c. l'Ordre judiciaire et son administration ; d. les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations, fractions et agglomérations de communes ; e. les personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques, dans l'exécution desdites tâches. L'art. 3 du règlement d'application de la LInfo, du 25 septembre 2003 (RLInfo, RSV 170.21.1) prévoit ce qui suit : 1 La LInfo et le présent règlement s'appliquent aux personnes morales et autres organismes de droit privé ou public, lorsque l'accomplissement de tâches de droit public repose sur une base légale. 2 Les articles 13, 15 à 17, 20, 21 et 24 à 26, 28 à 36 s'appliquent par analogie à ces

organismes. 3 La liste de ces organismes figure en annexe du présent règlement. L'annexe dont il est question à l'art. 3 LInfo ne cite pas la SVASC comme organisme assujéti à la LInfo selon les art. 2 LInfo et 3 RLInfo. La disposition de la loi sur laquelle elle se base, soit l'art. 2 al. 2 LInfo, qui donnait compétence au Conseil d'Etat de désigner les personnes morales et autres organismes de droit privé ou public assujétis, a cependant, on l'a vu, été abrogé et remplacé par l'art. 2 al. 1 let e LInfo, qui lui-même ne donne pas une telle compétence au Conseil d'Etat. Il suit de à qu'une telle liste n'est désormais plus nécessaire; que la SVASC y figure ou pas ne joue ainsi aucun rôle quant au point de savoir si la LInfo lui est applicable – ou non. Il reste ainsi à examiner si la SVASC est un organisme investi par le canton d'une tâche publique, en application du droit public cantonal, au sens de l'art. 2 al. 1 let. e LInfo, mis en relation avec l'art. 3 al. 1 RLInfo. b) La SVASC, comme association au sens des art. 60ss CC est un organisme de droit privé (art. 1 des Statuts). c) La LLP prohibe les loteries (art. 1 al. 1 LLP), sous la seule réserve de celles visant à l'utilité publique ou à la bienfaisance (art. 3 et 5ss LLP). Ces loteries sont soumises à une autorisation délivrée par le canton (art. 5 al. 1 LLP, mis en relation avec l'art. 15 al. 1 LLP). Le droit intercantonal a instauré une procédure centralisée d'homologation (art. 14 C-LoPar), qui fournit la base à l'autorisation cantonale (art. 15 C-LoPar). Les conditions de l'autorisation sont fixées par le droit fédéral (art. 6 al. 1 LLP), qui impose également aux cantons d'instituer une surveillance des loteries (art. 10 LLP) et de répartir le bénéfice des loteries, en conformité avec le but de la loi (art. 10 LLP et

E. 10

al. 6 C-LoRo). Les cantons sont compétents pour répartir le bénéfice des grandes loteries (art. 1 et 2 C-LoPar), dont la LoRo fait partie. Ils gèrent des fonds approvisionnés par ce bénéfice (art. 24 C-LoPar et 2 al. 1 R.RepLo). A cette fin, ils instituent une autorité de répartition (art. 26 C-LoPar), agréée par le gouvernement cantonal (art. 2b et 2c LVLLP, s'agissant de la LoRo, cf. art. 11 al. 1 C-LoRo). Le bénéfice de la LoRo est réparti entre les cantons; la part de chaque canton est versée à l'organisme de répartition désigné par le droit cantonal (art. 10 al. 1 C-LoRo; art. 42 des Statuts de la LoRo), chargé de veiller à l'affectation de cette part à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (art. 10 al. 3 C-LoRo). Cette répartition doit se faire de manière transparente (art. 2 C-LoRo). L'activité de la SVASC s'inscrit dans l'exécution du droit public régissant les loteries, soit la LLP, la C-LoRo, la C-LoPar (art. 1 des Statuts), complétées par la LVLLP et le R.RepLo. La SVASC répartit la part cantonale des bénéfices de la LoRo (art. 2 et 9 let. j des Statuts). Elle est tenue de remettre au Conseil d'Etat un rapport désignant notamment le nom des bénéficiaires et le montant des dons versés (art. 28 C-LoPar et 13 al. 2 let. a R.RepLo). Il ressort de cet exposé que la SVASC est investie d'une tâche publique (la répartition des bénéfices de la LoRo), en application des dispositions du droit public fédéral, intercantonal et cantonal. Son activité entre ainsi dans le champ de la LInfo. e) Cette solution est confortée par l'examen des travaux préparatoires. Selon l'exposé des motifs et projet de loi sur la protection des données personnelles, modifiant la loi du 24 septembre 2002 sur l'information et modifiant la loi du 15 septembre 1999 sur la statistique cantonale de mars 2007, le Conseil d'Etat relève, à propos de l'art. 2 du projet de LPrD, qui est devenu l'art. 3 LPrD, et plus particulièrement de l'al. 2 let. e, que « les personnes privées qui se voient confier des tâches publiques par le canton ou les communes sont également soumises à la loi. Cette notion couvre les tâches qu'une collectivité publique doit accomplir en vertu d'une obligation légale, voire en relation avec son devoir constitutionnel de préserver l'ordre public soit, en d'autres termes, des tâches que l'Etat devrait accomplir lui-même, en

vertu de la Constitution ou d'une loi, s'il ne la délègue pas. Toutes les personnes morales ou physiques auxquelles l'Etat ou les communes confient des tâches publiques sont visées ; aucune liste particulière ne doit par conséquent être établie, contrairement à ce qui est prévu par la LInfo (article 2 alinéa 2 et article 3 du règlement d'application). Le champ d'application du projet de loi est donc plus large que celui de la LInfo. En effet, certaines entités, comme les Eglises ou les Retraites populaires, exclues du champ d'application de la LInfo, sont soumises au présent projet de loi lorsqu'elles exercent des tâches publiques. Pour ce motif seulement, le champ d'application du présent projet de loi n'est pas calqué sur celui de la LInfo. (...) A son article 2 alinéa 1, la LPD [soit la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données ; RS 235.1] prévoit qu'elle s'applique aux personnes privées, sans préciser si la nature de la tâche qu'elles doivent accomplir revêt de l'importance. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a toutefois précisé, dans un avis de droit récent (JAAC 70 [2006] , n° 54, ch. 3), que les organismes délégataires de tâches publiques doivent être rangés non pas dans la catégorie des personnes privées, mais dans celles des « organes fédéraux » au sens de l'article 2 alinéa 1 litt. b LPD. Il en va de même, selon l'OFJ, pour les cantons, qui peuvent prévoir que les délégataires de tâches publiques sont assimilés à des organes cantonaux et sont donc soumis à la législation cantonale en matière de protection des données » (p. 26 s.). L'appréciation faite en matière de LPrD concernant les personnes privées qui sont soumises à cette loi vaut également pour la LInfo; le Conseil d'Etat précise en effet (p. 53) que, « afin d'assurer une cohérence entre la loi sur la protection des données et la loi sur l'information, il convient de soumettre les mêmes entités au champ de contrôle des deux lois. Cela entraîne une modification de la LInfo, en particulier de ses articles 2 et 21 ». Dans l'exposé des motifs et projet de loi sur l'information (Bulletin du Grand Conseil [ci-après : BGC] septembre-octobre 2002 p. 2634 ss, spé. p. 2642 s.), le Conseil d'Etat relevait par ailleurs, à propos de l'art. 2 al. 2 LInfo, que les personnes morales et autres organismes de droit privé qui accomplissent des tâches de droit public « ne doivent pas échapper au principe de transparence lorsqu'ils effectuent ces tâches. En fonction de ce critère de tâches de droit public, la loi vaudoise permettra au Conseil d'Etat de désigner les entités qui seront soumises au principe de transparence et de définir les modalités de cet assujettissement. Ce ne sont donc pas toutes les activités de l'entité assujettie qui seront visées par le principe de transparence, mais seulement celles qui concernent l'exécution de la tâche publique en question. (...) Il est néanmoins important que les organismes de droit public montrent l'exemple en matière d'ouverture à la transparence, afin que cette même ouverture se fasse également au sein des personnes morales ou autres organismes de droit privé soumis au projet de loi sur l'information». f) L'activité la SVASC entre dans le champ d'application de la LInfo. La première conclusion présentée par le recourant doit lui être adjugée. Il appartiendra à la SVASC de statuer sur la demande du 22 janvier 2010. 5. Le recours a ainsi perdu son objet, dans la mesure où il est formé pour déni de justice formel. Il doit être admis, dans la mesure où il est recevable, pour le surplus. Il est constaté que la SVASC est soumise à la LInfo. Le recours est irrecevable dans la mesure où il tend à la communication des renseignements visés dans la demande du 22 janvier 2010. La cause est renvoyée à la SVASC pour qu'elle statue sur celle-ci. 6. Il est statué sans frais (art. 21a LInfo). Le recourant, assisté par un mandataire et qui obtient gain de cause pour l'essentiel, a droit à des dépens (art. 55 LPA-VD), dont le montant sera réduit, l'intervention du mandataire s'étant limitée à la rédaction d'un mémoire complémentaire de trois pages.

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