

l'introduction de la procédure – d'une secte et, a fortiori, l'appartenance à celle-ci, n'est pas prouvée, de telle sorte qu'on ne saurait suivre le raisonnement et les propositions du recourant sur ce point, notamment s'agissant d'ordonner une nouvelle expertise pédopsychiatrique par un spécialiste du droit des sectes.

Dès lors et au vu de ce qui précède, il se justifie de rejeter le complément de preuve sollicité par l'appelant, la Cour disposant d'un dossier complet et s'estimant suffisamment renseignée, à l'instar du premier juge, pour statuer sur l'attribution de la garde et de l'autorité parentale sur l'enfant A.

DROIT ADMINISTRATIF

COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Décision de la Commission cantonale de la protection des données du 1^{er} septembre 2004 dans la procédure consécutive au recours du Syndicat interprofessionnel SYNA contre la décision sur opposition du Chef du Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police.

Droit à l'information. Droit d'accès à un document officiel. Rapport d'audit concernant les institutions psychiatriques du canton contenant des données à caractère personnel protégées. Principe de la transparence de l'administration et protection des données. Notion de document officiel accessible au public.

Art. 16 Cst. ; art. 68 CJU ; art. 1^{er}, 3 litt. a, 4 al. 2 et 3, 5, 22 LInf. ; art. 2 al. 2, 14 al. 1, 46 ch. 2 LPD.

1. *Qualité pour recourir auprès de la Commission cantonale de la protection des données dans le domaine du droit à l'information (consid. 1).*
2. *A la différence du droit à la protection de données, le droit à l'information ne bénéficie pas d'une garantie constitutionnelle (consid. 2.2).*
3. *Fonctions et contenu du droit à l'information (consid. 2.3).*
4. *Relations entre le droit à l'information et le droit à la protection des données (consid. 2.4). Dans le canton du Jura, le droit à la protection des données prime le droit à*

l'information et à la consultation des documents officiels. Cette primauté n'est cependant pas absolue (consid. 2.4.4).

5. *Un rapport d'audit, de même qu'un rapport d'enquête administrative, se rattache à l'accomplissement d'une tâche publique; il ne constitue pas un document interne à l'administration qui, en raison de cette qualification, ne serait pas accessible au public (consid. 3.1).*
6. *Au cas particulier, le rapport d'audit contient pour l'essentiel des informations et des appréciations concernant des personnes déterminées. Il ne peut donc pas être rendu public intégralement ni, compte tenu de la manière dont il est conçu, être accessible sous forme anonyme. Le principe de la proportionnalité oblige cependant l'autorité à fournir une information écrite présentant, sous forme non nominative, les grandes lignes du rapport d'audit (consid. 3.2).*
7. *Ne relève pas à lui seul de la sphère privée le fait de révéler qu'un chef de service, identifiable personnellement par la désignation de la fonction qu'il exerce, est responsable de la mauvaise gestion d'une institution publique; un tel fait ne saurait être caché au nom de la protection des données (consid. 3.2.2).*
8. *La procédure de recours est en principe gratuite (consid. 4).*

Faits (extraits) :

- A. Par requête du 2 février 2004, le Syndicat interprofessionnel SYNA-JURA (ci-après : Syna) a demandé au Ministre de la Santé, des Affaires sociales et de la Police de pouvoir prendre connaissance, au nom des collaborateurs syndiqués du Centre médico-psychologique (CMP) et de l'Unité hospitalière médico-psychologique (UHMP), du rapport d'audit qui a été effectué au sein de ces institutions. Le syndicat estime que les collaborateurs en question ont le droit d'être

informés des résultats des démarches qu'ils ont eux-mêmes sollicitées.

- B. Par courrier du 5 mars 2004, le Chef du Département a rejeté la demande portant sur l'audit qu'il avait commandé pour éclaircir la situation de la psychiatrie institutionnelle du canton, au motif que ce document contient des données à caractère personnel protégées.
- C. Le 17 mars 2004, Syna a fait opposition contre cette décision. Sans nier le fait que l'audit contient des données à caractère personnel protégées, il estime que ce document peut lui être transmis en masquant lesdites données.
- D. Dans sa décision du 23 avril 2004 rejetant l'opposition, le Chef du Département fait valoir que le rapport dont Syna demande la consultation est conçu de telle sorte qu'il n'est pas possible d'effacer ou de masquer les données concernées. Quand bien même ceci serait possible, il serait aisé de reconnaître les personnes auxquelles les données se rapportent.
- E. Par recours du 27 mai 2004, Syna demande à la Commission cantonale de la protection des données d'annuler la décision du Chef du Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police. Il conclut également à ce que ce dernier prenne une nouvelle décision allant dans le sens de sa demande. Dans ses motifs, le recourant fait valoir qu'il est tout à fait possible de masquer les données personnelles protégées contenues dans l'audit. Si le lecteur averti peut reconnaître par leurs agissements certaines personnes, en revanche il ne saura rien concernant leur sphère intime, leurs opinions politiques, leur race ou leurs habitudes de consommation, ni même leur adresse, numéro de téléphone ou de carte de crédit. Le recourant estime en outre que si la LInf. protège les données à caractère personnel, ce n'est assurément pas le cas des agissements des personnes auditées. En outre, selon l'article 5 al. 4 LInf., l'accès aux documents à caractère personnel peut être autorisé lorsque la publication intégrale présente un intérêt public particulièrement prépondérant. En l'espèce, il est dans l'intérêt du personnel du CMP

et de l'UHMP, comme de l'ensemble des citoyens du canton du Jura, d'être informés des problèmes qui secouent la psychiatrie jurassienne, de sorte qu'il existe bien un intérêt public particulièrement prépondérant justifiant la publication du rapport d'audit. La volonté de l'exécutif de garder secrets certains agissements va à l'encontre du but de la loi. Selon le recourant, le personnel des institutions concernées estime que l'information donnée par le biais des médias est lacunaire.

- F. Dans son mémoire de réponse du 7 juin 2004, le Chef du Département conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Il répète que la manière dont le rapport d'audit sollicité est construit ne permet pas de cacher les données relatives aux personnes concernées, sauf à masquer pratiquement l'intégralité dudit rapport. Le document incriminé comporte également des appréciations teintées d'une certaine subjectivité de leur auteur. Celles-ci n'ont pas à être divulguées au public. Contrairement à ce qu'affirme le recourant, il n'existe en l'occurrence aucun intérêt public à ce que le rapport considéré soit rendu public. D'une part, l'intérêt public ne postule pas que les problèmes de fonctionnement que connaissent les administrations ou institutions soient rendus publics dans tous leurs détails, sous peine de péjorer encore davantage la situation. D'autre part, l'intérêt public invoqué par le recourant et les intérêts particuliers du personnel sont préservés, dès lors que des mesures ont d'ores et déjà été prises et qu'une étude pour une restructuration est en cours. L'intimé observe également que la divulgation des données contenues dans le rapport sollicité est susceptible de causer un préjudice de nature économique aux personnes concernées, car des appréciations sont portées au sujet de leur qualités personnelles et professionnelles. La divulgation de ces appréciations peut entraîner la perte de patients ou la difficulté de trouver un employeur. Enfin, l'intimé allègue qu'un rapport d'audit, de même qu'un rapport d'enquête administrative, est un document interne à l'administration qui ne se rapporte pas en tant que tel à l'accomplissement d'une tâche publique et ne peut donc être soumis à communication ou accès au public.

Droit :

1. Aux termes de l'article 21 al. 1 de la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels (ci-après : LInf.), les décisions rendues sur opposition par les autorités désignées à l'article 3 sont susceptibles de recours dans un délai de 30 jours auprès de la Commission cantonale de la protection des données. Selon l'article 3 litt. a LInf., la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels s'applique à l'Etat et à ses services administratifs. En l'espèce, la décision attaquée a été rendue par le Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police, soit par un service administratif de l'Etat jurassien au sens de l'article 3 litt. a LInf. Par ailleurs, le rapport d'analyse de fonctionnement du CMP et de l'UHMP du 18 juillet 2003 a été effectué à la demande du Chef du département en question par l'institut CC&T, soit par un organisme privé à qui l'Etat a délégué une tâche d'intérêt public et qui, partant, est soumis à l'application de la LInf. en vertu de son article 3 ch. 1 litt. d. L'autorité de céans est ainsi compétente pour connaître du recours. Celui-ci a en outre été déposé dans le délai de 30 jours imparti par la loi.

Au surplus, le recours émane d'une personne qui a manifestement la qualité pour recourir. En effet, selon l'article 22 LInf., la qualité pour recourir contre une décision de l'autorité est reconnue à toute personne qui a requis une information, ainsi qu'à celle qui est atteinte par la décision attaquée et qui a un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée ou modifiée. Cela étant, en dérogation de l'article 120 litt. a Cpa, la personne qui a requis une information peut recourir contre une décision de rejet sans qu'il soit nécessaire qu'elle se prévale ni qu'elle dispose d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. Au demeurant, ainsi qu'on le verra ci-après, l'exercice du droit à l'information et plus particulièrement du droit d'accès aux documents officiels n'est pas subordonné à l'existence d'un intérêt digne de protection ou d'un intérêt légitime.

Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours.
(...)

2.1 Le requérant fonde sa requête en consultation du rapport d'analyse relatif au fonctionnement du Centre médico-psychologique (CMP) et de l'Unité hospitalière médico-psychologique (UHMP) sur la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents officiels. Cette loi, adoptée le 4 décembre 2002 par le Parlement et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2003 (RSJU 170.801), reconnaît le droit du public à l'information et institue un droit d'accès aux documents officiels (art. 1^{er}). Elle a pour buts de permettre la formation autonome des opinions, de favoriser la participation des citoyens à la vie publique et de garantir le principe de la transparence (art. 2). Le droit d'accès aux documents officiels est plus précisément défini à l'article 4 al. 2 qui énonce : « Toute personne a le droit de consulter les documents officiels qui ne contiennent pas des données à caractère personnel protégées, d'obtenir, dans les mêmes limites, des renseignements sur leur contenu et d'accéder aux informations détenues par les autorités et à leurs sources ». L'article 4 al. 3 LInf. propose une définition du document officiel : il s'agit de « toute information enregistrée sur quelque support que ce soit détenue par une autorité et se rattachant à l'accomplissement d'une tâche publique, à l'exclusion des documents n'ayant pas atteint leur stade définitif d'élaboration ou destinés à un usage personnel ou encore des rapports ou notes internes échangés entre services ». L'accès aux documents officiels peut être limité par la loi (cf. art. 5 al. 1) ou par des intérêts publics ou privés prépondérants, notamment lorsque son exercice est susceptible de porter atteinte à la sphère privée d'une personne ou de lui causer un dommage économique (art. 5 al. 2 litt. a). L'alinéa 3 de l'article 5 précise que les parties de documents qui ne sont pas touchées par les restrictions prévues à l'alinéa 2 sont accessibles au public. L'autorité rend alors indéchiffrables les passages concernés par l'alinéa 2. Enfin, l'article 5 al. 4 stipule que l'accès aux documents officiels contenant des données à caractère personnel peut être autorisé exceptionnellement lorsque la publication intégrale présente un intérêt public particulièrement prépondérant. En ce cas, les personnes concernées sont consultées. Elles peuvent s'opposer à la divulgation des éléments du dossier révélant leur identité.

2.2 La loi sur l'information et l'accès aux documents officiels est fondée sur les articles 8 litt. f, 67 et 68 de la Constitution cantonale (préambule de la LInf.). L'article 8 litt. f CJU garantit la liberté d'opinion et la liberté de la presse. L'article 67 CJU concerne la publicité des débats du Parlement et des conseils généraux. Quant à l'article 68 CJU, il oblige les autorités cantonales et communales à informer le peuple sur leur activité et à publier les projets importants. Ces dispositions constitutionnelles ne consacrent pas une liberté d'information de laquelle découlerait un véritable droit subjectif à obtenir des informations et impliquant celui d'accéder aux documents officiels (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, vol. I, n. 36ss ad art. 8). Elles ne prévoient pas non plus le principe de la transparence de l'administration ou de la publicité passive (HÄNER, Das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung im Bund und in den Kantonen – Neuere Entwicklungen, ZBl 2003, p. 281ss, note de pied 44, p. 287). La loi jurassienne ne découle pas non plus de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, dont l'article 16 garantit la liberté d'information. La nouvelle Constitution fédérale confère certes une portée autonome à la liberté d'information, mais n'institue pas un véritable droit à l'information. L'article 16 al. 3 Cst. limite en effet le droit de recevoir librement des informations à celles qui proviennent des sources généralement accessibles. Il codifie ainsi la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale sans la modifier, de sorte que, selon la doctrine, il est vraisemblable que la liberté d'information continuera d'être définie de manière restrictive (MAHON, in AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale, n. 9ss ad art. 16 ; KLEY/TOPHINKE, in Die schweizerische Bundesverfassung, Commentaire saint-gallois, n. 28 ss et n. 33 ad art. 16 ; MORITZ, op. cit., vol. II, n. 25 ad art. 68 et doctrine citée). Dans un arrêt rendu en juin 2001 en application de l'article 16 Cst., le Tribunal fédéral a confirmé ce point de vue en rappelant que la liberté d'information ne fondait pas un droit de portée générale à l'obtention d'informations provenant de sources non accessibles à quiconque (ATF 127 I 145 = JT 2003 I 150 ; sur l'ensemble de la problématique, cf. MAHON, L'information par les autorités, in RDS 1999 II 199ss, nos 54 à 59).

Il suit de là que le droit à l'information – qui comprend le droit d'accès aux documents officiels – n'est pas un droit constitutionnel. Dans le canton du Jura, il n'est reconnu qu'au niveau de la loi, ce qui peut avoir des incidences lorsqu'il est opposé au droit à la protection des données personnelles qui, lui, découle directement des garanties conventionnelles et constitutionnelles dont bénéficie la sphère privée (art. 8 § 1 CEDH, 13 Cst. et 8 litt. b CJU).

- 2.3 Le droit à l'information et le principe de la transparence qui en est le corollaire ont pour fonctions, dans un Etat démocratique et libéral, d'assurer aux citoyens une libre formation de leur volonté politique, de leur permettre de participer à la vie publique et d'instaurer la confiance dans les relations entre l'Etat et les citoyens, ainsi qu'une fonction de contrôle ou de surveillance de l'activité administrative dans le but, notamment, de prévenir des dysfonctionnements et de garantir un exercice régulier de la fonction publique (cf. HÄNER, op. cit., p. 285 et 286 ; FLÜCKIGER, Le projet de loi fédérale sur la transparence : transparence de l'administration ou des citoyens ?, in TANQUEREL/BELANGER, L'administration transparente, Genève 2002, p. 131ss, p. 141 et 142). Ces fonctions sont circonscrites à l'article 2 LInf. qui fixe les buts de la loi jurassienne. Dans son message au Parlement, le Gouvernement estime que la création d'un droit à l'information et le principe de la transparence sont de nature à renforcer la confiance des citoyens envers l'Etat et ses autorités et le caractère démocratique de l'administration (JDD 2002, n° 20, p. 631 et 633). D'une certaine manière, ces fonctions sont assimilables à celles que la doctrine et la jurisprudence ont reconnues aux journalistes, dans le cadre de la liberté de la presse. Elles comprennent en particulier le droit d'obtenir des éclaircissements de la part de l'administration, notamment sur l'emploi des deniers publics, ainsi que celui de révéler d'éventuelles irrégularités dans les affaires publiques. Cette fonction de contrôle de la presse suppose que l'on reconnaisse aux journalistes un droit subjectif à l'information (MAHON, op. cit., in RDS 1999 II, p. 275 et références citées). Pour MAHON, le droit du public à l'information est en quelque sorte un droit de savoir ce qui se passe dans les coulisses de

l'Etat et des pouvoirs publics, un droit à la curiosité (MAHON, Les enjeux du droit à l'information, in L'administration transparente, p. 9ss, p. 16). Le droit du public à l'information reconnu par la LInf. est un droit subjectif que quiconque peut exercer. Il est inconditionnel : l'article 4 al. 2 LInf. proclame que « toute personne a le droit de ... » et ne subordonne pas l'exercice de ce droit à la condition d'un intérêt quelconque. Dès lors, celui qui se prévaut de la LInf. n'a pas à établir ni à alléguer l'existence d'un intérêt propre, digne de protection ou légitime (Message du Gouvernement, JDD 2002, n° 20, p. 633 i.f. ; MAHON, op. cit. in RDS 1999 II, p. 322 et 342), contrairement à ce qui est prévu dans certains cantons (cf. BARRELET, Droit de la communication, Berne, 1998, p. 271).

Vu la définition qui vient d'en être donnée et compte tenu de l'absence de conditions pour l'exercer, il est indéniable que le droit à l'information, plus particulièrement lorsqu'il permet l'accès aux documents officiels, se heurte au droit à la protection des données personnelles, étant entendu que les informations traitées par les autorités concernent souvent des personnes déterminées et que la plupart des documents officiels contiennent des données à caractère personnel.

- 2.4 Le conflit entre le droit à l'information et le droit à la protection des données personnelles est apprécié différemment en doctrine et les solutions législatives que proposent les ordres juridiques qui ont reconnu le droit à l'information sont parfois divergentes.
- 2.4.1 La doctrine relève, dans ce contexte, que le droit à la protection des données n'a pas un caractère absolu. D'un côté, le droit des citoyens au maintien des relations confidentielles avec les autorités souffre de restrictions lorsque le législateur opte pour la transparence des documents officiels : toutes les données personnelles ne peuvent plus être tenues secrètes sans autre. Ces restrictions sont admissibles si elles satisfont aux conditions générales prévalant pour la restriction des droits fondamentaux, conformément à l'article 36 Cst. (FLÜCKIGER, op. cit., p. 141 ; HÄNER, op. cit., p. 294). La reconnaissance du droit à l'information a en tout cas pour effet de relativiser

le droit de chacun de ne pas divulguer ses données personnelles (MAHON, op. cit. in RDS 1999, p. 336 ; MORITZ, op. cit., vol. II, n. 28 ad art. 68). D'un autre côté, la protection de la sphère privée constitue un empêchement ou en tous cas une limite au droit à l'information. Lorsque le droit à l'information a été consacré au niveau constitutionnel, comme dans le canton de Berne, les dispositions de la loi sur la protection des données constituent la base légale justifiant des restrictions (cf. l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Berne du 26 août 1996, publié in JAB 1997, p. 241, consid. 3).

Le conflit entre le droit à la protection des données, qui s'inscrit dans une logique de fermeture, et le droit à l'information, qui est un instrument d'ouverture, exige, pour être surmonté, l'apport d'une solution. Les différents pays qui connaissent à la fois la transparence et la protection des données peuvent être groupés en trois catégories : ceux qui n'apportent aucune solution, car ils ignorent le conflit ; ceux qui ont donné la priorité absolue à l'un des principes en conflit sur l'autre ; ceux qui ont cherché à coordonner les deux principes en consacrant une solution de compromis (cf. COTTIER, L'accès aux documents administratifs et la protection des données, in Médialex 2000, p. 191ss, p. 193). COTTIER relève que rares sont les pays qui résolvent le conflit en termes de priorités absolues. Tel était le cas, jusqu'à peu, de la France qui donnait la priorité à la protection des données en excluant purement et simplement les données nominatives du cercle des documents accessibles. Le législateur a cependant modifié la situation en avril 2000 par une codification de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait donné une interprétation restrictive en ne considérant comme nominatifs que les documents qui contiennent des appréciations ou des jugements de valeur sur une personne physique. D'autres Etats, tels que la Suède et la Finlande, accordent une priorité sans équivoque ou légèrement tempérée au principe de la transparence (COTTIER, op. cit., p. 194 et 195). Dans les Etats qui ont cherché à concilier de façon plus équilibrée les exigences des deux principes, certains ont institué une obligation de communiquer en cas d'intérêt public supérieur à l'intérêt à la confidentialité, d'autres en établissant une

liste des documents accessibles en dépit des règles sur la protection des données. La combinaison de ces deux techniques (pesée des intérêts et liste des documents nominatifs publics) est aussi une solution choisie par quelques Etats (COTTIER, op. cit., p. 195ss). En ce qui concerne la Suisse, le projet de loi fédérale sur la transparence se rangerait dans la catégorie qui donne la priorité à la protection des données, puisque la communication de données personnelles contenues dans des documents officiels échappe au champ d'application de la loi sur la transparence et demeure régie par la seule loi fédérale sur la protection des données. Ce projet évite toutefois le risque de fermeture totale, puisqu'il prévoit des mécanismes de limitation de la protection de la sphère privée en faveur de la transparence. Ces mécanismes sont identiques à ceux qui permettent de restreindre la transparence à l'avantage des intérêts privés. Ils reposent sur le système de la balance des intérêts en présence et peuvent laisser à l'administration une marge d'appréciation plus ou moins étendue (FLÜCKIGER, op. cit., p. 154 ; COTTIER, op. cit., p. 197). Au niveau cantonal, COTTIER relève que la loi bernoise ignore le conflit, tandis que les projets de loi sur la transparence en discussion (à l'époque) dans certains cantons partent généralement de l'idée que la loi cantonale sur la protection des données trouve pleinement application (COTTIER, op. cit., p. 197 et 198). Le Tribunal administratif du canton de Berne estime que, pour les données personnelles, la loi sur la protection des données est applicable lorsqu'un intérêt prépondérant des particuliers à la protection de leur sphère privée s'oppose au principe de la transparence (JAB 1997 précité, p. 241, consid. 3c). Pour sa part, la Commission fédérale de la protection des données a jugé que même dans les cas d'entrée en vigueur de législations fédérale et cantonales en matière de transparence et de publicité de l'activité administrative, la protection des données et la protection de la sphère privée demeurent réservées (jugement du 22 mai 2003, publié in JAAC 2004, n° 68/69, consid. 2.1).

2.4.2 Dans son ensemble, la doctrine estime qu'il y a complémentarité entre le pôle de la transparence de l'administration et celui de l'intérêt des citoyens à la protection de leur sphère privée. La

protection des données ne saurait être comprise comme une simple barrière à l'information et à la communication. Le secret ne saurait être protégé en soi ; un équilibre doit plutôt être recherché dans ce champ de tensions en coordonnant les intérêts opposés (MAHON, op. cit. in RDS 1999, p. 337 ; FLÜCKIGER, op. cit., p. 144 ; HÄNER, op. cit., p. 294). Dans cet équilibre, il ne conviendrait pas de prendre prétexte du fait que le principe de la transparence - au sens d'un droit général d'accès aux documents détenus par l'administration - n'a pas été formellement érigé au niveau constitutionnel pour affirmer que le droit à la protection de la sphère privée s'opposerait à l'introduction du principe de la transparence, car sans constituer à proprement parler un droit fondamental, le principe de la transparence peut être compris comme un « verfassungsmässiges Gebot » (FLÜCKIGER, op. cit., p. 141 et 142 et références citées ; cf. aussi HÄNER, p. 294ss). Pourtant, le fait que la protection de la sphère privée bénéficie d'une garantie constitutionnelle, alors que le droit à l'information n'est ancré qu'au niveau de la loi, pourrait faire pencher la balance des intérêts divergents en faveur de la première (en ce sens, MORITZ, op. cit., vol. II, n. 29). La situation pourrait se présenter différemment si l'on considérait que le législateur, en proclamant le principe de transparence de l'administration, a étendu automatiquement la notion de « sources généralement accessibles » à l'ensemble des documents tombant dans le champ d'application de la loi et que, par ce biais, ce principe a acquis le statut de droit fondamental au titre de la liberté d'information (FLÜCKIGER, op. cit., p. 142 ; en ce sens également, MORITZ, op. cit., vol. II, n. 30 ad art. 68). Cependant, ainsi que le relève Flückiger, le Tribunal fédéral a défini les informations qui, de manière générale, ne constituent pas des sources généralement disponibles. Tel est le cas des informations qui concernent la sphère privée des personnes qui ne sont généralement pas accessibles et, partant, sont exclues du champ d'application de la liberté d'information. Ainsi, même si cette dernière liberté impliquait l'accessibilité aux informations relatives à l'activité administrative, elle ne comprendrait en principe pas celles qui relèvent de la sphère privée (FLÜCKIGER, op. cit., p. 142 et 143 et ATF 124 I 34, p. 36 cité ; cf. aussi ATF 122 I 360 = JT 1998 I 203, consid. 5a). En d'autres termes, la liberté d'information s'arrête

là où commence le droit au respect de la vie privée. La protection de la sphère privée constitue ainsi un obstacle difficilement franchissable dans l'exercice d'un droit constitutionnel à l'information (MORITZ, op. cit., vol. II, n. 30 ad art. 68).

- 2.4.3 La LInf. ne contient pas de réserve explicite en faveur de la protection des données s'agissant du droit d'accès aux documents officiels. Toutefois, la règle de l'article 4 al. 2 LInf. délimite la portée de ce droit, puisque, sous réserve de l'exception prévue à l'article 5 al. 4, seuls les documents officiels qui ne contiennent pas des données à caractère personnel protégées tombent sous le coup du droit de consultation.

La notion de « données à caractère personnel protégées » à laquelle se réfère la LInf. est à l'évidence celle définie par la loi sur la protection des données à caractère personnel du 15 mai 1986 (LPD/RSJU 170.41). A teneur de l'article 2 al. 1 LPD, les données à caractère personnel sont toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable; elles comprennent les données personnelles et les données sensibles. Sont donc des données à caractère personnel protégées les informations traitées en relation directe ou indirecte avec une personne déterminée ou déterminable (MORITZ, Aperçu de la loi jurassienne sur la protection des données à caractère personnel, in RJJ 1995, p. 111ss, p. 116). Les données sensibles, dont le niveau de protection est renforcé, sont toutes les informations relatives à la sphère privée, à l'état physique, mental ou psychique, à la race, aux opinions ou aux activités religieuses, politiques, syndicales ou philosophiques, aux mesures d'aide sociale et d'assistance, à des poursuites ou à des jugements pénaux, à des poursuites pour dettes, ainsi qu'aux modes de comportement et aux habitudes de consommation (art. 2 al. 2 LPD). Cette énumération paraît exhaustive (cf. la liste des données sensibles de l'article 3 litt. c de la loi fédérale sur la protection des données ; BELSER, in MAURER/VOGT, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Bâle 1995, n. 11 ad art. 3), mais les catégories des données sensibles sont formulées largement, de sorte que d'autres données peuvent être particulièrement dignes de

protection (cf. le texte allemand de la loi fédérale sur la protection des données où les données sensibles sont qualifiées de « besonders schutzenswerten Personendaten ») en considération du contexte et du but dans lequel elles sont traitées. Ainsi, par exemple, la loi jurassienne sur la protection des données ne considère pas les informations relatives à des poursuites administratives comme des données sensibles, contrairement à la loi fédérale. De telles données peuvent toutefois entrer dans la catégorie des informations relatives à des modes de comportement (art. 2 al. 2 litt. h LPD) ; de même, entrent dans la notion de sphère intime toutes les données qu'un intéressé n'entend communiquer qu'à un cercle restreint de personnes (BELSER, op. cit., n. 14 ad art. 3). Des données à caractère personnel, qu'elles soient sensibles ou non, peuvent être communiquées aux conditions prévues par les articles 13ss LPD. S'agissant de la communication à des personnes et organisations privées, il faut que le responsable du fichier y soit tenu ou autorisé par la loi ou que la communication serve les intérêts de la personnes concernée et que celle-ci y ait expressément consenti (art. 14 al. 1 LPD).

2.4.4 Dans la conception du législateur jurassien, les documents nominatifs, c'est-à-dire ceux qui se réfèrent à des individus déterminés, ne sont en principe pas accessibles. Cette solution est proche de celle qui prévalait en France (cf. MAHON, op. cit., in *L'administration transparente*, p. 32) et confère ainsi une priorité au droit à la protection des données sur le droit à la consultation des documents officiels. La primauté du premier sur le second n'est cependant pas absolue. Des restrictions au droit de la protection des données sont possibles. Ainsi, l'article 5 al. 4 LInf., qui constitue la base légale requise par l'article 14 al. 1 LPD, pour la communication des données à des privés, permet exceptionnellement l'accès intégral à des documents officiels nominatifs. Les conditions sont strictes : il faut non seulement que la publication intégrale d'un document officiel contenant des données à caractère personnel soit justifiée par un intérêt public particulièrement prépondérant, mais encore que les personnes concernées soient consultées et elles peuvent s'opposer à la divulgation des éléments du dossier qui révèlent leur identité. Les conditions de la transparence des documents officiels

sont en revanche assouplies lorsque ces documents contiennent des parties qui ne concernent pas la sphère privée d'une personne ; ces parties peuvent être rendues publiques aux conditions de l'article 5 al. 3 LInf.

Cela étant, la balance générale des intérêts à laquelle procède le droit jurassien penche fortement du côté de la protection des données. La loi ne laisse une marge d'appréciation à l'administration de procéder elle-même à une pesée des intérêts que dans l'hypothèse de l'article 5 al. 4 LInf. Le législateur cantonal a tenu compte du fait que la protection de la sphère privée bénéficie d'une garantie constitutionnelle, alors que le droit à l'information n'est reconnu expressément qu'au niveau de la loi. Le message du Gouvernement rappelle au demeurant que l'exigence de transparence voulue par la loi ne fait aucune concession à la nécessité de protéger les données personnelles (JDD 2002, n° 20, p. 632). C'est exceptionnellement que le champ d'application de la loi sur l'information s'étend aux données personnelles. En droit jurassien, une logique de fermeture prévaut donc lorsque le droit à l'information est confronté à celui de la protection des données. Cette fermeture n'est pas totale. Avec la doctrine, on peut en effet considérer que la protection des données n'a pas pour objectif de servir de paravent à des dysfonctionnements de l'administration (FLÜCKIGER, op. cit., p. 142 et références citées). Dans certaines circonstances et aux conditions prévues à l'article 5 al. 4 LInf., la protection des données s'incline devant l'intérêt public.

3. C'est dans ce cadre juridique qu'il convient d'examiner si le rapport d'audit sur le CMP et l'UHMP peut être rendu public.
- 3.1 Au préalable, il faut déterminer si le rapport d'audit correspond à la définition légale d'un document officiel accessible au public, ceci nonobstant son contenu, dans la mesure où l'intimé considère qu'un tel rapport, de même qu'un rapport d'enquête administrative, constitue un document interne à l'administration qui ne se rapporte pas en tant que tel à l'accomplissement d'une tâche publique.

Il ressort de la définition de l'article 4 al. 3 LInf. qu'un document ne peut pas être rendu public, d'une part, lorsque l'information qu'il contient ne se rattache pas à l'accomplissement d'une tâche publique et, d'autre part, lorsque le document en question n'a pas atteint son stade définitif d'élaboration, lorsqu'il est destiné à un usage personnel ou encore lorsqu'il constitue un rapport ou une note interne échangé entre services.

3.1.1 La notion d'information se rattachant à l'accomplissement d'une tâche publique doit être comprise dans un sens large. Une information se rattache à l'accomplissement d'une tâche publique lorsqu'elle se rapporte à l'organisation, au fonctionnement ou aux activités des administrations et services publics. Quand bien même le message du Gouvernement est peu explicite à ce sujet (cf. JDD 2002, n° 20, p. 634, 1^{ère} colonne i.f.), il convient de présumer qu'un document détenu effectivement par une autorité se rattache à l'exécution d'une tâche publique. En conséquence, ce n'est que dans le cas où le document contient des informations qui n'ont manifestement aucun rapport avec l'accomplissement d'une tâche publique ou dans celui où l'autorité détentrice du document établit que les informations qu'il contient concernent une activité privée que le document ne satisfait pas à la définition légale du document officiel. Il faut noter que, selon son article 3 al. 1 litt. e, la LInf. s'applique aux institutions, établissements ou sociétés de droit privé ou de droit public cantonales dont les collectivités publiques sont propriétaires ou dans lesquels elles disposent d'une participation majoritaire, pour autant que ces entités accomplissent des tâches publiques. Par cette précision, le législateur a voulu éviter que des documents qui se rapportent aux activités privées de ces entités soient accessibles à tout un chacun. Par exemple, les tâches privées de la Banque cantonale du Jura (exemple cité dans le message du Gouvernement, JDD 2002, n° 20, p. 631), qui mettent en jeu les intérêts économiques et commerciaux de cet établissement dans lequel l'Etat détient une participation majoritaire, ne sont pas soumises à la LInf. En outre, si un service de l'Etat exerce une activité industrielle ou commerciale à l'instar d'une personne privée, les documents qui contiennent des informations à ce sujet ne

peuvent être considérés comme des documents officiels accessibles au public.

En l'espèce, le rapport d'audit concerne des institutions qui s'intègrent dans le système de santé publique du canton du Jura. Tant le CMP que l'UHMP accomplissent des tâches publiques, de sorte que ce rapport qui analyse le fonctionnement du CMP et de l'UHMP constitue un document officiel qui se rattache à l'accomplissement d'une tâche publique au sens de l'article 4 al. 3 LInf.

3.1.2 Il faut encore déterminer si ce document ne peut pas être rendu public en raison de son aspect interne. Les éléments qui permettent de qualifier un document d'interne sur la base de l'article 4 al. 3 LInf. sont semblables à ceux retenus par la jurisprudence en relation avec le droit de consulter le dossier. Par documents internes, il faut comprendre les pièces qui ne constituent pas des moyens de preuve pour le traitement du cas, mais qui servent au contraire exclusivement à la formation interne de l'opinion de l'administration et sont destinées à un usage interne, tels que notes, avis personnel donné par un fonctionnaire à un autre, projets, rapports, propositions, etc. L'exclusion de ces documents du droit à la consultation du dossier a pour but d'éviter qu'au-delà des pièces décisives du dossier et des décisions motivées prises par l'administration, la formation interne de l'opinion de celle-ci ne soit entièrement portée à la connaissance du public (SJ 2003 I 337, consid. 3.3.1 et arrêts cités ; ATF 125 II 473 = JT 2001 I 322, consid. 4a).

En l'espèce, on ne peut pas contester que le rapport d'audit qui, ainsi que semble le penser l'intimé, constitue une sorte de rapport d'enquête administrative, ait atteint son stade définitif d'élaboration. Ce n'est pas une note personnelle ni un projet, une proposition ou un avis adressé à d'autres membres de l'administration qui doivent encore en délibérer et qui servirait donc à la formation de la volonté interne de l'administration. Ce rapport n'est pas non plus destiné à un usage personnel du Chef du département à qui il est adressé. Il sert au contraire de moyen décisif pour traiter le cas du fonctionnement des institutions concernées et est à la base des

décisions prises par le Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Police. Dans ces conditions, on doit reconnaître au rapport d'audit en cause le caractère d'un document officiel susceptible d'être consulté par le public.

(...)

3.2.1 Le rapport d'audit contient, pour l'essentiel, des informations qui concernent des personnes déterminées. Les personnes sont citées par leur nom ou sont identifiables en raison des références multiples aux fonctions qu'elles assument. Le rapport contient en particulier des informations et des appréciations sur leur comportement. Les reproches qui leur sont faits peuvent engager leur responsabilité disciplinaire. Ce sont donc des données sensibles qui sont traitées à leur sujet et celles-ci méritent une protection renforcée. Il est donc exclu que le rapport d'audit soit communiqué tel quel au recourant. L'article 5 al. 4 LInf. ne peut pas trouver application dans le cas d'espèce. Si l'on ne peut pas suivre l'intimé lorsqu'il prétend qu'il n'existe aucun intérêt public à ce que le rapport d'audit soit rendu public intégralement, en revanche, cet intérêt n'est pas particulièrement prépondérant par rapport à l'intérêt privé des personnes concernées à la préservation de leur sphère privée qui risquerait d'être sérieusement atteinte par la divulgation des données sensibles contenues dans le document en cause. De plus, il apparaît compliqué, voir irréalisable, de faire application de l'article 5 al. 3 LInf. Il serait en effet illusoire de caviarder les noms des personnes concernées en pensant que le document qui serait ainsi accessible au public serait anonyme. Ainsi que le relève l'intimé à juste titre, le rapport d'audit est conçu de telle sorte que l'effacement des données à caractère personnel reviendrait à masquer pratiquement l'intégralité du rapport. A tout le moins, celui-ci deviendrait incompréhensible si les passages relatifs à ces personnes devaient en être retranchés.

3.2.2 Ces conclusions ne signifient pas pour autant que les problèmes d'organisation et de fonctionnement rencontrés par le CMP et l'UHMP en raison des agissements reprochés aux personnes concernées doivent être totalement occultés. Le rapport met en

exergue le rôle joué par les différents responsables de ces deux unités dans les problèmes survenus au sein de celles-ci et entre elles. Lorsque des personnes occupent une position centrale au sein d'une administration publique, elles sont exposées au regard du public d'une manière plus importante que les autres agents publics travaillant au service de la collectivité à des échelons inférieurs de la hiérarchie administrative. Cette situation est inhérente à la fonction d'un chef ou d'un responsable administratif. 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. Le fait que la mission de service public d'une institution est compromise par les agissements de ses responsables relève de la sphère publique, mais non les agissements eux-mêmes. Un tel fait n'est pas une donnée personnelle et ne saurait donc être caché au nom de la protection des données. Il y a en revanche atteinte à la sphère privée et divulgation de données protégées lorsque sont rendus publics, de manière précise et détaillée, les comportements, les traits de caractère, les modes relationnels de ces personnes, les appréciations fournies à ce sujet, c'est-à-dire les éléments qui relèvent de la personnalité et dont l'existence fonde la mise en cause des individus concernés dans le dysfonctionnement d'une administration.

En l'espèce, le contenu essentiel du rapport d'audit – qui ne peut pas être publié intégralement, ni même partiellement – doit être porté à la connaissance du recourant dans les limites prévues à l'article 4 al. 2 LInf. Cette disposition oblige l'autorité à fournir des renseignements sous forme anonymisée pour pallier l'interdiction ou l'impossibilité de publier le document. Ce procédé est du reste prévu par d'autres dispositions légales. Ainsi, dans une procédure administrative, une pièce dont la consultation a été refusée ne peut être utilisée au détriment d'une partie que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire (art. 81 Cpa). Dans le domaine de la protection des données, si des raisons importantes ou des motifs techniques s'opposent à la consultation de ses données par la personne concer-

née, le responsable du fichier est tenu de fournir à cette dernière les renseignements demandés sous une forme compréhensible, orale ou écrite (art. 33 al. 3 LPD). Cette façon de procéder s'impose en vertu du principe de la proportionnalité. Un document, qui n'est pas accessible intégralement ou dont les parties qui pourraient être en principe publiées ne le sont pas en raison de leur étroite imbrication avec celles qui doivent rester secrètes, peut faire l'objet d'une information objective sous la forme condensée d'un rapport de synthèse. Au cas particulier, quand bien même le recourant n'a pas retenu de conclusion en ce sens à titre subsidiaire, il convient de faire partiellement droit à sa demande en invitant le département intimé à lui fournir une information écrite présentant, sous forme non nominative, les grandes lignes du rapport d'audit du 18 juillet 2003.

Cette information ne devra pas cacher le rôle des différents responsables du CMP et de l'UHMP dans la mesure où, de par leur position hiérarchique, ils sont à la base des problèmes constatés dans la marche de ces institutions, ceci quand bien même leur personne serait reconnaissable (même après la nécessaire anonymisation) en raison de la mention des postes qu'ils occupent. Leur mise en cause tombe dans la sphère publique, compte tenu de l'importance des fonctions officielles qu'ils exercent. L'information devra porter dès lors sur les griefs adressés aux responsables concernés ; ces griefs devront cependant être formulés en termes généraux seulement (par exemple : difficultés relationnelles, problèmes de gestion des services). En revanche, l'information ne pourra pas faire état d'agissements ni d'appréciations précises portant sur ces responsables (par exemple leurs traits de caractère ou leurs relations avec des personnes déterminées). Pour le surplus, rien ne s'oppose à ce qu'une information complète soit communiquée au recourant au sujet des causes organiques ou structurelles des dysfonctionnements constatés. Enfin, les recommandations formulées dans le rapport d'audit peuvent être communiquées sous forme résumée.

4. La loi sur l'information et l'accès aux documents officiels ne règle pas la question des frais de procédure devant l'autorité de céans.

Certes, selon l'article 8 LInf., l'information est en principe gratuite, mais cette disposition ne s'applique pas à la procédure de recours. Quant à la loi sur la protection des données à caractère personnel, son article 46 al. 2 stipule que les décisions du responsable du fichier et de l'autorité de surveillance sont rendues gratuitement, sous réserve de la témérité et de la légèreté. Aussi, lorsque la Commission cantonale de la protection des données est saisie d'un recours, elle ne perçoit en principe pas de frais de procédure.

En l'espèce, il y a lieu de faire application de l'article 46 al. 2 LPD et non des dispositions générales du Code de procédure administrative (art. 215ss, notamment 219 Cpa), dans la mesure où la présente décision est fondée à la fois sur la LInf. et sur la LPD appliquées en concours. De la sorte, le recourant, qui n'obtient que très partiellement gain de cause, est exempté de tous frais.

TRIBUNAL FEDERAL

Arrêt de la Ire Cour de droit public du 14 janvier 2004 en la cause Municipalité de Delémont c/ R. et consorts, Département de l'Environnement et de l'Équipement et Tribunal cantonal.

Recours de la Municipalité de Delémont auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt de la Chambre administrative fixant un horaire d'exploitation dans le cadre de l'autorisation d'un projet de Centre de la jeunesse et de la culture, au titre de la protection contre le bruit. Recours rejeté par le Tribunal fédéral.

Art. 11 et 25 LPE.