

# VD\_OMNI GE.2023.0172 vom 11. November 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-11-11, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2023.0172](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2023.0172)

FR: VD\_OMNI GE.2023.0172 du 11 novembre 2024

IT: VD\_OMNI GE.2023.0172 del 11 novembre 2024

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_, D. \_\_\_\_\_/Autorité de protection des données et de droit à l'information, Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, Transports publics de la région lausannoise SA | Recours contre une décision par laquelle l'autorité de protection des données et de droit à l'information (APDI) s'est déclarée incompétente pour traiter une demande d'accès à des données personnelles détenues par les Transports publics de la Région lausannoise (TL) et a transmis la cause au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) comme objet de sa compétence. En l'occurrence, l'activité des TL dépend soit d'une concession fédérale, soit d'une autorisation cantonale. Dans les deux cas, la législation fédérale sur la protection des données trouve application à teneur de l'art. 54 LTV et le PF PDT est donc compétent. Dans le domaine des transports publics, les cantons restent compétents pour une part du financement et des subventions. Cela étant, les recourants ne démontrent pas que des données personnelles les concernant puissent être traitées dans ce cadre. Enfin, les recourants étant également des employés des TL, ceux ci détiennent vraisemblablement également des données personnelles dans le cadre de cette relation. Toutefois, les liens liant les recourants aux TL étant de nature contractuelle et privée, les règles du CO sont applicables et sous cet angle encore, la LPD trouve application. S'il ne semble pas exclu que les TL puissent être soumis à la législation cantonale sur la protection des données pour des activités ne relevant ni de la concession fédérale, ni des autorisations cantonales, il n'appert pas que leur demande porte en l'espèce sur autre chose que des données qui les concernent en tant qu'usagers des TL ou en tant qu'employés. Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

Le litige porte sur une décision d'irrecevabilité de l'APDI, qui s'est considérée incompétente à raison de la matière, sous l'angle de la LPrD. a) Selon l'art. 32 al. 4 et 5 LPrD, les décisions du préposé fondées sur cette loi peuvent faire l'objet d'un recours au tribunal cantonal dans un délai de 30 jours dès leur notification. Le tribunal de céans est ainsi compétent pour traiter du présent recours. b) Aux termes de l'art. 75 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 (let. a); toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir (let. b). Selon la jurisprudence fédérale, applicable également en lien avec l'art. 75 al. 1 let. a LPA-VD, une personne morale peut faire valoir, outre son propre intérêt, les intérêts de ses membres s'il s'agit d'intérêts que ses statuts la chargent de préserver (1), si ces intérêts sont communs à la majorité de ses membres ou à une grande partie d'entre eux (2), et si

chacun de ceux-ci serait habilité à les invoquer par la voie d'un recours (3) (recours corporatif ou égoïste; cf. ATF 145 V 128 consid. 2.2; 142 II 80 consid. 1.4.2 et les arrêts cités). Celui qui invoque non pas ses propres intérêts mais des intérêts généraux ou des intérêts publics n'est pas autorisé à recourir. Le droit de recours n'appartient donc pas à toute association qui se voue de manière générale au domaine concerné. Il faut bien plutôt qu'il existe un rapport étroit et immédiat entre le but statutaire de l'association et le domaine dans lequel la décision litigieuse a été rendue (cf. ATF 136 II 539 consid. 1.1). De plus, l'association ne peut prendre fait et cause pour un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (cf. ATF 142 II 80 ; 133 V 239 consid. 6.4 et les références citées). aa) En l'espèce, il convient d'examiner si le SEV, association de droit suisse au sens de l'art. 60 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), dispose de la qualité pour recourir. Selon ses statuts, le SEV regroupe en particulier les travailleuses et travailleurs exerçant en Suisse une activité dans le secteur des transports (art. 2.1). Il a pour but de sauvegarder et de promouvoir les intérêts sociaux, matériels, professionnels et culturels de ses membres (art. 3.2). Son site Internet indique que le SEV comporte quelque 37'000 membres. Le SEV ne prétend pas être touché en tant que particulier mais fait valoir qu'il a pour but statutaire notamment la sauvegarde et la promotion des intérêts sociaux de ses membres, dont la protection des données fait partie intégrante. En outre, le droit d'accès aux données personnelles constitue un intérêt commun à l'ensemble des membres du SEV et la question de l'applicabilité de la LPrD en l'espèce constituerait une question de principe portant conséquence sur l'ensemble des membres du SEV. Finalement, chaque membre du SEV aurait individuellement la qualité pour agir en vertu de l'art. 25 al. 1 LPrD qui donne droit à toute personne d'obtenir en tout temps libre accès aux données la concernant. bb) En l'occurrence, il n'est pas contesté qu'une partie de la demande concerne les intérêts des membres que ses statuts le chargent de préserver. Toutefois, dans la mesure où le recours précise que la demande d'accès couvre l'ensemble des données traitées dans le cadre des relations de droit public et/ou privé (cf. recours p. 11), soit pas uniquement celles en lien avec le statut d'employé des recourants, il appert que le SEV fait en réalité valoir des intérêts allant au-delà de ceux que ses statuts le chargent de préserver. S'agissant en outre des deux autres conditions cumulatives, force est de constater que le SEV comporte environ 37'000 membres alors que la décision litigieuse n'en concerne que trois, dont un qui n'est désormais plus partie à la procédure. On ne saurait suivre le SEV lorsqu'il indique que la présente procédure est susceptible de trancher une question de principe pour l'ensemble de ses membres. En effet, la demande ne portait que sur les données de trois employés des TL et non sur l'ensemble de ses employés, encore moins des employés d'autres entreprises de transport public ou privé. La demande a en outre cela de singulier qu'elle s'inscrit dans le cadre d'autres procédures, comme le relèvent d'ailleurs les recourants dans leur recours lorsqu'ils indiquent que la demande a été faite en complément et indépendamment d'autres demandes d'accès. Il ressort également des pièces au dossier que la présente procédure est l'annexe d'autres procédures civiles, lesquelles ne concernent assurément pas l'ensemble des membres du SEV. A l'évidence, aucun autre membre du SEV n'aurait donc la qualité pour recourir à titre individuel contre la décision d'irrecevabilité faisant l'objet de la présente procédure. Dans ces circonstances, l'intérêt des recourants à accéder à leurs données ne peut pas être considéré comme un intérêt commun à la majorité des membres du SEV, ni à un grand nombre d'entre eux. Cette condition cumulative permettant d'ouvrir la voie au recours corporatif n'étant pas remplie, la qualité pour recourir de l'association recourante doit être niée. En définitive, le recours doit être déclaré irrecevable, en temps qu'il est déposé par le

SEV. cc) Cela étant, C. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ (ci-après aussi: les recourants), destinataires de la décision entreprise, disposent d'un intérêt digne de protection à demander son annulation, dans le but qu'il soit statué sur le fond de la cause (cf. art. 75 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36] applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; ATF 135 II 145 consid. 3). c) Pour le surplus, le recours a été interjeté dans le délai utile (art. 95 LPA-VD), et le mémoire respecte les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD. Partant, il convient d'entrer en matière sur le recours en tant qu'il porte sur le bien-fondé de la décision d'irrecevabilité de l'APDI concernant C. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_.

## **E. 2**

La LPrD vise à protéger les personnes contre l'utilisation abusive des données personnelles les concernant (art. 1). Elle s'applique à tout traitement de données des personnes physiques ou morales (art. 3 al. 1 LPrD). Sont notamment soumises à cette loi les personnes physiques et morales auxquelles le canton ou une commune confie des tâches publiques, dans l'exécution desdites tâches (art. 3 al. 2 let. e LPrD). Par traitement de données personnelles, 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.

## **E. 4**

L'Etat facilite l'accès aux moyens et équipements de télécommunications. Le canton de Vaud a adopté la LMTP, laquelle s'applique, dans les limites de la compétence laissée au canton par la législation fédérale, aux transports publics, à la mobilité douce, aux transports à câbles et à l'aviation (art. 1 LMTP). Elle a pour but d'encourager le développement de l'offre des transports publics compte tenu des besoins de la population, de l'utilisation judicieuse et mesurée du territoire, des impératifs posés par la protection de l'environnement et par les économies d'énergie, ainsi que de la complémentarité entre les transports publics et les transports individuels (art. 1 al. 2 LMTP). Elle a également pour but de promouvoir le développement de la mobilité douce et de favoriser la complémentarité entre la mobilité douce et les transports publics ainsi que les transports individuels motorisés (art. 1 al. 2 bis LMTP). Les attributions des autorités cantonales vaudoises compétentes sont les suivantes.

Art. 3 Autorités cantonales : Conseil d'Etat 1 Le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale de surveillance et d'application de la loi. 2 Ses attributions sont les suivantes : a. il fixe la stratégie de développement des transports publics et de la mobilité douce ; b. il édicte les dispositions d'application de la loi ; c. ... d. il fixe les limites des régions constituant des bassins de transport public qui sont notamment utilisées pour la répartition des charges entre communes au sens du chapitre III ci-après ; e. ...

Art. 4 Autorités cantonales : département 1 Le département en charge de la mobilité et des transports publics (ci-après : le département) a notamment les tâches suivantes : a. il approuve les conventions conclues au nom du canton, notamment en matière d'investissement, de prestations de service public ou de communautés tarifaires ; b. il fixe la planification du réseau des transports publics ; c. il octroie les subventions en application de la présente loi, sous réserve des compétences données au service en charge des transports publics et de la mobilité selon l'article 4a, lettre

c ; d. il est l'autorité compétente pour exercer les tâches attribuées au canton par la législation fédérale dans le domaine des transports publics, de la mobilité douce, des installations de transports à câbles et de l'aviation ; e. il donne le préavis du canton pour les concessions de la compétence du Conseil fédéral en application de la législation fédérale sur les transports publics, sur les transports à câbles et sur l'aviation ; f. ... Art. 4a Autorités cantonales : service 1 Le service en charge de la mobilité et des transports publics (ci-après : le service) a notamment les tâches suivantes : a. il procède à la commande de prestations de service public et évalue de manière régulière les prestations commandées en vue de leur amélioration en fonction des besoins des usagers ; b. il procède à la classification des lignes de transport public ; c. il octroie les subventions en application de la présente loi, qui sont financées par le budget de fonctionnement de l'Etat ainsi que les subventions en faveur de la mobilité douce qui sont financées par le budget d'investissement de l'Etat ; d. il donne le préavis du canton à l'autorité fédérale concernant : - les demandes de concession pour les infrastructures de transport public, pour le transport des voyageurs et pour les installations de transports par câbles ; - les projets de construction dont l'approbation est de la compétence fédérale, concernant les transports publics, les transports à câbles et l'aviation ; - l'établissement des horaires des transports publics, après avoir consulté les partenaires intéressés ; e. il établit les plans cantonaux des réseaux de mobilité douce ; f. il octroie les autorisations cantonales de transport en application de la loi et de l'ordonnance fédérales sur le transport des voyageurs ; g. il octroie les autorisations cantonales pour la construction et l'exploitation des téléphériques et téléskis en application de la loi fédérale sur les installations à câbles et du Concordat intercantonal concernant les installations de transport par câbles et skilifts sans concession fédérale ; h. il établit les tableaux de répartition des subventions entre l'Etat et les communes.

## **E. 5**

En l'espèce, il n'est pas contesté, ni d'ailleurs contestable, que les TL sont au bénéfice d'une concession fédérale qui leur permet d'assurer notamment des liaisons régulières entre des points de départ et d'arrivée déterminés. A ce stade, il y a déjà lieu de retenir que les activités des TL découlant de la concession fédérale ne peuvent pas être considérées comme des tâches confiées par le canton de Vaud, voire par une commune. Sous cet aspect, la LPrD ne saurait partant trouver application (art. 3 al. 2 let. e LPrD). Sur ce point, c'est donc de manière justifiée que l'autorité intimée s'est déclarée incompétente, respectivement a considéré le recours comme irrecevable. Les recourants ne contestent d'ailleurs pas que le traitement des données par les entreprises concessionnaires soit régi par les dispositions applicables aux organes fédéraux. a) Les recourants semblent en revanche soutenir que la LPrD pourrait trouver application dans la mesure où les TL sont délégataires d'autres tâches publiques cantonales, voire communales, par exemple dans le cadre du trafic local – lequel est, comme on l'a vu ci-dessus, exclu des prestations fédérales. Il est vrai que cette catégorie de prestations de transport ne peut être commandée que par les cantons ou les communes et non pas par la Confédération. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que la desserte locale est intimement liée à la concession fédérale, à défaut de laquelle les TL ne pourraient exploiter aucune ligne. Quoi qu'il en soit l'argumentation des recourants ne convainc pas car, même si le trafic local n'était pas soumis à la concession fédérale, il devrait de toute manière être soumis à une autorisation cantonale au sens des art. 7 al. 2 LTV et 7 let. a OTV qui concernent le service de ligne, le service conditionnel et les courses assimilées au service de ligne dans la mesure où ils ne sont pas soumis à la concession fédérale. Autrement dit, à teneur de la LTV, les activités des TL hors concessions restent

soumises à une autorisation cantonale. Tel est également le cas du transport scolaire – invoqué spécifiquement par les recourants dans leur écriture du 9 octobre 2024 – à teneur de l’art. 7 let. b OTV. Dans tous les cas toutefois, que les activités des TL relèvent de la concession fédérale ou de l’autorisation cantonale, la législation fédérale sur la protection des données trouve application à teneur de l’art. 54 al. 1 LTV. Partant, la LPrD ne saurait non plus trouver application sous cet angle et, là encore, il y a lieu de considérer l’irrecevabilité décidée par l’autorité intimée comme conforme au droit. b) Les recourants invoquent au surplus le financement des TL pour justifier d’une application de la LPrD, et donc une entrée en matière sur leur recours devant l’APDI. Comme on l’a vu, les cantons restent compétents pour une part non négligeable du financement et des subventions des transports publics. On peut se demander si l’on se trouve en l’espèce dans le cas d’une indemnité – et donc d’une tâche déléguée – ou d’une aide financière – et donc d’un simple soutien. C’est dans ce cadre d’ailleurs que le Grand conseil vaudois a adopté la LMTP qui ne s’applique aux transports publics que dans les limites de la compétence laissée au canton par la législation fédérale (art. 1 al. 1 LMTP). Le subventionnement d’activités d’intérêt public menées par des entités privées n’implique toutefois pas nécessairement que ces entités seraient délégataires de tâches publiques, même si la collectivité publique est en droit d’attacher des charges à l’utilisation des fonds qu’elle verse (Moor/Bellanger/Tanquerel, Droit administratif, Volume III: L’organisation des activités administratives – Les biens de l’Etat, 2 e éd, Berne 2018, point 3.3.3.4 let. d p. 241 ss). Telle est bien l’approche de la législation vaudoise qui distingue, à l’art. 7 de la loi sur les subventions du 22 février 2005 (LSubv; BLV 610.15), entre les tâches publiques déléguées et les tâches d’intérêt public, de la manière suivante: " 1 Les subventions cantonales consistent en des indemnités ou des aides financières. 2 Les indemnités sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques, accordés à des bénéficiaires externes à l’administration cantonale, ayant pour but d’atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l’accomplissement de tâches publiques déléguées par l’Etat. 3 Les aides financières sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques accordés à des bénéficiaires externes à l’administration cantonale afin d’assurer ou de promouvoir la réalisation de tâches d’intérêt public qu’ils ont décidé d’assumer". On relève à ce propos que l’art. 23 LSubv prévoit que les subventions à l’exploitation sont notamment octroyées par la prise en charge des frais financiers, de forfait ou de couverture du déficit. Ainsi l’engagement d’une collectivité à prendre en charge l’éventuel déficit d’un organisme privé (on a vu que tel est le cas en l’espèce) est assimilable dans son principe à une subvention. Le fait qu’une entité publique détienne des participations dans une entreprise privée n’est pas non plus suffisant pour conclure que dite entreprise est chargée d’une tâche publique. En effet, selon les termes de l’art. 4 al. 1 de la loi vaudoise du 17 mai 2005 sur les participations de l’Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM; BLV 610.20), l’Etat ne peut acquérir ou détenir une participation à une personne morale que lorsqu’il lui a confié l’exercice d’une tâche publique ou lorsque son activité répond à un intérêt public. Ainsi, comme en présence de subventions, l’existence d’une participation de l’Etat ne signifie pas nécessairement que l’entité en cause exerce une tâche publique, mais elle ne l’exclut pas non plus (cf. sur ce point CDAP GE.2020.0076 du 2 novembre 2021 consid. 2c/bb). En l’espèce, il n’est cependant pas déterminant de savoir si le financement obtenu par les TL de la part du canton et des communes doit être qualifié de délégation de tâche publique ou de (simple) soutien financier pour trancher le présent litige et ce pour deux motifs. D’abord, et quoi qu’en pensent les recourants, l’art. 54 LTV, comme on l’a vu ci-dessus, soumet à la

LPD, le traitement des données effectué dans le cadre des activités découlant des autorisations cantonales. Or, indépendamment du financement et de sa qualification, toute l'activité exercée par les TL reste soumise à autorisation. Les recourants, lorsqu'ils traitent du "réseau de desserte capillaire", ne prétendent du reste pas que cette part d'activité ne serait pas soumise à autorisation cantonale ou en serait pour un autre motif exclue. Ainsi, l'intégralité de son exploitation étant couverte par l'autorisation ou la concession, l'art. 54 LTV a pour effet que le traitement des données personnelles par les TL n'est pas régi par la LPrD. D'autre part, l'aspect du financement, respectivement des subventions, accordés par le canton apparaît excéder la demande présentée par les recourants puisqu'elle ne porte que sur leurs données personnelles. On ne voit en effet pas que des données personnelles concernant les recourants soient traitées dans le cadre des données de financement ou de subventionnement; ils ne sont parvenus à démontrer que tel serait le cas, ni dans leurs écritures, ni lors de l'audience qui s'est tenue devant le juge instructeur. Sous cet angle également, c'est à juste titre que l'autorité intimée n'est pas entrée en matière sur le recours.

c) En dernier lieu, les recourants étant également des employés des TL, ceux-ci détiennent vraisemblablement également des données personnelles dans le cadre de cette relation. Cela étant, les liens liant les recourants aux TL étant de nature contractuelle et privée, les règles du CO sont applicables. Sous cet angle encore, la LPD trouve application sur renvoi de l'art. 328 b CO. D'ailleurs, la LTV prévoit, d'une manière générale, que si les entreprises concessionnaires agissent selon le droit privé, elles sont assujetties à la LPD, spécifiquement aux art. 30 à 32 (art. 54 al. 1 2<sup>ème</sup> ph. LTV). d) S'il ne semble pas exclu en théorie que les TL puissent être soumis à la LPrD pour des activités ne relevant ni de la concession fédérale, ni des autorisations cantonales (cf. consid. 4<sup>e</sup> supra), il n'y a pas lieu en l'espèce de trancher les controverses doctrinales exposées ci-avant. En effet, il n'appert pas que la demande des recourants porte en l'espèce sur autre chose que des données qui les concernent en tant qu'usagers des TL ou en tant qu'employés ou ex-employés. Rien en effet dans la formulation de leur requête (cf. supra Faits, let. B) qui tend à la transmission de toutes leurs données personnelles "sous toutes leurs formes", et malgré son caractère flou, ne permet de conclure différemment. Or, il découle de ce qui précède que, en tant que les données personnelles des recourants concernent leur qualité d'usagers des TL, elles entrent clairement dans la concession fédérale, voire l'autorisation cantonale, et sont soumises aux art. 33 à 42 LPD (art. 54 al. 1 1<sup>ère</sup> ph. LTV). En ce qui concerne leurs données personnelles relatives à leur qualité d'employés ou ex-employés, elles ressortiraient au droit privé et sont donc assujetties aux art. 30 à 32 LPD (art. 54 al. 1 2<sup>ème</sup> ph. LTV). Le formulaire des Transports publics genevois, se référant à la législation sur la protection des données cantonale genevoise, produit par les recourants en cours de procédure le 9 octobre 2024 ne lie pas le tribunal et ne saurait s'avérer déterminant au vu des développements qui précèdent. Par conséquent, il ressort des considérants ci-dessus que la LPrD ne trouve pas application dans le cadre de la demande formulée par les recourants et c'est ainsi à juste titre que l'APDI s'est déclarée incompétente pour en traiter, qu'elle a transmis la cause au PFPDT et qu'elle a déclaré irrecevable le recours formé devant elle. e) Enfin, au vu de l'issue du litige, il n'appartient pas au tribunal de trancher la question de savoir si une procédure civile oppose les recourants et les TL, et donc de savoir si le juge civil serait compétent. Il appartiendra le cas échéant au PFPDT de traiter cette question dans le cadre de la procédure ouverte devant lui. f) Les griefs des recourants doivent donc être intégralement rejetés.

Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'ordonner les autres mesures d'instruction requises par les recourants (sur l'appréciation anticipée des preuves, cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0135 du 20 janvier 2022 consid. 2a/aa et les réf. cit.). Les recourants ont pu se déterminer à plusieurs reprises dans le cadre de la procédure et produire toute pièce utile. La CDAP a par ailleurs tenu une audience d'instruction dans le cadre de laquelle les recourants ont notamment pu faire valoir leur point de vue. Le dossier apparaît dès lors suffisamment complet pour permettre au tribunal de statuer en toute connaissance de cause. Il n'y a ainsi pas lieu de requérir en mains des TL et du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines des documents en lien avec la détention du capital-actions, le subventionnement, les autorisations et la surveillance des TL dès lors que, au regard des développements ci-dessus, ces éléments n'apparaissent pas pertinents pour l'issue du litige. Par ailleurs, au vu tant de l'objet du litige que de son issue, il n'appartient pas au tribunal d'ordonner la production des données relatives aux recourants.

#### **E. 7**

En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. Il n'est pas perçu d'émolument (cf. art. 33 al. 1 LPrD). Il ne sera pas alloué de dépens (cf. art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD). [Le dispositif de l'arrêt est porté en page suivante]

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