

Guide pratique à l'attention des
communes valaisannes sur
l'application de la LIPDA et de son
règlement

Avant-propos

Les communes, en tant que collectivités publiques, sont amenées quotidiennement à traiter d'un grand nombre de données personnelles. Elles sont également tenues, en tant qu'autorités, d'assurer la transparence de leurs activités. Elles doivent donc constamment appliquer la LIPDA et son règlement d'exécution et faire face régulièrement à des requêtes de personnes privées et d'autres autorités, tant sur le plan de la protection des données que de la transparence.

Ce petit guide pratique a été élaboré pour les communes valaisannes afin de leur apporter une aide dans l'application de la LIPDA et de son règlement. Il a une portée éminemment pratique et les notions juridiques exposées ont été volontairement simplifiées, tout en restant précises.

La structure de ce guide comprend une introduction à l'organisation de la loi, aux dispositions générales et à l'autorité de surveillance, puis deux grandes subdivisions, l'une traitant de la protection des données, et l'autre de la transparence. Chacune de ces parties expose brièvement les notions principales et celles qui ressortent de la loi, puis apporte des réponses à des questions pratiques qui peuvent se poser aux communes.

Le préposé demeure à votre disposition pour tout renseignement complémentaire et pour répondre à vos questions. Sont ici remerciées toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration du présent guide.

Afin d'alléger le texte, l'usage du masculin est utilisé dans le présent guide pour désigner indifféremment les hommes et les femmes.

Sion, le 31 mai 2021

Lisa Jaccoud

*Collaboratrice du préposé cantonal à la
protection des données et à la
transparence*

Sommaire

Avant-propos.....	2
Sommaire.....	3
Abréviations.....	4
Tables des matières.....	7
I. Organisation.....	9
A. Organisation de la loi et du règlement.....	9
B. Dispositions générales.....	9
C. Autorité de surveillance.....	10
D. Voies de droit.....	12
II. Protection des données.....	14
A. Notions.....	14
B. Cas pratiques – exemples tirés de la pratique.....	26
C. Schémas – aide-mémoire.....	43
III. Transparence.....	45
A. Notions.....	45
B. Cas pratiques – exemples tirés de la pratique.....	53
C. Schémas – aide-mémoire.....	60
Bibliographie.....	63
Adresses utiles.....	64

Abréviations

al.	alinéa
art.	article
cf.	confer, se référer
let.	lettre
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSV	Recueil systématique de la législation valaisanne
s.	et suivant(e)
ss	et suivant(e)s
vol.	volume

Législation fédérale

CPC	Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (RS 272)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).LAsi
Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)	
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (RS 431.02)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence / RS 152.3)
OEC	Ordonnance fédérale du 28 avril 2004 sur l'état civil (RS 211.112.2)

Législation cantonale

LALAVS	Loi du 12 novembre 1998 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RSV 831.1)
LC	Loi du 15 décembre 2016 sur les constructions (RSV 705.1)
LcAM	Loi cantonale sur l'assurance-maladie du 22 juin 1995 (RSV 832.1)
LcDP	Loi du 13 mai 2004 sur les droits politiques (RSV 160.1)
LCH	Loi du 14 novembre 2008 sur le contrôle de l'habitant (RSV 176.1)
LCo	Loi du 5 février 2004 sur les communes (RSV 175.1)
LcPE	Loi du 18 novembre 2010 sur la protection de l'environnement (RSV 814.1)
LF	Loi fiscale du 10 mars 1976 (RSV 642.1)
LIAS	Loi du 10 septembre 2020 sur l'intégration et l'aide sociale (RSV 850.1)
LIPDA	Loi du 9 octobre 2008 sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (RSV 170.2)
LPJA	Loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (RSV 172.6)
LREE	Loi du 13 novembre 1991 sur les rapports entre les Eglises et l'Etat dans le canton du Valais (RSV 180.1)
LSLD	Loi du 14 septembre 2011 sur les soins de longue durée (RSV 805.1)
LTour	Loi du 9 février 1996 sur le tourisme (RSV 935.1)
OC	Ordonnance du 22 mars 2017 sur les constructions (RSV 705.100)
OcRIP	Ordonnance du 16 novembre 2011 concernant l'assurance-maladie obligatoire et les réductions individuelles des primes (RSV 832.105)
OOSS	Ordonnance du 21 décembre 2016 sur l'organisation des secours sanitaires (RSV 810.800)
OTour	Ordonnance du 10 décembre 2014 concernant la loi sur le tourisme (RSV 935.100)
OLIAS	Ordonnance du 21 avril 2021 sur l'intégration et l'aide sociale (RSV 850.100)
RELIPDA	Règlement du 16 décembre 2010 d'exécution de la loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (RSV 170.202)

Autres textes législatifs internationaux

Conv. 108	Convention n° 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel conclue à Strasbourg le 28 janvier 1981 (entrée en vigueur pour la Suisse le 1 ^{er} février 1998) (RS 0.235.1)
Convention d'Aarhus	Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement conclue à Aarhus le 25 juin 1998 (entrée en vigueur pour la Suisse le 1 ^{er} juin 2014) (RS 0.814.07)
Convention de Vienne sur les relations consulaires	Convention conclue à Vienne le 24 avril 1963 sur les relations consulaires (entrée en vigueur pour la Suisse le 19 mars 1967) (RS 0.191.02)
Convention relative au statut des réfugiés	Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés conclue à Genève le 28 juillet 1951 (entrée en vigueur pour la Suisse le 21 avril 1955) (RS 0.142.30)
Prot. Add. 181	Protocol additionnel n° 181 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données conclu à Strasbourg le 8 novembre 2001 (entré en vigueur pour la Suisse le 1 ^{er} avril 2008) (RS 0.235.11)

Tables des matières

Avant-propos.....	2
Sommaire.....	3
Abréviations	4
Tables des matières.....	7
I. Organisation.....	9
A. Organisation de la loi et du règlement.....	9
B. Dispositions générales.....	9
C. Autorité de surveillance	10
D. Voies de droit.....	12
II. Protection des données	14
A. Notions.....	14
1. Généralités	14
a. But.....	14
b. Sources	14
2. Définitions	14
3. Les principes généraux	16
a. Légalité (art. 17 al. 1 LIPDA).....	16
b. Proportionnalité (art. 17 al. 2 LIPDA).....	17
c. Finalité (art. 17 al. 2 LIPDA).....	17
d. Reconnaissabilité / devoir d'information (art. 19, 19a, 20 LIDPA).....	17
e. Exactitude (art. 17 al. 2 LIDPA).....	17
f. Sécurité (art. 21 LIDPA).....	18
4. Les différentes phases du traitement	18
a. Collecte (art. 18 à 19a LIPDA).....	18
b. Conservation	18
c. Communication (22 à 27 LIPDA)	19
i. Principes	19
ii. Communication transfrontière.....	20
iii. Droit de blocage (art. 34 LIPDA).....	21
d. Sous-traitance (art. 29 LIPDA).....	21
e. Fin du traitement (destruction/suppression).....	21
5. La surveillance des lieux publics par des appareils de prise de vues et d'enregistrement d'images (art. 28 LIPDA)	22
6. Droits de la personne concernée	23
a. Droit de renseignement et d'accès (art. 31 LIPDA)	23
b. Demande de rectification ou de destruction (art. 33 LIPDA).....	24

c.	Droit de blocage (art. 34 LIPDA)	25
B.	Cas pratiques – exemples tirés de la pratique	26
1.	Collecte	26
2.	Communication	30
3.	Délégation du traitement	41
4.	Droit d'accès	41
C.	Schémas – aide-mémoire	43
III.	Transparence	45
A.	Notions	45
1.	Généralités	45
a.	Buts	45
b.	Sources	45
2.	La publicité des séances (art. 5 à 8 LIPDA)	45
3.	L'information du public (art. 9 à 11 LIPDA)	46
4.	L'accès aux documents officiels (art. 12 à 16 LIPDA)	46
a.	Définition	46
b.	Principe	48
c.	Étendue du droit d'accès (art. 14 et 16 LIPDA)	50
i.	Informations générales et particulières	50
ii.	Documents officiels	51
d.	Modalités du droit d'accès	51
B.	Cas pratiques – exemples tirés de la pratique	53
C.	Schémas – aide-mémoire	60
	Bibliographie	63
	Adresses utiles	64

I. Organisation

A. Organisation de la loi et du règlement

La loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) a été adoptée en 2008 et son règlement d'exécution (RELIPDA) en 2010. La loi, comme son titre l'indique, regroupe trois domaines d'une certaine connexité : la transparence, la protection des données et l'archivage.

La transparence et la protection des données sont deux facettes du traitement de l'information par l'État : tout d'abord, l'obligation pour l'État de donner accès aux individus aux informations concernant son activité, ainsi que l'obligation pour l'État de respecter la sphère privée de l'individu et de traiter avec parcimonie les données personnelles le concernant. S'agissant de l'archivage, le Conseil d'État du canton du Valais, dans son message accompagnant le projet de loi sur l'information au public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) du 20 février 2008 (ci-après « Message du Conseil d'État »), considère qu'il s'agit à la fois de la « phase finale d'un traitement de données » et que « le droit de consulter les archives constitue un aspect essentiel de la transparence de l'activité étatique et donc de l'information au public ». C'est la raison pour laquelle ces trois domaines ont été réunis en une seule loi.

La LIPDA est donc articulée autour de ces trois domaines. Elle comporte sept chapitres :

1. Dispositions générales applicables à l'ensemble de la loi.
2. Information du public.
3. Protection des données.
4. Autorité de surveillance.
5. Archivage.
6. Dispositions de procédure et voies de droit.
7. Dispositions finales et transitoires.

Le RELIPDA quant à lui précise et traite des modalités de la LIPDA, sur le plan de la transparence, de la protection des données et de l'archivage.

B. Dispositions générales

Les dispositions générales, applicables à tous les domaines abordés par la loi, traitent tout d'abord du but de la loi, de son champ d'application, donnent quelques définitions et, enfin, traitent de l'accréditation des médias et des journalistes.

Comme cela a déjà été indiqué, la loi a pour objet l'information au public et l'accès aux documents officiels ; le traitement des données personnelles par les autorités ; et l'archivage des documents officiels. Son but est respectivement d'assurer la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation à la vie publique (art. 1 al. 2 let. a LIPDA) ; de garantir à chacun le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales lors du traitement de données à caractère

personnel par les organes publics (art. 1 al. 2 let. b LIPDA) ; et d'assurer la conservation et la consultation des documents qui doivent être versés aux Archives (art. 1 al. 2 let. c LIPDA).

Le champ d'application s'étend aux autorités telles que définies par la loi, avec quelques exceptions prévues aux art. 2 al. 2 et 3 LIPDA.

L'art. 3 al. 1 let. a ch. 1 à 5 LIPDA donne une définition de l'autorité qui comprend, notamment, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire cantonaux, communaux et bourgeoisiaux, leurs organes et administrations, ainsi que les commissions qui en dépendent (art. 3 al. 1 let. a ch. 1 LIPDA). Pour les communes, cela signifie que doivent être considérés comme autorités au sens de la LIPDA tant les pouvoirs législatif (que ce soit l'assemblée primaire, le conseil général ou l'assemblée bourgeoisiale), qu'exécutif (le conseil municipal ou le conseil bourgeoisial) et judiciaire (le tribunal de police, le juge de commune), mais aussi leurs organes, administrations et commissions. Cela comprend donc, par exemple, le contrôle des habitants, les APEA, la police communale, ou encore la commission de gestion (art. 30 LCo). Les autres définitions seront reprises par la suite, selon le domaine qui les concerne.

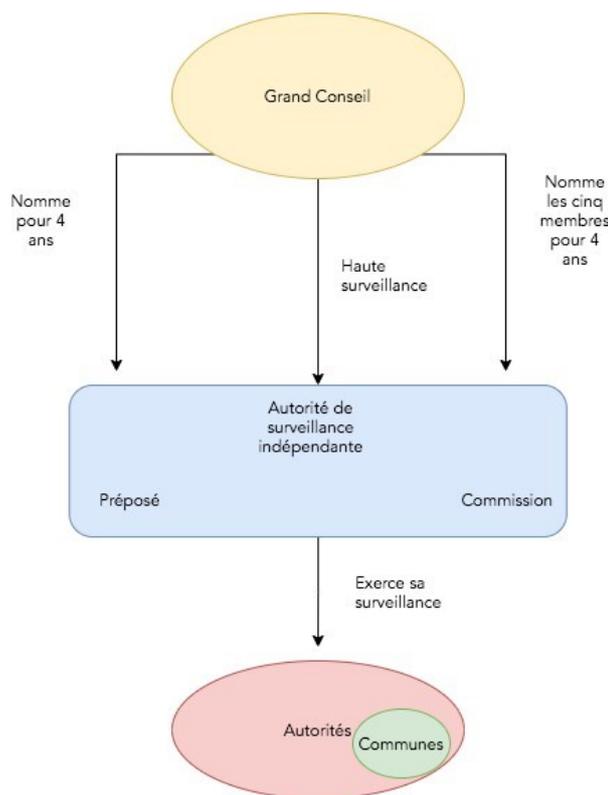
La dernière disposition générale traite de l'accréditation des médias et des journalistes et prévoit qu'ils peuvent être accrédités sur demande respectivement par le Bureau du Grand Conseil, la Présidence du Conseil d'État, le Tribunal cantonal, le conseil municipal ou bourgeoisial ou le bureau du conseil général (art. 4 al. 1 LIPDA).

C. Autorité de surveillance

La question de l'autorité de surveillance est abordée au 4^{ème} chapitre de la loi, aux art. 35 ss LIPDA. La loi institue une autorité de surveillance indépendante composée d'un préposé et d'une commission, placée sous la haute surveillance du Grand Conseil. Le préposé et les cinq membres de la commission sont nommés pour une période de quatre ans par le Grand Conseil.

L'autorité de surveillance exerce ses attributions en toute indépendance. Elle peut exiger la production de pièces, demander des renseignements et se faire présenter des traitements. Les organes concernés sont tenus de collaborer à l'établissements de faits. Le secret de fonction ne peut pas lui être opposé.

L'autorité de surveillance exerce aussi ses tâches dans les communes, ainsi que le prévoit l'art. 35 al. 2 LIPDA.



Comme l'indique le Message du Conseil d'État, la commission doit principalement assumer des « tâches stratégiques », alors que le préposé est « l'organe opérationnel ». La commission doit ainsi, notamment, fixer les lignes directrices et définir les objectifs stratégiques dans les domaines de la protection des données et de la transparence et donner son avis sur les projets législatifs touchant ces domaines. Le préposé a pour tâches, entre autres, de contrôler l'application des dispositions de la LIPDA, de conseiller les autorités et d'informer les personnes privées de leurs droits, d'examiner les dénonciations qui lui parviennent, d'émettre des recommandations, d'intervenir en tant que médiateur entre les autorités et les privés, d'approuver les garanties visées à l'art. 25 al. 2 let. f LIPDA et d'exécuter les autres tâches qui lui sont confiées par la commission.

Le préposé a également pour tâche d'autoriser les traitements de données sensibles et celui résultant de la fusion ou du chaînage de fichiers. Selon le Message du Conseil d'État, il faut entendre par « fusion », le regroupement de plusieurs fichiers et par « chaînage » le lien entre plusieurs fichiers permettant leur utilisation simultanée à l'aide d'un seul motif de recherche. Ces deux opérations permettant d'établir des profils de personnalité, il en résulte un besoin de protection accru. Contre sa décision, le Conseil d'État, respectivement le conseil municipal ou bourgeoisial ont qualité pour recourir devant le Tribunal cantonal.

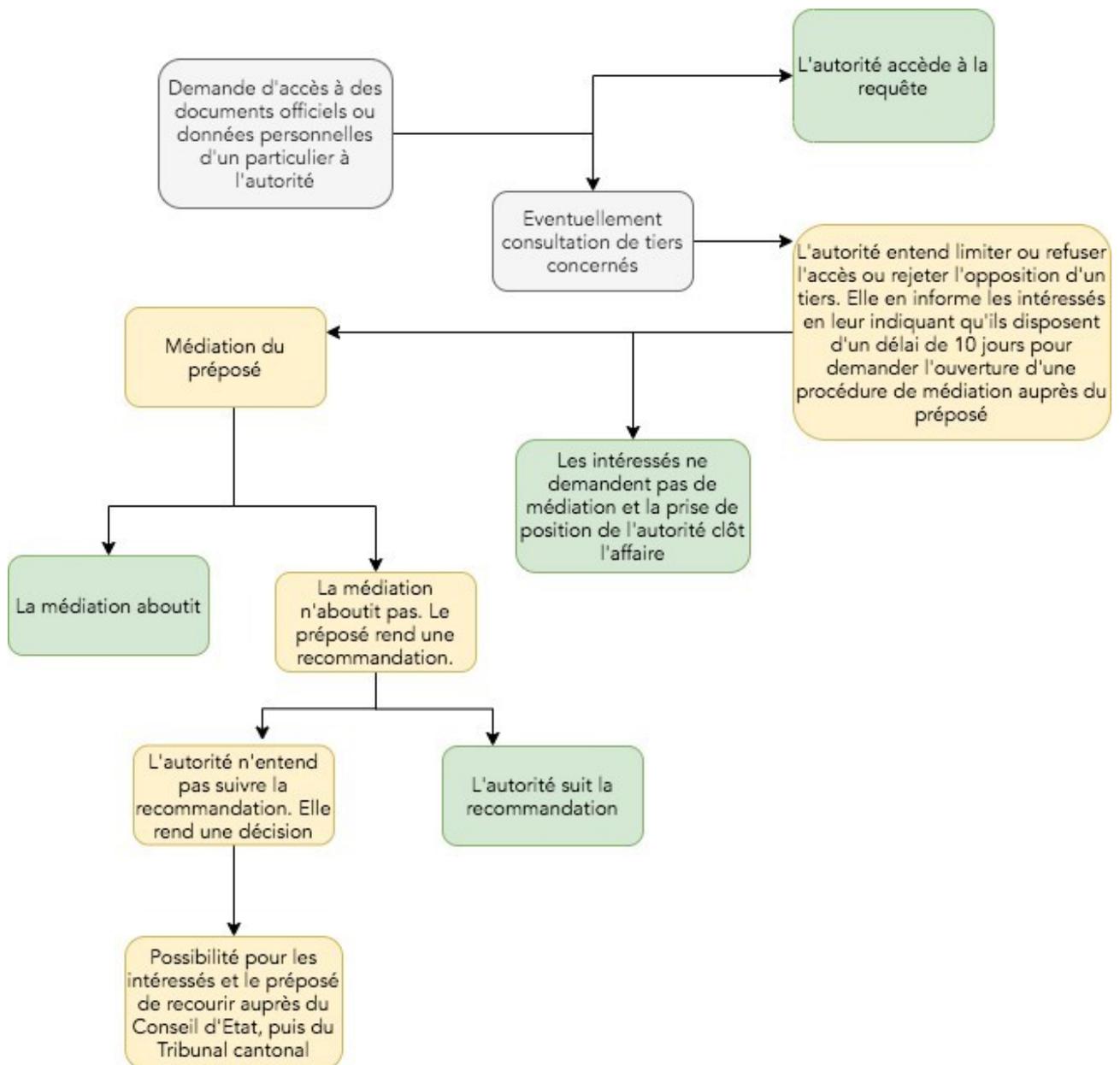
Le préposé peut aussi être amené à assurer une médiation entre les autorités et les personnes privées. Lorsque l'autorité entend limiter ou refuser l'accès aux données ou aux documents requis ou rejeter l'opposition d'un tiers, elle doit rendre une décision indiquant que les intéressés disposent d'un délai de dix jours pour requérir l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du préposé. Si la médiation échoue, le préposé rend une recommandation qu'il adresse aux parties à la procédure de médiation dans un délai de dix jours à compter l'échec de la médiation. Cette recommandation constitue l'avis du préposé. Si l'autorité décide de ne pas la suivre, elle doit rendre une décision contre laquelle le préposé peut recourir devant le Conseil d'État, puis le Tribunal cantonal.

D. Voies de droit

Selon l'art. 56 LIPDA, les décisions des autorités prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours conformément à la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Le préposé a qualité pour recourir devant toutes les autorités de la juridiction administrative.

Toutefois, pour les décisions qui concernent l'accès aux données ou aux documents (refus ou limitation de l'accès, y compris l'accès à des données personnelles par un tiers, ou rejet de l'opposition d'un tiers), l'autorité ne rend pas immédiatement une décision mais prend position et en informe les intéressés avec l'indication qu'ils disposent d'un délai de dix jours pour demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du préposé (art. 52 LIPDA). Si les intéressés ne demandent pas de médiation, la prise de position de l'autorité classe l'affaire. Si la médiation est demandée, le préposé tente de trouver un compromis entre les intérêts invoqués par l'autorité, par l'auteur de la requête ainsi que par les tiers concernés. Les organes concernés sont tenus de collaborer à l'établissement des faits. Le préposé peut exiger la production de pièces, demander des renseignements et se faire présenter des traitements. Le secret de fonction ne peut pas lui être opposé (art. 40 et 53 LIPDA).

Si la médiation aboutit, l'affaire est classée. Dans le cas contraire, le préposé formule des recommandations écrites qu'il adresse aux parties de la médiation. Ces recommandations ne sont pas des décisions administratives et l'autorité n'est pas tenue de les suivre. Si elle suit la recommandation, la procédure est close. Si l'autorité n'entend pas suivre la recommandation elle doit rendre une décision motivée contre laquelle les intéressés et le préposé peuvent recourir selon les dispositions de la LPJA.



II. Protection des données

A. Notions

1. Généralités

a. But

La protection des données a pour but de garantir à chacun le respect de ses droits et de ses libertés fondamentales lors du traitement de données à caractère personnel par les organes publics (art. 1 al. 2 let. b LIPDA). Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ce ne sont pas les données qui sont protégées, mais la personnalité des individus qui font l'objet d'un traitement de données. Le droit de la protection des données a pour but de protéger la sphère privée, garantie par l'art. 13 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.). En effet, tout traitement de données personnelles pouvant potentiellement constituer une atteinte à la personnalité, il doit nécessairement être encadré par certaines règles et principes, dont celui de la proportionnalité. Ainsi, le droit de la protection des données n'a pas pour but d'interdire tout traitement, indispensable au bon fonctionnement de l'autorité, mais d'en fixer un cadre et des limites afin de protéger la sphère privée des individus.

b. Sources

Au niveau constitutionnel, l'art. 13 al. 2 Cst. garantit aux personnes la protection contre l'emploi abusif des données les concernant. La loi fédérale sur la protection des données (LPD) s'applique aux traitements de données personnelles par des privés et par les organes fédéraux. Au niveau cantonal, en Valais, la LIPDA s'applique aux traitements de données personnelles par les autorités cantonales, telle que définies par la loi, dont font parties les communes. Il faut également mentionner au niveau international la Convention 108 du Conseil de l'Europe (Conv. 108) et son protocole additionnel (Prot. Add. 181) dont les cantons sont soumis aux exigences dans leurs propres domaines de compétences.

2. Définitions

La LIPDA donne un certain nombre de définitions en relation avec la protection des données :

- ❖ « **Donnée à caractère personnel** » (ou « données ») qui désigne « toute information se rapportant à une personne physique, à une personne morale ou à un groupe de personnes (personne concernée) pour autant que ceux-ci soient identifiés ou identifiables » (art. 3 al. 3 LIPDA). On parle donc de donnée personnelle dès que l'information peut, sans recours à des moyens disproportionnés, être mise en relation avec une personne, physique ou morale. Cette corrélation peut être directe (par exemple une pièce d'identité ou le dossier d'un patient dont ressort le nom, prénom et date de naissance), ou indirecte, lorsque la personne est identifiable par le biais d'informations tirées des circonstances ou du contexte (par exemple, par référence à un numéro

d'identification). Cette identification peut intervenir sur la base d'un seul élément (numéro d'AVS, numéro d'une autorisation administrative personnelle, numéro de téléphone), ou de la combinaison de plusieurs éléments (date de naissance, origine et canton de domicile). De telles analyses d'informations se font aujourd'hui très rapidement et facilement grâce aux outils informatiques de sorte que des données qui peuvent, a priori, sembler ne pas se rapporter à une personne identifiable le sont grâce à ces outils et doivent être considérées comme des données personnelles (par exemple des données sur un immeuble qui peuvent facilement permettre de remonter au propriétaire). Au contraire, des données purement statistiques ou totalement anonymisées, qui ne permettent pas une identification de la personne, ne sont pas considérées comme des données personnelles et échappent à la LIPDA.

- ❖ « **Traitement** » : « toute opération, effectuée à l'aide de procédés manuels ou automatisés, notamment la collecte et l'enregistrement des données, l'application à ces données d'opérations logiques ou arithmétiques, leur utilisation, modification, fusion, chaînage, communication, diffusion et destruction » (art. 3 al. 4 LIPDA). Cette définition est très large et vise véritablement toute action en relation avec les données, même passive (simple conservation ou monitoring), peu importe qu'une personne humaine prenne connaissance ou non des données (le traitement peut être entièrement automatisé).
- ❖ « **Fichier** » : « tout ensemble de données faisant l'objet d'un traitement manuel ou automatisé » (art. 3 al. 5 LIPDA). Cet ensemble doit être structuré de manière à permettre la recherche de données en fonction des personnes. Un simple agrégat désordonné de données n'entre pas dans la définition de « fichier ». Cela ne doit toutefois pas permettre d'échapper aux règles applicables aux fichiers lorsque les éléments nécessaires à la structuration existent. La notion de fichier est centrale en droit de la protection des données, particulièrement s'agissant des obligations du maître du fichier, telles que le devoir d'informer, le droit d'accès, la déclaration des données sensibles au préposé ou la constitution du registre des fichiers.
- ❖ « **Maître du fichier** » : « l'autorité publique, le chef de service ou tout autre responsable d'organisme public ou privé qui, dans l'accomplissement de ses tâches légales, est compétent pour décider de la constitution et de la finalité du fichier, des données qui y sont enregistrées et des traitements qui sont effectués » (art. 3 al. 6 LIPDA). Cette définition permet d'identifier l'entité qui a le contrôle sur les données traitées et qui doit être considérée comme le responsable primaire du traitement. C'est également auprès de cette entité que la personne privée pourra faire valoir ses droits. C'est, en général, la loi qui désigne cette entité. Par exemple, l'art. 5 de la loi sur le contrôle de l'habitant (LCH) désigne le bureau communal du contrôle de l'habitant. En matière fiscale, l'art. 224 de la loi fiscale (LF) prévoit que les communes tiennent des registres fiscaux, en général par un service ou dicastère du conseil municipal. La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LALAVS) prévoit que les agences AVS locale sont intégrées à l'administration communale.
- ❖ « **Données sensibles** » : « données personnelles concernant :
 - les opinions ou activités religieuses, idéologiques, politiques ou syndicales ;
 - la santé, la sphère intime ou l'origine raciale ;
 - des mesures d'aide sociale ;
 - des poursuites ou sanctions pénales et administratives » (art. 3 al. 7 LIPDA).

Il convient de distinguer les données personnelles des données dites « sensibles » dont la nature appelle une protection accrue et des règles plus strictes concernant leur traitement. En effet, de telles données sont plus susceptibles de porter atteinte à la sphère privée. Ainsi, la loi prévoit, par exemple, que chaque fichier contenant des données sensibles doit être porté à la connaissance du

préposé (art. 30 al. 4 LIPDA) ; que leur traitement doit reposer sur une base légale formelle (art. 17 al. 3 LIPDA) et que le préposé doit en autoriser le traitement (art. 37 al. 2 LIPDA).

Les données concernant les opinions ou activités religieuses, idéologiques, politiques ou syndicales relèvent des croyances et convictions intimes des personnes. Une information relative à la simple appartenance passive à un parti politique ou une organisation religieuse constitue déjà une donnée sensible.

Les données concernant des mesures d'aide sociale visent l'aide sociale individuelle apportée par la collectivité aux personnes qui se trouvent dans le besoin (par exemple les prestations prévues par la loi sur l'intégration et l'aide sociale – LIAS). En revanche, ne constituent pas des mesures d'aide sociale les mesures liées aux assurances sociales (prestations AI par exemple). Toutefois, si ces mesures comportent des données médicales, celles-ci seront protégées spécialement comme données sensibles relatives à la santé.

Les données relatives aux poursuites ou sanctions pénales concernent tant la justice pénale ordinaire (y compris des mineurs) que militaire, y compris les données relatives à l'exécution des peines. Les poursuites du droit de l'exécution forcée ne sont pas visées par cette disposition.

- ❖ « Profil de la personnalité » : désigne un « assemblage de données permettant d'apprécier les caractéristiques essentielles de la personnalité d'une personne physique » (art. 3 al. 8 LIPDA). Les profils de la personnalité nécessitent également une protection accrue. En effet, ils permettent de donner une image relativement complète de la personne, l'empêchant ainsi de donner à l'extérieur l'image qu'elle souhaite donner d'elle-même et, en outre, souvent sans qu'elle soit consciente de l'existence de tels profils. Contrairement à la LPD, la LIPDA ne confère pas aux traitements de profils de la personnalité des obligations aussi accrues que pour les données sensibles. Le préposé doit toutefois autoriser les traitements des données résultant de la fusion ou du chaînage de fichiers, ces deux opérations permettant d'établir des profils de la personnalité (art. 37 al. 2 LIPDA).

3. Les principes généraux

Le droit de la protection des données connaît quelques grands principes qui doivent toujours dicter le comportement d'une autorité face à un traitement de données personnelles. Pour chaque traitement de données, l'autorité devra avoir en tête ces principes, qui lui permettront d'appliquer correctement la loi, même dans les cas où la loi (ou le présent guide) ne donnerait apparemment aucune réponse au problème.

a. Légalité (art. 17 al. 1 LIPDA)

Le principe de la légalité du traitement repose sur l'art. 5 al. 1 Cst. qui pose le droit comme base et limite de l'activité de l'État. Ainsi, le traitement des données par une autorité n'est autorisé que s'il est fondé sur une base légale, formelle ou matérielle, ou pour autant que l'accomplissement d'une tâche légale l'exige, c'est-à-dire que le traitement de données est nécessaire pour accomplir une obligation prévue par la loi. En ce qui concerne les données sensibles, une base légale formelle est nécessaire (ensu de l'autorisation du préposé).

b. Proportionnalité (art. 17 al. 2 LIPDA)

Ce principe impose à tout traitement de données (de la collecte jusqu'à la destruction) qu'il soit apte et nécessaire à atteindre le but poursuivi (si le traitement poursuit plusieurs buts, il faut procéder à un examen du principe de proportionnalité pour chacun d'eux). Le traitement doit être limité à ce qui permet d'atteindre le but visé et ne pas aller au-delà. L'autorité doit donc s'abstenir de tout traitement superflu. Le traitement doit également rester dans un rapport raisonnable entre le but recherché et l'atteinte causée à la personne. Ainsi, l'autorité doit procéder, avant chaque traitement, à une pesée des intérêts en présence.

La question de la proportionnalité se pose s'agissant du principe même du traitement, puis pour chaque type de traitement, par exemple de l'étendue des données récoltées, traitées, conservées, transmises ou encore de la nature des données (la collecte de données sensibles doit être subsidiaire aux données « ordinaires »). Le principe de la proportionnalité s'applique également à la durée de conservation des données dans le sens où l'autorité ne doit pas conserver des données qui ne sont plus nécessaires à la réalisation de la tâche pour laquelle elles ont été collectées. Il n'y a pas de durée de conservation absolue, pour chaque cas il y a lieu d'examiner toutes les circonstances concrètes, en particulier la finalité du traitement.

c. Finalité (art. 17 al. 2 LIPDA)

Tout traitement doit viser un but qui est prévu par la loi ou exigé pour l'accomplissement d'une tâche légale. L'autorité ne peut donc pas collecter des données pour un hypothétique besoin futur, ni ratisser plus large que nécessaire « au cas où ». Elle ne peut pas non plus utiliser des données à une autre fin que le but initial tel qu'il a été communiqué. Elle doit, en outre, régulièrement vérifier ses fichiers afin de s'assurer que les données qu'elle traite sont toujours nécessaires par rapport au but visé et d'épurer toutes les données qui ne sont plus pertinentes, sous réserve des dispositions sur les archives. Les données doivent uniquement être traitées en relation avec leur finalité, qui doit être reconnaissable à la personne concernée. Celle-ci doit donc savoir à quel(les) fin(s) ses données sont traitées.

d. Reconnaissabilité / devoir d'information (art. 19, 19a, 20 LIDPA)

La personne concernée doit être informée du traitement de ses données, notamment de la collecte, de la finalité du traitement et des catégories de destinataires si la communication est envisagée. C'est au maître du fichier que revient cette obligation. L'art. 19 al. 2 LIPDA donne les informations que la personne concernée doit, au minimum, recevoir.

e. Exactitude (art. 17 al. 2 LIDPA)

Toutes les données traitées doivent être exactes. La personne concernée a le droit d'exiger que les données incorrectes soient corrigées ou détruites (art. 33 al. 1 let. a LIDPA).

f. Sécurité (art. 21 LIDPA)

Des mesures techniques (sécurité informatique, mots de passe, pare-feu, etc.) et organisationnelles (procédures d'identification et accès par exemple) doivent être prises pour protéger les données contre les risques de falsification, de destruction, de vol, de perte, de copie et d'autres traitements illicites. L'autorité doit assurer la sécurité de l'information, notamment sa confidentialité, sa disponibilité et son intégrité. Des mesures particulières doivent être prises pour les données sensibles et les profils de la personnalité. Les art. 28 à 30 RELIPDA traitent des modalités.

4. Les différentes phases du traitement

a. Collecte (art. 18 à 19a LIPDA)

Conformément au principe de légalité, toute collecte doit reposer sur une base légale ou être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. L'autorité doit déterminer, conformément aux principes de finalité et de proportionnalité, quelles données vont être récoltées. Cela peut ressortir de la loi, comme par exemple, la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR) qui prévoit à son art. 6 quelles données les registres des habitants doivent contenir au minimum.

Dans la mesure du possible, les données doivent être récoltées auprès de la personne concernée (art. 18 al. 1 LIPDA). En cas de recueil systématique de données, notamment à l'aide d'un questionnaire, la base légale, le but, la nature du traitement et les destinataires doivent être clairement indiqués (art. 18 al. 2 LIPDA). En outre, le maître du fichier a l'obligation d'informer la personne concernée de toute collecte de données la concernant. Ce devoir peut être restreint aux conditions de l'art. 19a LIPDA. Enfin, toute personne doit expressément être informée du fait qu'une décision la concernant et produisant des effets juridiques est prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé (sans qu'une appréciation humaine intervienne) de données destinées à évaluer certains aspects du profil de sa personnalité (art. 20 al. 1 LIDPA).

b. Conservation

Conformément aux principes de finalité et de proportionnalité, les données ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire. L'autorité doit régulièrement procéder à un examen et supprimer, respectivement anonymiser les données qui ne sont plus pertinentes.

Les données collectées doivent être rassemblées de manière organisée dans un fichier. Chaque fichier regroupe des données qui ont entre elles un lien thématique logique. Le fichier doit être organisé de telle manière que l'on puisse y rechercher les données en fonction des personnes (la recherche peut également être organisée selon d'autres critères). Les fichiers contenant des données sensibles doivent être déclarés au préposé, qui doit en autoriser le traitement avant qu'ils ne soient opérationnels.

Tous les fichiers en la possession d'une autorité doivent être contenus dans un registre tenu par cette dernière. Ces registres sont publics (art. 30 LIPDA).

Enfin, la sécurité des données doit être garantie, tant sur le plan technique qu'organisationnel. Une journalisation des traitements automatisés de données sensibles ou de profils de la personnalité doit être prévue lorsque les mesures préventives ne suffisent pas à garantir la protection des données (art. 30 RELIPDA). La journalisation permet le contrôle a posteriori des accès aux données.

c. Communication (22 à 27 LIPDA)

i. Principes

- ❖ **Communication aux tiers** : une communication des données personnelles à des tiers par l'autorité est possible à l'une des trois conditions suivantes : une base légale le prévoit ; la personne concernée y a consenti ou son consentement résulte clairement de l'ensemble des circonstances ; la communication est indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant. Pour que le consentement donné soit valable, la personne concernée doit disposer de tous les éléments du cas d'espèce, ce qui signifie qu'elle doit être informée des conséquences ou des désavantages qui pourraient résulter pour elle d'un refus. Il s'agit donc d'un consentement éclairé qui est requis. Pour déterminer si un intérêt public ou privé prépondérant est en jeu, on appliquera les mêmes critères que dans le cadre de l'art. 15 LIPDA.

Lorsqu'il s'agit de données sensibles, ces conditions sont plus sévères : une base légale formelle le prévoit ; la personne concernée y a consenti expressément ; la communication est nécessaire pour protéger la vie ou l'intégrité corporelle de la personne concernée ou d'une tierce personne. En outre, le préposé doit donner son autorisation, y compris pour les profils de la personnalité (art. 37 al. 2 LIPDA).

- ❖ **Communication aux autorités et organes publics** : la transmission est possible si la loi l'y autorise ou si les informations sollicitées sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Le préposé doit donner son autorisation à la transmission de données sensibles et de profils de la personnalité.
- ❖ **Communication par le contrôle des habitants** : le conseil municipal peut autoriser le contrôle des habitants à communiquer à une personne ou une organisation privée les nom, prénom, sexe, adresse et année de naissance d'un particulier, si le requérant fait valoir un intérêt légitime (par exemple, un créancier qui cherche son débiteur, pour autant que le créancier rende vraisemblable sa créance). Le conseil municipal doit se prononcer à chaque demande. Par ailleurs, il ne faut pas confondre cette communication à des tiers avec l'attestation de domicile, qui est un document personnel destiné uniquement à la personne concernée.

En outre, ces données peuvent être communiquées selon un classement systématique (par exemple, par date de naissance ou adresse) si, en sus, il est établi qu'elles sont utilisées exclusivement à des fins idéales dignes d'être soutenues (par exemple, un club sportif qui souhaite proposer des activités sportives extra-scolaires aux enfants d'une commune). L'utilisation à des fins économiques (par exemple de la publicité) n'est pas autorisée. Toutefois, lors d'une communication selon un classement systématique, le contrôle des habitants ne peut pas effectuer un classement avec d'autres données que celles autorisées par la loi (par exemple, selon l'état civil ou le statut de séjour). En outre, si la commune estime que le but poursuivi est digne d'être soutenu et communique les données, elle devra le faire pour chaque requérant qui poursuit le même but, en raison du principe d'égalité de traitement (la commune ne peut pas décider de communiquer les données d'habitants à un club de football mais pas à un club de tennis). La commune devra

préciser que la liste ne peut être utilisée à d'autres fins que celle annoncée et qu'elle devra être détruite après utilisation. Si le conseil municipal décide de ne pas autoriser la communication, il doit informer la personne qu'elle dispose d'un délai de 10 jours pour demander une procédure de médiation.

- ❖ **Communication à des sociétés de service** : par une convention, le conseil municipal peut autoriser la communication des nom, prénom, sexe, adresse, profession et année de naissance tirés du contrôle des habitants à une société fonctionnant selon le procédé de full-service. Selon ce procédé, la société ne peut vendre ou transmettre de quelque manière que ce soit les données obtenues et doit les utiliser elle-même pour adresser les messages de toute nature. Elle ne peut ni recevoir ni traiter les réponses du public cible.
- ❖ **Communication de données sans référence aux personnes concernées** : ces données peuvent être communiquées à des fins scientifiques, de statistiques, de planification ou de recherche pour autant qu'elles soient transmises de façon qu'une identification des personnes ne soient plus possible.
- ❖ **Autres restrictions** : le maître du fichier peut apporter des restrictions à la communication de données ou la lier à des charges afin de sauvegarder un intérêt public prépondérant ou un intérêt digne de protection de la personne concernée. En outre, les données personnelles couvertes par le secret professionnel ou de fonction ne peuvent être communiquées que si le destinataire est soumis à une obligation de secret équivalente.

ii. Communication transfrontière

En sus des conditions pour la communication de données (art. 22 à 27 LIDPA), aucune donnée ne peut être communiquée à un destinataire soumis à la juridiction d'un État ou d'une organisation qui n'assure pas un niveau de protection adéquat. S'agissant des données sensibles ou des profils de la personnalité, le préposé doit avoir donné son accord. Le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) publie une liste des pays assurant un niveau de protection adéquat¹. Cette liste n'a pas de valeur contraignante. Finalement, c'est toujours au maître du fichier qu'il revient la décision de transmettre ou non des données, compte tenu de toutes les circonstances, notamment de la nature des données, du but du traitement et de la durée de conservation. Nonobstant l'absence de protection adéquate, les données peuvent être communiquées à l'étranger à l'une des conditions suivantes :

- ❖ La personne concernée a donné son consentement préalable et exprès au transfert envisagé ;
- ❖ La communication est indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant ;
- ❖ La communication est indispensable à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ;
- ❖ La communication est nécessaire pour protéger la vie ou l'intégrité corporelle de la personne concernée ou d'une tierce personne ;
- ❖ La communication est indispensable à la conclusion ou l'exécution d'un contrat et les données traitées concernent le cocontractant ;
- ❖ Des garanties suffisantes, notamment contractuelles, permettent d'assurer un niveau de protection adéquat à l'étranger. Le préposé doit approuver ces garanties.

¹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/handel-und-wirtschaft/uebermittlung-ins-ausland.html>

iii. Droit de blocage (art. 34 LIPDA)

Selon l'art. 34 LIPDA, toute personne concernée peut faire bloquer la communication des données enregistrées sur son compte en s'adressant au maître du fichier. Ce dernier ne pourra alors communiquer les données à moins que la loi ne l'y oblige ou que le requérant rende vraisemblable que le blocage l'empêche de faire valoir des prétentions juridiques ou d'autres intérêts légitimes (par exemple, dans le cas du créancier qui recherche son débiteur pour faire valoir sa créance). Dans la mesure du possible, la personne concernée est préalablement entendue.

d. Sous-traitance (art. 29 LIPDA)

Le maître du fichier qui charge un tiers d'exécuter un traitement de données doit veiller à ce que la protection de ces informations et du résultat du traitement soit garantie conformément aux dispositions de la LIPDA. Il doit soigneusement choisir, instruire et surveiller le mandataire et reste responsable du traitement. La protection peut être garantie avec le tiers par le biais d'une convention contenant les obligations suivantes :

- ❖ Ne traiter les données que dans le cadre du mandat ;
- ❖ Ne pas transmettre les données à des tiers ;
- ❖ Détruire les données après la fin du mandat ;
- ❖ N'employer que des collaborateurs qui s'engagent à respecter le droit à la protection des données et qui s'engagent à respecter la confidentialité ;
- ❖ Prendre des mesures adéquates de sécurité ;
- ❖ N'engager un sous-traitant qu'avec l'accord préalable du mandant ;
- ❖ Se soumettre à la commission et au préposé et collaborer avec eux ;
- ❖ Payer une amende conventionnelle adéquate en cas de violation de la convention.

La sous-traitance de données sensibles doit être autorisée par le préposé.

En cas de sous-traitance à l'étranger, il faudra encore respecter les prescriptions de l'art. 25 LIPDA.

e. Fin du traitement (destruction/suppression)

Selon le principe de finalité et de proportionnalité, les données doivent être détruites, respectivement anonymisées dès que le but du traitement est atteint, respectivement que leur traitement n'est plus nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. Les dispositions sur l'archivage sont réservées (art. 41 ss LIPDA). La durée de conservation des données dépend de toutes les circonstances concrètes, en particulier de la finalité du traitement.

5. La surveillance des lieux publics par des appareils de prise de vues et d'enregistrement d'images (art. 28 LIPDA)

La LIPDA prévoit pour l'autorité la possibilité, dans le but de contribuer à la sécurité des personnes et des biens, d'installer des appareils de prise de vues et d'enregistrement d'images (caméras de surveillance) sur le domaine public aux conditions suivantes :

- ❖ Une loi au sens formelle l'y autorise ;
- ❖ Les mesures nécessaires sont prises pour limiter les atteintes aux personnes concernées ;
- ❖ Les informations enregistrées ne sont utilisées qu'aux fins fixées dans la loi qui institue le système de surveillance.

La LIPDA règle la question de la vidéosurveillance dans une seule disposition cadre, dont le but est de fixer les grands principes. La législation spéciale, qui autorise l'usage de la vidéosurveillance dans un cas d'espèce, devra régler plus en détail les cas particuliers. La vidéosurveillance est une forme de traitement de données personnelles. Ainsi, tout usage de cet outil devra respecter les principes généraux de la protection des données.

Il est à relever que la LIPDA prévoit uniquement la possibilité de prises de vues et d'images et non de son. En effet, dans le respect du principe de la proportionnalité, tout traitement doit ménager au possible les atteintes à la personnalité. Or, le but premier de l'usage de vidéosurveillance, qui constitue une grave intrusion dans la sphère privée, est de prévenir d'éventuelles atteintes à des personnes ou à des biens et non de remplacer le travail de la police dans la récolte de preuve contre d'éventuels délits ou crimes. Tout traitement moins invasif devra donc être privilégié. Dans son Message, le Conseil d'État rappelle que la vidéosurveillance ne doit pas être utilisé comme un « remède miracle » et que, dans la mesure du possible, d'autres mesures doivent être privilégiées pour assurer l'ordre et la sécurité publique, comme par exemple, l'amélioration de l'éclairage aux endroits sombres ou le renforcement des patrouilles et contrôles de police aux endroits sensibles. Par « domaine public » il faut entendre tous les établissements et places ouverts au public, mais non ceux qui ne sont accessibles qu'à un cercle de personnes déterminées ou déterminables (par exemple les halls de gares, installations sportives, parkings souterrains ou lieux d'exposition).

Pour pouvoir installer un système de vidéosurveillance dans un cas concret, il faut qu'une loi formelle l'autorise. Les communes peuvent le prévoir dans un règlement communal à condition qu'il ait été adopté par le législateur dans la procédure prévue à cet effet. Par ailleurs, comme la vidéosurveillance implique le traitement de données sensibles, l'autorisation du préposé sera nécessaire.

Comme pour tout traitement de données, les principes généraux doivent être respectés, tel le principe de finalité. L'art. 28 LIPDA prévoit que l'usage de la vidéosurveillance est possible dans le but de contribuer à la sécurité des personnes et des biens. Ainsi, la sécurité et l'ordre public sera toujours le premier but de l'usage de caméras de surveillance. Toutefois, la législation spéciale qui autorise la vidéosurveillance devra expliciter et détailler clairement le but du recours aux caméras dans le cas concret et les informations enregistrées ne devront être utilisées que dans cette fin-là (art. 28 al. 1 let. c LIPDA). Ainsi, si par exemple une caméra est installée dans une cour d'école afin de protéger l'intégrité corporelle des élèves et de prévenir d'éventuels dommages à la propriété, les enregistrements ne devront pas être utilisés, sauf circonstances particulières, à d'autres fins, comme dénoncer des élèves qui fument. Il est donc essentiel que le but soit formulé de manière claire et précise.

Le principe de reconnaissabilité doit également être respecté. C'est pourquoi l'art. 28 al. 2 LIPDA prévoit que la mesure de surveillance ainsi que l'autorité responsable doivent être indiqués de manière claire et adéquate au public. Le règlement municipal qui prévoit la vidéosurveillance doit ainsi indiquer, conformément à l'art. 19 LIPDA, l'identité du maître du fichier, les finalités du traitement, les catégories de destinataires des données si la communication est envisagée, le droit d'accéder aux données la concernant et les conséquences liées au refus de sa part de fournir les données personnelles demandées.

La durée de conservation des données enregistrées, ainsi que les organes habilités à visionner les images doivent également être fixés dans la loi spéciale en fonction des besoins et objectifs (art. 28 al. 3 LIPDA). La question de la durée de conservation peut être délicate s'agissant de la vidéosurveillance. Il s'agit de trouver un équilibre entre le besoin que l'autorité pourrait avoir à conserver les données plus longtemps dans le cas où elles seraient utiles dans des procédures (pénales) et le droit des citoyens à voir ces données supprimées rapidement pour limiter l'atteinte à leur personnalité. Cette pesée des intérêts doit se faire au regard de toutes les circonstances. Dans son Messages, le Conseil d'État préconise une durée de conservation allant de 72 heures à 100 heures.

Enfin, l'autorité qui use d'un système de vidéosurveillance doit évidemment s'assurer de la sécurité des données enregistrées, conformément à l'art. 21 LIPDA. Des mesures particulièrement strictes doivent être prises dès lors que l'usage de la vidéosurveillance implique le traitement de données sensibles. Le cryptage ou le floutage sont des procédés qui peuvent être utilisés. Si la vidéosurveillance est confiée à des tiers, l'art. 29 LIPDA doit être respecté.

6. Droits de la personne concernée

a. Droit de renseignement et d'accès (art. 31 LIPDA)

Le droit d'accès est un instrument central en protection des données. Il permet à la personne concernée d'assurer un contrôle de ses données. Il a également une fonction préventive. En effet, toute personne qui traite de données personnelles et qui sait que la personne concernée peut y avoir accès mettra davantage de soins dans le traitement. Le droit d'accès est un droit subjectif strictement personnel. C'est-à-dire que toute personne capable de discernement, même sans l'exercice des droits civils, peut exercer ce droit sans le consentement d'un représentant légal et que nul ne peut y renoncer à l'avance.

Le droit d'accès s'applique à toutes les données personnelles de la personne concernée qui figurent dans un fichier ou auxquelles un fichier permet d'accéder. Il doit pouvoir s'exercer gratuitement (art. 55 LIPDA). Un émoluments pourrait toutefois être perçu lorsque des copies sont émises ou que l'accès à un document nécessite un travail d'une certaine importance (travail dont la durée excède trente minutes). Si l'autorité prévoit de percevoir un émoluments, elle doit immédiatement en informer la personne concernée.

La personne qui requiert l'accès à ses données n'a pas besoin de justifier sa demande. Elle doit toutefois pouvoir justifier de son identité. Sa demande n'est soumise à aucune exigence de forme mais doit contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification de l'objet de la demande. En cas de besoin, l'autorité peut exiger qu'elle soit formulée par écrit (art. 48 LIPDA). Une demande peut être faite par voie électronique pour autant que le maître du fichier le prévoie expressément et qu'il prenne des mesures adéquates pour assurer l'identification de la personne concernée et pour protéger les données de tout accès de tiers non autorisés lors de la communication des renseignements (art. 25

al. 2 RELIPDA). La requête doit être adressée au maître du fichier. L'autorité saisie par erreur doit transmettre sans délai la requête à l'autorité compétente (art. 49 al. 1 LIPDA).

Les renseignements, communiqués en principe par écrit, contiennent les informations concernant le bénéficiaire qui sont disponibles dans les bases de données de l'autorité, ainsi que la base juridique et le but poursuivi par le traitement des données, les autorités impliquées dans le traitement des données et les destinataires réguliers de l'information (art. 25 al. 3 RELIPDA). La consultation des données sur place est possible, d'entente entre le maître du fichier et la personne concernée. Si cette dernière y a consenti et que son identité a été établie, les renseignements peuvent également lui être communiqués par oral.

Lorsque la requête concerne des données sous-traitées et que le maître du fichier n'est pas en mesure de fournir les renseignements demandés, il transmet la demande au tiers pour qu'il y donne suite (art. 25 al. 7 RELIPDA).

La consultation de données d'une personne décédée est accordée lorsque le requérant justifie un intérêt à la consultation et qu'aucun intérêt prépondérant de proches de la personne décédée ou de tiers ne s'y oppose. Un intérêt est établi en cas de proche parenté ou de mariage avec la personne décédée (art. 25 al. 8 RELIPDA).

Les renseignements sont fournis dans les trente jours suivant la réception de la demande. Le même délai est applicable à une décision restreignant le droit d'accès. Si les renseignements ne peuvent être communiqués dans les trente jours, l'autorité en avertit le requérant en lui indiquant le délai dans lequel interviendra la réponse (art. 25 al. 5 RELIPDA).

Le droit de renseignement et d'accès peut être restreint à l'une des conditions suivantes (art. 32 LIPDA) :

- ❖ La requête entraîne un travail administratif manifestement disproportionné et pour autant que le requérant ne fasse pas valoir un intérêt digne de protection ;
- ❖ Les données pour lesquelles un renseignement est demandé sont traitées sans référence aux personnes concernées ;
- ❖ Un intérêt public prépondérant ou un intérêt digne de protection exige une restriction.

Ces motifs doivent être interprétés de manière restrictive. En outre, le maître du fichier qui entend restreindre le droit d'accès doit motiver sa décision et indiquer à la personne concernée qu'elle dispose d'un délai de 10 jours pour demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du préposé. Par ailleurs, un refus de communiquer les renseignements ne peut être admis que si une mesure moins incisive ne peut être prononcée au vu du motif de refus (par exemple, le caviardage de certaines informations).

b. Demande de rectification ou de destruction (art. 33 LIPDA)

Selon le principe d'exactitude, les données personnelles traitées doivent être exactes. Toute personne a le droit d'exiger du maître du fichier de :

- ❖ Corriger ou détruire des données incorrectes ;
- ❖ Cesser un traitement illicite ;
- ❖ Supprimer les effets d'un traitement illicite ;
- ❖ Constater le caractère illicite d'un traitement.

La personne doit indiquer en quoi les données sont inexactes et présenter les moyens de preuve. Si le maître du fichier ne peut pas apporter la preuve immédiate de l'exactitude des données, la personne intéressée peut exiger la suppression provisoire des données contestées. Si une demande de rectification est admise, le maître du fichier atteste, dans une décision, que la correction a été apportée. Les tiers qui ont fourni ou reçu des données inexactes en sont informés sur requête de la personne intéressée. Si la demande de rectification ou de destruction est refusée, les art. 50 à 54 LIPDA s'appliquent par analogie. L'autorité doit donc en informer la personne intéressée et lui indiquer qu'elle dispose d'un délai de dix jours pour demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du préposé (sur la procédure de médiation voir supra I. D). La personne qui subit un préjudice peut toujours intenter une action en dommages-intérêts selon les règles de la responsabilité de l'État. L'autorité a donc tout intérêt à apporter un soin particulier lors du traitement des données.

c. Droit de blocage (art. 34 LIPDA)

Toute personne concernée peut demander au maître du fichier de bloquer la communication des données enregistrées sur son compte. Celui-ci ne pourra alors transmettre ces données à des tiers à moins que la loi ne l'y oblige ou que le tiers requérant rende vraisemblable que le blocage l'empêche, en l'espèce, de faire valoir des prétentions juridiques ou d'autres intérêts légitimes (voir également supra II. A. 4. c. iii).

B. Cas pratiques – exemples tirés de la pratique

Méthode de travail :

Les questions sélectionnées sont rangées par thèmes. Pour chaque question il sera renvoyé à une ou plusieurs base(s) légale(s) et/ou un ou plusieurs principe(s). Dans la pratique et face à une question relative à la protection des données, l'autorité devrait procéder de la façon suivante :

- ❖ S'agit-il d'un problème de protection des données (des données personnelles sont-elles en jeu ?)
- ❖ Si oui, des données sensibles sont-elles concernées ?
- ❖ S'agit-il d'une question de traitement de données ou d'un droit de la personne concernée ?
- ❖ En cas de traitement, quel est le but du traitement ? La personne concernée en est-elle informée ?
- ❖ Y a-t-il une base légale qui permette le traitement ? Ou celui-ci est-il nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale ?
- ❖ Les principes de la finalité et de la proportionnalité sont-ils respectés ?
- ❖ Se référer également aux schémas – aide-mémoire.

1. Collecte

Un conseiller communal peut-il disposer des avis de taxation des habitants de la commune, en faire un traitement informatique lui permettant de déterminer et d'informer les personnes qui pourraient être concernées par une réduction des primes d'assurance ?

- Traitement de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2 LIPDA

Le but de ce traitement serait de déterminer le cercle des personnes potentiellement concernées par une réduction des primes d'assurance et les informer de leur droit.

Les modalités de subventionnement des primes d'assurance-maladie sont déterminées par la loi cantonale sur l'assurance-maladie (LcAM) et par l'ordonnance cantonale concernant l'assurance-maladie obligatoire et les réductions individuelles des primes (OcRIP). En particulier, la tâche de déterminer si une personne a droit à une réduction des primes revient à la Caisse de compensation du canton du Valais. Celle-ci détermine automatiquement, sur la base des données fiscales transmises par le Service des contributions, le cercle des bénéficiaires qui sont contactés personnellement. Cela n'est donc pas le rôle de la commune d'informer les particuliers sur leur éventuel droit à un subside.

Par conséquent, le traitement n'est ni autorisé par une base légale, ni nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale, il ne devrait pas être autorisé.

- Réponse : Non, le principe de la légalité n'est pas rempli.

a. La commune peut-elle indiquer sur les certificats de capacité civique (qui sont établis sous forme d'une enveloppe contenant le matériel de vote) des précisions telles que l'état civil, la filiation ou d'autres informations, quand l'adressage « normal » ne suffit pas pour identifier le destinataire ?
b. Pour l'adresse de tout autre courrier officiel, peut-on y ajouter des données, par exemple l'état civil, la profession, etc., quand une précision s'impose pour distinguer un destinataire d'un autre ?

► Traitement de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2 LIPDA

Le but de ce traitement serait d'identifier avec certitude chaque citoyen.

L'art. 16 al. 3 let. a LcDP prévoit que le registre électoral contient les noms, prénoms, adresse, origine et date de naissance de chaque citoyen. Si et seulement si ces éléments ne suffisent pas à identifier suffisamment précisément une personne, d'autres données peuvent être traitées dans la mesure où elles sont nécessaires et aptes à atteindre le but selon le principe de la proportionnalité.

► Réponse : oui, pour autant que le principe de proportionnalité soit respecté

La commune peut-elle constituer un annuaire interne avec la photo et le numéro de téléphone de chaque collaborateur ?

► Traitement de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2 LIPDA

Le but de ce traitement serait de faciliter la collaboration entre collègues de travail.

Tout traitement de données doit reposer sur une base légale ou doit être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. On peut considérer que le fait que les collaborateurs dans une commune puissent facilement s'atteindre (sur un numéro de téléphone professionnel) contribue au bon fonctionnement de la commune et est donc nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. Toutefois, ce n'est pas forcément le cas pour une photographie. En outre, la publication constitue un cas de communication, ce qui nécessite une base légale, le consentement de la personne ou un intérêt public ou privé prépondérant. La publication de la photographie du collaborateur nécessite donc son consentement.

► Réponse : oui, pour autant que, s'agissant de la photographie, le collaborateur y a expressément consenti.

Le Service social peut-il exiger d'une personne qu'elle effectue des recherches d'emploi et lui fasse parvenir des copies de ses lettres de candidature ainsi que les réponses des employeurs ?

► Collecte de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2, 18 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement est que le Service social puisse s'assurer que la personne fournit tous les efforts possibles pour assurer son autonomie.

Tout traitement, dans le cas présent il s'agit d'une collecte de données, doit reposer sur une base légale ou être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. Dans la mesure du possible, toute collecte de données doit être effectuée directement auprès de la personne concernée. Selon la loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS), la commune prend les mesures adéquates afin de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des personnes domiciliées sur son territoire. Il ressort en outre de la loi que les personnes prises en charge par le Service social doivent tout mettre en œuvre pour assurer ou recouvrer leur autonomie et les autorités doivent pouvoir s'en assurer.

► Réponse : oui, pour autant que cela soit nécessaire et en adéquation avec la forme d'aide mise en œuvre.

La commune peut-elle traiter des données personnelles afin de prévoir des exceptions à la perception de la taxe au sac (pour les jeunes parents ou les personnes souffrant d'incontinence par exemple)

► Collecte de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2, 18 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement est de permettre à des personnes qui se trouvent dans des conditions particulières de bénéficier de réductions de taxes.

La gestion des déchets urbains, ainsi que le financement de leur élimination reviennent aux communes (art. 39 al. 1 et 3 LcPE). Celles-ci doivent respecter le principe de causalité (art. 10 LcPE). Elles peuvent néanmoins décider, pour des raisons sociales, de réduire les taxes pour certaines catégories de personnes qui, du fait de leur situation, vont générer un certain nombre de déchets (jeunes parents ou personnes souffrant d'incontinence). Dans ce cadre, elles pourront traiter de données personnelles nécessaires pour déterminer si une personne peut bénéficier de ces exonérations, que ce soit par la collecte ou la communication entre autorités (art. 17 al. 1 et 22 al. 3 LIPDA). Toutefois, s'il s'agit de données sensibles, comme cela peut être le cas pour les personnes souffrant d'incontinence (exigence d'un certificat médical ou d'une attestation d'un CMS par exemple), une base légale formelle est nécessaire pour permettre le traitement (art. 17 al. 3 LIPDA).

La commune devra donc prévoir les modalités du traitement dans un règlement communal (un renvoi général du règlement à une directive ne suffit pas). Le règlement devra donc prévoir précisément les catégories de personne pouvant bénéficier d'une réduction de la taxe au sac ainsi que les données personnelles qui pourront être traitées. En sus, l'autorisation du préposé est nécessaire, par exemple en lui faisant valider le règlement (art. 37 al. 2 LIPDA).

- Réponse : oui, mais pour les données sensibles un règlement communal est nécessaire, ainsi que l'autorisation du préposé.

La commune peut-elle obtenir auprès du fournisseur d'électricité les relevés de compteurs afin de s'assurer que des logements présumés vides ne sont pas en réalité occupés ?

- Collecte de données personnelles : art. 17 al. 1 et 2, 18 al. 1 LIPDA

Tout traitement de données doit reposer sur une base légale ou être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche publique. En l'espèce, la collecte aurait pour but de permettre à la commune de s'assurer que des logements présumés vides ne sont pas en réalité occupés et que les personnes les occupant aient omis de s'annoncer au contrôle des habitants. Un tel but est compatible avec les tâches que doit réaliser la commune, notamment le contrôle des habitants. Toutefois, les données doivent, dans la mesure du possible, être collectées directement auprès de la personne concernée (art. 18 al. 1 LIPDA). En outre, la LCH prévoit d'autres moyens pour le contrôle des habitants de s'assurer que chaque habitant s'est annoncé. Par conséquent, ce traitement devrait être réservé en dernier recours, soit lorsque toutes les autres démarches ont échoué. En outre, le traitement doit être reconnaissable pour la personne concernée, la commune devrait donc informer de cette possibilité de traitement (par exemple sur son site internet ou dans le bulletin officiel).

- Réponse : Oui, mais en dernier recours et pour autant que le traitement soit reconnaissable pour la personne concernée.

2. Communication

La commune peut-elle publier (dans le bulletin communal ou sur son site internet) la liste des habitants nouvellement naturalisés ?

► Communication à des tiers : art. 17 al. 1 et 2 + art. 22 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement serait de porter à la connaissance des habitants de la commune les personnes nouvellement naturalisées.

Tout traitement doit reposer sur une base légale ou être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. En l'occurrence, aucune base légale ne prévoit la possibilité de communiquer à des tiers le nom des personnes nouvellement naturalisées. Cela n'est pas non plus nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale. Seul le consentement de la personne le permettrait. La commune devrait donc demander à chaque personne nouvellement naturalisée si elle est d'accord que son nom soit publié.

► Réponse : non, sous réserve du consentement de la personne.

La commune peut-elle publier (dans le bulletin communal ou sur son site internet) la liste :

- a. des naissances et mariages ?
- b. des décès ?
- c. des arrivées et les départs ?
- d. des lieux de provenance et de destination ?

► Communication à des tiers : art. 17 al. 1 et 2 + art. 22 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement serait d'informer les habitants de la commune des événements en lien avec sa population.

Selon l'art. 22 al. 1 LIPDA, les données personnelles peuvent être communiquées à des tiers lorsqu'une base légale l'autorise, lorsque la personne concernée y a, en l'espèce, consenti ou lorsque la communication est indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant. L'art. 59 OEC permet la divulgation de données personnelles à des particuliers lorsqu'un intérêt direct et digne de protection est établi et que l'obtention des données auprès des personnes concernées est impossible. En outre, l'art. 23 al. 1 LIPDA prévoit que le conseil municipal peut autoriser le contrôle des habitants à communiquer, sur demande, à des tiers des données personnelles si un intérêt légitime est établi.

Aucune base légale ne prévoit donc une communication systématique, par exemple par publication dans le bulletin communal, de données personnelles sur les habitants d'une commune. Seul le consentement de la personne permettrait la communication. La commune devrait donc demander, pour chaque cas d'espèce, si la personne consent à ce que les données soient publiées.

► Réponse a-d : Non, sous réserve du consentement de la personne.

La commune peut-elle publier la photo de ses collaborateurs (avec nom, prénom et fonction) sur son site internet ?

► Communication à des tiers : art. 17 al. 1 et 2 + art. 22 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement serait de faciliter le contact entre la population et les collaborateurs de la commune.

Si la publication du nom, prénom et fonction des collaborateurs peut effectivement faciliter la prise de contact par la population, la publication de la photo n'est pas nécessaire pour atteindre ce but. En outre, dans le cadre d'une communication, une base légale, le consentement de la personne ou un intérêt prépondérant privé ou public est nécessaire. Il en va différemment des personnes élues, car il s'agit de personnes publiques.

► Réponse : Non, sous réserve du consentement de la personne.

La commune peut-elle autoriser la publication sur son site internet de photos d'enfants prises par des écoles lors d'un événement scolaire ?

► Communication à des tiers : art. 17 al. 1 et 2 + art. 22 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement serait d'informer la population de la vie de la commune.

Toute communication nécessite une base légale, le consentement de la personne ou un intérêt public ou privé prépondérant. Comme il n'y a ni base légale, ni intérêt prépondérant, la commune devrait donc, pour chaque cas d'espèce, recueillir le consentement des personnes concernées.

► Réponse : Non, sous réserve du consentement exprès de chaque personne concernée (ou du représentant légal).

La commune peut-elle transmettre la liste des personnes disparues à un consulat ?

► Communication transfrontière : art. 25 LIPDA

La communication de données personnelles à un consulat constitue une communication transfrontière. A ce titre, il faut avant tout considérer si l'État ou l'organisation destinataire assure un niveau de protection adéquat (art. 25 al. 1 LIPDA). Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence publie sur son site internet une liste des états avec une indication du niveau de protection. Si le destinataire ne présente pas un niveau de protection adéquat, la communication des données peut tout de même avoir lieu à l'une des conditions de l'art. 25 al. 2 LIPDA uniquement. S'agissant des garanties suffisantes, notamment contractuelles, le préposé doit les avoir approuvées.

Dans le cadre de la transmission d'une liste de personnes disparues à un consulat, il y a toutefois lieu d'appliquer la Convention de Vienne sur les relations consulaires qui est de droit supérieur et prime sur l'application des lois fédérales et cantonales. Selon l'art. 37 de cette convention, les autorités compétentes de l'État de résidence doivent, en cas de décès (d'un ressortissant), de tutelle ou de curatelle, de naufrage et d'accident aérien, informer sans retard le poste consulaire. Il en va de même en cas d'accident dans la mesure où l'intégrité corporelle du citoyen pourrait être atteinte. Un contrôle devra toutefois être opéré préalablement à la délivrance des informations pour déterminer si la personne concernée n'a pas été admise en Suisse en raison de persécutions dont elle aurait été victime du fait des autorités de son pays d'origine (cf. notamment la Convention relative au statut des réfugiés et la LAsi).

► Réponse : Oui, elle en a même l'obligation.

La commune peut-elle transmettre aux offices du tourisme des données personnelles sur la base du cadastre et du contrôle des habitants ?

► Communication à des autorités : art. 22 al. 3 LIPDA

Selon la LTour, les communes sont chargées de l'encaissement des taxes de séjour et d'hébergement. Elles peuvent déléguer cette tâche à la société de développement ou à l'entreprise de tourisme communale ou intercommunale (art. 21 al. 3ter et 25 al. 3ter LTour). Selon l'art. 13 al. 1 LTour, la société de développement est une association de droit privé d'intérêt général. La commune est membre de droit de la société de développement et représentée au sein de son comité (art. 13 al. 3 LTour). L'entreprise de tourisme communale ou intercommunale est une société anonyme (art. 16a al. 1 LTour). Les modalités de collaboration entre les communes et les entreprises de tourisme communales ou intercommunales sont réglées dans un contrat de prestations (art. 16b al. 1 LTour). Selon ces définitions, ces entités doivent être considérées comme des autorités au sens de l'art. 3 al. 1 LIPDA. La communication de données entre autorités est réglée à l'art. 22 al. 3 LIPDA. Dans des cas concrets, des données personnelles peuvent être transmises aux autorités qui en font la demande si la transmission est autorisée par la loi ou si les

informations sollicitées sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Par ailleurs, tout traitement de donnée doit reposer sur une base légale ou être nécessaire à l'accomplissement d'une tâche publique et respecter les principes généraux de la protection des données (art. 17 al. 1 et 2 LIPDA). L'art. 9 OTour précise d'ailleurs qu'en cas de délégation au sens des art. 21 al. 3ter et 25 al. 3ter LTour, le règlement communal sur la taxe de séjour et/ou la taxe d'hébergement doit également préciser les modalités d'encaissement et de surveillance.

Par conséquent, la communication est admissible sur demande pour autant qu'elle respecte les principes généraux, notamment le principe de proportionnalité, soit que seules les données strictement nécessaires soient traitées.

► Réponse : Oui.

La commune peut-elle communiquer la liste des personnes possédant un chien :

- a. à une entreprise qui vend de la nourriture pour chien ?
- b. à une association qui propose de l'aide et des conseils aux nouveaux détenteurs de chiens ?

► Communication à des tiers : art. 22 al. 1 et 23 al. 1 et 2 LIPDA

La communication de données personnelles à des tiers doit reposer sur une base légale, le consentement de la personne concernée ou la sauvegarde d'un intérêt privé ou public prépondérant. La LIPDA prévoit la possibilité pour le contrôle des habitants de communiquer, sur demande, à une personne privée ou une organisation privée certaines données personnelles pour autant que le requérant fasse valoir un intérêt légitime. La communication peut avoir lieu selon un classement systématique si, de plus, il est établi qu'elles seront utilisées à des fins idéales dignes d'être soutenues. Cela exclu des fins publicitaires ou économiques. Les données personnelles qui peuvent être communiquées sont : le nom, le prénom, le sexe, l'adresse et la date de naissance. Un classement systématique signifie que ces données peuvent être organisées (par exemple, selon l'ordre alphabétique du nom, par date de naissance dans un ordre croissant, etc.). Le contrôle des habitants ne peut cependant pas effectuer un classement sur la base d'autres données (par exemple, l'état civil ou le fait de posséder ou non un chien). Par conséquent, le contrôle des habitants ne peut pas communiquer une liste de personnes possédant un chien, peu importesi un but idéal est poursuivi.

► Réponse : Non, le principe de la légalité et de la finalité n'est pas rempli.

La commune peut-elle transmettre à un tiers un certificat de bonnes mœurs d'un particulier ?

► Communication à des tiers : art. 22 al. 1 et 23 LIPDA

Les données personnelles peuvent être communiquées à des tiers par les autorités lorsqu'une disposition légale les y autorise, lorsque la personne concernée y a, en l'espèce, consenti, ou lorsque la communication est indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant (art. 22 al. 1 LIPDA). En outre, sur autorisation du conseil municipal, le contrôle des habitants peut communiquer, sur demande, à une personne ou organisation privées les nom, prénom, sexe, adresse et année de naissance d'un particulier, si le requérant fait valoir un intérêt légitime (art. 23 al. 1 LIPDA). Sur cette base, le contrôle des habitants ne peut délivrer un certificat de bonnes mœurs puisqu'il n'est autorisé à communiquer que certaines données.

S'agissant de la communication sur la base de l'art. 22 al. 1 LIPDA, il n'existe pas de base légale qui permette à une autorité de transmettre un certificat de bonnes mœurs d'une personne à un tiers. Une telle communication n'est par ailleurs pas indispensable à la sauvegarde d'un intérêt public ou privé prépondérant. Reste la possibilité de transmettre de telles données sur la base du consentement éclairé de la personne. Un certificat de bonnes mœurs pouvant potentiellement contenir des données sensibles, le consentement de la personne doit être exprès (art. 22 al. 2 let. b LIPDA). En règle générale, si un certificat de bonnes mœurs est nécessaire, il sera sollicité directement auprès de la personne concernée et c'est cette dernière qui le demandera à l'autorité.

► Réponse : Non, sous réserve du consentement exprès et éclairé de la personne.

Le contrôle des habitants peut-il transmettre à un tiers des données sur une personne :

- a. domiciliée dans la commune ?
- b. ayant quitté la commune ?
- c. quid si la personne a fait usage de son droit de blocage ?

► Communication à des tiers et droit de blocage : art. 22 al. 1 et 23 + art. 34 LIPDA

Le conseil municipal peut autoriser le contrôle des habitants à communiquer, sur demande, à un tiers ou une organisation privée, les nom, prénom, sexe, adresse et année de naissance d'un particulier, si le requérant fait valoir un intérêt légitime (art. 23 al. 1 LIPDA). Le contrôle des habitants ne pourra pas donner d'autres informations que celles-ci (par exemple, numéro d'AVS, état civil, nombre de personnes faisant partie de son ménage, etc.). Si le requérant fait valoir un intérêt légitime (que le contrôle des habitants devra constater), et pour autant que le conseil municipal l'autorise, ces données pourront être communiquées. Il en va de même pour la personne ayant quitté la commune. Le contrôle des habitants pourra alors indiquer la date à laquelle la personne est partie et sa nouvelle adresse, s'il possède cette information.

Si la personne a fait usage de son droit de blocage (art. 34 LIPDA), le contrôle des habitants (avec l'autorisation du conseil municipal) ne pourra communiquer les données que s'il y est obligé par la loi ou si le requérant rend vraisemblable que le blocage l'empêche, en l'espèce, de faire valoir des prétentions juridiques ou d'autres intérêts légitimes. Dans la mesure du possible, la personne concernée devra être entendue auparavant.

► Réponse :

- a. Oui, si le requérant fait valoir un intérêt légitime, sous réserve de l'autorisation du conseil municipal.
- b. Oui, idem. La nouvelle adresse et la date de départ pourront être communiquées.
- c. Oui, si le requérant rend vraisemblable un intérêt légitime, sous réserve de l'autorisation du conseil municipal et après avoir entendu la personne concernée si possible.

La commune peut-elle transmettre aux paroisses la liste des contribuables bénéficiant d'une réduction de l'impôt communal en raison de leur non-adhésion à une Église reconnue ?

► Communication à des tiers : art. 22 al. 1 LIPDA

Selon l'art. 15 LREE, les communes, sur la base du contrôle des habitants, établissent à l'intention de la seule autorité de perception de l'impôt la liste des personnes ayant demandé une exonération de l'impôt de culte ou une réduction de l'impôt ordinaire. Par conséquent une commune ne peut pas transmettre cette liste aux paroisses.

► Réponse : Non le principe de la légalité et de la finalité ne sont pas remplis.

Le contrôle des habitants d'une commune peut-il communiquer au Service social d'une autre commune des données personnelles concernant le père d'une personne qui requiert une aide sociale auprès de ce service ?

► Communication à une autorité : art. 22 al. 3 LIPDA

Le but de ce traitement serait d'aider le Service social d'une autre commune à déterminer si elle peut octroyer une aide sociale.

Selon la loi sur l'intégration et l'aide sociale, la personne qui recourt à l'aide sociale doit, ainsi que tous les membres de l'unité familiale, fournir, sur demande, les renseignements complets sur leur situation. L'instance saisie est autorisée à prendre des informations à leur sujet, nécessaires à établir le droit à des prestations.

Des renseignements et documents peuvent être échangés entre les autorités administratives et judiciaires et les différents services publics octroyant des prestations financières ou s'occupant des bénéficiaires d'aide sociale, lorsque cette communication est nécessaire à l'exécution de leurs tâches et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Les informations sur le père peuvent être obtenues par la commune, car celle-ci doit faire valoir les contributions au titre d'obligation d'entretien. S'il n'est pas possible d'arriver à un accord, elle peut saisir l'autorité judiciaire compétente qui décidera des pièces à fournir.

► Réponse : Non, les principes de la finalité et de la proportionnalité ne sont pas remplis.

La commune peut-elle transmettre la liste des électeurs à un parti politique ?

► Communication à des tiers : art. 22 al. 1 LIPDA

Chaque commune tient un registre électoral qui est public (art. 16 al. 1 LcDP). Selon l'art. 18 al. 3 LcDP, les partis politiques peuvent, sur demande écrite, obtenir en copie ou sur support informatique le registre électoral. Le conseil communal peut exiger le remboursement des frais.

► Réponse : Oui.

La commune peut-elle fournir l'avis de taxation ou d'autres informations concernant la solvabilité d'un citoyen à une banque privée ?

► Communication à un tiers : art. 22 al. 1 LIPDA

Le but de ce traitement serait d'aider une banque à se faire une idée sur la solvabilité d'une personne.

Il n'existe pas de base légale qui permette à l'autorité communale de fournir un avis de taxation d'un particulier à une entreprise privée. Au contraire, l'art. 120 LF prévoit le secret fiscal. En outre, ce n'est pas le rôle de la commune d'aider une entreprise privée à se renseigner sur la solvabilité d'un administré.

Quant à d'autres information que pourrait fournir, par exemple, le contrôle des habitants (art. 23 al. 1 LIPDA), la banque n'a pas un intérêt légitime à se voir fournir de telles informations. Elle doit s'adresser directement à la personne ou consulter le registre des poursuites.

► Réponse : Non, le principe de la légalité n'est pas rempli.

La commune peut-elle communiquer l'avis de taxation à la nouvelle commune du domicile avec les nom, prénom, revenu, fortune, en vue de facturer les acomptes ?

► Communication à une autorité : art. 22 al. 3 LIPDA

Le but de ce traitement serait de permettre à la nouvelle commune du domicile de facturer les acomptes.

Selon l'art. 121 LF, les autorités chargées de l'application de la loi se prêtent mutuelle assistance dans l'accomplissement de leur tâche. En outre, selon l'art. 122 al. 1 LF, les autorités du canton, des districts, des associations de communes et des communes doivent communiquer tous renseignements nécessaires à l'application de la loi aux autorités chargées de son exécution qui en font la demande. La communication des données nécessaires à la facturation des acomptes par la nouvelle commune de domicile est donc autorisée.

► Réponse : Oui, le principe de la légalité est rempli.

La commune peut-elle fournir des renseignements sur le revenu et la fortune concernant un de ses habitants sur demande de l'autorité fiscale d'un autre canton ?

► Communication à une autorité : art. 22 al. 3 LIPDA

Le but de ce traitement serait de permettre à l'autorité fiscale d'un autre canton d'accomplir ses tâches légales.

Selon l'art. 121 LF, les autorités chargées de l'application de la loi communiquent gratuitement aux autorités fiscales des autres cantons toutes informations utiles et, à leur demande, leur permettent de consulter les dossiers fiscaux.

► Réponse : Oui, le principe de la légalité est rempli.

La commune peut-elle communiquer des données personnelles de ses habitants sur la base du registre de l'impôt, par exemple :

- a. les informations contenues dans des chapitres fiscaux des personnes physiques à des personnes privées ?
- b. les noms des contribuables qui sont en retard dans le paiement de leurs impôts au moyen d'une publication ?

► Communication à des tiers : art. 22 al. 1 LIPDA

Selon l'art. 183 al. 1 LF, les registres d'impôt communaux peuvent être consultés par les contribuables de la commune pendant la période de dépôt des comptes communaux. En dehors de cette période, le contribuable qui veut consulter le registre d'impôt doit justifier d'un intérêt particulier suffisant et adresser une requête écrite au conseil communal (art. 183 al. 2 LF). Même si les registres sont publics, une demande de consultation en dehors de la période prévue par la loi ne doit être accordée que si la personne justifie d'un intérêt particulier suffisant.

Quant à la publication des noms des contribuables qui sont en retard dans le paiement des impôts, il n'existe aucune base légale qui permet une telle publication dont on peut se demander le but.

► Réponse :

- a. Oui, mais de façon limitée
- b. Non, le principe de la légalité n'est pas rempli

La commune peut-elle fournir la liste des chômeurs contenant des données telles que leurs nom, prénom, âge, sexe, profession :

- a. à une association de chômeurs / à la paroisse ?
- b. aux conseillers communaux ?
- c. à une personne privée qui effectue une étude sur le tissu économique social ?

► Communication de données : art. 22 al. 1 et 23 al. 1 et 2 + art. 26 LIPDA

Il n'existe pas de base légale qui permette la communication de données personnelles qui concernent le chômage. En outre, la communication selon un classement systématique par le contrôle des habitants (art. 23 al. 2 LIPDA) ne permet pas un classement selon des critères qui ne sont pas prévus par la loi.

Concernant les données communiquées aux conseillers communaux ou à une personne qui effectue une étude sur le tissu économique social, elles seraient utiles, par exemple, pour la planification de l'aide sociale. Mais il n'est pas nécessaire que les données fassent référence aux personnes concernées pour atteindre le but. Des données anonymisées sont amplement suffisantes. Communiquer les nom et prénom est donc contraire au principe de proportionnalité. Par ailleurs, l'art. 26 LIPDA prévoit la communication de données sans référence aux personnes concernées.

► Réponse :

- a. Non, le principe de la légalité n'est pas rempli
- b. Non, le principe de la légalité et de la proportionnalité ne sont pas remplis
- c. Non, le principe de la légalité et de la proportionnalité ne sont pas remplis

La commune peut-elle communiquer la liste des habitants ou des ménages de la commune sélectionnés par un critère prédéfini / ou la liste des bâtiments et rues :

- a. à une personne travaillant pour Pro Juventute ?
- b. à une association d'aide sociale ?
- c. à une association d'aide familiale ?
- d. à la paroisse, pour un calendrier de Carême ?
- e. à l'école, pour un camp de ski ?
- f. à une conseillère communale avec les noms, adresses et dates de naissance ?
- g. aux CFF ?
- h. à des entreprises ou autres institutions à but lucratif (assurance, banque, poste, droguerie) ?
- i. à SERAFE SA ?
- j. si la personne a fait usage de son droit de blocage ?

► Communication de données à des tiers : art. 22 al. 1 et 3 + art. 23 al. 1 et 2 LIPDA

Le conseil municipal peut autoriser le contrôle des habitants à communiquer, sur demande, à une personne ou organisation privée les nom, prénom, sexe, adresse et année de naissance d'un particulier, si le requérant fait valoir un intérêt légitime. Ces données peuvent être communiquées selon un classement systématique si, de plus, il est établi qu'elles sont utilisées exclusivement à des fins idéales dignes d'être soutenues. La commune peut exiger d'obtenir les statuts d'une association pour vérifier son but. Si la commune considère que les données seront utilisées à des fins idéales et dignes d'être soutenues elles peuvent être transmises (ce n'est pas une obligation, le conseil municipal décide). Par contre, si les données sont transmises à une association, la commune devra transmettre ces mêmes informations à une autre association qui poursuit le même but sur le principe d'égalité de traitement. La communication selon un classement systématique ne doit pas permettre d'obtenir un classement selon d'autres données que celles prévues par la loi (nom, prénom, sexe, adresse et année de naissance selon l'art. 23 al. 1 LIPDA).

Selon l'art. 15 al. 3 LREE, les communes municipales communiquent aux paroisses les arrivées et départs de toutes les personnes qui ont déclaré leur appartenance religieuse et autorisé expressément la communication de cette information à la paroisse concernée. La communication de données personnelles de personnes qui n'ont pas déclaré leur appartenance religieuse n'est pas permise.

La communication de données personnelles à des personnes ou organisations privées qui ont pour but de faire de la publicité ou de la prospection n'est pas autorisée (pas d'intérêt légitime et pas de fin idéale digne d'être soutenue).

L'art. 69g LRTV prévoit que l'organe de perception acquiert les données sur les ménages et leurs membres nécessaires à la perception de la redevance dans les registres suivants : les registres des habitants et le système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères. Selon les art. 6 al. 1 let. n LCo et 5 LCH, les communes tiennent le registre des habitants. Elles doivent mettre à disposition de

l'organe de perception, sous forme cryptée, les données provenant de leurs registres des habitants (art. 69g al. 3 LRTV).

- Réponse :
- a. Oui, si le but poursuivi n'est pas lucratif
 - b. Oui
 - c. Oui
 - d. Non, le principe de la légalité n'est pas rempli
 - e. Oui
 - f. Oui en cas d'intérêt légitime
 - g. Non, le principe de la légalité n'est pas rempli
 - h. Non, le principe de la légalité n'est pas rempli
 - i. Oui
 - j. Uniquement si le tiers fait valoir un intérêt prépondérant ou s'il existe une obligation légale, après avoir entendu la personne concernée (ce ne sera en général pas le cas pour une organisation qui poursuit un but idéal)

Le service des ambulances est-il en droit de fournir aux communes qui le demandent une copie du 2^{ème} rappel, voire de la sommation en cas de non-paiement d'une facture d'ambulance ?

- Communication de données à une autorité : art. 22 al. 3 LIPDA

Le but de la communication serait de permettre à la commune de connaître les noms des personnes qui n'ont pas payé leurs factures afin d'anticiper une éventuelle future prise en charge par le service social.

Les données personnelles ainsi que les données sensibles peuvent, dans des cas concrets, être transmises aux autorités et organes publics qui en font la demande si la transmission est autorisée par la loi ou si les informations sollicitées sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches (art. 2 al. 3 LIPDA).

Aucune base légale ne permet la communication de ces données aux communes. Au contraire, l'art. 9 OOSS prévoit la confidentialité des données relatives aux interventions de secours sanitaires. En outre, ces informations ne permettent pas l'accomplissement d'une tâche légale. Il est excessif de communiquer le nom de toutes les personnes qui ne payeraient pas leur facture dans le but d'anticiper une prise en charge par le service social.

- Réponse : Non, le principe de la légalité n'est pas rempli

Que doit faire la commune si elle entend refuser la communication de données personnelles à un tiers ?

► Voies de recours : art. 52-56 LIPDA

Si la commune entend refuser la communication de données personnelles à un tiers, elle doit en informer l'intéressé en lui indiquant qu'il dispose d'un délai de 10 jours pour déposer une demande de médiation auprès du préposé, faute de quoi la demande sera classée par la prise de position de l'autorité (art. 52 et 54 al. 1 LIPDA). Si la procédure de médiation est demandée et qu'elle n'aboutit pas et que la commune n'entend pas suivre la recommandation du préposé, elle doit rendre une décision motivée qui pourra faire l'objet d'un recours conformément à la LPJA (art. 54 al. 2 et 56 LIPDA).

3. Délégation du traitement

La commune peut-elle charger une entreprise privée du recouvrement des impôts impayés ?

► Traitement de données sur mandat : art. 29 LIPDA

Il s'agit d'un cas de délégation de traitement de données. La commune reste responsable du traitement et doit veiller à ce que la LIPDA soit respectée. Elle doit soigneusement choisir, instruire et surveiller le mandataire. En vertu du principe de la bonne foi, la commune devrait indiquer aux habitants que le recouvrement est effectué par un mandataire externe.

► Réponse : Oui, mais elle reste responsable du traitement.

4. Droit d'accès

La commune peut-elle répondre à une requête de droit d'accès envoyée par email ?

► Requête d'accès : art. 31 et 48 LIPDA + 25 al. 1 et 2 RELIPDA

La demande d'accès à ses données personnelles n'est soumise à aucune exigence de forme et n'a pas à être motivée. Toutefois, le maître du fichier doit s'assurer de l'identité de la personne afin de ne pas divulguer des données à des tiers sans droit. On peut donc exiger que la requête soit formulée par écrit et que la personne justifie de son identité (copie d'une pièce d'identité). Si la personne justifie de son identité,

une demande orale doit aussi être acceptée. Une demande d'accès et la communication des renseignements demandés peut intervenir par voie électronique à condition que le maître du fichiers'assure de l'identification de la personne demandée et protège les données de la personne concernée de tout accès de tiers non autorisés lors de la communication.

► Réponse : Oui, pour autant que la personne justifie de son identité.

Quelles informations la commune doit-elle fournir dans sa réponse à une requête de droit d'accès ?

► Requête d'accès : art. 25 al. 3 et 4 et 26 RELIPDA

La commune doit fournir les informations concernant le requérant qui sont disponibles dans ses bases de données, ainsi que la base juridique et le but poursuivi par le traitement des données, les autorités impliquées dans le traitement des données et les destinataires réguliers de l'information.

La commune peut-elle refuser de donner suite à une requête de droit d'accès ?

► Requête d'accès : art. 32 LIPDA + 25 al. 5 RELIPDA

La communication peut être limitée ou refusée si la requête entraîne un travail administratif manifestement disproportionné et pour autant que le requérant ne fasse pas valoir un intérêt digne de protection ; si les données pour lesquelles un renseignement est demandé sont traitées sans référence aux personnes concernées ou si un intérêt public prépondérant ou un intérêt privé digne de protection exige une restriction. Ces conditions doivent être appliquées de manière restrictive. En outre, la commune devra indiquer les raisons de son refus et indiquer que la personne concernée dispose d'un délai de 10 jours pour demander l'ouverture d'une médiation. La décision de la commune doit intervenir dans les 30 jours dès la réception de la requête (que la commune accède ou refuse la requête).

► Réponse : Oui, mais de façon restreinte.

C. Schémas – aide-mémoire

Base légale	Modalité du traitement	Points importants
<p>art. 17-18-19-19a LIPDA</p> <p>art. 17 al. 3 + 37 al. 2 LIPDA</p>	<p>Collecte</p> <p>Données sensibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Repose sur une base légale ou nécessaire à l'accomplissement d'une tâche légale • Finalité/proportionnalité: à quelles fins sont collectées les données; collecte uniquement des données nécessaires • Collecte si possible auprès de la personne concernée • Devoir d'informer la personne concernée lors de la collecte
<p>art. 17 + 21 LIPDA</p> <p>+ art. 30 al. 4 + 37 al. 2 LIPDA</p>	<p>Conservation</p> <p>Données sensibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Durée de la conservation (finalité et proportionnalité) • Conservation dans un fichier organisé • Constitution d'un registre des fichiers (public) • Sécurité (art. 30 RELIPDA)
<p>art. 22-27 + 34 LIPDA</p> <p>+ art. 22 al. 2 et 3 + 37 al. 2 LIPDA</p>	<p>Communication</p> <p>Données sensibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A des tiers: base légale / consentement / sauvegarde intérêt prépondérant public ou privé • A des autorités: base légale / accomplissement d'une tâche légale • Données sans référence aux personnes concernées • Communication transfrontière • Droit de blocage (art. 34 LIPDA)
<p>art. 29 LIPDA</p> <p>+ 37 al. 2 LIPDA</p>	<p>Sous-traitance</p> <p>Données sensibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité du maître du fichier
<p>art. 17 al. 2 LIPDA</p>	<p>Fin du traitement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Finalité/proportionnalité • Archivage (art. 41 ss LIPDA)
<p>art. 28 LIPDA</p>	<p>Surveillance des lieux publics</p>	

Base légale	Droits de la personne concernée	Points importants		
<p>art. 31-32 et 52 LIPDA + 25 RELIPDA</p>	<p>Droit de renseignement et d'accès</p>	<p><u>Requête:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Toute personne a un droit de renseignement et d'accès sur données • Requérant doit justifier de son identité • Voie électronique (art. 25 al. 2 RELIPDA) <p>↓</p> <p><u>Traitement:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans les 30 jours (y compris en cas de refus - art. 25 al. 5 RELIPDA) • Emoluments (art. 55 LIPDA + 18 ss RELIPDA) <p>↓</p> <table border="0"> <tr> <td data-bbox="879 667 1129 1016"> <p><u>Accès:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renseignement transmis: art. 25 al. 3 et 4 RELIPDA • En cas de soustraction: art. 25 al. 7 RELIPDA • Personnes décédées: art. 25 al. 8 RELIPDA </td> <td data-bbox="1129 667 1369 1016"> <p><u>Refus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Condition du refus/restriction (art. 32 LIPDA) • Motivation (art. 25 al. 5 RELIPDA) • Indication de la voie de médiation (art. 52 LIPDA) </td> </tr> </table>	<p><u>Accès:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renseignement transmis: art. 25 al. 3 et 4 RELIPDA • En cas de soustraction: art. 25 al. 7 RELIPDA • Personnes décédées: art. 25 al. 8 RELIPDA 	<p><u>Refus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Condition du refus/restriction (art. 32 LIPDA) • Motivation (art. 25 al. 5 RELIPDA) • Indication de la voie de médiation (art. 52 LIPDA)
<p><u>Accès:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renseignement transmis: art. 25 al. 3 et 4 RELIPDA • En cas de soustraction: art. 25 al. 7 RELIPDA • Personnes décédées: art. 25 al. 8 RELIPDA 	<p><u>Refus:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Condition du refus/restriction (art. 32 LIPDA) • Motivation (art. 25 al. 5 RELIPDA) • Indication de la voie de médiation (art. 52 LIPDA) 			
<p>art. 33 LIPDA</p>	<p>Demande de rectification / destruction</p>	<p>En cas de refus de l'autorité, indication de la voie de médiation (art. 52 LIPDA)</p>		
<p>art. 34 LIPDA</p>	<p>Droit de blocage</p>	<p>Exceptions au droit de blocage (art. 34 al. 2 LIPDA)</p>		

III. Transparence

A. Notions

1. Généralités

a. Buts

Le principe de la transparence a pour but d'assurer la visibilité des activités de l'État afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique et la participation à la vie publique (art. 1 al. 2 let. a LIPDA). Il doit permettre aux citoyens d'obtenir des informations (de manière spontanée et sur demande) sur ce que font les autorités, dans le but de pouvoir exercer un contrôle et de renforcer sa confiance dans l'État.

b. Sources

La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans) s'applique aux organes fédéraux. Au niveau cantonal, en Valais, la LIPDA s'applique aux autorités cantonales telles que définies par la loi, dont font partie les communes. Ces lois consacrent un droit subjectif complet de consulter les documents en mains de l'administration. En matière environnementale, il faut également mentionner la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement d'Aarhus (Convention d'Aarhus) et les art. 10e ss de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) applicables par analogie s'agissant de l'obtention d'une décision attaquant devant l'autorité judiciaire supérieure du canton. La Convention d'Aarhus accorde au public un droit d'accès élargi aux documents environnementaux et la législation suisse (tant fédérale que cantonale) doit en respecter les principes.

La LIPDA, s'agissant des dispositions concernant la transparence, est articulée autour de trois axes : la publicité des séances ; l'information au public et l'accès aux documents officiels. La loi prévoit des dispositions cadres et son application laisse un large pouvoir d'appréciation aux autorités. La législation spéciale peut également préciser ces dispositions.

2. La publicité des séances (art. 5 à 8 LIPDA)

Ces dispositions posent le principe de publicité des séances avec l'exception des exécutifs qui siègent à huis clos. En cas d'intérêt prépondérant public ou privé, les autorités dont les séances sont publiques peuvent ordonner le huis clos. A l'inverse, les autorités siégeant par principe à huis clos peuvent également, en cas d'intérêt public ou privé prépondérant, décider l'ouverture des séances au public ou n'autoriser que la présence des médias.

Les médias et les journalistes accrédités doivent bénéficier de places réservées. Les prises de son et de vue ou leur retransmission ne doivent pas perturber le déroulement des débats, ni porter atteinte à un intérêt prépondérant public ou privé. En général, elles ne sont pas autorisées pour les audiences et jugements des autorités judiciaires.

3. L'information du public (art. 9 à 11 LIPDA)

Les autorités doivent informer régulièrement et spontanément de leurs activités de nature à intéresser le public (information active). L'information doit être exacte, complète, claire et rapide et diffusée par les vecteurs appropriés (affichage public, newsletter, site internet). La diffusion peut intervenir par les propres canaux de l'autorité ou par les médias (gratuitement), en tenant compte des contraintes des différents médias et en respectant l'égalité de traitement.

L'art. 101 LCo prévoit que les procès-verbaux de l'organe législatif d'une collectivité de droit public peuvent être consultés auprès du bureau communal. Les procès-verbaux des organes exécutifs ne sont, en revanche, pas publics. Les décisions doivent être publiées dans la mesure où elles sont d'une portée générale et ne violent pas des intérêts publics ou privés dignes de protection. Par ailleurs, les communications officielles sont rendues publiques par affichage au pilier public et, pour autant que la loi le prescrive, par insertion dans l'organe officiel de la publication (art. 102 al. 1 LCo). Le règlement communal d'organisation peut également prévoir d'autres genres de publication.

En ce qui concerne les autorités judiciaires (soit toute autorité qui intervient à un moment ou à un autre dans une procédure judiciaire, comme le tribunal de police par exemple), elles doivent informer sur les procédures en cours dans la mesure où l'intérêt public le justifie.

4. L'accès aux documents officiels (art. 12 à 16 LIPDA)

a. Définition

Selon l'art. 3 al. 2 LIPDA, sont des documents officiels : « toutes les informations détenues par une autorité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique, qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration, quel qu'en soit le support, notamment les dossiers, les messages, rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis ou décisions; sont exceptés les documents destinés à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation ou encore ceux qui sont soustraits au droit de consultation du dossier dans une procédure non contentieuse ou contentieuse ».

La notion de « document officiel » est centrale, puisqu'une telle qualification va déterminer si la loi est applicable ou non. La qualification ne porte pas sur le « document », au sens d'un support particulier d'informations, mais sur les informations en elles-mêmes. En effet, peu importe le support sur lequel ces dernières sont conservées, que ce soit du papier, une disquette ou encore le disque dur d'un ordinateur. Ainsi, même des emails ou des notes manuscrites peuvent être considérés comme des documents officiels.

Ces informations doivent être « détenues par une autorité ». Il ne faut donc pas obligatoirement que l'autorité soit à l'origine du document, elle peut en être le destinataire (par exemple un rapport d'expert commandé par une collectivité publique). Les informations doivent être « relatives à l'accomplissement d'une tâche publique ». Sont ainsi visées toutes les informations qui sont en relation avec un processus

décisionnel. Cela peut viser des documents internes, des notes manuscrites de personnes participant à la décision ou une expertise interne, sauf s'ils sont destinés à l'usage personnel (cf. infra). Il faut néanmoins que les informations aient « atteint leur stade définitif d'élaboration ». Selon l'art. 13 al. 1 RELIPDA, le document a atteint ce stade lorsque « l'autorité dont il émane l'a signé ou lorsque son auteur l'a définitivement remis à son destinataire ». Lorsque la remise a lieu notamment pour que le destinataire prenne une position ou une décision, ou simplement à titre d'information, il faut considérer qu'elle est définitive. La signature ou l'approbation d'un document sont des indices importants pour déterminer s'il a atteint son stade définitif d'élaboration mais ne sont pas seuls déterminants. Ce qu'il faut avant tout prendre en compte c'est le caractère achevé ou non du document. Un document peut ainsi être considéré comme définitif, et donc soumis à la loi, sans avoir été signé ou approuvé. C'est, au final, toujours le contenu ou le but de l'écrit qui sont décisifs et non son titre.

Sont exclus du champ d'application de la loi les « documents destinés à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation ou encore ceux qui sont soustraits au droit de consultation du dossier dans une procédure non contentieuse ou contentieuse ». Selon l'art. 13 al. 2 RELIPDA, est destiné à l'usage personnel un document qui « concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur ou par un cercle restreint de personnes comme moyen auxiliaire ». Cela vise donc les documents qui n'ont pas atteint leur stade d'élaboration définitif ou qui sont élaborés en vue de la rédaction du document définitif mais destinés exclusivement à leur(s) auteur(s) (plan ou notes de travail, notes de séance prises à défaut d'une obligation légale ou réglementaire d'élaborer des procès-verbaux ou encore notes prises dans le cadre d'un entretien par exemple).

Faute de dispositions transitoires, la loi ne s'applique pas aux documents officiels élaborés avant l'entrée en vigueur de la LIPDA. Toutefois, si le document est reproduit après l'entrée en vigueur de la loi, il devient accessible nonobstant sa date d'émission.

En résumé, le champ d'application de la LIPDA s'étend à toute information émanant ou détenue par l'autorité qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique, qui a atteint son stade d'élaboration définitif et qui n'est pas destinée à un usage personnel.

Petite casuistique des documents officiels dans les cantons romands :

Ont, par exemple, été considérés comme « documents officiels » et donc communiqués (ou considéré dans une recommandation comme devant être communiqués) :

- ❖ Les résultats des mesures ponctuelles de l'air et des eaux réalisées auprès de Tamoil SA(Valais)² ;
- ❖ Un audit relationnel en la forme non anonymisée et en la possession de l'Office cantonal du logement (Genève)³ ;
- ❖ Les annexes et bilans pour les exercices 2001 à 2005 d'une société anonyme dont le conseil d'administration est occupé à majorité par le Ville de Genève (Genève)⁴ ;
- ❖ Un rapport relatif au recaptage des sources communales établi par une société anonyme pour la municipalité de Givrins (Vaud)⁵ ;
- ❖ Le dossier d'enquête publique relatif au centre communal d'entretien en la possession de la commune d'Arzier-Le Muids (Vaud)⁶ ;
- ❖ Le rapport de vérification des comptes d'une commune établi par une fiduciaire (Neuchâtel)⁷ ;
- ❖ La convention de départ d'un ancien chef du service de l'emploi neuchâtelois en la forme anonymisée (Neuchâtel)⁸ ;
- ❖ Recommandation de la préposée cantonale à la transparence de Fribourg (PPDT) donnant accès à des notes manuscrites et des courriers électroniques relatifs à une dénonciation administrative contre la commune de Châtel-St-Denis (Fribourg)⁹ ;
- ❖ Recommandation de la PPDT accordant l'accès à un permis de construire octroyé par la commune Val-de-Charmey et aux plans y relatifs en la forme anonymisée (Fribourg)¹⁰.

b. Principe

La LIPDA garantit à chaque personne un droit d'accès aux documents officiels. La loi renverse le paradigme qui prévalait jusque-là, soit la primauté du secret, et instaure la transparence comme règle, le secret comme exception. A partir de là, toute autorité doit partir du principe que le particulier a droit d'accéder aux documents officiels et c'est à elle d'apporter la preuve que dans la situation d'espèce c'est l'exception qui doit s'appliquer ou qu'une loi spéciale prévoit le secret. Le particulier n'a donc pas à démontrer son bon droit, ni à justifier sa demande. Son intérêt à voir sa demande acceptée doit être interprétée de manière large. Ainsi, un intérêt professionnel, scientifique, commercial ou même purement intellectuel (simple curiosité) doit être admis. En outre, le droit d'accès est conféré à toute personne, physique ou morale, indépendamment de son domicile, de son âge ou de sa nationalité.

L'art. 12 al. 2 et 3 LIPDA réserve l'accès aux documents officiels ayant trait aux procédures judiciaires, juridictionnelles administratives et d'arbitrage pendantes, ainsi que les dispositions spéciales qui déclarent secrètes certaines informations ou les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la loi. Dans le premier cas, la LIPDA cède le pas à l'application des lois de procédures spéciales, comme le Code de

² Arrêt du 7 février 2014 A1 13 33 de la Cour de droit public du Tribunal cantonal valaisan.

³ Arrêt du Tribunal administratif genevois ATA/752/2004 du 28 septembre 2004, in SJ 2005 I 130.

⁴ Arrêt du Tribunal administratif genevois ATA/134/2007 du 20 mars 2007.

⁵ Arrêt du Tribunal administratif vaudois GE.2005.0145 du 3 février 2006.

⁶ Arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal vaudois GE.2014.0174 du 13 février 2015.

⁷ Arrêt du Tribunal administratif neuchâtelois TA.2007.434 du 11 avril 2008.

⁸ Arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois CDP 2014.23 du 28 janvier 2016.

⁹ Recommandation de la Préposée cantonale à la transparence de Fribourg du 27 mai 2013.

¹⁰ Recommandation de la Préposée cantonale à la transparence de Fribourg du 24 septembre 2015.

procédure civile (CPC) ou le Code de procédure pénale (CPP). Dans le deuxième cas, il faut comprendre par procédure « juridictionnelle administrative » une procédure contentieuse dans laquelle une décision administrative de 1^{ère} instance a été contestée (un recours a été déposé devant le Conseil d'État contre une décision d'une commune par exemple). Il faut toutefois, dans ces deux cas, que la procédure ait trait directement au document auquel l'accès est sollicité pour admettre l'exclusion, et que le document ait été expressément ordonné dans le cadre de la procédure (le simple fait qu'il soit produit par une partie ne suffit pas). Dans ce cas, dès que le document sera en mains de l'instance de recours, il ne sera plus accessible que selon les règles spéciales de procédure. Néanmoins, dès que la procédure se termine, l'autorité doit communiquer spontanément le document dont l'accès a été sollicité. Enfin, l'accès aux documents archivés est réglé par le chapitre 5 de la LIPDA.

Les documents officiels contenant des données personnelles doivent être traités de manière particulière. Les données doivent être séparées ou rendues anonymes, sauf si la personne concernée a elle-même rendu ces données publiques (art. 13 al. 1 LIPDA). L'autorité devra ainsi examiner attentivement les documents dont l'accès est demandé afin de déterminer s'ils contiennent des données personnelles. En cas de travail manifestement disproportionné ou techniquement impossible (au sens de l'art. 16 RELIPDA), l'accès aux documents sera régi par les art. 22 à 26 LIPDA (cf. supra II. A. 4.c).

Si la loi pose le principe de transparence, il peut exister des exceptions, prévues à l'art. 15 LIPDA. Ces exceptions, qui doivent être interprétées de manière restrictive, peuvent relever soit d'un intérêt prépondérant public, soit d'un intérêt prépondérant privé. L'autorité doit effectuer une pesée des intérêts en présence. Lorsque l'accès à un document officiel peut porter atteinte à un intérêt prépondérant public ou privé, les tiers concernés sont consultés par écrit et un délai de dix jours leur est imparti pour s'opposer par écrit à la communication du document (art. 15 RELIPDA). Si l'autorité entend refuser l'accès, elle doit prouver qu'une exception s'applique.

L'art. 15 al. 2 LIPDA prévoit une liste exhaustive des intérêts prépondérants publics. Un tel intérêt est reconnu lorsque l'accès au document est susceptible :

- ❖ De mettre en danger la sûreté de l'État ou la sécurité publique ;
> *les documents doivent concerner ces domaines précis et la communication du document doit présenter un risque de mise en danger concret. L'autorité requise ne peut pas se fonder sur de simples suppositions ou appréhensions.*
- ❖ De compromettre la politique extérieure de l'autorité ;
> *les documents doivent concerner les relations extérieures et le risque d'atteinte doit exister concrètement.*
- ❖ D'entraver le processus décisionnel d'une autorité ;
> *le document doit être intrinsèquement lié à la décision à prendre et la diffusion doit être de nature à altérer la libre formation de la volonté de l'autorité. Le document peut être rendu accessible après le prononcé de la décision.*
- ❖ D'entraver l'exécution de mesures concrètes d'une autorité ;
> *le maintien du secret doit être absolument nécessaire à la réussite de l'exécution de la mesure concernée (par exemple : des directives concernant des contrôles dans le domaine fiscal ou douanier). Cette exception doit être interprétée de manière particulièrement restrictive à peine de vider de sa substance le principe de transparence.*
- ❖ D'entraver la position de négociation d'une autorité.
> *la restriction tombe lorsque la négociation est terminée et le document doit être alors communiqué.*

L'art. 15 al. 3 LIPDA prévoit une liste non exhaustive des intérêts prépondérants privés. Un tel intérêt est notamment reconnu lorsque :

- ❖ Le document officiel contient des données personnelles et que sa communication n'est pas autorisée par la présente loi ;
- ❖ L'accès révèle des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires ;
- ❖ L'accès divulgue des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui a garanti le secret (soit des informations données en dehors de toute obligation légale ou contractuelle, par exemple par un tiers-dénonciateur).

Par ailleurs, la loi prévoit encore trois exceptions :

- ❖ La demande d'accès est abusive ou elle exige un travail manifestement disproportionné de l'autorité ;
> *le travail est réputé manifestement disproportionné lorsque l'autorité n'est pas en mesure, avec le personnel et l'infrastructure dont elle dispose ordinairement, de satisfaire à la demande d'accès sans entraver considérablement l'accomplissement de ses tâches (art. 16 RELIPDA).*
- ❖ Les procès-verbaux des séances du Conseil d'État et des exécutifs municipaux et bourgeoisiaux (cf.art. 101 al. 2 LCo) ;
- ❖ Les procès-verbaux des séances des commissions du Grand Conseil et des législatifs municipaux et bourgeoisiaux sur leur déclaration (possibilité).

Le principe de transparence est posé par la loi, ce qui signifie que des conventions de confidentialités entre l'administration et des administrés ne pourraient être opposées à une demande d'accès, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 15 LIPDA.

c. Étendue du droit d'accès (art. 14 et 16 LIPDA)

i. Informations générales et particulières

La loi prévoit aux particuliers la possibilité de demander des informations générales et particulière (art. 6 à 12 RELIPDA) et celle d'accéder à des documents officiels (art. 13 à 17 RELIPDA).

Toute personne a la possibilité de demander, sans aucune exigence de forme, des informations générales à l'autorité sur son activité. Une demande par écrit peut être exigée lorsque le traitement exige un effort particulier et des frais peuvent être perçus (art. 6 RELIPDA).

Des informations particulières sur l'activité de l'autorité peuvent être requises par écrit, de manière précise. La personne doit collaborer avec l'autorité si celle-ci le demande (art. 7 RELIPDA).

La demande doit être traitée dans les dix jours ou transmise à l'autorité qui détient les informations. Si plusieurs autorités détiennent les informations, celles-ci doivent discuter de la manière dont la demande est traitée et examinée (art. 8 RELIPDA).

Pour les demandes orales, les informations sont transmises oralement ou par voie électronique, dans la mesure où le contenu des informations le permet. Pour les demandes écrites, l'accès aux informations se fait par consultation sur place ou par la remise de copie. Un accès par voie électronique peut être accordé

si l'information ne contient pas de données personnelles ou que celles-ci sont suffisamment protégées (art. 9 RELIPDA).

L'autorité n'est pas tenue de traduire ou de traiter d'une autre façon les informations, elle les transmet dans la forme où elles ont été élaborées. Si seule une partie de l'information peut être communiquée, le reste doit être couvert ou séparé ou, si cela n'est pas possible, un résumé de l'information peut être donné (art. 11 RELIPDA).

ii. Documents officiels

La loi permet également d'accéder aux documents officiels qui ont atteint leur stade définitif et qui ne sont pas destinés à l'usage personnel (art. 13 RELIPDA).

Sous réserve de dispositions spéciales contraires, l'accès aux documents officiels comprend :

- ❖ La consultation sur place ;
- ❖ La confection de copies ;
- ❖ L'envoi de copies dans la mesure du possible et lorsque la taille du document le permet.

C'est au requérant que revient le choix du mode d'accès et non à l'autorité, sauf dans l'hypothèse où l'envoi de copies n'est pas possible. L'autorité peut toutefois donner des renseignements oralement sur le contenu d'un document officiel si le requérant s'en satisfait (art. 14 LIPDA). En outre, lorsque les documents officiels sont publiés (par voie officielle ou sur internet), l'autorité peut se limiter à communiquer au requérant les références nécessaires pour leur consultation (art. 14 RELIPDA).

d. Modalités du droit d'accès

La demande d'accès n'est soumise à aucune forme et n'a pas à être motivée. Elle peut donc être formulée par email ou oralement. Elle doit toutefois contenir des indications suffisantes pour permettre l'identification de l'objet de la demande (l'autorité doit aider la personne à identifier précisément le document officiel demandé). En cas de besoin, l'autorité peut exiger que la demande soit formulée par écrit (art. 48 al. 3 LIPDA). Cette disposition doit toutefois être interprétée restrictivement et n'est pas compatible avec la Convention d'Aarhus, qui exclut la forme écrite.

Lorsque la demande est mal adressée, l'autorité saisie doit transmettre spontanément la demande à l'autorité compétente (art. 49 al. 1 LIPDA). En ce qui concerne les documents archivés, si la demande est faite une fois le délai de protection écoulé (art. 43 LIPDA), elle doit être adressée à l'autorité responsable des Archives. Dans le cas contraire, elle doit être adressée à l'autorité dont le document émane. L'autorité traite la demande avec diligence et rapidité, mais au plus tard dix jours à compter de la date de réception de la demande (art. 50 al. 1 LIPDA). Si la demande porte sur un grand nombre de document, ou des documents complexes ou difficiles à se procurer, le délai peut exceptionnellement être prolongé.

En principe, l'accès doit être accordé gratuitement. Un émolument peut toutefois être perçu lorsque des copies sont émises ou que l'accès à un document nécessite un travail important (art. 55 al. 2 LIPDA). L'autorité doit immédiatement en informer le demandeur. Est considéré comme travail d'une certaine importance le traitement d'une demande d'accès dont la durée excède une demi-heure (art. 20 RELIPDA). L'autorité peut demander une participation équitable aux frais correspondant à un tarif horaire de 60 francs. Les émissions de copies ou d'impressions sur papier peuvent être facturées à un franc par page (cf. art. 19 à 24 RELIPDA). La décision d'émolument peut faire l'objet d'un recours selon les dispositions de la LPJA.

Lorsque l'accès à un document peut porter atteinte à l'intérêt prépondérant privé d'un tiers, au sens de l'art. 15 LIPDA, celui-ci doit être consulté et peut faire part, dans un délai de dix jours dès la consultation, de son opposition par écrit. Durant ce laps de temps, le document n'est pas communiqué (art. 51 LIPDA).

Lorsque l'autorité entend limiter ou refuser l'accès aux documents requis ou refuser l'opposition d'un tiers, elle doit en informer les intéressés et leur indiquer qu'ils disposent d'un délai de dix jours pour demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du préposé.

B. Cas pratiques – exemples tirés de la pratique

La commune doit-elle accorder l'accès au bilan et/ou aux comptes d'une société dont elle est actionnaire ?

Le bilan et les comptes d'une société dans laquelle une collectivité publique a investi correspondent à la définition de document officiel. Si ces documents sont en mains de la commune, ils font l'objet d'un droit d'accès. Ils sont donc, a priori, publics, sous réserve des dispositions concernant les données personnelles (art. 13 LIPDA) et les exceptions au droit d'accès (art. 15 LIPDA). On peut, par exemple, imaginer que le bilan et les comptes puissent révéler des secrets d'affaires ou de fabrication, mais il ne faut admettre cette exception qu'à des conditions restrictives. Il ne suffit pas d'estimer que des secrets d'affaires ou de fabrication figurent dans les documents. L'autorité devra prendre contact avec la société afin que celle-ci lui explique quelles données sont des secrets d'affaires ou de fabrication. Elle devra, ensuite analyser et prendre position de manière indépendante sur l'existence d'un intérêt de la société justifiant le maintien du secret. L'autorité tranchera en gardant en tête que le principe est celui de la transparence et que le fardeau de la preuve est à sa charge. Si elle estime qu'une exception au droit d'accès trouve application, c'est à elle de le prouver.

La commune devra donc, a priori, accorder l'accès, si elle est en possession des documents. Un droit d'accès pourrait être demandé directement à la société si la collectivité détient une participation majoritaire ou exerce une influence prépondérante (art. 3 al. 1 ch. 3 LIPDA).

Un projet de budget ou de compte émanant d'une municipalité et transmis au conseil général doit-il être considéré comme un « document officiel » au sens de la LIPDA ?

Pour être considéré comme « officiel », le document doit avoir atteint son stade définitif d'élaboration. Pour déterminer si c'est le cas, il ne faut pas s'arrêter au titre donné au document. Ainsi, même un document estampillé « projet » peut être considéré comme un document officiel. Un document a atteint son stade définitif d'élaboration lorsque l'autorité dont il émane l'a signé ou lorsque son auteur l'a définitivement remis à son destinataire (art. 13 al. 1 RELIPDA). Dans le cas d'un projet de budget ou de compte (qui sont des informations détenues par une autorité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique) qui a été transmis au conseil général, il faut considérer que le document a atteint son stade définitif d'élaboration. Il s'agit donc d'un document officiel au sens de la LIPDA.

La commune doit-elle accorder l'accès aux procès-verbaux des séances du conseil municipal ?

Les autres séances que celles prévues à l'art. 6 LIPDA ne sont pas publiques (art. 7 al. 1 LIPDA), à moins que, en raison d'un intérêt prépondérant public ou privé, les autorités compétentes aient décidé de l'ouverture de ces séances au public ou aux médias (art. 7 al. 2 LIPDA). En outre, les procès-verbaux des séances du Conseil d'État et des exécutifs municipaux et bourgeoisiaux ne sont pas accessibles (art. 15 al. 5 LIPDA). La commune n'a donc pas à accorder l'accès aux procès-verbaux des séances du conseil municipal.

La commune doit-elle accorder l'accès à un contrat de location et de maintenance de voitures électriques signé entre elle et une société dans le but de les mettre à disposition de ses employés dans l'exercice de leur fonction ?

La commune doit accorder l'accès aux documents officiels (art. 12 al. 1 LIPDA). Sont des documents officiels les informations détenues par l'autorité relatives à l'accomplissement d'une tâche publique qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration et qui ne sont pas uniquement destinées à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation (art. 3 al. 2 LIPDA). Un contrat de location et de maintenance est un document ayant atteint son stade définitif d'élaboration. Il est en mains de l'autorité puisqu'elle est partie au contrat. Il faut déterminer, d'après la teneur du contrat, s'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique. Comme il s'agit d'un contrat concernant la location et la maintenance de voitures électriques que la commune va mettre à la disposition de ses employés dans l'exercice de leur fonction, il y a lieu de considérer qu'il est relatif à l'accomplissement d'une tâche publique (les voitures sont utilisées par les employés de la commune dans leur travail). Le contrat est donc un document officiel au sens de la LIPDA et l'accès doit être accordé, sous réserve d'un intérêt prépondérant privé de la société (art. 15 al. 3 LIPDA) auquel cas celle-ci doit pouvoir se prononcer (art. 15 RELIPDA) et la commune devra procéder à une pesée des intérêts. Par ailleurs, les données personnelles doivent être séparées des autres informations ou rendues anonymes (art. 13 al. 1 LIPDA).

La commune doit-elle accorder l'accès à un avis de droit qu'elle a commandé dans le cadre d'un dossier qu'elle est en train de traiter (en partant du principe qu'elle l'a reçu) ? Quid si une procédure, civile ou pénale, est ouverte dans le cadre de ce dossier ?

Dans le cas d'espèce, l'autorité détient les informations qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration (puisque l'avis de droit commandé par la commune lui a été livré). Il s'agit de toute évidence d'informations relatives à l'accomplissement d'une tâche publique puisque la commune a commandé l'avis de droit dans le cadre d'un dossier qu'elle traite. Le document n'est pas uniquement destiné à l'usage personnel puisqu'il a été commandé dans le but de traiter un dossier. Il s'agit donc d'un document officiel au sens de la LIPDA dont l'accès doit être accordé.

L'ouverture d'une procédure, civile ou pénale, ne soustrait pas d'office l'avis de droit à une requête d'accès. Il faut que le document ait été spécifiquement déposé en procédure sur demande de l'autorité et fasse partie intégrante du dossier constitué devant l'autorité judiciaire (art. 12 al. 2 LIPDA). S'il s'agit d'un document qui gravite autour de la procédure mais qui n'est pas concerné à proprement parler par la procédure, il n'échappe pas à la LIPDA et au droit d'accès. Au demeurant, si le document échappe à la LIPDA en raison de la procédure, il redevient public dès que la procédure est close.

Dans le cadre d'une médiation, la commune peut-elle refuser de donner accès au document litigieux au préposé ?

L'autorité cantonale de surveillance (y compris le préposé) est indépendante dans l'exercice de ses attributions. Dans le cadre d'une médiation, le préposé peut exiger la production de pièces, demander des renseignements et se faire présenter des traitements. Les organes concernés sont tenus de collaborer à l'établissement des faits et le secret de fonction ne peut pas lui être opposé (art. 40 al. 2 LIPDA). Le préposé est lui-même soumis au secret de fonction.

La commune ne peut donc pas refuser de donner accès au document litigieux au préposé dans le cadre d'une médiation.

Existe-t-il un droit d'accès à un dossier de permis de construire versé aux archives ?

Dans le cadre de dossiers versés aux archives, ceux qui, en vertu de la LIPDA, étaient déjà accessibles au public avant d'être versés aux archives le sont toujours aux conditions des art. 12 à 16 LIPDA (droit d'accès aux documents officiels). Les autres documents sont accessibles au public 30 ans après leur création, à moins qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 43 al. 1 LIPDA). Il faut donc examiner si le dossier de permis de construire était accessible avant d'être versé aux archives, donc déterminer s'il s'agit d'un document officiel.

Durant la procédure d'autorisation de construire, ce sont les règles spéciales de la LC et de l'OC qui s'appliquent. Une fois la procédure close, le dossier de permis de construire doit être considéré comme un document officiel. Toutefois, comme il contient des données personnelles, celles-ci doivent être séparées des autres informations ou rendues anonymes, sauf si la personne concernée a elle-même rendu ces données publiques (art. 13 al. 1 LIPDA). Si l'autorité ne peut pas satisfaire à ces exigences sans devoir fournir un travail manifestement disproportionné (art. 16 RELIPDA) ou techniquement impossible, l'accès au document est régi par les art. 22 à 26 LIPDA. La personne concernée doit alors être contactée et pouvoir se prononcer sur l'accès au document. L'autorité devra ensuite effectuer une pesée des intérêts entre le droit à toute personne d'accéder aux documents officiels et les droits de la personne dont les données seraient révélées.

Un citoyen est-il habilité à écouter l'enregistrement d'une séance du conseil général de la commune ?
quid d'une personne qui est en résidence secondaire dans la commune ?

Les séances des législatifs municipaux et bourgeoisiaux sont publiques (art. 6 al. 1 let. b LIPDA). Un citoyen est donc habilité à écouter l'enregistrement d'une séance du conseil général de la commune. Il en va de même pour la personne qui est en résidence secondaire dans la commune, le principe de transparence étant garanti à l'égard de toute personne physique ou morale, indépendamment de son domicile (ou siège), de son âge ou de sa nationalité.

Une convention passée entre la commune et un club de football portant sur la gestion de la buvette du club est-elle accessible ?

Une convention passée entre la commune et un club de football portant sur la gestion de la buvette du club est un document officiel. Dans la mesure où l'accès au document pourrait porter atteinte à l'intérêt privé du club (art. 15 al. 3 LIPDA), il doit être consulté par écrit et doit pouvoir s'opposer par écrit à la communication du document (art. 15 RELIPDA). En cas de refus, la commune devra procéder à une pesée des intérêts. Si elle prévoit d'accorder l'accès, elle devra informer le club qu'il dispose d'un délai de 10 jours pour demander l'ouverture d'une procédure de médiation. Elle devra faire de même auprès du requérant si elle prévoit de refuser l'accès. Les éventuelles données personnelles devront être séparées des autres informations ou rendues anonymes (art. 13 al. 1 LIPDA).

Un contrat passé entre la commune et un tiers portant sur la délégation de tâches communales est-il accessible ?

Il s'agit d'informations détenues par une autorité et portant sur l'accomplissement d'une tâche publique, qui ont atteint leur stade définitif d'élaboration et qui ne sont pas destinées à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation. Il s'agit donc d'un document officiel dont l'accès doit être accordé. Est réservé le potentiel intérêt prépondérant privé du tiers (art. 15 al. 3 LIPDA). Celui-ci devra alors être consulté (art. 15 RELIPDA).

Des mesures de vent collectées par une personne privée dans le cadre d'un projet d'éoliennes et dont les résultats ont été transmis à la commune sont-ils soumis au droit d'accès ?

Il s'agit d'informations relatives à l'accomplissement d'une tâche publiques (projet d'éolienne) détenues par une autorité. Il importe peu que la commune ait reçu ces informations en tant que destinataire principal ou seulement en copie. Du moment qu'elles sont en mains de la commune et qu'elles concernent une tâche publique, ces informations doivent être qualifiées de documents officiels qui sont soumises au droit d'accès. Comme il s'agit de documents relatifs à l'environnement, toute éventuelle exception au droit d'accès (art. 15 LIPDA) devra être interprétée de manière restrictive, conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus.

L'accès au registre de l'impôt est-il réglementé par la LIPDA ?

Selon l'art. 12 al. 3 LIPDA, sont réservées les dispositions spéciales qui déclarent secrètes certaines informations ou qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la présente loi. Dans le cas des registres d'impôt, c'est la LF qui en règlement l'accès et non la LIPDA.

Lorsqu'un document auquel l'accès a été demandé concerne plusieurs organes publics, qui est compétent pour traiter la demande ?

La demande d'accès doit être adressée à l'autorité qui a émis le document officiel ou, si elle n'est pas soumise à la LIPDA, à l'autorité qui est la destinataire principale (art. 49 al. 1 et 2 LIPDA). L'autorité saisie par erreur doit transmettre sans délai la demande à l'autorité compétente (art. 49 al. 1 in fine LIPDA).

La prise de position d'un organe public a-t-elle valeur de document officiel ?

Oui, car un document officiel peut prendre n'importe quelle forme, notamment une prise de position (art. 3 al. 2 LIPDA).

Les documents émanant d'autorités, d'organes ou de personnes qui ne sont que partiellement soumis à la LIPDA sont-ils accessibles s'ils sont en possession de la commune ?

Tout document répondant à la définition de l'art. 3 al. 2 LIPDA est ouvert au droit d'accès. Cette règle s'applique également aux documents émanant de tiers et transmis à une autorité.

Le droit d'accès prévu par la loi cantonale s'applique-t-il aussi aux documents établis par l'administration fédérale ?

C'est en principe la LTrans qui s'applique aux documents établis par l'administration fédérale. Toutefois, si une autorité cantonale est destinataire de ces documents, la loi cantonale sera applicable face à cette autorité.

Peut-on toujours considérer les notes manuscrites comme un document destiné à l'usage personnel et, de ce fait, non assimilable à un document officiel ?

Non, selon les circonstances, des notes manuscrites peuvent être considérées comme un document officiel. Un document est destiné à l'usage personnel lorsqu'il concerne l'accomplissement d'une tâche publique mais est utilisé exclusivement par son auteur ou par un cercle restreint de personnes comme moyen auxiliaire (art. 13 al. 2 RELIPDA). Si les notes manuscrites sont aussi utilisées par d'autres personnes et qu'elles servent même à la rédaction d'un document officiel, il faut également les considérer comme un document officiel.

Les données enregistrées dans des bases de données sont-elles accessibles au public selon la LIPDA ?

S'il s'agit d'informations relatives à l'accomplissement d'une tâche publique oui car le support de l'information n'est pas pertinent pour déterminer s'il s'agit d'un document officiel ou non. En revanche, les informations qui font l'objet d'une commercialisation ne sont pas considérées comme un document officiel (art. 3 al. 2 LIPDA).

Les courriers électroniques sont-ils aussi soumis au droit d'accès selon la LIPDA ?

Dès lors qu'ils répondent à la définition de document officiel (art. 3 al. 2 LIPDA), ils sont soumis au droit d'accès.

Est-il possible de refuser l'accès à des documents administratifs uniquement destinés à l'usage interne ?

Si les documents sont uniquement destinés à l'usage personnel au sens de l'art. 13 al. 2 RELIPDA, ils ne sont pas soumis au droit d'accès. En revanche, le simple fait que des documents soit uniquement destinés à l'usage interne ne les soustrait pas de la LIPDA. Dès lors qu'ils répondent à la définition de l'art. 3 al. 2 LIPDA ils doivent être considérés comme des documents officiels et soumis au droit d'accès.

C. Schémas – aide-mémoire

Base légale	Procédure	Explications
1. Dépôt de la demande		
art. 12 LIPDA	Requérant	Toute personne physique ou morale, indépendamment de son domicile, nationalité, âge
art. 49 LIPDA	↓	Bonne autorité? Transmission d'office à l'autorité compétente <i>archives et délai de protection</i>
art. 49 al. 3 LIPDA + 17 RELIPDA	Destinataire	
art. 48 LIPDA	↓	Aucune exigence de forme ni de motivation. Doit contenir les informations suffisantes pour identifier l'objet de la demande
art. 15 al. 4 LIPDA + 16 RELIPDA	Forme	Possibilité de refuser d'accéder à la requête. Indication de la voie de médiation (52 LIPDA)
art. 55 LIPDA + 19-24 RELIPDA	Travail manifestement disproportionné / demandes abusives	Possibilité de demander des émoluments. En informer immédiatement le requérant
art. 50 LIPDA	Emoluments	Dans les dix jours sauf circonstances particulières
	↓	
	Traitement de la demande	

Base légale	Procédure	Explications
2. Document officiel		
<p>art. 3 al. 2 et 12 LIPDA + 13 al. 1 et 2 RELIPDA</p>	<p>Document officiel</p>	<p>Toute information émanant ou détenue par l'autorité qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique, qui a atteint son stade d'élaboration définitif et qui n'est pas destinée à un usage personnel</p>
<p>art. 12 al. 2 LIPDA</p>	<p>Documents ayant trait à des procédures</p>	<p>La procédure a trait directement au document et celui-ci a été expressément ordonné dans ce cadre</p>
<p>art. 12 al. 3 LIPDA</p>	<p>Lois spéciales</p>	<p>Lois spéciales prévoient le secret ou accès à d'autres conditions</p>
<p>art. 13 al. 1 et 2 LIPDA</p> <p>art. 51 LIPDA + 15 RELIPDA</p>	<p>Données personnelles</p>	<p>Données séparées ou rendues anonymes (sauf si la personne concernée les a rendues publiques). Si impossible, application des art. 22 à 26 LIPDA pour l'accès au document</p>
<p>art. 15 LIPDA</p> <p>art. 51 LIPDA + 15 RELIPDA</p>	<p>Exceptions</p>	<p>Intérêt prépondérant public ou privé</p>

Pool

Echappe à la LIPDA le temps de la procédure

Echappe à la LIPDA

Consultation des tiers

Consultation des tiers

Base légale	Procédure	Explications
<div style="background-color: #d9ead3; padding: 5px; border: 1px solid black; display: inline-block;">3. Transmission</div>		
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Pool</p> <div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #fff2cc;">art. 14 al. 1 et 2 LIPDA</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #fff2cc;">art. 14 RELIPDA</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #fff2cc;">art. 16 LIPDA</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 5px; background-color: #fff2cc;">art. 52 LIPDA</div> </div>	<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center; gap: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">Contenu</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">Documents publiés</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">Accès limité</div> <div style="text-align: center;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">Refus d'accéder à la requête</div> </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3; margin-bottom: 10px;"> Consultation sur place / confection de copies / envoi de copies / renseignement oraux si la personne s'en satisfait </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3; margin-bottom: 10px;"> Simple indication si les documents sont accessibles sur internet ou font l'objet d'une publication officielle </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3; margin-bottom: 10px;"> Accès limité à certaines parties du document ou durant un certain temps </div> <div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; background-color: #d9ead3;"> Si l'autorité entend refuser ou limiter l'accès ou rejeter l'opposition d'un tiers, elle doit en informer les personnes concernées avec l'indication qu'elles peuvent demander l'ouverture d'une procédure de médiation dans les dix jours </div>

Bibliographie

Bertil Cottier, Le droit d'accès aux documents officiels, in CEDIDAC, n° 108/vol. 74, Berne 2021.

Joséphine Boillat/Stéphane Werly, Le principe de la transparence dans les cantons romands, in Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique, Annuaire 2019/20, Berne 2020.

Joséphine Boillat/Stéphane Werly, Transparence passive – aspects pratiques, in CEDIDAC n° 108/vol. 74, Berne 2021.

Philippe Meier, Protection des données – Fondements, principes généraux et droit privé, Berne 2011.

Sébastien Fanti, La notion de document officiel en droit fédéral, ainsi qu'en droit valaisan, in RVJ 2016, pp. 393-440.

Documents officiels

Conseil fédéral, Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration du 12 février 2003, FF 2003 pp. 1807 ss.

Conseil d'État du canton du Valais, Message accompagnant le projet de loi sur l'information du public, la protection des données et l'archivage (LIPDA) du 20 février 2008 (cité : Message du Conseil d'État).

Adresses utiles

Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence
Me Sébastien Fanti
Rue Pré-Fleuri 8B
1950 Sion
Tél. 027 322 94 49
sebastien.fanti@admin.vs.ch
<https://www.prepose.ch>

Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Feldeggweg 1
3003 Berne
Tél. 031 322 43 95
<http://www.edoeb.admin.ch> <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/handel-und-wirtschaft/uebermittlung-into-ausland.html> (liste des pays répondant aux critères pour une communication de données à l'étranger)

Archives
Archives de l'État du Valais
Rue de Lausanne 45
1950 Sion
Tél. 027 606 46 00
sc-ac-communes@admin.vs.ch

Association suisse des commissaires à la protection des données (Privatim)
<https://www.privatim.ch/fr/>