

13. On doit également admettre que le principe de proportionnalité n'est pas violé. La mesure prévue est étendue sur une longue période. Elle est appropriée au but visé qui est de réduire le taux de couverture d'assurance sans mettre en péril la situation financière de la caisse (cf. cons. 11 ci-dessus).

14. Les requérants ont allégué que la nouvelle réglementation entraîne une violation du principe de non-rétroactivité, découlant de l'article 4 Cst.

En droit fédéral, l'interdiction de la rétroactivité découle de l'article 4 Cst. Elle s'étend aux seules réglementations légales qui se rattachent à un événement achevé avant leur adoption. Il n'y a pas rétroactivité, en revanche, lorsque le législateur vise des faits qui ont pris naissance sous l'empire de l'ancien droit mais subsistent encore au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit (Müller, Commentaire de la Constitution fédérale, ad art. 4, note 74).

Selon la jurisprudence, le fait de se fonder sur des faits passés pour définir l'ampleur d'un futur devoir fiscal n'est pas une rétroactivité de la loi fiscale, dès lors que celle-ci ne vise que le devoir fiscal pour une période postérieure. En d'autres termes, si l'impôt est perçu pour l'avenir, les bases du calcul de son montant peuvent remonter au passé. En revanche, la perception de l'impôt selon la nouvelle loi pour une période passée serait rétroactive. Il en irait de même pour un devoir fiscal nouveau frappant des opérations spécifiques, antérieures à l'adoption d'une nouvelle loi fiscale. Il n'y a pas davantage rétroactivité lorsqu'un contingent d'importations est accordé pour l'avenir mais est calculé sur des moyennes d'importations antérieures (Knapp, Précis de droit administratif, n° 558). Cette jurisprudence peut être appliquée en l'espèce par analogie. Il n'y a donc pas rétroactivité au cas particulier pour les créances futures de prestations qui pourront être calculées selon le nouveau droit, quand bien même précédemment les bases de calcul étaient différentes en fonction du droit en vigueur à cette époque.

S'agissant des pensions déjà fixées, l'article 62c al. 2 DCP garantit le montant nominal des rentes.

De la sorte, ce ne sont que les futures augmentations qui vont subir les effets de la réduction (cf. cons. 9 ci-dessus), de sorte qu'il n'y a pas de rétroactivité non plus.

15. Il s'ensuit que la requête doit être rejetée. La modification des articles 11 al. 2 et 62c DCP du 17 novembre 1993 doit être déclarée conforme à la Constitution fédérale et à toute autre disposition législative de rang supérieur.

(...)

## DROIT ADMINISTRATIF

### COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Décision de la Commission cantonale de la protection des données du 19 janvier 1994 en la cause S. c/ Commandant de la police cantonale jurassienne.

**Protection des données à caractère personnel. Demande de consultation par un prévenu du dossier de police le concernant.**

Art. 23, 33 ss et 56 de la Loi cantonale sur la protection des données à caractère personnel (LPD)

1. *Compétence de la Commission cantonale de la protection des données (CPD) pour statuer sur une requête tendant à la consultation des données personnelles contenues dans les fichiers de la police lorsqu'une procédure pénale est pendante; distinction entre dossier de police et dossier de justice (cons. 1).*

2. *Conditions auxquelles le droit à la communication des données de police est soumis (cons. 2).*

3. *Le refus de ce droit en raison de la surcharge administrative qu'entraînerait le traitement de la requête ne peut être admis que très restrictivement; cette circonstance ne constitue pas, en règle générale, une raison suffisante pour faire obstacle à l'exercice d'un droit juridiquement protégé. Lorsqu'elle invoque un tel motif, l'autorité doit en outre établir que le requérant n'a pas un intérêt digne de protection à connaître les données qui le concernent (cons. 2c).*
4. *La consultation doit être restreinte aux seules pièces établies par la police cantonale jurassienne et à celles que des polices extérieures ont établies à sa demande (cons. 2d/aa).*
5. *Même en l'absence d'un danger concret, il est dans l'intérêt des tiers dénonciateurs et des témoins d'autoriser la police à cacher les mentions permettant de les identifier, dans la mesure où, comme en l'espèce, les droits de la défense du requérant n'ont pas à être pris en compte, celui-ci pouvant les faire valoir dans les procédures pénales dont il est l'objet (cons. 2d/bb).*
6. *Pouvoir d'appréciation de la CPD concernant les modalités de la consultation (cons. 3).*

**Faits :**

A. Par lettre du 8 juillet 1993 adressée au Commandant de la police cantonale jurassienne, S. demande la possibilité de consulter certains dossiers le concernant en possession de la police cantonale, en particulier un dossier relatif à des relations qu'il aurait eues avec des membres de l'association X en mai 1988.

Dans sa réponse du 10 août 1993, l'intimé informe le requérant qu'il n'est pas donné suite à sa requête, au motif que le Code de procédure pénale jurassien interdit de divulguer toute information recueillie dans le cadre d'une enquête préliminaire de police.

Le requérant a interjeté recours le 14 août 1993 auprès du Chef du Département de l'Intérieur contre la décision de l'intimé. Ses conclusions tendent, notamment, à ce qu'il puisse avoir accès à ses dossiers complets.

**B. Il ressort du recours, en substance, que :**

- en ayant eu accès partiellement au fichier de la police zurichoise, le requérant a appris que celle-ci avait été informée par la police jurassienne qu'il avait été identifié comme l'auteur de deux cambriolages à Bassecourt et à Delémont en 1988 et qu'il aurait entretenu des relations avec des membres de l'association X dans le Jura à la même période;
  - les autorités zurichoises et fédérales lui ont refusé l'accès aux informations données par la police jurassienne;
  - ces informations sont à la base de sa condamnation du 30 novembre 1992 par la Cour criminelle du Tribunal cantonal jurassien, car à partir des faits relevés dans lesdites informations, une «chasse à l'homme» a été organisée contre lui et la preuve se trouve dans les dossiers de la police jurassienne; l'inculpation pour le brigandage de Boécourt est le produit de cette chasse à l'homme;
  - il a le droit de citer les agents et les témoins entendus par les agents au sujet des faits rapportés dans lesdites informations qui, selon lui, sont fausses, car il n'était pas dans le Jura à la période en question;
  - en lui refusant l'accès à son dossier de police, on le prive de son droit de se défendre, en violation des articles 4 Cst. et 6 CEDH.
- C. Le 2 septembre 1993, le Service juridique du Département de la Justice, de la Santé et des Affaires sociales a informé le requérant que son recours a été transmis à l'intimé afin qu'il le traite comme opposition, au sens des articles 94 ss Cpa.
- Le 14 septembre 1993, l'intimé a invité le requérant à préciser si sa demande tendait à l'obtention de compléments de preuve dans une procédure pénale pendante ou s'il désirait recevoir d'autres renseignements éventuellement contenus dans les dossiers de la police jurassienne, dans ce dernier cas sa requête devant être traitée sous l'angle de la Loi sur la protection des données.
- Le 16 septembre 1993, le requérant a informé l'intimé de son désir de voir sa requête traitée sous l'angle de la Loi sur la protection des données.

D. La requête de S. a été transmise à l'Autorité de céans le 4 octobre 1993, avec la proposition de l'intimé de la rejeter, au motif que la police n'a pas le droit de remettre au requérant des pièces que celui-ci souhaite faire valoir dans le cadre d'une procédure pénale. Le 19 octobre 1993, le Chef de la police de sûreté a transmis le dossier de police complet du requérant à l'Autorité de céans.

E. Le dossier de la police jurassienne concernant le requérant contient, notamment, en original ou en copie, des rapports et des pièces émanant de la police jurassienne, des polices suisses et étrangères, d'autorités judiciaires, rapports relatifs à des faits imputés au requérant qui se sont produits dans le Jura, en Suisse et aussi à l'étranger; des rapports de témoins, ainsi que diverses pièces (notes, fax, télex, etc.) en provenance des polices cantonales, l'ensemble étant contenu dans deux classeurs fédéraux.

F. Le requérant a confirmé, le 15 octobre 1993, à l'Autorité de céans qu'il souhaitait que sa requête soit traitée en application de la Loi sur la protection des données.

Dans sa détermination du 30 novembre 1993, complétée le 5 janvier 1994, l'intimé a précisé que la police jurassienne est opposée à la consultation par le requérant de son dossier, car «la LPD ne doit pas servir la cause des malfrats et ce n'est pas le rôle des autorités que de faire leur jeu». Le travail occasionné par le traitement de la requête est une raison supplémentaire pour la rejeter, en application de l'article 34 al. 2 litt. a LPD. Si le requérant devait être autorisé à consulter son dossier, les restrictions prévues à l'article 34 LPD devront être retenues, en retirant les pièces n'émanant pas de la police jurassienne; la consultation se fera à Delémont dans les locaux de la police, en présence d'un membre de celle-ci; la consultation se fera par l'intermédiaire d'un avocat désigné par le requérant, afin d'éviter son transfert et un risque certain d'évasion.

#### Droit :

1. La première question à résoudre est celle de la compétence de la Commission cantonale de la protection des données (ci-après : CPD) pour statuer sur la requête de S.

a) Selon l'article 56 LPD, les données à caractère personnel contenues dans les fichiers de la police et utiles à la prévention, à la recherche et à la répression des infractions sont, en cas de

requête d'une personne concernée, communiquées à la commission avec le préavis du responsable du fichier (al. 1). Celle-ci décide si ces données peuvent être communiquées ou non au requérant (al. 2).

Il résulte de l'article 56 LPD que l'Autorité de céans est compétente pour statuer sur une requête tendant, comme en l'espèce, à communiquer à la personne concernée des données à caractère personnel contenues dans les fichiers de la police, après avoir entendu le responsable du fichier, en l'occurrence l'intimé.

Cependant, à teneur de l'article 23 litt. b LPD, la loi sur la protection des données ne s'applique aux procédures civiles, pénales et administratives que si ces procédures conduisent à la création de fichiers destinés à perdurer au-delà du jugement ou de la décision.

Il faut en déduire, a contrario, que la LPD est inopérante lorsque les procédures dont il s'agit sont pendantes. La consultation des données qui se trouvent dans un dossier de justice est régie par les lois de procédure qui, selon le message du Gouvernement, priment la stricte application de la LPD (Message relatif à la LPD, Journal des débats, 1986, p. 138). L'exclusion du champ d'application de la LPD des procédures judiciaires pendantes ne concerne toutefois que les données qui sont contenues dans un *dossier de justice*.

b) Le Code de procédure pénale régit le droit de consulter le dossier lorsque celui-ci est sous la maîtrise de l'autorité judiciaire et non lorsqu'il est maîtrisé par la police. Les données que la police recueille dans l'exécution de ses tâches propres (prévention, recherche et répression des infractions; cf. art. 56 al. 1 LPD), et qu'elle conserve par devers elle, constituent «les fichiers de la police», soit un *dossier de police*.

Il convient, toutefois, de distinguer les données contenues dans les fichiers de la police de celles qu'elle a recueillies en sa qualité de police judiciaire (art. 71 ss Cpp) dans le cadre de l'action publique dirigée contre un prévenu et qui figurent, en règle générale, dans un dossier de justice. En principe, la consultation des données réunies par la police judiciaire est soumise aux règles de la procédure pénale. Cependant, doivent être considérées comme faisant partie des fichiers de la police les données destinées à l'autorité judiciaire que la police a conservées en original ou en copie, parce

que les ayant jugées utiles à l'exécution de ses tâches propres; en procédant de la sorte, la police n'agit plus en qualité de police judiciaire.

c) Dans le cas d'espèce, le requérant demande la consultation de son dossier de police et non de son dossier judiciaire. Il s'ensuit que l'Autorité de céans est compétente pour statuer sur la requête de S., indépendamment du fait que des procédures pénales le concernant sont pendantes (Jura, Valais), dans la mesure où les données que la police jurassienne détient sur lui constituent un dossier de police au sens de ce qui vient d'être exposé. L'éventualité, voire même le fait, que les pièces qui constituent le dossier de police du requérant se trouvent également dans ses dossiers judiciaires n'est pas de nature à mettre en cause la compétence de la CPD. Un échange de vue sur la requête de S. avec les autorités judiciaires qui s'occupent de lui n'est donc pas nécessaire.

2. Sur le fond, l'article 35 al. 3 LPD prévoit un accès indirect aux données de police et renvoie à l'article 56 et aux compétences de l'Autorité de céans. Toutefois, cette dernière disposition ne précise pas à quelles conditions la CPD décide si les données de police peuvent être communiquées ou non au requérant. Il y a lieu, dès lors, de se référer aux dispositions générales de la loi (Message du Gouvernement jurassien, op. cit., p. 133), notamment aux articles 33 et ss LPD qui posent le principe et les restrictions du droit d'accès aux données personnelles.

a) En vertu de l'article 33 LPD, toute personne a droit à la communication des données de la police le concernant.

b) Le premier motif pour lequel l'intimé propose de refuser ce droit au requérant («la LPD ne doit pas servir la cause des malfrats et ce n'est pas le rôle des autorités que de faire leur jeu») est irrelevante. Il doit être écarté.

c) Selon l'intimé, le travail occasionné par le traitement de la demande de S. constitue une raison supplémentaire pour refuser la requête, en application de l'article 34 al. 2 litt. a LPD.

aa) L'article 34 al. 2 litt. a LPD permet, en effet, de refuser de communiquer les renseignements demandés, pour autant qu'un

intérêt digne de protection de la personne concernée ne soit pas donné, lorsque la demande entraîne une charge administrative disproportionnée.

La doctrine estime que la restriction prévue par cette disposition n'est pas conforme à l'article 9 de la Convention n° 108 du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe relative à la protection des données personnelles (Walter, La protection de la personnalité lors du traitement de données à des fins statistiques, 1988, note 569, p. 280), convention qui oblige les Etats contractants à instituer dans leur droit interne les garanties minimales de protection des données qu'elle énonce (Conseil fédéral, Message concernant la loi fédérale sur la protection des données du 23 mars 1988, tiré à part de 88.032, p. 12). Cependant, la Suisse n'a pas encore adhéré à la Convention n° 108 en raison du fait que les cantons n'ont pas tous soumis leur secteur public à une loi sur la protection des données (Conseil fédéral, op. cit., p. 97).

Quand bien même ladite convention n'oblige pas la Suisse, elle n'est pas pour autant sans signification, en particulier dans l'interprétation du droit jurassien, car le législateur de la République et Canton du Jura y fait expressément référence dans le message relatif à la LPD (cf. Message du Gouvernement jurassien, op. cit., p. 130 et 133). Au surplus, le Conseil de l'Europe a émis une recommandation (N° R [87] 15 du 17 septembre 1987) visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police. Cette recommandation, qui a fait l'objet d'une consultation auprès de la Conférence des Chefs des départements cantonaux de justice et police en 1993, contient une disposition relative aux restrictions à l'exercice du droit d'accès aux données de police (art. 6.4.). Le motif de restriction mentionné à l'article 34 al. 2 litt. a LPD ne figure pas à l'article 6.4. de la recommandation où les seules restrictions admissibles sont celles qui sont indispensables pour l'accomplissement d'une tâche légale de la police ou nécessaires pour la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui. Dans le cadre de la consultation précitée, l'Autorité de céans a été appelée à se prononcer et elle a exprimé, à cette occasion déjà, son intention de s'inspirer de l'article 6.4. de la recommandation lorsqu'elle sera saisie d'une requête dans le domaine présentement en cause, la recommandation pouvant servir d'auxiliaire à l'interprétation des dispositions cantonales

(cf. avis du 26 juillet 1993 de la CPD à l'attention du Chef du Département cantonal de la Justice, de la Santé et des Affaires sociales).

Au vu de ce qui précède, le refus de communiquer les renseignements demandés en raison d'une surcharge administrative ne peut être admis que d'une manière très restrictive. Il faut considérer qu'un tel motif ne constitue généralement pas une raison suffisante pour faire obstacle à l'exercice d'un droit juridiquement protégé. Il ne pourrait entrer en ligne de compte qu'à la condition où la charge administrative serait notablement disproportionnée et que le requérant n'aurait aucun intérêt digne de protection à consulter son dossier.

bb) Au cas d'espèce, il incombe à l'intimé, qui supporte le fardeau de la preuve, d'établir que le requérant n'a pas un intérêt digne de protection à connaître les éléments de son dossier de police. Or, l'inexistence de cet intérêt n'est pas alléguée par l'intimé et encore moins établie; en particulier, l'intimé ne prétend pas que les éléments que contient le dossier de police du requérant sont les mêmes que ceux qui constituent son dossier de justice.

Il s'ensuit que la charge administrative que représente le traitement de la requête, n'étant pas opposée à une absence d'intérêt du requérant, n'est pas un motif pertinent pour refuser à ce dernier la communication de son dossier de police.

d) Le droit d'accès au fichier peut être restreint, voire même dénié, dans les hypothèses mentionnées à l'article 34 al. 1 LPD, notamment lorsque, ainsi que l'allègue l'intimé dans le cas d'espèce:

- un intérêt public important l'exige (litt. b);
- un intérêt de tiers particulièrement digne de protection l'exige (litt. c).

aa) Selon l'intimé, la condition de l'intérêt public est donnée, car il est indispensable de préserver les bonnes relations entre la police jurassienne et les autres polices ayant fourni des renseignements sur le requérant; il existe un risque que les polices des autres cantons dont émanent les renseignements refusent à l'avenir de

collaborer avec la police jurassienne si ceux-ci sont communiqués au requérant; pour cette raison, la consultation doit être restreinte aux seuls documents émis par la police jurassienne.

La question de l'intérêt public soulevée par l'intimé n'a pas à être tranchée au cas d'espèce, dans la mesure où de toute façon l'Autorité de céans n'est pas compétente pour se prononcer sur la consultation des pièces émanant d'autres cantons et qui n'ont pas été établies sur mandat de la police jurassienne. La consultation des documents en question est, en effet, exclusivement soumise au droit des cantons concernés (cf. mutatis mutandis ATF 117 Ia 202 = JT 1993 I 264, p. 272, cons. 7b in fine).

Par conséquent, doivent être écartées du dossier du requérant les pièces qui ont été transmises à la police jurassienne sans que celle-ci soit à l'origine de la recherche des informations qu'elle a reçues. Cependant, afin de préserver les droits du requérant, les pièces écartées seront mentionnées sur une liste, avec indication de leur date, de leur contenu et de l'organe émetteur, de sorte que S. puisse, le cas échéant, en réclamer la consultation auprès des autorités compétentes dans les autres cantons.

En revanche, la consultation des documents obtenus des autres polices sur requête de la police jurassienne est régie par le droit cantonal jurassien. Lesdits documents doivent, dès lors, être communiqués au requérant. La même pratique peut être suivie en relation avec les renseignements qui émanent de l'étranger.

bb) L'intimé estime qu'il y a un intérêt particulièrement digne de protection des agents dénonciateurs et des témoins à éviter «une éventuelle prise à partie» du requérant. Toutefois, l'intimé n'indique pas les pièces du dossier susceptibles de présenter un risque pour la sécurité des personnes en cause, quand bien même il a été invité à le faire (...). Cette circonstance empêche l'Autorité de céans de se rendre compte, pour chaque pièce, du bien-fondé du motif de restriction allégué. Pourtant, même en l'absence d'un danger concret, en vue de sauvegarder de manière générale les intérêts des tiers, il convient d'autoriser l'intimé à cacher les mentions permettant de les identifier. Dans la présente procédure où ils n'ont pas à être pris en compte, cette pratique ne heurte pas les droits de la défense garantis par les articles 4 Cst. et 6 ch. 3 litt. d CEDH que le requérant peut faire valoir dans les procédures pénales dont il est l'objet, cas échéant en obtenant des autorités

judiciaires l'identification des personnes qu'il souhaite faire citer. Il n'appartient en tout cas pas à la CPD de se prononcer sur la pertinence des moyens de preuve que S. entend requérir dans le cadre d'un procès pénal.

Au vu de ce qui précède, la consultation du dossier par le requérant doit être autorisée avec la restriction tirée de l'article 34 al. 1 litt. c LPD.

e) Il suit de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'admettre la requête, dans les limites indiquées ci-dessus.

3. L'intimé demande, dans ce cas, que la consultation du dossier se fasse par un avocat désigné par le requérant et ait lieu dans les locaux de la police, en présence d'un membre de celle-ci.

a) L'article 56 al. 2 LPD laisse à la CPD un large pouvoir d'appréciation pour décider d'autoriser ou non la communication des données de la police; ce pouvoir comprend aussi celui de fixer les modalités de la communication, même si celles-ci ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique au domaine concerné, en tenant compte des dispositions générales de la loi.

A cet effet, il sied de s'inspirer de l'article 33 al. 2 et 3 LPD. A teneur de l'alinéa 2, la personne concernée peut, en principe, consulter elle-même ses données. L'alinéa 3 pose des exceptions au principe de la consultation personnelle, lorsque des raisons importantes ou des motifs techniques s'y opposent, les renseignements demandés devant alors être fournis à la personne concernée sous une forme compréhensible, orale ou écrite.

b) Dans le cas particulier, en raison de la situation du requérant qui n'est pas en mesure de consulter son dossier personnellement, et par économie de procédure, il se justifie de communiquer au requérant une copie de son dossier expurgé des pièces dont la consultation n'est pas admise.

## TRIBUNAL CANTONAL

Arrêt de la Chambre administrative du 9 février 1994 en la cause Commune mixte de Courroux c/ Juge administrative du district de Delémont et T.

**Transports scolaires. Fixation de l'indemnité kilométrique. Respect de l'autonomie communale.**

Art. 8 de la Loi scolaire; art. 13 ss de l'Ordonnance scolaire; art. 14 du Décret concernant les classes spéciales de l'école primaire; art. 2 et 5 de l'Ordonnance concernant le transport d'élèves

1. *Une commune a qualité pour recourir lorsque son patrimoine administratif ou financier est atteint ou lorsqu'elle défend son autonomie (cons. 1).*

2. *Détermination du droit applicable en cas de modification du droit intervenue entre la décision litigieuse et le jugement de première instance (cons. 2).*

3. *Autonomie des communes en matière de transports scolaires dans l'ancien droit (cons. 4).*

4. *L'indemnité kilométrique versée à un automobiliste qui conduit non seulement son propre enfant, mais d'autres encore, doit couvrir les frais de véhicule et les frais de conducteur (cons. 5).*

5. *Examen de l'indemnité sous l'angle de l'égalité de traitement (cons. 7).*

6. *Lorsque le juge administratif annule une décision rendue par un organe communal ou par un organe d'une collectivité jouissant d'autonomie et que cette décision entre dans la sphère d'autonomie garantie par la loi, il doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour qu'elle rende une nouvelle décision (cons. 8).*

### Faits :

A. Le 2 juillet 1992, le Directeur des écoles primaires de Delémont a informé T. qu'elle aurait à assumer le transport scolaire des