

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 715/2014

{T 0/2}

Arrêt du 26 novembre 2014

Ile Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Zünd, Président,
Donzallaz et Stadelmann.
Greffier : M. Dubey.

Participants à la procédure

X. _____, recourant,

contre

Municipalité de la Commune de St-Légier-La Chiésaz, représentée par Me Denis Sulliger, avocat,
intimée.

Objet

Attestation de résidence,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 17
juillet 2014.

Faits :

A.

Le 21 mai 2014, X. _____ a obtenu du Service de la population de la commune de St-Légier-La Chiésaz sur
le territoire de laquelle il est domicilié une "déclaration de domicile" contre paiement d'un émolument de 20
fr. Elle indiquait le nom, le prénom, la date et lieu de naissance, la filiation paternelle et maternelle, l'état civil,
le lieu d'origine, le domicile, le type de résidence ainsi que la date d'arrivée dans la commune. Ce document a
été refusé par l'intéressé qui lui reprochait de contenir des données non nécessaires.

Par courriers des 21 et 26 mai 2014, il a fait parvenir une nouvelle demande et fourni un modèle fondé sur
l'attestation du 21 mai 2014 dont les rubriques filiation paternelle et maternelle, état civil, lieu d'origine, type
de résidence et date d'arrivée dans la commune étaient biffées.

Par décision du 5 juin 2014, l'autorité communale a refusé de délivrer à X. _____ une attestation conforme
au modèle fourni.

Contre la décision du 5 juin 2014, X. _____ a déposé un recours auprès du Tribunal cantonal du canton
de Vaud. Il a demandé au Tribunal cantonal d'annuler l'attestation du 21 mai 2014, d'ordonner à la commune
de lui faire parvenir gratuitement avant le 18 juillet 2014 une attestation de résidence conforme au modèle qu'il
avait fourni et de la condamner au remboursement de l'émolument de 20 fr. et au paiement d'une indemnité de
6'500 fr. à titre de dépens.

Par courrier des 7 et 10 juillet 2014, X._____ a requis le prononcé de mesures provisionnelles urgentes de la part du Tribunal cantonal tendant à ce que la commune lui délivre gratuitement avant le 18 juillet 2014 une attestation de résidence selon le modèle fourni.

B.

Par arrêt du 17 juillet 2014, le Tribunal cantonal du canton de Vaud a rejeté le recours et constaté que les mesures provisionnelles urgentes étaient devenues sans objet. Laissant la question de la qualité pour recourir de X._____ ouverte, il a jugé qu'en refusant de délivrer l'attestation telle qu'elle était requise, la commune n'avait violé ni la loi cantonale du 9 mai 1983 sur le contrôle des habitants (LCH; RSVD 142.01), ni son règlement d'application du 28 décembre 1983 (RLCH; RSVD 142.01.1), ni la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), ni la loi cantonale du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPD/VD; RSVD 172.65), de sorte qu'il n'y avait pas lieu de la condamner à rembourser l'émolument de 20 fr. à X._____.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral de constater l'illégalité de l'attestation de résidence du 21 mai 2014, de constater l'illégalité du refus de délivrer l'attestation telle que requise, de condamner la commune à lui rembourser l'émolument de 20 fr. et de lui octroyer une indemnité de frais et d'atteinte illicite de 20'000 fr. Il se plaint de la violation des art. 75 et 82 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA/VD; RSVD 173.36) par l'instance précédente. Selon lui, elle ne pouvait pas rendre dans le même temps une décision au fond et déclarer sans objet les mesures provisionnelles urgentes. Elle ne pouvait pas non plus rejeter son recours pour des raisons formelles liées à sa qualité pour recourir. Invoquant l'art. 97 al. 1 LTF, il reproche à l'instance précédente une constatation inexacte des faits. Il lui reproche de n'avoir traité qu'en passant sa conclusion tendant à l'annulation de l'attestation du 21 mai 2014 et au remboursement de l'émolument. Elle aurait commis un déni de justice en circonscrivant le litige au droit d'obtenir une attestation sur mesure. Sur le fond, invoquant les art. 19 LCH, 8 RLCH, 10 al. 2 Cst., 5 et 8

CEDH, il se plaint en substance de la violation de sa liberté de personnelle et de mouvement ainsi que d'abus de droit. Enfin, il expose que, le 28 juillet 2014, il a dû se résigner à donner l'attestation du 21 mai 2014 au services consulaires concernés, que ses conclusions formulées sur le plan cantonal tendant à l'annulation de l'attestation et celle tendant à la délivrance d'une attestation selon le modèle fourni n'ont dès lors plus d'objet et doivent être transformées en constatation d'illégalité. Les données personnelles ayant été irrémédiablement divulguées à l'étranger, il demande enfin une indemnité pour tort moral qu'il évalue à 7'000 fr.

Le Tribunal cantonal conclut au rejet du recours. La commune de St-Légier-La Chiésaz renonce à déposer des observations sur recours. X._____ a déposé des contre-observations le 28 septembre 2014.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (cf. art. 29 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 136 II 101 consid. 1 p. 103).

1.1. Le recours, dirigé contre un jugement final (cf. art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public (cf. art. 82 let. a LTF) par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (cf. art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF), est en principe recevable comme recours en matière de droit public, puisqu'il a été déposé dans le délai (cf. art. 100 al. 1 LTF) et - sous réserve des considérants suivants - en la forme (cf. art. 42 LTF) prévus par la loi et ne tombe sous aucune des exceptions mentionnées à l'art. 83 LTF.

1.2. A qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire, est particulièrement atteint par la décision ou

l'acte normatif attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir auprès du Tribunal fédéral suppose que l'intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte entrepris soit actuel. En principe, l'intérêt digne de protection doit exister non seulement au moment du dépôt du recours, mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Le Tribunal fédéral fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 137 II 40 consid. 2.1 p. 41; 136 II 101 consid. 1.1 p. 103; arrêts 2C 182/2014 du 26 juillet 2014 consid. 3 et les références).

En l'espèce, il n'est pas certain que le Tribunal fédéral ne sera pas en position de juger d'une cause identique en temps utile. Cette question et, par conséquent, la qualité pour recourir au regard de l'art. 89 al. 1 LTF de X. _____ peut toutefois rester ouverte au vu du sort du litige.

En revanche, les griefs développés au titre l'art. 75 LPA/VD sont irrecevables. Du moment que l'instance précédente a laissé ouverte la question de la qualité pour recourir et qu'elle est effectivement entrée en matière sur le fond du litige, il n'y a pas d'intérêt à examiner l'application de l'art. 75 LPA/VD à propos de laquelle du reste le recourant n'invoque la violation d'aucun droit constitutionnel.

1.3. Toute conclusion nouvelle est irrecevable (art. 99 LTF). En outre, selon la jurisprudence, l'objet de la contestation qui peut être porté devant le Tribunal fédéral est déterminé par la décision attaquée et par les conclusions des parties, qui peuvent demander moins, mais pas plus ni autre que chose (art. 107 al. 1 LTF). La partie recourante ne peut par conséquent pas prendre des conclusions ni formuler de griefs allant au-delà de l'objet du litige (arrêt 2C 941/2012 consid. 1.8.3 in Archives 82 375 et les références citées).

En l'espèce, la décision attaquée a circonscrit le litige à l'examen de la décision du refus par la commune de fournir au recourant une attestation sur mesure (arrêt attaqué consid. 2). La conclusion du recourant tendant à ce que lui soit allouée une somme d'argent à titre de réparation pour tort moral est par conséquent irrecevable. Il en va de même de la motivation formulée à l'appui de ces conclusions.

1.4. Pour le surplus, s'il est vrai que le mémoire de recours adopte des subdivisions principales en apparence logiques, son contenu n'en soulève pas moins un grand nombre de griefs formulés de manière diffuse, dont seuls ceux qui sont compréhensibles et dûment motivés sont examinés ci-dessous, les autres étant irrecevables.

2.

Le recours en matière de droit public, sauf dans les cas cités expressément par l'art. 95 LTF, ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit fédéral, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou contraire à un droit fondamental (ATF 135 III 513 consid. 4.3 p. 521 s.; 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Selon l'art. 106 al. 2 LTF, l'acte de recours doit toutefois, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation (ATF 136 I 229 consid. 4.1 p. 235; 135 III 670 consid. 1.5 p. 674, 232 consid. 1.2 p. 234). S'agissant de l'application arbitraire du droit cantonal, celui-ci doit préciser en quoi l'acte attaqué serait arbitraire, ne reposerait sur aucun motif sérieux et objectif, apparaîtrait insoutenable ou heurterait gravement le sens de la justice (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400; 128 I 295 consid. 7a p. 312).

3.

Invoquant l'art. 97 LTF, le recourant se plaint de l'établissement des faits.

3.1. Le Tribunal statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF). Le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. (art. 97 al. 2 LTF), ce que la partie recourante doit démontrer d'une manière circonstanciée, conformément aux exigences de motivation des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.4.3

p. 254 s.). La notion de "manifestement inexacte" correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (ATF 136 II 447 consid. 2.1 p. 450). La partie recourante doit ainsi expliquer de manière circonstanciée en quoi les deux conditions de l'art. 97 al. 1 LTF seraient réalisées, faute de quoi il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué. Lorsque la partie recourante s'en prend à l'appréciation des preuves et à l'établissement des faits, la décision n'est arbitraire que si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen

important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a procédé à des déductions insoutenables (cf. ATF 136 III 552 consid. 4.2 p. 560; 134 V 53 consid. 4.3 p. 62; 129 I 8 consid. 2.1 p. 9).

3.2. En l'espèce, le recourant soutient que les faits ont été établis en violation des art. 33, 35 et 82 LPA/VD. Dans un premier grief, il expose que le dossier remis à l'instance précédente par la commune intimée ne contenait pas un échange de courriel des 2 et 4 juin 2014 entre la commune et le Service cantonal de la population comme cela ressort du courrier de la commune du 16 juillet 2014 adressé au Tribunal cantonal. Le contenu du dossier remis par la commune serait le fruit d'une concertation téléphonique illicite entre le juge délégué à l'instruction et cette dernière. Dans un deuxième grief il reproche à l'instance précédente d'avoir tenu à tort pour établi l'existence de directives cantonales sur le contenu des attestations de résidences. Selon lui, " les vices révélés privent le jugement du TC d'une partie importante de son raisonnement et sont de ce fait susceptibles d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Leur influence est même telle que la validité du jugement en dépend. "

3.3. Le recourant fonde ses griefs sur des dispositions du droit cantonal de procédure, sans exposer en quoi elles auraient été appliquées de manière contraire à l'interdiction de l'arbitraire, en particulier sans préciser en quoi les violations dont il allègue l'existence conduiraient à un résultat insoutenable, comme le requiert la jurisprudence (cf. ATF 140 III 16 consid. 2.1 p. 18 s.; 138 I 49 consid. 7.1 p. 51). Il fait certes valoir en ce sens que les vices invoqués privent le raisonnement de l'arrêt attaqué d'une partie importante de son fondement, mais cette simple affirmation n'équivaut pas à la démonstration d'un résultat arbitraire ni d'ailleurs à celle exigée par l'art. 97 al. 1 LTF de l'influence de ces vices sur le sort du litige. Insuffisamment motivés, les griefs du recourant relatifs à l'établissement des faits sont irrecevables.

4.

Invoquant les art. 82 LPA/VD, 94 LTF, 29 al. 1 Cst., 27 Cst./VD et 6 CEDH, le recourant soutient que l'instance précédente a commis un déni de justice en s'abstenant de se prononcer sur les mesures provisionnelles urgentes qu'il lui avait demandées en date des 7 et 10 juillet 2014. Selon lui, l'arrêt attaqué ne pouvait se substituer aux mesures provisoires qu'il avait demandées ni statuer en une seule décision sur ces mesures et le fond de la cause. L'instance précédente ne pouvait pas non plus restreindre le litige à la seule question de déterminer s'il y avait un droit à obtenir une attestation sur mesure sans traiter de la première conclusion formulée en procédure cantonale tendant à l'annulation de l'attestation du 21 mai 2014.

4.1. L'art. 94 LTF prévoit que le recours en matière de droit public est recevable si, sans en avoir le droit, la juridiction saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours.

4.2. En l'espèce, en application de l'art. 82 LPA/VD, qui prévoit que l'autorité peut renoncer à l'échange d'écritures ou, après celui-ci, à toute autre mesure d'instruction, lorsque le recours paraît manifestement irrecevable, bien ou mal fondé, en rendant à bref délai une décision d'irrecevabilité, d'admission ou de rejet sommairement motivée, l'instance précédente a rejeté le recours déposé contre la décision de refus de la commune intimée du 5 juin 2014 par arrêt du 17 juillet 2014. Elle a précisé qu'avec cette décision, la requête de mesures d'extrême urgence et de mesures provisionnelles était sans objet (arrêt attaqué, consid. 6). Force est dès lors de constater que l'instance précédente a rendu en temps utile une décision sujette à recours statuant sur les mesures provisionnelles urgentes demandées les 7 et 10 juillet 2014. Sur le fond, en jugeant qu'il n'y avait pas lieu d'annuler la décision attaquée (refusant de délivrer une attestation de résidence sur mesure) et partant d'ordonner à l'autorité intimée de rembourser l'émolument de 20 fr. perçu pour l'établissement de l'attestation

du 21 mai 2014, l'instance précédente a rendu une décision sur toutes les conclusions que le recourant avait formulées en procédure de recours cantonale, en particulier sur la validité de l'attestation du 21 mai 2014, qu'il n'y avait dès lors pas non plus lieu d'annuler. Le grief de violation de l'art. 94 LTF est par conséquent rejeté.

En tant qu'ils se fondent sur la violation des autres dispositions énumérées ci-dessus, les griefs de déni de justice et de défaut de motivation du recourant doivent être déclarés irrecevables parce qu'ils ne sont pas motivés conformément aux exigences accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. Il n'expose pas même succinctement le contenu des droits constitutionnels ou conventionnels dont il invoque la violation.

5.

Invoquant les art. 5 et 10 al. 2 Cst., 7 Cst./VD ainsi que 5 et 8 CEDH, le recourant se plaint en substance de l'application par l'instance précédente des art. 19 et 22 LCH ainsi que 8 RLCH. Son droit à la liberté personnelle et à la liberté de mouvement ainsi que celui d'obtenir une attestation de résidence et d'en déterminer le contenu en relation avec des données personnelles auraient été violés par l'instance précédente.

Ces griefs sont irrecevables. En effet, bien qu'il en donne l'intitulé en indiquant qu'il se prévaut des garanties de liberté personnelle et de liberté de mouvement, le recourant ne décrit pas, même succinctement, le contenu des droits garantis par les articles constitutionnels et conventionnels qu'il cite, ni en quoi il peut s'en prévaloir dans sa situation. A supposer, comme il le laisse entendre dans son recours, que l'arrêt attaqué ait pour effet de confirmer une restriction de ses droits fondamentaux par le droit cantonal, ce qui n'est pas établi, le recourant n'expose pas non plus concrètement en quoi ces éventuelles restrictions seraient contraires aux conditions posées par l'art. 36 Cst. pour chacune des rubriques dont il a demandé la suppression. A cela s'ajoute que nulle part dans son mémoire, le recourant ne désigne nommément l'Etat tiers auquel il fait référence ni n'expose en quoi celui-ci ne garantirait pas une protection des données équivalente à celle qui existe en Suisse, à supposer une fois encore que la question doive être posée. Enfin, il ne soutient pas que le droit cantonal sur la protection des données personnelles aurait été appliqué de manière contraire à ses droits constitutionnels. Tels qu'ils sont formulés, ces griefs ne répondent pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF.

6.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué au recourant, à l'intimée et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 26 novembre 2014
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Zünd

Le Greffier : Dubey