

Président : Jean Moritz
Membres : Vincent Willemin et Daniel Hubleur
Secrétaire : Maude Catalano

DECISION DU 25 MARS 2009

dans la procédure consécutive à la requête du

Conseil communal de Courfaivre,

requérant,

relative au droit des autorités communales d'accéder à l'état nominatif des débiteurs fiscaux et à la liste des taxations fiscales.

En fait :

- A. Par courrier du 9 septembre 2008, le Conseil communal de la Commune mixte de Courfaivre a sollicité l'avis de l'autorité de céans au sujet de l'accès à l'état nominatif des débiteurs fiscaux et à la liste des taxations fiscales par les élus, commissaires et fonctionnaires communaux. Il souhaite savoir notamment si cet accès est autorisé par les dispositions légales ou la pratique en vigueur.
- B. Invité à prendre position sur la demande précitée, le Service des contributions invoque le secret fiscal et relève qu'il n'existe pas de base légale expresse autorisant les élus, commissaires et fonctionnaires communaux à accéder à des données personnelles dans des cas déterminés ou de façon systématique. De plus, il constate que le Conseil communal n'a pas établi que l'accès aux données est justifié par un intérêt public

prépondérant, plus particulièrement pour l'accomplissement de ses tâches légales. De plus, il n'indique pas à quelles fins seront utilisées les listes concernant les contribuables. Il conclut dès lors au rejet de la requête.

En droit :

1. La loi jurassienne sur la protection des données à caractère personnel du 15 mai 1980 (LPD/RSJU 170.41) institue la Commission cantonale de protection des données (ci-après CPD) en qualité d'autorité de surveillance (art. 48ss LPD). Aux termes de l'article 50 LPD, celle-ci surveille l'application de la loi (al. 1); en particulier elle s'assure d'office que les dispositions légales concernant le traitement des données à caractère personnel sont observées (al. 2 litt. a). En outre, elle peut être saisie sur demande des personnes concernées ou du responsable du fichier et agit également d'office (art. 51 LPD).

Toutefois, la CPD n'est compétente que si la LPD est applicable. Tel est le cas en l'espèce, dès lors que, ainsi qu'on le verra ci-après, l'accès aux informations fiscales dont il est question dans la requête concerne en réalité la communication de données à caractère personnel à des organes publics à laquelle l'article 13 LPD est applicable.

Cela étant, il convient d'entrer en matière sur la requête du Conseil communal de Courfaivre.

2. En l'espèce, l'autorité qui, au plan communal, détient l'état nominatif des débiteurs fiscaux et la liste des taxations fiscales, c'est-à-dire le responsable du fichier au sens de l'article 51 LPD, est le teneur des registres. En effet, la commune de Courfaivre a fait usage, dans son règlement communal, de la faculté que lui laisse l'article 7 al. 1 litt. b du décret concernant la taxation en matière d'impôts directs de l'Etat et des communes du 22 décembre 1988 (RSJU 641.511) d'attribuer les travaux tels que la tenue des registres et la perception des impôts à un bureau des impôts ou à un teneur des registres d'impôts : l'article 8 litt. a du règlement d'impôt de cette commune prévoit que le teneur des registres contrôle l'état des contribuables que lui soumet le Service des contributions et tient celui de la commune. Par conséquent, l'accès aux registres et listes nominatifs que d'autres autorités communales sont susceptibles d'obtenir du teneur du

registre d'impôts est subordonné à la réalisation des conditions prévues à l'article 13 LPD régissant la communication des données à caractère personnel à des organes publics.

3.

3.1 Selon l'article 13 LPD, des données à caractère personnel peuvent, sous réserve du secret de fonction, être communiquées à des autorités ou à d'autres organes publics lorsque le responsable du fichier y est tenu ou autorisé par la loi (litt. a); le requérant établit qu'il en a absolument besoin pour l'exécution de ses tâches légales (litt. b); la communication sert les intérêts de la personne concernée et que celle-ci y a expressément consenti (litt. c). Ces conditions sont alternatives.

L'article 13 LPD réserve le secret de fonction. Le secret fiscal, consacré à l'article 131 al. 1 LI, est une forme particulière du secret de fonction. Selon cette disposition, les membres des autorités fiscales sont tenus de garder le secret sur les faits parvenus à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction. Le secret fiscal est le pendant de l'obligation du contribuable de renseigner l'autorité. Toutes les personnes et autorités chargées de l'application de la loi fiscale sont soumises au secret, qu'elles fassent partie de l'administration ou des tribunaux, afin d'éviter la publicité sur les faits de la vie privée du contribuable. Le secret fiscal est absolu, en ce sens qu'il vaut à l'égard de toutes les administrations de la Confédération, des cantons et des communes, à l'égard des tribunaux et à l'égard des personnes privées. Ce n'est qu'en vertu d'une disposition légale expresse que le secret fiscal ne s'applique pas aux renseignements qui peuvent être communiqués à des autorités judiciaires ou administratives (RJJ 1999, p. 117, consid. 3a/bb et réf. cit.). L'article 131 al. 2 LI prévoit que les données couvertes par le secret fiscal peuvent être communiquées à d'autres autorités par les fonctionnaires du fisc non seulement lorsqu'une disposition légale expresse le leur enjoint, mais aussi en présence d'un intérêt public prépondérant. Ainsi, la communication de renseignements fiscaux à caractère personnel est subordonnée à des conditions à peu près équivalentes à celles prévues à l'article 13 litt. a et b LPD. La seule différence réside en ce que la loi d'impôt est plus stricte que la loi sur la protection des données, puisqu'en vertu de celle-ci, la communication de renseignements fiscaux ne peut être effectuée que si une base légale l'impose, alors qu'en vertu de celle-ci, la communication peut déjà avoir lieu si une base légale le permet. Quant à l'intérêt public prépondérant qui justifie que des renseignements fiscaux soient fournis à d'autres autorités, il ne peut être admis, en

application du principe de la proportionnalité, que si l'exécution d'une tâche légale rend la communication nécessaire (RJJ 1999 précité, p. 124).

- 3.2 Les principes rappelés ci-dessus s'appliquent à la communication d'informations fiscales, pour autant que les destinataires de ces informations ne soient pas des autorités fiscales. Entre ces dernières, il existe en effet un devoir d'entraide administrative. Selon l'article 143 al. 1 LI, les autorités fiscales se communiquent gratuitement toutes les informations utiles et s'autorisent réciproquement à consulter leurs dossiers. S'agissant du traitement des données, l'article 143a LI précise que l'Administration fédérale des contributions et les autorités citées à l'article 143 al. 1 échangent les données qui peuvent être utiles à l'accomplissement de leurs tâches (al. 1 1^{ère} phrase). Les données sont communiquées dans des cas d'espèce ou sous forme de listes ou encore sur des supports de données électroniques. Elles peuvent également être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel. Cette assistance administrative est gratuite (al. 2).
4. Il convient d'examiner, au cas particulier, si les autorités mentionnées par la requête de la Commune de Courfaivre peuvent être considérées comme des autorités fiscales susceptibles de bénéficier de l'assistance administrative prévue par les dispositions précitées de la loi d'impôt.
- 4.1 Dans sa quatrième partie relative à la taxation et à la perception, la loi d'impôt mentionne, en premier lieu, les autorités qui interviennent dans la procédure de taxation. Selon l'article 129 al. 1 LI, le Service des contributions et ses sections appliquent la loi d'impôt en collaboration avec les communes. Ils règlent la tenue du registre des valeurs officielles des immeubles et des forces hydrauliques, ainsi que des registres d'impôt (al. 3). En ce qui concerne la perception, l'article 176, intitulé « autorités de perception », prévoit que le Service des contributions, appuyé par d'autres services, encaisse les impôts cantonaux et communaux (al. 1). Le Gouvernement peut cependant confier l'encaissement de certains impôts aux communes (al. 3). Dans ce cas, les communes répondent de l'encaissement et du versement des impôts cantonaux (al. 4). Ces dispositions sont précisées dans le décret concernant la taxation en matière d'impôts directs de l'Etat et des communes. Le sont en particulier les attributions du Service des contributions et des sections qui lui sont subordonnées (art. 1^{er} à 5 du décret). Il ressort en particulier de l'article 4a du décret que les Recettes et Administrations de district

procèdent à l'encaissement des créances de l'Etat, en particulier des arriérés. Ce décret détermine également, à sa section 2 intitulée « autorités fiscales communales », quelles sont les attributions et les compétences des instances communales. Selon l'article 6, le conseil communal, en qualité d'autorité fiscale communale ordinaire, assume les obligations et exerce les droits conférés à la commune en matière fiscale par la loi, un décret ou une ordonnance. L'article 7 permet cependant au règlement communal de déléguer certaines tâches à d'autres autorités. Ainsi, l'établissement des préavis relatifs aux déclarations d'impôt, aux remises d'impôt et aux privilèges fiscaux peut être attribué à une commission locale d'au moins cinq membres (litt. a) ; les autres travaux tels que la tenue des registres, la perception des impôts où la revendication de la part d'impôt communal auprès de la commune de taxation peuvent être délégués à d'autres organes communaux, tels que le bureau des impôts ou les teneurs des registres d'impôts, etc. (litt. b). Dans la loi, il est d'ailleurs prévu, sous le titre relatif aux impôts communaux ordinaires, que le règlement d'impôt de la commune attribue aux diverses instances communales la tenue du rôle des contribuables, le préavis portant sur les déclarations d'impôt, l'encaissement, ainsi que les préavis portant sur une demande de remise d'impôt, sur une demande de privilège fiscal et sur l'octroi de facilités de paiement. Il faut enfin relever que, selon les articles 17 al. 1 et 22 al. 1 du décret, le Service des contributions et le Bureau des personnes morales tiennent l'état des contribuables qui leur compétent (personnes physiques / personnes morales) et le soumettent aux communes pour contrôle et complètement.

En application des articles 107 LI et 9 du décret, la Commune de Courfaivre s'est dotée d'un règlement particulier fixant l'organisation et les attributions des autorités fiscales communales, intitulé règlement d'impôt. Ainsi que cela a déjà été relevé ci-dessus, l'article 8 litt. a de ce règlement attribue au teneur des registres d'impôt la tâche de contrôler l'état des contribuables que lui soumet le Service des contributions et de tenir celui de la commune. Il lui incombe aussi de tenir le registre des valeurs officielles (litt. g) et celui des personnes soumises à l'impôt à la source (litt. h) ; d'autres tâches lui sont encore confiées qui n'entrent pas en considération dans le cas présent. Le règlement d'impôt désigne en outre, à l'article 9, une autre autorité, à savoir le caissier communal, qui a pour tâche d'encaisser les impôts perçus par la commune, en particulier les impôts cantonaux et communaux échus lors du départ d'un contribuable qui quitte le canton. A Courfaivre, comme dans beaucoup de communes jurassiennes, c'est le même fonctionnaire qui officie à la fois en tant que teneur des registres d'impôt et caissier communal. Il existe aussi une commission communale d'estimation composée de trois

membres (art. 7 al. 1 du règlement) ; cette commission est chargée de la rectification des valeurs officielles (art. 8 du décret et 7 al. 2 litt. b du règlement d'impôt) et d'évaluer les immeubles d'après les normes établies par le canton (art. 7 al. 2 litt. a). Le teneur des registres d'impôt assume le secrétariat de cette commission (art. 8 litt. j du règlement d'impôt). Quant au conseil communal, l'article 3 du règlement d'impôt prévoit qu'il exerce la haute surveillance en matière fiscale (al. 1) et il exerce tout autre droit et assume toute autre obligation que lui confère la législation fiscale (al. 4). L'article 4 du règlement lui attribue en particulier la compétence de préavis des demandes de facilités de paiement et en remise d'impôt (litt. a), les déclarations d'impôt des personnes morales et, à sa demande, celles relatives aux gains immobiliers (litt. b), les demandes d'allègements et de privilèges fiscaux (litt. c). L'article 5 du règlement lui attribue des compétences en matière de partage d'impôt. De plus, il lui incombe de traiter des réclamations contre la taxe immobilière (art. 6 al. 1 du règlement) et il est compétent pour former réclamation ou recours contre les décisions rendues par les instances cantonales en matière de détermination du lieu de taxation, de taxation, révision, correction d'erreurs de calcul et de transcription, rappel d'impôt, remise d'impôt et restitution de l'impôt, notamment (cf. art. 6 al. 2 du règlement).

- 4.2 Il y a lieu de déduire de ce qui précède que le teneur des registres d'impôt de Courfaivre, qui est également caissier communal, et la commission communale d'estimation sont des autorités fiscales au sens de la loi d'impôt et du décret concernant la taxation en matière d'impôts directs de l'Etat et des communes. A ce titre, ces autorités et fonctionnaires sont tenus de garder le secret sur les faits parvenus à leur connaissance dans l'exercice de leur charge et sont aussi susceptibles de bénéficier de l'assistance administrative prévue aux articles 143 al. 1 et 143a LI, étant précisé que le droit d'accès de la commission d'estimation et la communication d'informations en sa faveur sont limités aux données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches exclusivement.

En revanche, le conseil communal n'est pas une autorité fiscale à proprement parler, mais une autorité administrative à qui des compétences ponctuelles sont attribuées en matière fiscale. En effet, ce sont des tâches déterminées qui sont accomplies par le conseil communal, par exemple celles qui consistent à donner un préavis sur des actes de la compétence de l'autorité fiscale cantonale ou à recourir contre des décisions rendues par les instances cantonales en matière fiscale. Pour accomplir ces tâches, le conseil communal a besoin de disposer des informations et des données spécifiques

aux cas dans lesquels il intervient. Ce besoin n'est nullement contesté. En revanche, il n'y a aucune utilité à ce que des données lui soient communiquées sous forme de listes ; en particulier, il n'est pas nécessaire que le conseil communal dispose de l'état nominatif des débiteurs fiscaux ni de la liste des taxations fiscales pour exercer les tâches qui sont les siennes. Ce n'est pas le conseil communal qui est chargé d'encaisser les impôts communaux.

Certes, le décret institue le conseil communal en qualité d'autorité fiscale communale ordinaire (art. 6 du décret). Il ne dispose toutefois de cette qualité que pour assumer les obligations et exercer les droits qui lui sont conférés par la législation. Or, ainsi qu'on vient de le voir, les tâches légales du conseil communal en matière fiscale n'impliquent pas la nécessité qu'il se fasse remettre des listes des débiteurs présentant des arriérés, ni la liste des taxations. Dans la mesure où la tenue des registres a été attribuée, par le règlement communal, à une autre autorité, on ne voit pas quelles tâches du conseil communal justifieraient qu'il se fasse remettre la globalité des informations contenues dans ces registres. Le seul fait que le règlement communal précise que le conseil exerce la haute surveillance en matière fiscale ne justifie pas non plus que l'état nominatif des débiteurs fiscaux de la commune et la liste des taxations fiscales lui soient remises. Ce devoir de surveillance pourrait impliquer que le conseil communal ait connaissance de ces documents pour contrôler l'activité du teneur des registres ou du caissier communal si il incombait à ces derniers de recouvrer l'impôt communal auprès des débiteurs fiscaux. Or, une telle tâche ne leur appartient pas, puisque ce sont les Recettes et Administrations de district qui encaissent les impôts cantonaux et communaux (renseignements pris auprès du chef de la RAD de Delémont).

Il peut sans doute être utile au conseil communal de se faire remettre l'état des taxations annuelles pour prendre connaissance des recettes de l'année en cours lors de l'établissement des comptes et pour procéder à leur estimation pour préparer le budget de l'année suivante. Mais, pour ce faire, le montant global des taxations et des recettes encaissées suffit. Un état nominatif n'est pas nécessaire. Il en est de même s'agissant de l'état des débiteurs fiscaux : il n'est pas nécessaire qu'il soit nominatif pour procéder à l'établissement des comptes et à la préparation du budget de l'année suivante.

- 4.3 S'agissant des autres élus commissaires et fonctionnaires communaux qui n'exercent aucune compétence en matière fiscale, aucune donnée ne peut leur être transmise.

5. Au vu de ce qui précède, il convient de conclure que le conseil communal, les commissaires et fonctionnaires communaux ne peuvent avoir connaissance de l'état nominatif des débiteurs fiscaux et de la liste des taxations fiscales tenus par le caissier communal, teneur du registre des impôts.

PAR CES MOTIFS

**LA COMMISSION CANTONALE
DE LA PROTECTION DES DONNES**

dit

que le conseil communal, les commissaires et fonctionnaires communaux de Courfaivre ne peuvent pas avoir accès à l'état nominatif des débiteurs fiscaux et à la liste des taxations fiscales tenus par le caissier communal, teneur du registre des impôts ;

dit

que la présente procédure est sans frais.

Porrentruy, le 25 mars 2009 / JM / LB / mca

**AU NOM DE LA COMMISSION CANTONALE
DE LA PROTECTION DES DONNEES**

Le président :

La secrétaire :

Jean Moritz

Maude Catalano

A notifier au :

- ***Conseil communal de Courfaivre;***
- ***Service des contributions, à Delémont.***

Copie pour information au Service des communes, à Delémont.