

VD_OMNI GE.2013.0019 vom 27. Mai 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-05-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0019

FR: VD_OMNI GE.2013.0019 du 27 mai 2013

IT: VD_OMNI GE.2013.0019 del 27 maggio 2013

Regeste

X. _____, Y. _____ SA c/Service de l'emploi, Bureau du préposé à la protection des données et à l'information, SECO Secrétariat d'Etat à l'économie | Confirmation du refus par l'autorité d'autoriser les titulaires d'une licence d'exploitation d'une discothèque à consulter une dénonciation écrite dont il ressort que les prescriptions obligatoires en matière de droit des assurances sociales et de droit du travail ne seraient pas respectées. Cette dénonciation s'est avérée à certains égards fondée, puisque le contrôle qu'elle a généré a effectivement révélé certains manquements de la part des exploitants, notamment en matière de droit du travail et d'impôt à la source. La protection de la sphère privée du dénonciateur s'oppose dès lors à cette consultation. L'intérêt public s'oppose en outre à ce qu'un accès général et systématique à la dénonciation rende celle-ci pratiquement impossible, ce qui diminuerait d'autant plus pour l'autorité les possibilités de contrôler le respect des conditions d'octroi de la licence.

Erwägungen

E. 1

a) Aux termes de l'art. 75 la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

b) En l'espèce, la décision attaquée statue sur le droit à l'information que les recourants déduisent de l'art. 8 de la loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; RSV 170.21), de sorte qu'ils apparaissent comme le destinataire de celle-ci. Or, l'existence d'un intérêt digne de protection n'est en principe pas douteuse lorsque le recours émane du destinataire (au sens matériel) de la décision attaquée, c'est-à-dire de celui dont les droits ou les obligations constituent l'objet même de cette décision; il est en principe légitimé à recourir du seul fait que les conclusions de sa requête ont été rejetées, au moins partiellement, par l'instance précédente (voir Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 353). La LInfo octroie à toute personne le droit d'obtenir de l'autorité compétente l'information qu'elle a demandée (voir art. 8 LInfo). Selon l'exposé des motifs et projet de loi sur l'information n° 346 (ci-après: EMPL), les "demandes d'information peuvent émaner aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale (par ex. des sociétés privées, des fondations, des associations) que d'autres autorités " (Bulletin du Grand Conseil, septembre 2002, p. 2646). A titre de comparaison, l'art. 6 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3) prévoit que toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités. Cette disposition marque, de

manière un peu plus claire que l'art. 8 LInfo, l'existence d'un droit conféré à chacun, sans que le requérant ait à justifier d'un intérêt particulier, ni à expliquer l'usage qu'il entend faire de l'information sollicitée. En outre, il découle également de cette disposition que toute personne bénéficie de la légitimation active à requérir l'accès à de tels documents (voir à ce sujet Pascal Mahon/Olivier Gonin, in *Öffentlichkeitsgesetz*, [Brunner/Mader éd.] Berne 2008, nos 20 ss ad art. 6 LTrans). Le requérant – qui peut donc être tout un chacun – a ainsi la faculté d'obtenir une décision portant sur ce droit d'accès (art. 6 LTrans) ce qui lui confère également la qualité pour recourir à l'encontre d'une décision négative, en tout ou partie (Isabelle Häner, in Brunner/Mader, op. cit., nos 2 ss ad art. 15 LTrans et 7 ad art. 16 LTrans). c) Ainsi, du moment que les recourants se sont vus refuser l'information à laquelle ils prétendent avoir droit, ils justifient d'un intérêt juridiquement protégé par la loi sur l'information - et a fortiori d'un intérêt digne de protection - à faire contrôler cette décision par la CDAP (arrêts GE.2011.0035 du 29 juillet 2011; GE.2008.0175 du 20 janvier 2009 et GE.2005.0145 du 3 février 2006; voir en outre sur les rapports entre la LInfo et la loi du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles [LIPD], abrogée et remplacée à compter du 1^{er} novembre 2008 par la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données [LPrD; RSV 172.65], l'arrêt GE.2007.0122 du

E. 5

juin 2008). Pour le surplus, le recours a été déposé dans le délai fixé par l'art. 95 LPA-VD et respecte les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière. 2. a) La LInfo a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1^{er} 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^{er} al. 2 let. b LInfo). Aux termes de l'art. 2 al. 1 LInfo, cette loi s'applique au Grand Conseil (let. a), au Conseil d'Etat et à son administration (let. b), à l'ordre judiciaire et à son administration (let. c), aux autorités communales et à leurs administrations (let. d); elle ne s'étend pas aux fonctions jurisprudentielles exercées par les autorités visées aux let. b, c et d. Selon l'art. 8 al. 1 LInfo, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la loi 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); les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leur collaborateurs, sont exclus du droit à l'information (art. 9 al. 2 LInfo). Sont des documents internes les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels, ainsi que les documents devant permettre la formation de l'opinion et de la décision d'une autorité collégiale (art. 14 al. 1 du règlement du 25 septembre 2003 d'application de la LInfo [RLInfo; RSV 170.21.1]). Un document doit remplir trois conditions cumulatives pour être considéré comme officiel au sens de l'art. 9 LInfo. En premier lieu, il doit être achevé. En second lieu, le document doit être détenu ou élaboré par une autorité (qu'elle en soit l'auteur ou non). Enfin, il doit concerner l'accomplissement d'une tâche publique (BGC septembre-octobre 2002 p. 2647). Les documents officiels sont ceux qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Cette réserve du caractère achevé d'un document doit permettre à l'administration de travailler et de faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire à cette fin. Cette exception est par ailleurs de même nature que celle de l'art. 9 al. 2 LInfo

qui cherche également à préserver les autorités de pressions externes durant le processus de prise de décision. Des exemples de documents inachevés sont des textes raturés ou annotés, la version provisoire d'un rapport, l'esquisse d'un projet, les brouillons de séance, les notes de travail informelles, les ébauches de texte, les notes récapitulatives de séance. Plusieurs indices permettent de considérer un document comme achevé. Il s'agit par exemple de la signature ou de l'approbation d'un document, même si inversement, l'absence de signature ou d'approbation ne signifie pas automatiquement qu'un document n'est pas achevé. Un autre indice est celui de la transmission d'un document à l'interne ou à l'extérieur de l'administration. Le document demandé dans lequel l'information est contenue doit en outre se trouver effectivement en possession de l'autorité sollicitée. La loi ne vise pas seulement les documents produits par l'autorité, mais aussi ceux détenus par elle. Un tel document peut toutefois ne pas être transmis au motif que cette transmission perturberait les relations avec d'autres entités ou parce qu'il porterait notablement atteinte à la sphère privée (cf. BGC septembre-octobre 2002 p. 2647-2648). S'agissant de la condition de l'accomplissement d'une tâche publique, la notion de tâche publique ne doit pas être confondue avec celle de tâche d'intérêt public. Les documents visés par la LInfo concernent des tâches publiques des autorités. A ce titre, il peut s'avérer qu'un document comportant des informations de nature privée entre dans l'exercice d'une tâche publique. C'est le cas par exemple des pièces exigées par l'administration pour l'octroi d'une autorisation et fournies par le demandeur, auquel cas il s'agira d'examiner si un intérêt privé prépondérant ne s'oppose pas à la transmission de ces documents. Les documents soumis à la LInfo sont ceux qui ont un rapport avec une action administrative des autorités. Il doit s'agir d'un document qui n'est pas destiné à un usage personnel. On entend par là les documents ne concernant pas les activités de l'Etat et qui sont adressés personnellement à un collaborateur de l'Etat. Ainsi, les lettres et les courriers électroniques adressés personnellement à un fonctionnaire et ne relevant pas des affaires de service échappent à la notion de document officiel et les notes personnelles, manuscrites ou électroniques, inscrites sur un document officiel échappent au principe de la transparence lorsqu'elles sont uniquement destinées à un usage personnel (BGC septembre-octobre 2002 p. 2648 s.). b) Le droit à l'information institué par la LInfo n'est toutefois pas absolu. Aux termes de l'art. 15 LInfo, les dispositions d'autres lois qui restreignent ou excluent la transmission d'informations ou l'accès à des documents officiels sont réservées, y compris les dispositions protégeant le droit d'auteur. L'art. 16 LInfo prévoit en outre que les autorités peuvent à titre exceptionnel décider de ne pas transmettre des informations, de le faire partiellement ou de différer cette transmission si des intérêts publics ou privés prépondérants s'y opposent (al. 1). D'après l'al. 3 de cette disposition, 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. le secret commercial. Selon l'EMPL (BGC septembre-octobre 2002, p. 2634ss, plus particulièrement p. 2658): «(...) Le projet de loi protège contre une atteinte notable à la sphère privée. Dans cet ordre d'idées, la transmission d'un document contenant des noms de personnes n'est pas nécessairement de ce fait une atteinte notable à la sphère privée. Sont en revanche considérés comme documents officiels contenant des données personnelles pouvant faire l'objet d'une atteinte notable à la sphère privée les documents officiels dont les noms se réfèrent à une ou plusieurs personnes, notamment celles portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique ou morale de droit privé nommément

désignée ou aisément identifiable, ou incluant la description du comportement d'une telle personne. Peuvent également être considérées comme des atteintes notables à la sphère privée, selon les circonstances, la divulgation des documents faisant référence à des données personnelles sensibles au sens de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 qui les définit comme suit: - les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales; - la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race; - les mesures d'aide sociale; - les poursuites ou sanctions pénales et administratives. (...)» S'il va de soi que l'on ne se trouve pas dans un des derniers cas envisagés dans ce passage de l'EMPL, il n'en demeure pas moins que, comme l'indique l'usage de l'adverbe «nécessairement», le législateur n'a pas exclu d'emblée que le dévoilement à des tiers de l'identité d'une personne puisse porter atteinte à un intérêt privé prépondérant au sens de l'art. 16 al. 3 let. a LInfo (arrêt GE. 2007.0122, déjà cité). Une personne déterminée sur laquelle un renseignement est communiqué de manière non anonymisée doit en être informée préalablement (art. 16 al. 4 LInfo). Elle dispose d'un délai de dix jours dès notification de l'information pour s'opposer à la communication au sens de l'article 31 LPrD ou pour faire valoir les droits prévus aux articles 32 et suivants de cette même loi (al. 5). c) Sur ce point, on rappelle qu'aux termes de son art. 1^{er}, la LPrD vise à protéger les personnes contre l'utilisation abusive des données personnelles les concernant. Elle s'applique à tout traitement de données des personnes physiques ou morales par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et son administration, l'Ordre judiciaire et son administration, les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations, fractions et agglomérations de communes ainsi que les personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques, dans l'exécution desdites tâches (art. 3 LPrD). Constitue une donnée personnelle toute information qui se rapporte à une personne identifiée ou identifiable (art. 4 al. 1 ch. 1 LPrD); constitue une donnée sensible, toute donnée personnelle se rapportant aux opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, ainsi qu'à une origine ethnique; à la sphère intime de la personne, en particulier à son état psychique, mental ou physique; aux mesures et aides individuelles découlant des législations sociales; aux poursuites ou sanctions pénales et administratives (art. 4 al. 1 ch. 2 LPrD). Par traitement de données, on entend toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données personnelles, notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction (art. 4 al. 1 ch. 5 LPrD). L'art. 25 LPrD prévoit que toute personne a, en tout temps, libre accès aux données la concernant (al. 1). Elle peut également requérir du responsable du traitement la confirmation qu'aucune donnée la concernant n'a été collectée (al. 2). La personne qui fait valoir son droit doit justifier de son identité (al. 3). Aucune catégorie de documents n'est exclue a priori du droit de consultation. L'art. 27 al. 1 LPrD prévoit néanmoins que le responsable du traitement peut restreindre la consultation, voire refuser celle-ci, si: la loi le prévoit expressément (let. a); un intérêt public ou privé prépondérant l'exige (let. b); elle est impossible ou nécessite des efforts disproportionnés (let. c). En outre, selon l'art. 28 al. 1 LPrD, toute personne a le droit de s'opposer à ce que les données personnelles la concernant soient communiquées, si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection. L'al. 2 prévoit que le responsable du traitement rejette ou lève l'opposition si la communication est expressément prévue par une disposition légale (let. a) ou si la

communication est indispensable à l'accomplissement des tâches publiques du destinataire des données et prime les intérêts de la personne concernée (let. b). 3. Sur le plan matériel, les recourants font valoir qu'aucun intérêt ne peut s'opposer en l'occurrence à l'exercice de leur droit de prendre connaissance de la dénonciation adressée à l'autorité intimée. a) En tant que personnes visées par la dénonciation litigieuse, les recourants disposent en principe du droit de consulter les données qui les concernent. Selon l'autorité intimée, il existerait cependant un intérêt privé prépondérant à refuser l'accès à cette dénonciation, à savoir la protection de la sphère privée du dénonciateur. Or, il n'est guère contestable que la consultation par les recourants de cette dénonciation pourrait porter atteinte à la sphère privée du dénonciateur. Cette situation est comparable à celle tranchée par l'ATF 122 I 153 consid.6c (traduit et résumé in RDAF 1997 I, p. 417) concernant l'accès à des informations figurant dans une anamnèse psychiatrique en relation avec un placement en clinique: le Tribunal fédéral a admis que les personnes qui fournissaient les informations pouvaient elles-mêmes avoir un intérêt légitime à la conservation du secret; il a estimé en effet – contrairement à une partie de la doctrine – que ces personnes ne devaient pas nécessairement compter que les informations qu'elles livraient, le plus souvent de bonne foi, à la demande du médecin et pour le bien du patient, seraient portées à la connaissance de ce dernier et pourraient ainsi leur être reprochées un jour (v. également un cas similaire, in arrêt GE.2010.0030 du 21 juin 2010). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé que ne sauraient bénéficier d'une telle protection les dénonciations et les motifs étrangers au but du traitement, par exemple le fait pour une personne de vouloir «se débarrasser» du patient. Tel n'est pas le cas ici puisque la dénonciation n'a manifestement pas pour but de porter atteinte de façon gratuite aux intérêts des recourants, mais bien de faire respecter les prescriptions obligatoires en matière de droit des assurances sociales et de droit du travail. En l'occurrence, il s'agit sans doute d'une dénonciation anonyme. Cela étant, il ressort de la correspondance parvenue aux autorités lausannoises que le dénonciateur pourrait avoir travaillé au service des recourants, voire même pourrait toujours être leur employé à l'heure actuelle. Il ne serait par conséquent guère malaisé aux recourants de retrouver l'auteur de cette dénonciation et de résilier ensuite les rapports de service. En outre, cette dénonciation s'est avérée à certains égards fondée, puisque le contrôle qu'elle a généré a effectivement révélé certains manquements de la part des recourants, notamment en matière de droit du travail et d'impôt à la source. Du reste, les recourants n'ont pas contesté les frais mis à leur charge en raison de la mise en œuvre dudit contrôle. Il n'en demeure pas moins que les recourants ne dissimulent guère leur intention de porter plainte à cet égard pour dénonciation calomnieuse. La protection du dénonciateur contre une atteinte notable à sa sphère privée doit dès lors être opposé à leur demande. A cela s'ajoute un intérêt public prépondérant à refuser l'accès à cette dénonciation. On rappelle à cet égard que le titulaire d'une licence d'exploitation s'expose au retrait de celle-ci lorsqu'il a enfreint, de façon grave ou répétée, les prescriptions cantonales, fédérales et communales relatives à l'exploitation des établissements et du droit du travail ou si des personnes ne satisfaisant pas aux exigences légales en matière de séjour des étrangers sont employées dans l'établissement (cf. art. 60 al. 2 let. a et b de la loi vaudoise du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons [LADB; RSV 935.31]). L'autorité exerce la surveillance des établissements publics (cf. art. 47 LADB) et les contrôles effectués par elle sont précisément destinés à assurer le respect par l'exploitant de ses obligations légales. Il serait par conséquent paradoxal que le dénonciateur de bonne foi, constatant des manquements à cet égard, se retrouve par la suite exposé à une procédure pénale pour avoir signalé le fait à

l'autorité et déclenché un contrôle de celle-ci, voire même, s'il s'agit d'un employé, soit privé de son emploi. A fortiori lorsque ce contrôle se révèle totalement ou partiellement justifié. Sans doute, il faut réserver le cas de la dénonciation abusive, dont le but serait manifestement de porter atteinte au dénoncé; l'intérêt public n'a en effet pas pour vocation de protéger la mauvaise foi. Mais, comme le fait justement observer l'autorité intimée, il s'oppose à tout le moins à ce qu'un accès général et systématique à la dénonciation rende celle-ci pratiquement impossible, ce qui diminuerait d'autant plus pour l'autorité les possibilités de contrôler le respect des conditions d'octroi de la licence. b) Le principe de la proportionnalité s'applique sans doute à toute activité administrative. Il exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, au regard des intérêts privés et publics en présence (ATF 130 II 425 consid.

E. 5.2

p. 438; 124 I 40 consid. 3e p. 44). Selon ce principe, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175/176; 136 I 87 consid. 3.2 p. 91/92, 197 consid. 4.4.4 p. 205, et les arrêts cités). Ce principe devrait commander plus particulièrement, plutôt que de refuser tout accès au dossier, d'en autoriser l'accès limité aux pièces dont la consultation ne compromet pas les intérêts en cause (ATF 126 I 7 consid. 3c/cc p. 14, concernant la consultation d'un dossier de police, et la jurisprudence citée). Le but recherché de protection de la sphère privée de tiers peut être atteint déjà par le caviardage, l'anonymisation, voire des suppressions partielles nécessaires à la protection de la sphère privée du dénonciateur (v. arrêt GE.2010.0030, déjà cité). En l'occurrence toutefois, la plupart des indications figurant dans le texte rédigé par le dénonciateur pourrait conduire les recourants à identifier celui-ci. On ne voit guère de possibilité permettant à ceux-ci de pouvoir consulter un texte épuré, dont les éléments sensibles et révélateurs auraient été préalablement supprimés. Dès lors, le résultat escompté, consistant à éviter de faire courir au dénonciateur tout risque d'être identifié, ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive que d'empêcher purement et simplement aux recourants d'avoir accès à la dénonciation. 4. Les considérants qui suivent conduisent dès lors au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Aux termes de l'art. 33 al. 1 LPrD, la procédure est gratuite (cf. arrêt GE.2009.0140 du 29 janvier 2010 consid. 6) . Vu le sort du recours, il ne sera pas alloué de dépens (art. 55 al. 1, a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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