

NE_GERICHTE CDP.2014.23 vom 28. Januar 2016

NE Tribunal cantonal, 2016-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2014.23

FR: NE_GERICHTE CDP.2014.23 du 28 janvier 2016

IT: NE_GERICHTE CDP.2014.23 del 28 gennaio 2016

Erwägungen

E. 1

CPDT-JUNE).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Statue sans frais ni dépens.

Neuchâtel, le 28 janvier 2016

E. 2

En vertu de l'article 18 Cst. neuchâteloise, toute personne a le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle ce droit à l'information. Donnant suite à ce mandat, le législateur neuchâtelois a tout d'abord adopté, le 28 juin 2006, la LTAE, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007, remplacée par la suite par la CPDT-JUNE du 9 mai 2012, à laquelle le canton de Neuchâtel a adhéré par décret du 4 septembre 2012 avec effet au 1^{er} janvier 2013. Si l'article 84 CPDT-JUNE mentionne que les affaires pendantes devant les autorités jurassiennes et neuchâteloises en matière de protection des données ou de transparence sont transmises pour traitement aux organes prévus par la convention dès l'entrée en vigueur de celle-ci, aucune disposition transitoire n'a été prise pour le droit de fond. Quoi qu'il en soit, les articles 69 à 73 et 80 CPDT-JUNE, applicables en l'espèce, sont identiques aux articles 20 à 25 et 35 LTAE. Sous réserve des dispositions spéciales d'autres lois qui déclarent secrètes certaines informations ou qui les déclarent accessibles à des conditions dérogeant à la CPDT-JUNE, toute personne a le droit d'accéder aux documents officiels dans la mesure prévue par celle-ci (art. 69 al. 1 et 4 CPDT-JUNE). Sont considérés comme documents officiels toutes les informations détenues par une entité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique et ce, quel qu'en soit le support (art. 70 al. 1 CPDT-JUNE). Sont notamment des documents officiels les rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis et décisions (al. 2). Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, qui sont destinés à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation, ainsi que les documents d'aide à la décision, telles des notes internes (al. 3). Sous réserve de dispositions légales contraires, l'accès aux documents officiels comprend la consultation sur place et cas échéant l'obtention de copies (art. 71 al. 1 CPDT-JUNE). L'autorité peut aussi donner oralement des renseignements sur le contenu d'un document officiel si le requérant s'en satisfait (al. 2). L'usage des copies de documents officiels obtenus est soumis à la législation fédérale relative à la propriété intellectuelle (al. 3). L'accès à un document officiel est refusé lorsqu'un intérêt prépondérant public ou privé

l'exige (art. 72 al. 1 CPDT-JUNE). Un intérêt public prépondérant est notamment reconnu lorsque l'accès au document peut : mettre en danger la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique (art. 72 al. 2 let. a CPDT-JUNE), compromettre la politique extérieure de l'autorité (let. b), entraver l'exécution de mesures concrètes d'une entité (let. c), affaiblir la position de négociation d'une entité (let. d) et influencer le processus décisionnel d'une entité (let. e). Un intérêt privé prépondérant est notamment reconnu lorsque : le document officiel contient des données personnelles et que sa communication n'est pas autorisée par les règles applicables en matière de protection des données, à moins que la communication ne soit justifiée par un intérêt public prépondérant (art. 72 al. 3 let. a CPDT-JUNE), l'accès révèle des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires (let. b), l'accès révèle des informations fournies librement par un tiers à une entité qui a garanti le secret (let. c). Lorsque l'accès à un document officiel doit être refusé, restreint ou différé, il peut néanmoins être accordé en étant assorti de charges qui sauvegardent les intérêts protégés au sens de l'article 72 (art. 73 al. 2 CPDT-JUNE). A titre d'exemple de mesures concrètes d'une autorité, qui pourraient être entravées par l'accès à un document officiel au sens de l'article 72 al. 2 let. c CPDT-JUNE, on trouve les inspections de salubrité publique, les contrôles liés à la lutte contre le travail au noir ou encore les contrôles policiers prévus à un moment précis et dont l'impact ou le bon déroulement risquent d'être compromis si on en divulgue le contenu ou les modalités. Il ne suffit pas que la divulgation puisse entraîner des complications pour l'autorité (Rapport du Conseil d'Etat à l'appui du projet de LTAE du 10.05.2006; 06.024 in BGC 2006-2007 tome 1, p. 431 ss). Au niveau fédéral, le droit d'accès à un document officiel peut être limité, différé ou refusé lorsqu'il entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs (art 7 al. 1 let. b de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration, du 17.12.2004 [LTrans], entrée en vigueur le 01.07.2006). Cette exception garantit que des informations peuvent être gardées secrètes lorsqu'elles servent à la préparation de mesures concrètes d'une autorité, telles que des mesures de surveillance, des inspections des autorités fiscales ou certaines campagnes d'informations, notamment dans le domaine de la prévention du tabac. Cette exception peut donc être invoquée lorsque, avec une grande probabilité, une mesure n'atteindrait plus ou pas entièrement son but si certaines informations qui préparent ces mesures étaient rendues accessibles (Message à l'appui d'un projet de LTrans, FF 2003, p.1850).

E. 3

Le recourant ne conteste pas, à juste titre, la qualité de document officiel à la convention de départ, sous l'angle de la jurisprudence actuelle, mais estime qu'il y a lieu de prendre en compte le contexte et l'environnement légal dans lesquels elle a été rédigée. La pratique du Conseil d'Etat de l'époque consistait à considérer que de tels documents sortaient du champ d'application de la LTAE. Il estime que, dès lors, la nouvelle jurisprudence (notamment arrêt du TAF du 17.02.2011 [A-3609/2010]) ne peut être appliquée de manière rétroactive à des faits antérieurs. En matière de revirement de jurisprudence, le Tribunal fédéral (ATF 122 I 57 cons. 3 c/aa, p. 59) a posé le principe que la nouvelle jurisprudence doit s'appliquer immédiatement et aux affaires pendantes au moment où elle est adoptée. Il estime cependant que le droit à la protection de la bonne foi doit être pris en considération à certaines conditions, l'exigence d'un avertissement préalable étant nécessaire dans certains cas (par exemple lors de la péremption d'un droit). Ce principe vise l'hypothèse où c'est la même autorité qui modifie sa jurisprudence. Dès lors, l'invocation par le Conseil d'Etat de sa propre pratique ne lui est d'aucun secours. C'est avec raison que la commission intimée

s'est distancée de cette pratique, ce d'autant plus qu'il résulte tant de la LTAE (art. 35) que de la CPDT-JUNE (art. 80) que tous les documents officiels archivés qui auraient été accessibles au sens de la LTAE, respectivement de la CPDT-JUNE, avant leur archivage, le seront également après si les conditions sont réalisées. Le Conseil d'Etat lui-même a commenté cette disposition dans son message au Grand Conseil (BGC précité, p. 449). Si l'on ne saurait contester qu'un écrit n'aura pas la même teneur selon que l'auteur sait que seul son destinataire en prendra connaissance ou que des tiers, voire le public, seront en mesure d'y avoir accès, il n'en demeure pas moins que la convention de départ en cause ici se réfère explicitement à la législation en vigueur lorsqu'elle mentionne : "l'Etat de Neuchâtel, M. le Conseiller d'Etat Frédéric Hainard et M. X. s'engagent à ne divulguer sous aucun prétexte le contenu de la présente convention, sous réserve de l'application de dispositions légales contraires". Or, tant le Conseil d'Etat que X., représenté par un mandataire professionnel, connaissaient l'existence de la LTAE et devaient compter avec le fait qu'un tel document devait, voire tout au moins pouvait, se rattacher à l'accomplissement d'une tâche publique. Le Conseil d'Etat fait valoir qu'un intérêt public prépondérant fait obstacle à la communication du document étant donné que l'accès à ce dernier est de nature à affaiblir sa marge de manœuvre dans d'autres cas futurs similaires. Or, l'exception prévue par l'article 72 al. 2 let. d, consistant à reconnaître un intérêt public prépondérant lorsque l'accès aux documents CPDT-JUNE peut affaiblir la position de négociation d'une autorité, a pour but, lorsque des négociations sont en cours, d'éviter qu'une tierce personne puisse accéder aux documents sur lesquels l'autorité saisie se fonde pour établir sa stratégie, faute de quoi elle pourrait se trouver particulièrement fragilisée vis-à-vis de l'autre partie (BGC 2006-2007-tome 1, p. 445). C'est dès lors bien les négociations en cours qui sont visées par le législateur et non les documents finaux résultant desdites négociations. Il n'est par ailleurs nullement certain que la connaissance par les employés de l'Etat de montants convenus par le passé entrave le Conseil d'Etat lors de négociations futures, voire le mette sous pression. Le recourant ne peut pas non plus se prévaloir de l'article 72 al. 2 let. e CPDT-JUNE qui réserve un intérêt public prépondérant lorsque l'accès au document peut influencer le processus décisionnel de l'entité. Par cette clause, le législateur a voulu permettre à l'autorité saisie de se ménager du temps pour décider en toute sérénité et ne pas se laisser mettre sous pression par une demande d'accès déposée en temps inopportun (BGC précité, p. 445). En l'occurrence, le Conseil d'Etat a pu décider en toute sérénité sans se laisser mettre sous pression. La transparence vise à favoriser la confiance des administrés dans les autorités et de leur permettre de se forger plus facilement une opinion fondée et de mieux exercer leurs droits et devoirs de citoyens. Ces considérations valent également pour les fonctionnaires qui pourront être amenés à négocier des conventions de départ. Elles permettront d'avoir des repères concrets sans forcément que les sommes octroyées par le passé constituent un minimum à obtenir comme le prétend le Conseil d'Etat. Comme l'a relevé avec raison l'autorité intimée, le Conseil d'Etat lui-même a perçu les avantages d'une telle transparence puisqu'il a proposé, lors de la séance de conciliation, de transmettre des statistiques portant sur le nombre de conventions, les années concernées, le nombre d'années de service de la personne en cause et le montant total octroyé. Dès lors, le renversement du principe du secret des activités de l'Etat et son remplacement par le principe de la transparence, voulus par le législateur, commandent de considérer ici que le document doit être transmis et qu'il n'existe aucune exception au sens de l'article 72 al. 2 CPDT-JUNE.

E. 4

a) Le préposé conteste la recevabilité de l'argumentation du Conseil d'Etat relative à l'absence d'intérêt privé prépondérant. Le Conseil d'Etat est ici habilité à recourir dans l'intérêt de la loi et n'a donc pas à démontrer l'existence d'un intérêt propre, spécial et digne de protection (art. 43 al. 3 CPDT-JUNE). Il faut toutefois que l'intérêt public visé par la norme attributive de cette compétence soit concrètement menacé, l'autorité ne pouvant recourir dans l'intérêt d'un tiers, en tout cas lorsque celui-ci renonce à agir lui-même, à moins toutefois qu'il ne se pose une question de principe ou que l'intérêt public soit aussi mis en cause en lui-même par la décision contestée (Moor/Poltier , Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 768 et les références citées). b) En l'espèce, le recours du Conseil d'Etat a pour but de faire prévaloir un intérêt public prépondérant, susceptible selon lui de faire obstacle à la transmission du document, ne vise pas à favoriser des intérêts purement privés et n'intervient pas dans le seul but de venir en aide à un particulier. Son recours doit dès lors être déclaré recevable. Conformément à la maxime de disposition, il est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée et son argumentation relative à l'existence d'un intérêt privé prépondérant doit être examinée par l'Autorité de céans.

E. 5

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 garantit explicitement la protection de la sphère privée. Le droit à la protection des données personnelles constitue l'un des aspects de ce droit constitutionnel (art. 13 al. 1 et 2). Cette disposition protège la sphère privée dans une acception large, qui comprend la protection des données personnelles. Sont visés l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation ainsi que, notamment, toutes les informations se rapportant à une personne qui ne sont pas accessibles au public, en particulier les informations relatives aux dossiers de procédures civiles, pénales ou administratives qui porteraient atteinte à sa considération sociale (ATF 140 I 381 cons. 4.1 et les références citées). Selon le message du Conseil fédéral, le droit à la protection des données personnelles prime par principe le droit à l'accès (FF 2003 1857). La doctrine et la jurisprudence ont toutes deux relativisé cette primauté (arrêt du TAF du 17.02.2011 [A_3609/2010] cons. 4.2 et les références citées). Il a été relevé que cette dernière n'est pas absolue dans la mesure où l'autorité dispose d'une importante marge de manœuvre, qui lui permet d'accorder le droit d'accès malgré la menace que celui-ci représente pour la sphère privée d'un tiers si elle considère que l'intérêt public à la transparence est prépondérant (FF 2003 1854). Tel est le cas notamment lorsqu'il s'agit de documents en rapport avec l'octroi d'avantages économiques importants. Dans la pesée des intérêts en jeu, l'intérêt à la protection des personnes en cause tend à l'emporter lorsqu'il est question de données sensibles ou de profil de la personnalité. Il y a lieu de prendre en compte également les conséquences que l'accès au document officiel pourrait avoir sur la personne concernée. L'autorité compétente doit admettre le droit à l'accès et aux données requises, lorsque celui-ci ne causera vraisemblablement aucune atteinte à la sphère privée de la personne en cause. Il en est de même lorsque la consultation des documents n'aura qu'une simple conséquence désagréable ou moindre sur cette personne. Lorsque l'atteinte à la sphère privée n'est qu'envisageable ou peu probable, le droit d'accès doit être accordé. En outre, les personnes occupant des positions élevées au sein de la hiérarchie administrative doivent davantage s'accommoder de la publication de leurs données personnelles que les employés exerçant des fonctions subalternes (ATAF précité cons. 4.4 et les références citées). Amené à déterminer si le Département fédéral de justice et police pouvait s'opposer à la demande d'accès d'un journaliste aux contrats de travail de l'ancien secrétaire général du DFJP et de son suppléant ainsi qu'aux décisions relatives à leur indemnisation après leur

renvoi par la nouvelle cheffe du département, le TAF a considéré qu'il s'agissait de données personnelles mais que ces dernières ne pouvaient être qualifiées de "sensibles" ou comme formant un "profil de la personnalité" étant donné qu'elles ne renfermaient en particulier aucune indication sur la qualité et la quantité des prestations fournies par les fonctionnaires mais ne mentionnaient que le montant des indemnités octroyées aux intéressés lors de leur départ, la date de la fin des rapports de travail et le moment de la libération des obligations contractuelles. Il a retenu qu'il s'agissait dès lors de données purement financières et organisationnelles qui ne requéraient aucune protection accrue. Il a également examiné quelles conséquences l'accès aux documents pourrait avoir sur les personnes concernées et a relevé que le fait que ces dernières ne s'opposent pas à la transmission des données tend à démontrer que la publication du contenu des conventions n'aurait pas de conséquences importantes sur eux. Il a toutefois ajouté que les personnes occupant de hautes fonctions dans l'administration doivent davantage s'accommoder d'une atteinte à leur sphère privée, qu'il y a un intérêt du public à connaître ces conventions étant donné que le départ des intéressés s'est inscrit dans le contexte particulier de la non-réélection de Christophe Blocher au Conseil fédéral et de l'élection d'Evelyne Widmer-Schlumpf, que le droit d'accéder aux conventions permettra au public et aux journalistes de vérifier si les dispositions légales applicables à la résiliation des rapports de service ont été respectées et que ces documents sont en rapport avec l'octroi d'avantages économiques si bien que ces circonstances particulières sont de nature à justifier un besoin d'information de la part du public.

E. 6

En l'occurrence, si la convention de départ contient des données personnelles, elles sont, à l'instar de ce qu'a relevé la jurisprudence précitée du TAF, de nature financière ou organisationnelle (date de la fin des rapports de travail, libération de l'obligation de travailler jusqu'au départ de l'intéressé, montant de l'indemnité et modalités de paiement, clause pénale et remise d'un certificat de travail). Ne sont mentionnés ni les circonstances et motifs du départ ni d'indications sur la qualité et la quantité des prestations fournies par X. Certes, ce dernier, qui n'a pas jugé utile de recourir contre la décision litigieuse, s'est opposé lors de la séance de conciliation puis dans ses observations à la Cour de droit public, à la transmission du document. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans son rapport au Grand Conseil (BGC précité, p. 446), cette restriction à la communication n'a toutefois pas une valeur absolue. En effet, si la personne ayant requis le document officiel fait valoir un intérêt public prépondérant à la communication, elle peut recevoir ce document. Quant au droit à l'oubli, vu l'écoulement du temps, il ne saurait constituer un intérêt privé prépondérant, la législation cantonale prévoyant l'accès à tout document, même archivé lors de son entrée en vigueur. Certes, l'atteinte pourrait être ressentie comme désagréable par X. et sa famille, mais il sera démontré ci-après qu'un intérêt public prépondérant impose la communication du document. Contrairement à ce que prétend le recourant, la commission intimée a procédé, au considérant 6 de sa décision, à une pesée des intérêts en présence, à savoir l'intérêt privé et l'intérêt public prépondérant. Elle s'est pour ce faire notamment basée sur les critères définis par la jurisprudence du TAF en exposant en quoi le chef du Service de l'emploi est un cadre supérieur de l'administration exposé au regard du public, soit occupe une position centrale qui justifie de permettre au public de contrôler l'activité administrative et de renforcer sa confiance. Dites considérations sont partagées par la Cour de céans. Même si le public ne connaît pas les noms des précédents chefs du Service de l'emploi, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un cadre supérieur qui doit dès lors

s'attendre à une certaine publicité. Si le départ de X. s'est inscrit dans le contexte de l'affaire Hainard, il peut d'autant plus être qualifié d'événement de nature politique, même si son importance est moindre que dans l'affaire jugée par le TAF. Le droit d'accéder à la convention permettra le cas échéant au public de vérifier comment se négocient de tels accords et sa consultation permettra de renforcer ou non la confiance du public à l'égard des autorités. De plus, ce document est en rapport avec l'octroi d'avantages économiques. Les circonstances particulières exposées ci-dessus sont de nature à justifier un besoin d'information du public. L'intérêt de la SNP SA, et de façon plus large celui du public à accéder à ces données, l'emporte ici sur le droit au respect de la vie privée. Quant aux intentions douteuses prêtées par X. à la presse et à l'utilisation que celle-ci pourrait faire du document litigieux, il y a lieu de rappeler que le droit d'accès aux documents officiels ne saurait être limité ou refusé pour des motifs liés à la personnalité du requérant, au risque sinon d'ouvrir la porte à l'arbitraire et aux inégalités de traitement. D'autre part, non seulement le droit d'accès comporte en lui-même un risque de divulgation des renseignements (arrêt du TF du 26.11.2003 [1P.601/2003]) mais surtout, et pour autant que les intérêts à protéger ne soient pas menacés par l'accès accordé, l'utilisation qu'un requérant se propose de faire d'un document ne saurait justifier une restriction de ce droit (FF 2003 1846 n. 2.2.2.1; cf. également RJN 2008, p. 368 , p. 371). Le requérant se devra de respecter, comme le mentionne le préposé à la protection des données et à la transparence dans ses observations à la Cour de céans, notamment le code de déontologie de sa profession.

E. 7

Le recours par la commission intimée à l'article 73 al. 2 CPDT-JUNE , selon lequel lorsque l'accès à un document officiel doit être refusé, restreint ou différé, il peut néanmoins être accordé en étant assorti de charges qui sauvegardent les intérêts protégés au sens de l'article 72, n'est pas contraire à son raisonnement. Il résulte en effet de cette disposition que l'accès peut être restreint lorsqu'il permet de sauvegarder des intérêts protégés par l'article 72. Selon le message du Conseil d'Etat (BGC précité, p. 446), conformément au principe de la proportionnalité, il s'agit de ne limiter la transparence que dans la mesure où cela est strictement nécessaire. Ainsi, il y a des cas où des intérêts publics ou privés prépondérants peuvent être respectés sans qu'il soit nécessaire de refuser l'accès; il suffit d'assortir ce dernier de charges. En l'occurrence, l'anonymisation du document, même s'il n'exclut pas que X. soit reconnaissable, a pour but, malgré l'existence de l'intérêt public prépondérant, de préserver au maximum l'intérêt privé de l'intéressé.

E. 8

Il est statué sans frais et dépens (art. 81 al. 1 CPDT-JUNE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.