

Tribunal cantonal - Le Château - CP 24 - 2900 Porrentruy 2

Service du personnel
de la République et Canton du Jura
Rue du 24-Septembre 2
2800 Delémont

Par son président
M. Jean Moritz
Le Château
Case postale 24
CH-2900 Porrentruy 2

t +41 32 420 33 00
f +41 32 420 33 01

Porrentruy, le 1^{er} mars 2010

Transmission de documents aux commissions parlementaires

Messieurs,

Votre note du 16 février 2010 a retenu toute mon attention.

Votre demande porte, en substance, sur deux objets :

1. la communication, à la CGF, de l'ensemble des documents liés à la procédure de consultation relative au projet de loi sur le personnel ;
2. la communication de rapports d'audit d'unités administratives effectués par le Service du personnel aux commissions parlementaires, en particulier la communication, à la CGF, du rapport d'audit mené auprès du Service de la coopération.

Procédures de consultation

En ce qui concerne le premier objet, il me semble qu'il ne relève pas du droit de la protection des données à caractère personnel. La communication des documents et prises de position recueillis dans le cadre d'une procédure de consultation sur un projet de loi, quel qu'il soit, ressortit au droit parlementaire et procède, en particulier, des relations entre le Gouvernement et le Parlement. Il n'y a pas lieu de penser que le droit de la protection des données interfère dans ce cadre. En effet, les prises de position des personnes et organes invitées à se prononcer sur un projet de loi ne bénéficient pas de la protection de la sphère privée. La procédure de consultation fait partie du processus démocratique et les prises de position revêtent, dès lors, un certain caractère de publicité, conformément au principe de transparence. Ce principe est concrétisé, au plan cantonal jurassien, par la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels du 4 décembre 2002 (RSJU 170.801). Ladite loi institue la Commission cantonale de la protection des données (CPD) en qualité d'autorité de recours (art. 21 al. 1 LInf). En revanche, la CPD n'est pas autorité de surveillance dans le domaine du droit à l'information, contrairement à ce que prévoient les articles 48 ss LPD dans le domaine du droit de la protection des données.

Pour cette raison, il n'incombe pas à la CPD de formuler un avis ou une recommandation et encore moins de trancher une question en dehors d'une procédure de recours.

Je me permets toutefois, de manière tout à fait informelle et sans autre examen approfondi, d'observer que les documents, rapports, prises de position, etc. produits dans le cadre d'une procédure de consultation constituent des documents officiels au sens de l'article 4 al. 3 LInf et que, dès lors que ces documents ne contiennent pas des données à caractère personnel protégées, ils sont accessibles au public et, à plus forte raison, à une commission parlementaire. Au surplus, il me semble que les conditions permettant de restreindre l'accès aux documents officiels prévues à l'article 5 LInf, en particulier celles posées à l'alinéa 2, ne devraient pas entrer en considération.

Rapports d'audit

1. La communication de rapports d'audit à une commission parlementaire, en particulier à la CGF, relève également du droit parlementaire et certainement aussi du droit de la protection des données. Un rapport d'audit, de même que tout rapport ou document établi dans le cadre d'une enquête administrative, est susceptible de contenir des données à caractère personnel, même si, contrairement à un rapport d'enquête disciplinaire, il n'est pas centré sur des personnes déterminées. La raison d'être d'un audit ou d'une enquête administrative est de vérifier et d'analyser le fonctionnement d'un service administratif ou d'une institution rattachée à l'Etat. On ne peut toutefois ignorer que la manière dont fonctionne un service ou dont il est géré est le fait d'individus. Aussi, il est inévitable qu'un tel rapport contienne des informations sur des personnes déterminées, sur des fonctionnaires ou sur des tiers (par exemple sur des administrés qui sont destinataires des mesures prises ou des prestations fournies par un service) et que ces informations puissent concerner la sphère privée de ces personnes. S'agissant de fonctionnaires, c'est le cas, par exemple, lorsqu'elles consistent en des appréciations sur les comportements, les traits de caractère, les modes relationnels, etc., de ces personnes. Ces éléments relèvent de la personnalité (cf. décision de la CPD du 1^{er} septembre 2004, publiée in RJJ 2004, p. 213 ss, en particulier p. 230 et 231). Les personnes concernées ont donc un intérêt à la préservation de leur sphère privée qui risquerait d'être atteinte par la divulgation de données sensibles contenues dans un rapport d'audit, quoique la jurisprudence considère que le public a un intérêt à être renseigné (dans le cadre de la mission d'information de la presse) sur les actes défectueux d'un membre d'une autorité et à connaître le nom des membres des autorités qui auraient commis une faute (ATF 126 III 209 = JT 2000 I 302 consid. 4). De toute façon, la CPD a jugé, dans la décision précitée, que le fait de révéler qu'un chef de service, identifiable personnellement par la désignation de la fonction qu'il exerce, compte parmi les responsables d'un dysfonctionnement ou d'une mauvaise gestion, ne concerne pas la sphère privée du fonctionnaire (RJJ 2004 précité, p. 231).
2. La communication de rapports d'audit à une commission parlementaire doit être examinée sous l'angle de la fonction et des compétences spécifiques du Parlement, en tenant compte également des droits des députés. La loi jurassienne sur la protection des données, à l'instar de la loi fédérale, tient compte de cette dimension de manière radicale, puisque son article 24 stipule que "*la présente loi ne s'applique pas aux délibérations du Parlement et des*

commissions parlementaires".¹ Dans la version antérieure au 25 juin 2008, en vigueur jusqu'au 30 septembre 2008, l'article 24 LPD JU prévoyait que "*la présente loi ne s'applique ni au Parlement ni à ses organes ni au Gouvernement lorsqu'ils traitent des données à caractère personnel dans le cadre de leurs activités respectives*". Dans son message du 11 juin 1985 à l'appui de la LPD, le Gouvernement relevait qu'il n'était pas possible d'appliquer cette loi aux débats parlementaires ni aux interventions que le Gouvernement y faisait, considérant le caractère éminemment public de l'activité de l'autorité législative (Journal des débats no 6 du 24 avril 1986, p. 138). Dans une décision du 15 décembre 1994, la CPD relève qu'il existe un motif important, celui du principe de la publicité des débats parlementaires, pour exclure le Parlement du champ d'application de la loi (cf. RJJ 1994, p. 297, consid. 2c, p. 303).

3. Le principe de la publicité des débats du Parlement, consacré par l'article 67 de la Constitution cantonale, n'est pas seul à justifier la non-application de la LPD aux délibérations du Parlement et de ses organes. En particulier, s'agissant des commissions parlementaires dont les débats ne sont pas publics (art. 14 al. 3 LInf et 7 al. 2 LOP), d'autres exigences fondamentales du droit constitutionnel entrent en considération. Une des prérogatives essentielles du Parlement est d'exercer la haute surveillance, notamment sur le Gouvernement et l'administration (art. 82 al. 4 CJU).² Au sein du Parlement, cette tâche est effectuée en premier lieu par la Commission de gestion et des finances, à qui il incombe, notamment, d'examiner la gestion du Gouvernement et des départements, de rapporter à ce propos au Parlement et de proposer à ce dernier les moyens de remédier aux carences et aux abus qu'elle constate au sein de l'administration (art. 38 al. 2 du règlement du Parlement). Or, le Parlement, spécialement la CGF, serait dans l'impossibilité d'exercer la haute surveillance sur l'administration si les principes de la protection des données, notamment les dispositions relatives à la transmission des données personnelles, devaient être observés (cf. pour la loi fédérale, ROSENTHAL/JÖHRI, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, N. 26 ad. art. 2 ; MAURER-LAMBROU/KUNZ, in Maurer-Lambrou/Vogt, Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2^{ème} édition 2006, N. 23 ad. art. 2). Cela étant, les règles de la protection des données ne peuvent pas, en principe, être opposées à la communication d'informations à la CGF. On relèvera au demeurant que l'article 35 du règlement sur le Parlement autorise les commissions à recevoir les actes du Gouvernement et des départements qui se rapportent aux objets dont elles ont à connaître (al. 1) et qu'elles peuvent demander à être informées par le Gouvernement sur des objets relevant de leur sphère d'activité (al. 2). Parmi les documents que la CGF peut obtenir, figurent à l'évidence les rapports d'audit effectués par le Service de personnel au sein des services de l'administration. Ces rapports peuvent être nécessaires à l'accomplissement de sa tâche de surveillance de l'administration. De surcroît, la CGF a le droit, en vertu de l'article 38 al. 6 du règlement du Parlement, de procéder à toutes les investigations qu'elle juge utiles tant dans les départements que dans les services ou établissements administrés par l'Etat. Il n'est donc

¹ L'article 2 al. 2 litt. b de la loi fédérale sur la protection des données a la teneur suivante : " Elle [la présente loi] ne s'applique pas aux délibérations des Chambres fédérales et des commissions parlementaires".

² Le Parlement exerce également une haute surveillance sur les autorités judiciaires, dont la portée diffère toutefois en raison du principe d'indépendance applicable aux tribunaux (art. 101 CJU), principe qui peut faire obstacle à l'accès du Parlement aux dossiers judiciaires d'une procédure, en tout cas lorsque celle-ci est pendante (cf. SEILER, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBI 2000 p. 281 ss, p. 292 ; MORITZ, La nouvelle organisation judiciaire du canton du Jura, RJJ 2000, p.181 ss, no 125). Toutefois, ceci n'exclut pas, me semble-t-il, que la commission parlementaire compétente puisse disposer d'un rapport d'audit relatif au fonctionnement administratif d'une autorité judiciaire.

pas exclu qu'elle puisse procéder elle-même à un audit, éventuellement qu'elle confie l'enquête au sein d'un service à un tiers (l'art. 35 al. 1 du règlement prévoit qu'avec l'accord du Bureau, une commission peut requérir l'avis d'experts). Ces possibilités que lui offre le règlement sur le Parlement doivent cependant être appréciées avec retenue dans la mesure où le pouvoir dont dispose la CGF est celui d'une haute surveillance et non d'une surveillance directe sur l'administration, celle-ci étant de la compétence du Gouvernement (art. 89 al. 2 CJU). On ne saurait concevoir qu'un organe parlementaire se substitue au Gouvernement dans l'exécution de cette tâche, car cela serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

4. La communication d'informations à caractère personnel aux organes du Parlement n'est pas sans limite. Il existe tout d'abord une limite générale et d'autres limites résultant de l'interprétation de l'article 24 LPD.
 - a) Tout d'abord, les informations contenant des données à caractère personnel ne peuvent être fournies aux organes du Parlement que si elles sont en rapport avec les compétences qui sont attribuées à ses organes. C'est, au demeurant, l'idée qu'exprime l'article 35 du règlement du Parlement lorsqu'il prévoit que les commissions reçoivent, sur demande, les actes du Gouvernement et des départements "qui se rapportent aux objets dont elles ont à connaître" (al. 1) ou qu'elles peuvent demander à être informées par le Gouvernement "sur des objets relevant de leur sphère d'activité" (al. 2). Ensuite, seules les informations contenant des données à caractère personnel qui sont **nécessaires** à l'exécution des tâches de l'organe parlementaire concerné peuvent être communiquées. Le principe de la nécessité qui justifie la communication est certes consacré par le droit de la protection des données, mais il découle plus généralement du principe de proportionnalité applicable à toute restriction aux droits fondamentaux. Une commission parlementaire ne saurait en être exonérée du seul fait que la loi sur la protection des données ne lui est pas applicable à l'occasion de ses délibérations. Ainsi, par exemple, un rapport d'audit communiqué à la CGF peut-il être caviardé lorsque des informations portant sur des personnes déterminées (appréciations de leur comportement, données sur leurs relations personnelles ou sur leur vie de famille, sur leur santé et sur toute autre donnée sensible, voir leur nom) ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de sa tâche de surveillance. De telles informations peuvent ne pas être divulguées et, partant, dissimulées, à condition que cette restriction ne compromette pas une activité de la commission conforme à ses obligations constitutionnelles et légales.
 - b) Compte tenu du fait que des individus peuvent être touchés dans leur sphère privée par la communication de documents contenant des données les concernant aux organes du Parlement, l'article 24 LPD, qui prévoit une exception à l'application des principes de la protection des données, doit être interprété restrictivement. L'exception ne vaut que pour les "délibérations" elles-mêmes. La doctrine considère en revanche que l'exception ne s'applique pas aux informations données au sujet de ces délibérations ni à la publication des délibérations qui reste soumise à la LPD (ROSENTHAL/JÖHRI, op. cit., N. 27 ad art. 2). Concrètement, cela signifie qu'une commission parlementaire, en particulier la CGF, ne saurait communiquer des informations, écrites ou orales, relatives aux discussions qui se sont déroulées en séance lorsque les règles du droit de la protection des données le proscrivent. Le droit parlementaire jurassien est en accord avec ce principe, puisque l'article 14 al. 1 LOP impose aux députés de garder le secret sur les informations traitées au sein du Bureau ou d'une commission pour autant que ces informations soient expressément et clairement qualifiées de confidentielles. Cette

norme mériterait toutefois d'être interprétée plus largement que ce qui ressort de sa lettre, en ce sens que le secret des délibérations d'une commission peut s'imposer à l'égard d'informations confidentielles portant sur des personnes même si elles ne sont qualifiées expressément comme telles.

5. En résumé, il y a lieu de retenir que :

- En principe, la CGF a le droit d'accéder aux rapports d'audit du Service du personnel pour ses délibérations, même lorsque ces rapports contiennent des données à caractère personnel;
- Ces données peuvent être dissimulées lorsque, dans un cas particulier, elles sont sans rapport avec l'objet de la surveillance exercée par la CGF ou ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de la tâche de surveillance, et pour autant que l'absence de communication de ces données ne porte pas atteinte à la mission générale de la CGF;
- Ces données ne peuvent être utilisées par la CGF que dans le cadre de ses propres délibérations, la question de savoir dans quelle mesure celle-ci peut en faire état devant le Plenum du Parlement étant réservée.

Tout en restant à votre disposition pour vous fournir des renseignements supplémentaires, je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de ma meilleure considération.

Jean Moritz

président de la CPD

Copie à :

- **Gouvernement, par Monsieur Sigismond Jacquod, chancelier,**
- **Bureau du Parlement, par Monsieur Jean-Baptiste Maître, secrétaire,**
- **CGF, par Monsieur Serge Vifian, président.**