

Direction de la justice, des affaires communales
et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne

Editeur

Guide

Echanges d'informations entre les autorités

Martin Buchli/Ueli Friederich



Berne, octobre 2012

Sommaire

	Page
A. Tour d'horizon	3
A.1 Présentation du sujet	3
A.2 Communication d'informations dans les cas urgents	6
A.3 Grands principes et notions essentielles	9
B. Bases légales applicables aux échanges d'information entre les autorités	17
B.1 La loi cantonale sur la protection des données (LCPD)	18
B.2 Articulation entre la LCPD et la législation spéciale	24
B.3 Articulation entre la LCPD et les dispositions de procédure	27
B.4 Compétences législatives des communes	30
C. Typologie des échanges d'informations entre les autorités	32
C.1 Communication d'informations sur demande, demande de renseignements	33
C.2 Communication spontanée d'informations	49
C.3 Collecte et administration centralisées de données, procédure d'appel	56
C.4 Collaboration interdisciplinaire sur des cas	62
D. Exemples-types	65
D.1 Protection de biens de police	66
Exemple-type 1 : Assistance à l'exécution pour l'expulsion d'un locataire	68
Exemple-type 2 : Procédure PLAFa (introduction et entraide administrative)	72
Exemple-type 3 : Tapage nocturne dû à un bar de rencontres	76
Exemple-type 4 : Enquête sur une situation de danger	79
Exemple-type 5 : Connaissance d'un cas de détention d'armes potentiellement illégale	82
D.2 Echanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale	85
Exemple-type 6 : Actes délictueux d'un concierge	88
Exemple-type 7 : Constatation de sévices corporels par le médecin scolaire	91
Exemple-type 8 : Service des urgences d'un hôpital	96
Exemple-type 9 : Procédure pénale contre un enseignant	99
Exemple-type 10 : Ecole victime de dommages	102
D.3 Menaces contre des autorités	106
Exemple-type 11 : Menaces contre des autorités	107
Exemple-type 12 : Communication au sujet d'intentions violentes exprimées contre des tiers	111
D.4 Protection de la jeunesse	113
Exemple-type 13 : Elève perturbateur	118
D.5 Données fiscales	126
Exemple-type 14 : Données fiscales aux fins de mise sous scellés	127
Exemple-type 15 : Etablissement de faits par la police des constructions	129
Exemple-type 16 : Connaissance de l'état d'abandon d'une personne	130
D.6 Enquêtes de moralité par les autorités administratives	132
Exemple-type 17 : Enquête de moralité par l'autorité de naturalisation	135

E.	Recommandations	143
E.1	Mise à profit de la liberté d'appréciation	144
E.2	Clarification des compétences et des procédures	149
E.3	Sensibilisation des détenteurs d'informations	152
F.	Tables	154
F.1	Sommaire	154
F.2	Liste des abréviations et des actes législatifs	158
F.3	Outils et documents de référence	162
F.4	Index de mots-clés	165

A.1 Présentation du sujet

Le présent ouvrage a été élaboré sur mandat de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne (JCE), en collaboration avec le canton et les associations communales. L'idée de ce guide a germé en voyant que les autorités – par exemple la police agissant dans le cadre de l'aide à l'exécution – se retrouvaient régulièrement dans des situations où elles ne disposaient pas de toutes les informations nécessaires pour accomplir leurs tâches alors que d'autres services possédaient les informations qui leur manquaient. Ces situations ont suscité des interrogations dans les services concernés et même dans l'opinion publique : des barrières légales s'opposent-elles à des échanges d'informations souhaitables ? Les autorités sont-elles suffisamment sensibilisées à l'importance des informations qu'elles possèdent pour d'autres services ? Comment et dans quel cadre les échanges d'informations peuvent-ils avoir lieu entre les autorités et comment peut-on améliorer ces échanges ?

Le présent guide explique de manière aussi compréhensible que possible quand et comment les autorités cantonales et communales peuvent ou doivent échanger des informations entre elles. Il faut cependant se garder d'attendre trop de cet ouvrage : les tâches publiques sont devenues tellement complexes et les informations que possèdent les services étatiques tellement nombreuses qu'il est tout bonnement impossible de déterminer l'importance que chaque information peut avoir pour l'accomplissement de toutes les tâches étatiques. Ne serait-ce que pour cette raison, l'échange d'informations parfait est un idéal inatteignable. En outre, l'abolition des restrictions qui pèsent sur les échanges d'informations entre autorités saperait le droit à l'autodétermination en matière d'information, qui est une liberté fondamentale. Le but du présent guide est avant tout de donner aux collaboratrices et aux collaborateurs des services cantonaux et communaux une plus grande sécurité dans leurs échanges d'informations.

Un guide des échanges d'informations entre les autorités doit nécessairement présenter de manière assez détaillée les dispositions pertinentes de la législation sur la protection des données et les limites qui en découlent pour la transmission des informations. Il met toutefois l'accent sur les possibilités qui s'offrent aux autorités de mettre les informations qu'elles possèdent à la disposition d'autres autorités. Le but est d'encourager les échanges d'informations judicieux, pas d'avoir un effet dissuasif !

Le guide se compose de cinq parties :

- La partie A (« Tour d'horizon ») montre comment la *communication d'informations dans les cas urgents* peut et doit avoir lieu. Cette partie du guide

balaie les différents thèmes qui seront approfondis par la suite. Elle est située au début de l'ouvrage afin que la lectrice ou le lecteur pressé se trouvant dans une situation d'urgence n'ait pas à se plonger dans les chapitres plus détaillés et les explications juridiques approfondies figurant dans la suite du guide. C'est également dans la partie A que sont expliqués *les grands principes et les notions essentielles* intéressant les échanges d'informations entre les autorités. Il s'agit d'une présentation synthétique des aspects les plus importants. Là encore, les thèmes et les questions abordés sont traités en détail dans la suite de l'ouvrage.

- La partie B est consacrée aux bases légales applicables aux échanges d'informations entre les autorités et donc avant tout à la loi cantonale sur la protection des données (LCPD). Elle indique dans quels cas la LCPD s'applique aux échanges d'informations entre les autorités et quelles sont les règles fondamentales à respecter. Elle explique l'articulation entre la LCPD et les législations spéciales ainsi que les dispositions de procédure. Enfin, la partie B montre sur quels points les communes ont le droit d'édicter leur propre réglementation sur la communication d'informations.
- La partie C propose une vue d'ensemble des circonstances dans lesquelles des informations peuvent circuler d'une autorité à une autre dans la pratique. L'approche est typologique : 1. communication d'informations sur demande ou en réponse à une demande de renseignements ; 2. communication spontanée d'informations ; 3. collecte et administration centralisées de données et procédure d'appel ; 4. collaboration interdisciplinaire sur des cas concrets. Le guide expose les opportunités et les risques effectifs que recèle chaque situation ainsi que les conditions-cadre applicables à la communication d'informations dans ces circonstances. Les quatre types d'échanges décrits couvrent – en tout cas théoriquement – l'ensemble des cas d'échanges d'informations entre les autorités. On peut dire que la partie C constitue le cœur de l'ouvrage. Des exemples sont proposés pour illustrer cette typologie plutôt abstraite, surtout pour les lectrices et les lecteurs qui s'occupent assez sporadiquement de questions en lien avec la protection des données.
- La partie D passe en revue des cas concrets d'échange d'informations entre les autorités. Elle propose à cet effet une sélection d'exemples-types avec leurs solutions, auxquels les autorités peuvent se référer lorsqu'elles ont des cas analogues à traiter dans leur travail quotidien. Les exemples-types sont classés par domaines : 1. protection des biens de police ; 2. échanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale ; 3. menaces contre des autorités ; 4. protection de la jeunesse ; 5. données fiscales ; 6. enquêtes de moralité par les autorités administratives. Chaque étude de cas est précédée d'un rappel des bases légales applicables figurant dans la législation spéciale, c'est-à-dire des normes qui ont été édictées pour s'appliquer dans le domaine concerné concrètement et qui, par conséquent, priment ou complètent les dispositions générales de la

loi sur la protection des données. Des précisions sur le sens des textes de loi émaillent le commentaire. Cette partie permet ainsi d'avoir rapidement une vision d'ensemble du droit applicable.

- La partie E contient trois recommandations pour améliorer les échanges d'informations entre les autorités dans le cadre du droit en vigueur : 1. mise à profit de la liberté d'appréciation laissée par les textes de loi ; 2. clarification des compétences et des procédures ; 3. sensibilisation des détenteurs d'informations.

Pour des raisons de lisibilité, nous renonçons à citer les textes de loi en indiquant leur numéro dans le Recueil systématique du droit fédéral ou dans le Recueil systématique des lois bernoises, comme cela se pratique habituellement dans les ouvrages juridiques. Ces références figurent dans la liste des abréviations et des actes législatifs figurant en fin de document. De même, on pourra se référer utilement à la liste des mots-clés, également en fin de document, pour retrouver des informations dans le corps de l'ouvrage. Une liste d'outils et de documents de référence, enfin, réunit des rapports d'experts permettant d'approfondir certains sujets, des rapports explicatifs concernant des projets de loi et d'autres référentiels sur le thème abordé.

Le présent guide ne saurait répondre à toutes les questions qui se poseront dans la pratique en ce qui concerne les échanges d'informations entre les autorités. Si vous avez besoin d'assistance dans un cas concret, adressez-vous à l'organe de contact prévu par l'article 15, alinéa 1 de l'ordonnance cantonale sur la protection des données (OPD), selon lequel la Chancellerie d'Etat et chaque Direction désignent au minimum un organe de contact pour la protection des données. Celui-ci a notamment les tâches suivantes : conseiller les unités administratives en matière de protection des données ; transmettre les questions auxquelles il n'est pas en mesure de répondre à l'autorité cantonale de surveillance de la protection des données ; promouvoir l'information et la formation des collaborateurs ; concourir à l'application des prescriptions relatives à la protection des données. Aux termes de l'article 15, alinéa 3 OPD, les collectivités de droit communal sont conseillées sur les questions de protection des données d'ordre général par l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la JCE. Sur les questions de protection des données dans des domaines spécifiques, les communes sont conseillées par les services juridiques compétents des Directions et de la Chancellerie d'Etat ou par les juristes des offices. L'autorité cantonale de surveillance de la protection des données demeure l'interlocutrice des services de surveillance de la protection des données des collectivités de droit communal.

A.2 Communication d'informations dans les cas urgents

Dans le flux normal des échanges d'informations entre autorités, on dispose généralement du temps nécessaire pour procéder à des clarifications juridiques sur la communication d'informations. Il arrive parfois qu'il soit utile ou indispensable d'agir vite, ce qui ne laisse pas le temps de procéder à ces clarifications. On pense par exemple aux situations suivantes :

➤ Vous êtes *menacé* ou les *récriminations* d'une personne en contact avec vous pour des raisons officielles laissent à penser que la situation pourrait s'envenimer (« mauvais pressentiment »).

Exemple : une lettre de menaces a été envoyée à l'administration communale ou un citoyen a proféré des menaces au téléphone.

- Adressez-vous au *service spécialisé Violence + Menaces de la Police cantonale* (tél. 031 634 79 71). Des personnes formées en psychologie vous conseillent, évaluent la situation de danger et vous assistent pour prendre contact avec la personne agressive.

→ Voir aussi l'exemple-type n° 11.

Attention : pour avoir le droit de communiquer des informations internes, les personnes travaillant pour des *autorités fiscales* et les membres des *professions de la santé* doivent demander à être déliés du secret professionnel, hormis dans les cas d'urgence ou assimilables à une urgence (il y a péril en la demeure pour un bien juridique de haute valeur). La Direction des finances est compétente pour délier du secret fiscal ; la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est compétente pour délier du secret médical.

En principe, les centres LAVI et les aumôniers n'ont pas le droit de communiquer les informations reçues dans l'exercice de leur activité officielle. Ils sont habilités à communiquer des informations uniquement si la personne qui s'est confiée à eux les a autorisés à le faire. Là encore, les cas assimilables à une urgence sont réservés.

- Les menaces contre les autorités et les fonctionnaires sont passibles de sanctions pénales. Le service concerné ou la personne visée peut choisir de dénoncer ou non les faits aux *autorités de poursuite pénale* (Police cantonale ou Ministère public). Il n'est cependant pas nécessaire de déposer une plainte pénale au sens formel – comme c'est le cas pour les menaces subies par des personnes privées – car il s'agit d'un délit poursuivi d'office. Il suffit de faire une dénonciation ou une communication à l'autorité de poursuite pénale.

→ Voir aussi l'exemple-type n° 12.

➤ Vous avez connaissance d'un *danger qui menace peut-être une autre autorité ou des tiers*.

Exemple : dans un courrier à l'administration fiscale communale, une personne explique que l'autorité de police des constructions est responsable de la faillite de son entreprise et des conséquences qu'elle a eue dans sa vie privée, ajoutant que l'heure de la vengeance va bientôt sonner pour les fonctionnaires responsables.

- En cas de danger concret, le premier interlocuteur est la *Police cantonale*. Elle est compétente pour écarter les dangers dans le cadre de sa mission de sûreté ; elle entrera donc en contact avec l'autorité tierce. Il est permis de communiquer à la Police cantonale toutes les informations qui sont ou qui pourraient lui être utiles pour accomplir ses tâches de police, en l'occurrence écarter un danger (art. 50, al. 4 de la loi sur la police [LPol]).

→ Voir aussi l'exemple-type n° 12.

Attention : pour avoir le droit de communiquer des informations à la Police cantonale, les personnes travaillant pour des *autorités fiscales* et les membres des *professions de la santé* doivent demander à être déliés du secret. La Direction des finances est compétente pour délier du secret fiscal ; la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est compétente pour délier du secret médical. Les centres LAVI et les aumôniers n'ont pas le droit de communiquer les informations reçues dans l'exercice de leur activité officielle.

- Dans les cas assimilables à une urgence, *l'autre autorité ou la tierce personne* peut être *informée directement*, sans que l'auteur de la communication ait été délié de son éventuel secret de fonction, afin qu'elle puisse prendre les mesures requises pour sa protection.

On est dans un cas assimilable à une urgence lorsqu'un danger concret et immédiat à prendre au sérieux pèse sur des biens juridiques de grande valeur, notamment l'intégrité corporelle et la vie.

→ Voir aussi l'exemple-type n° 12.

➤ Vous avez besoin d'urgence d'une information que possède (selon toute présomption) une autre autorité.

Exemple : juste avant le début d'un camp scolaire d'une durée d'une semaine, le directeur de l'école X a connaissance de rumeurs selon lesquelles une plainte pénale pour atteinte à l'intégrité sexuelle d'élèves aurait été déposée contre un membre du corps enseignant auprès des autorités de poursuite pénale.

- Appelez directement le service qui possède (selon toute présomption) l'information. Les demandes de communication d'informations ne requièrent pas de forme particulière ! Demandez à parler à la personne compétente pour fournir le renseignement dont vous avez besoin (dans l'exemple, ce serait la procureure ou le procureur en chef du ministère public régional compétent). Expliquez pourquoi l'information visée est indispensable pour l'accomplissement de vos tâches et quels sont les intérêts publics qui seraient compromis au cas

où l'information ne vous serait pas communiquée. Précisez aussi pourquoi l'information doit vous être communiquée rapidement.

- Insistez pour connaître les motifs du refus si l'information dont vous avez absolument besoin pour accomplir vos tâches ne vous est pas communiquée. Invoquer le secret de fonction n'est pas un motif suffisant pour refuser une information à une autre autorité.

A.3 Grands principes et notions essentielles

Les grands principes et les notions essentielles à respecter dans les échanges d'information entre les autorités sont exposés ci-dessous par ordre alphabétique. Ils sont traités plus en détail dans la suite du guide.

Autodétermination en matière d'information

La Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) et la Constitution du canton de Berne (ConstC) garantissent à chaque individu un droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information. Les échanges d'informations entre autorités portent atteinte à ce droit. Or, une atteinte à un droit fondamental n'est admissible que si elle se fonde sur un texte de loi. La LCPD et de multiples autres textes de loi stipulent dans quelles conditions les autorités ont le droit d'échanger des informations. Ainsi, la LCPD ne fait pas obstacle aux échanges d'informations entre les autorités mais, au contraire, elle les permet.

Biens de police

Les biens de police sont les biens juridiques que la police doit protéger. Les biens de police classiques sont l'ordre, la sécurité (notamment l'intégrité corporelle et la propriété) et le calme. La LPol énumère les biens de police à l'article 1.

Lorsque le présent guide parle de biens de police de grande valeur, il vise en particulier l'intégrité corporelle et la vie.

Collecte et administration centralisées de données

Un système centralisé de collecte et d'administration de données est un système dans lequel des autorités entrent des données afin de pouvoir y accéder et y donner accès directement par la suite. Cette forme d'échange d'informations repose généralement sur une procédure d'appel (→ voir cette entrée). La collecte et l'administration centralisées de données est la forme la plus efficace d'échange d'informations entre autorités, mais c'est aussi celle qui est la plus propice aux abus.

→ Voir aussi à ce sujet le chapitre C.3 (p. 56).

Communication spontanée d'informations

Une communication d'information est considérée comme spontanée lorsque l'autorité transmet des informations sans répondre à une demande concrète (→ voir Demande de communication d'informations, demande de renseignements) et sans passer par un système centralisé auquel le destinataire des informations a un accès direct (→ voir Collecte et administration centralisées de données).

La communication spontanée d'informations est autorisée lorsqu'elle est explicitement prévue dans une loi spéciale (p. ex. la LPol pour les communications spontanées aux autorités de police cantonales et communales) ou si cela est nécessaire à l'accomplissement des tâches de l'autorité qui transmet les informations.

→ Voir à ce sujet également le chapitre C.2 (p. 49).

Coopération interdisciplinaire

La coopération interdisciplinaire sur un cas (p. ex. entre les autorités scolaires, le Ministère public des mineurs et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte sur un dossier précis) ne constitue pas une forme à part d'échange d'informations entre autorités. Juridiquement parlant, il s'agit en fait d'une multitude de communications d'informations sur demande et spontanées dont il faut analyser l'admissibilité individuellement.

Mais la prise en charge des cas individuels (« case management », qui peut revêtir la forme de tables rondes ou de conférences) ne peut fonctionner que si les services impliqués ont la possibilité d'échanger librement des informations. Or, cela n'est pas autorisé, sauf disposition expresse dans la législation spéciale stipulant que la prise en charge conjointe des cas individuels fait partie des tâches de l'ensemble des services impliqués.

→ Voir aussi à ce sujet le chapitre C.4 (p. 62).

Demande de communication d'informations, demande de renseignements

La communication d'informations sur demande est le *mode normal d'échange d'informations entre les autorités* : l'autorité A se procure les informations dont elle a besoin auprès de l'autorité B en lui demandant des renseignements précis.

Il faut établir une distinction entre la communication de données sur demande, d'une part, et, d'autre part, la communication spontanée d'informations (→ voir cette entrée) ainsi que la collecte et l'administration centralisées de données (→ voir cette entrée et Procédure d'appel).

Les demandes de communication d'informations *ne requièrent pas de forme particulière* (elles peuvent être présentées par téléphone ou par courriel) et ne déclenchent pas une procédure administrative. Néanmoins, la transmission électronique

de données personnelles doit respecter les consignes applicables à la sécurité des données (→ voir Sécurité des données). Toutes les demandes de communication d'informations présentées par les autorités doivent être étudiées et une réponse doit leur être apportée.

→ Voir aussi à ce sujet le chapitre C.1 (p. 33).

Données

Les données sont des informations relatives à des personnes ou à des objets. On distingue les données personnelles (→ voir cette entrée) et les données matérielles (→ voir cette entrée).

Données de l'aide sociale

Les données de l'aide sociale sont l'ensemble des informations dont les autorités en charge de l'aide sociale ont connaissance dans le cadre de leur activité officielle. Les données de l'aide sociale ne sont donc pas seulement les informations relatives aux prestations accordées, mais aussi par exemple les informations données spontanément à l'autorité d'aide sociale (p. ex. l'existence de disputes familiales violentes évoquée en entretien).

Données fiscales

Les données fiscales sont toutes les informations dont les autorités fiscales (c.-à-d. les autorités participant à la perception des impôts ou aux mesures conservatoires afférentes) ont connaissance dans le cadre de leur activité officielle. Les données fiscales sont donc non seulement les informations sur les revenus imposables, la fortune imposable et les dépenses déductibles, mais aussi les informations données spontanément aux autorités fiscales (p. ex. les menaces adressées à une autorité fiscale).

Données matérielles

Les données matérielles sont des données sans lien avec une personne identifiée ou identifiable. Elles comprennent donc aussi les informations anonymisées relatives à des personnes dont on ne peut pas rétablir l'identité. Les données matérielles ne rentrent pas dans le champ du droit de la protection des données. Par conséquent, les échanges de données matérielles entre les autorités ne posent pas de problème du point de vue du droit de la protection des données. En revanche, il peut arriver exceptionnellement qu'un intérêt public à garder le secret s'oppose à la communication de données purement matérielles.

Données particulièrement dignes de protection

L'article 3 LCPD énumère les données personnelles qui sont particulièrement dignes de protection. Entrent dans cette catégorie en particulier les informations sur l'état psychique, mental ou physique d'une personne, les mesures d'aide sociale ou d'assistance ainsi que les informations relatives aux enquêtes de la police, aux procédures pénales, aux infractions ainsi qu'aux peines et mesures qui les ont sanctionnées

→ Tous les détails sous le chiffre B.1.2 (p. 19).

L'échange entre autorités de données particulièrement dignes de protection est soumis à des *restrictions particulières*. L'obtention ou tout autre traitement de données particulièrement dignes de protection est admissible uniquement si l'une des conditions suivantes est remplie :

- une loi ou un règlement le prévoit clairement ;
- l'accomplissement d'une tâche définie par la loi l'exige impérativement ; ou bien
- la personne intéressée y a consenti expressément.

Données personnelles

Selon l'article 2, alinéa 1 LCPD, les données personnelles sont des informations relatives à une personne physique ou morale, identifiée ou identifiable. Les données personnelles s'opposent aux données matérielles.

Exercice du pouvoir d'appréciation dans la communication d'informations

Si les conditions auxquelles est assujettie la communication de données à d'autres autorités en vertu des articles 10 et 14 LCPD sont remplies, les informations demandées doivent être transmises. Dans ce cas, l'autorité qui détient les informations n'a pas de pouvoir d'appréciation : elle ne peut pas se demander si elle souhaite ou non transmettre ces données. Refuser de transmettre des informations demandées alors que les conditions sont remplies est illégal et peut avoir des conséquences qui engagent la responsabilité de l'autorité. Inversement, il est interdit de communiquer des informations si les conditions énoncées aux articles 10 et 14 LCPD ne sont pas remplies.

Néanmoins, la législation spéciale (p. ex. la LPol, la loi sur les impôts [LI] ou la loi sur l'aide sociale [LASoc]) peut accorder à l'autorité un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la communication d'informations (formule potestative dans une dispo-

sition de loi). Cela est particulièrement souvent le cas lorsqu'il existe des obligations particulières de garder le secret. Dans ces cas, les personnes qui sont en principe soumises à l'obligation de garder le secret peuvent estimer dans chaque cas si des raisons prépondérantes plaident pour ou contre la communication d'informations.

Lorsque la législation spéciale accorde un pouvoir d'appréciation, cela ne signifie pas que les autorités peuvent décider librement, à leur gré. En effet, elles doivent *exercer leur pouvoir d'appréciation consciencieusement*. L'autorité qui possède les informations doit déterminer, dans chaque cas, si ce sont les raisons pour ou les raisons contre la communication des informations qui l'emportent. Le travail administratif que demande la communication des informations n'est pas un motif pour ne pas effectuer cette communication ; de même, le travail administratif que représente le tri des informations n'est pas un motif pour communiquer trop d'informations.

Le fait de ne pas exploiter pleinement le pouvoir d'appréciation conféré par la loi (p. ex. en ne communiquant pas des informations ou en les communiquant sans restriction sans avoir pesé le pour et le contre) constitue ce que l'on appelle un abus négatif ou un excès négatif de ce pouvoir. L'abus négatif du pouvoir d'appréciation est illégal et peut avoir des conséquences qui engagent la responsabilité de l'autorité.

Informations et communication d'informations

Dans le langage courant, on parle d'informations sur des personnes déterminées ou d'échanges officiels d'informations pour désigner les données personnelles et les échanges d'informations entre autorités. Sur le plan juridique, ces deux domaines rentrent dans le champ de la législation sur la protection des données (c.-à-d. la LCPD, l'OPD et de nombreuses dispositions de la législation spéciale). A contrario, la loi sur l'information du canton de Berne (LI) régit l'information du public par les autorités, mais pas les échanges d'informations entre les autorités.

Législation spéciale

L'expression « législation spéciale » désigne les textes de loi propres à un domaine politique spécifique – par opposition aux dispositions de procédure (droit civil, droit pénal, juridiction administrative) mais aussi aux textes de loi applicables à plusieurs domaines politiques (législation transversale). Dans le présent guide, l'expression législation ou loi spéciale est utilisée pour différencier des actes législatifs propres à un domaine politique déterminé (p. ex. LI, LASoc, loi sur l'école obligatoire [LSE]) de la LCPD.

Obligation particulière de garder le secret

Certaines autorités – notamment les autorités fiscales et les autorités d'aide sociale (pour une énumération exhaustive, voir C.1.9, p. 41) – sont soumises à une obligation particulière de garder le secret. Il ne faut *pas confondre celle-ci avec le secret de fonction*, auquel sont soumis l'ensemble des services cantonaux et communaux (→ voir Secret de fonction).

Une autorité soumise à une obligation particulière de garder le secret n'est autorisée à transmettre des informations à une autre autorité que si cela est prévu dans une loi spéciale (p. ex. LI ou LASoc) ou dans une loi de procédure (p. ex. loi sur la procédure et la jurisprudence administratives [LPJA] ou code de procédure pénale [CPP]), si la personne intéressée y a consenti ou si la communication de l'information sert les intérêts de cette personne (art. 10 LCPD). *La loi spéciale peut déclarer que la communication d'informations est autorisée dans des situations déterminées malgré le secret de fonction* (p. ex. art. 8 LASoc) *ou prévoir la possibilité de se faire délier de l'obligation de garder le secret par un service hiérarchiquement supérieur* (p. ex. art. 158, al. 2 LI).

Les données faisant l'objet d'une obligation particulière de garder le secret sont en outre généralement assujetties à des prescriptions plus strictes pour assurer leur sécurité (→ voir Sécurité des données).

Procédure d'appel

Une procédure d'appel permet à une autorité d'accéder directement à des données administrées par une autre autorité dans un but autre que celui dans lequel les données ont été collectées. On parle aussi de « procédure d'accès » ou de « *données en libre service pour les autres autorités* ». Par opposition, l'accès à des données enregistrées sous forme électronique par les collaboratrices et les collaborateurs d'une même autorité pour une utilisation conforme au but de leur collecte ne constitue pas une procédure d'appel.

Une procédure d'appel est donc une forme d'échange d'informations entre autorités passant par un système centralisé de collecte et d'administration des données. Si ce système est très efficace, il est propice aux abus. C'est pourquoi la mise en place d'une procédure d'appel doit se fonder sur une base légale expresse. Si des « données particulièrement dignes de protection » (→ voir cette entrée) sont en jeu, la base légale doit figurer dans une loi au sens formel ou dans un règlement communal. Dans les autres cas, une base légale du rang de l'ordonnance suffit.

En général, l'appel des données est automatisé et se fait en ligne. Mais la possibilité de consulter directement les documents qu'une autre autorité conserve sur un support papier constitue également une procédure d'appel. C'est le cas, par exem-

ple, lorsqu'un assistant social a la possibilité d'accéder aux dossiers contenant les informations relatives aux élèves dans la salle des maîtres.

→ *Tous les détails au chapitre C.3 (p. 56).*

Proportionnalité de la communication d'informations

Le principe de la proportionnalité s'applique à toutes les activités de l'Etat (art. 5, al. 2 Cst.). Il en découle pour les échanges d'informations entre autorités que la communication de données personnelles doit *se limiter à la quantité* de données appropriée et nécessaire pour l'accomplissement des tâches de l'autorité destinataire (il faut transmettre autant d'informations que nécessaire, mais aussi peu d'informations que possible). Si, pour accomplir une tâche, des informations anonymisées peuvent être transmises à la place des données personnelles, il faut procéder à leur anonymisation.

Le principe de la proportionnalité interdit également la collecte de données pour constituer des réserves (p. ex. une demande de transmission d'informations sans indication claire du but dans lequel lesdites informations seront utilisées).

Respect de la finalité

Dans le domaine de la protection des données, le principe du respect de la finalité signifie que des données ne peuvent être traitées que dans le but pour lequel elles ont été collectées. Ce principe est toutefois fortement relativisé pour les échanges d'informations entre autorités. En effet, les dispositions qui autorisent la transmission d'informations par une autorité à une autre autorité constituent une exception au principe du respect de la finalité du traitement des données (voir notamment l'art. 5, al. 4 LCPD). Parmi ces exceptions légales, on peut citer la communication d'informations à la police ou à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

Secret de fonction

Le secret de fonction inscrit dans la législation sur le personnel (art. 58 de la loi sur le personnel [LPers] ; voir également pour les employés communaux l'art. 32 de la loi sur les communes [LCo]) interdit aux agentes et aux agents de communiquer des informations dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions *si ce n'est pas dans le cadre d'une procédure et d'une habilitation prévue*. Le secret de fonction est *une disposition du droit d'organisation qui ne s'oppose pas à la communication de données à d'autres autorités, pour autant que cette communication soit admise par le droit de la protection des données*.

Se posent alors deux questions distinctes : 1. La communication d'une information à une autre autorité est-elle admissible au regard du droit de la protection des don-

nées ? 2. Qui, en vertu du droit d'organisation, est compétent au sein d'un service pour communiquer l'information ?

On ne peut pas répondre à ces deux questions en s'appuyant sur la LPers ou sur le Code pénal suisse (CP), qui réprime à l'article 320 la violation du secret de fonction. Ce sont la LCPD et les éventuelles dispositions de la législation spéciale concernant la protection des données qui concrétisent la teneur du secret de fonction prévu par la législation sur le personnel.

Le secret de fonction ne fonde pas d'obligation particulière de garder le secret au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre b LCPD (→ voir Obligation particulière de garder le secret). Cependant, des données purement matérielles peuvent être couvertes par le secret de fonction, mais pas par une obligation de garder le secret en vertu de la législation sur la protection des données. Les échanges de données matérielles entre autorités ne sont interdits que dans des cas très exceptionnels (→ voir Données matérielles).

→ Sur tous ces aspects, voir le chiffre C.1.10. (p. 44).

Sécurité des données

Le droit de la protection des données décrit la manière dont il faut assurer la sécurité des données (voir pour les détails les art. 4 ss OPD). En ce qui concerne les échanges d'informations entre autorités, il est important de noter que la communication électronique de données particulièrement dignes de protection (notamment par courrier électronique) est admissible, mais que les courriers électroniques concernés doivent être cryptés numériquement. Par conséquent, il est interdit de transmettre des données personnelles particulièrement dignes de protection au moyen d'un courrier électronique non crypté. Lorsque l'on communique des informations personnelles oralement ou téléphoniquement, on s'assurera de l'identité de la personne à qui l'on transmet les données. Pour les procédures d'appel, il faut étudier en détail les mesures de sécurité imposées par les articles 5 et 6 ODP.

B. Bases légales applicables aux échanges d'informations entre les autorités

Pour obéir au principe de la légalité (art. 5, al. 1 Cst.), l'activité de l'Etat doit – de manière très générale – reposer sur une base légale. Ce principe s'applique aussi à la communication d'informations entre autorités. L'échange d'informations entre autorités est donc subordonné à l'existence d'une réglementation légale à cet effet. En ce qui concerne les informations se rapportant à des personnes identifiées ou identifiables, cette condition découle également du fait que la communication de cette catégorie d'informations porte atteinte au droit à l'autodétermination informationnelle des personnes concernées et que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale (art. 36, al. 1 Cst.).

La présente partie expose les bases légales applicables aux échanges d'information entre les autorités. La pièce maîtresse en est la LCPD. Celle-ci contient d'une part des dispositions concrètes sur la communication d'informations entre autorités et, d'autre part, des principes généraux que les autorités doivent également respecter lorsqu'elles échangent des informations. On verra en outre dans la présente partie comment les dispositions de la LCPD s'articulent avec les normes de la législation spéciale en matière de protection des données ainsi qu'avec les dispositions de procédure.

B.1 La loi cantonale sur la protection des données (LCPD)

1.1 Applicabilité de la LCPD aux échanges d'informations entre les autorités

➤ Communication d'informations constituant un traitement de données au sens de la LCPD

La LCPD a pour but de protéger les personnes contre les abus dans le traitement de données par les autorités. Elle s'applique à tout traitement de données personnelles par des autorités cantonales ou communales, hormis dans le cadre des activités économiques de l'Etat et dans le cadre de procédures judiciaires en cours (voir à ce sujet le chapitre B.3).

La transmission d'informations entre les autorités est une forme de traitement de données au sens de la LCPD dans la mesure où les informations portent sur une personne physique ou morale identifiée ou identifiable (art. 2, al. 1 LCPD).

Lire à ce sujet Urs Belser, CB LPD (en allemand), ad art. 6, N. 5 s. :

Par *informations*, il faut comprendre toutes les formes de données destinées à transmettre ou conserver des connaissances, qu'il s'agisse de l'*établissement de faits* ou d'un *jugement de valeur*. Peu importe [...] qu'une allégation se présente sous la forme de signes, [...], de mots, d'images, de sons ou d'une combinaison de ceux-ci.

Une personne est *identifiée* lorsqu'il ressort de l'information même qu'elle concerne une personne bien déterminée. [...] Des données sont réputées personnelles également lorsque la personne qu'elles concernent est non pas identifiée, mais seulement *identifiable*, c'est-à-dire lorsque la personne peut être identifiée sans difficulté excessive au moyen d'une combinaison d'informations. [...] La possibilité d'identifier la personne doit [...] être appréciée dans le cas concret sur la base de critères objectifs, en tenant compte en particulier des possibilités offertes par la technologie, comme par exemple les moteurs de recherche proposés sur Internet. (traduction)

Nota bene

Les autorités qui échangent des informations sur une personne en dehors du cadre d'une procédure judiciaire doivent se conformer aux dispositions du droit sur la protection des données.

➤ **La LCPD ne s'applique pas à la communication d'informations matérielles**

Les autorités n'échangent pas que des informations relatives à des personnes. Le droit de la protection des données ne s'applique pas à la communication de données purement matérielles et de données anonymisées à partir desquelles il est exclu de remonter aux personnes concernées. De manière générale, la transmission de ce type d'informations ne pose pas de problème juridique. Toutefois, il peut arriver exceptionnellement qu'un intérêt public à garder le secret s'oppose à la communication de données purement matérielles.

Exemple : la Police cantonale voudra maintenir au maximum le secret sur sa stratégie d'intervention. Cela peut justifier le fait qu'elle ne communique pas d'informations à ce sujet aux autorités communales. L'article 50, alinéa 1 LPol ne confère pas aux organes des polices communales le droit d'obtenir ces informations.

Les informations matérielles peuvent toutefois être des données personnelles au sens de l'article 2, alinéa 1 LCPD si elles peuvent être mises en relation avec une personne concrète. C'est notamment le cas lorsqu'un objet est inscrit dans un registre officiel (p. ex. les biens-fonds et les véhicules immatriculés).

Voir à ce sujet le jugement du Tribunal administratif bernois du 22 avril 2004 (JTA 21726), publié dans JAB 2004, p. 559, considérant 4, selon lequel la valeur officielle d'un bien-fonds rentre dans la catégorie des données personnelles.

1.2 Ce que la LCPD prescrit pour les échanges d'informations entre autorités

Les règles générales figurant dans la LCPD sont précisées à l'article 10 en ce qui concerne la communication de données personnelles entre autorités :

Art. 10 Communication à des autorités

¹ Il y aura communication de données personnelles à une autre autorité si

- a* l'autorité responsable y est obligée ou autorisée par la loi pour accomplir ses tâches ou si
- b* l'autorité qui demande les données personnelles prouve que la loi l'autorise à les traiter et qu'aucune obligation de garder le secret ne s'y oppose ou si
- c* malgré l'incompatibilité des buts, la personne intéressée a donné son accord exprès ou que la communication sert ses intérêts.

² Lorsqu'une tâche administrative l'exige, le contrôle des habitants permet l'accès au registre des habitants et donne les informations requises.

Ainsi, la LCPD prévoit expressément qu'une autorité peut communiquer des données à une autre autorité. Aucune raison de principe ne s'oppose donc aux échanges d'informations entre les autorités. On verra plus loin la portée juridique de l'article 10 LCPD.

Nota bene

La LCPD régit les échanges de données entre autorités, elle n'y fait pas obstacle.

Comme la communication d'informations en lien avec une personne constitue toujours un traitement de données, il faut donc respecter non seulement les prescriptions de l'article 10 LCPD mais aussi les principes généraux ancrés dans cette loi, qui sont décrits ci-après.

➤ **Lien entre le traitement de l'information et une tâche publique**

L'obtention et l'administration de données doit toujours être en lien avec l'accomplissement d'une tâche publique. C'est ce qu'exprime l'article 5, alinéa 1 LCPD, selon lequel le traitement de données personnelles est autorisé uniquement lorsque « la loi » l'autorise expressément (le traitement des données devenant ainsi une tâche autorisée par la loi) ou lorsqu'il sert « à accomplir une tâche légale ». L'exigence d'un lien entre le traitement de données et l'accomplissement d'une tâche – qui s'étend au-delà du champ d'application de la LCPD – découle en outre du droit fondamental à l'autodétermination informationnelle ancré à l'article 13, alinéa 2 Cst. ainsi qu'à l'article 18, alinéa 3 ConstC.

Un traitement de données sans lien avec une tâche publique est par principe interdit. Cela a les conséquences suivantes :

- Une autorité qui souhaite obtenir des informations sur une personne doit savoir clairement à quelle tâche publique cette information va servir. Il est interdit de se procurer des données pour constituer des réserves, sans savoir précisément à quelle tâche serviront les données recueillies.

Exemple : une commune ne peut pas collecter des informations sur les antécédents judiciaires de ses habitantes et habitants si cela n'est pas utile à une tâche précise. Par contre, elle pourrait légitimement se renseigner sur les antécédents judiciaires d'une personne aux fins d'une procédure de naturalisation.

- Lorsque des informations sont communiquées à une autorité alors qu'elles ne sont pas pertinentes pour ses tâches légales, l'autorité n'est pas autorisée à conserver les données reçues.

Exemple : les communes sont occasionnellement confrontées à des litiges entre voisins qui relèvent clairement de la compétence de la juridiction civile (p. ex. un barbecue répand des odeurs désagréables, un maître laisse son chien faire ses besoins dans le jardin du voisin). La commune n'a pas le droit de conserver ces données ni de les traiter.

Nota bene

Lorsqu'une autorité reçoit des données par erreur (parce qu'elle n'est pas compétente en la matière), elle est tenue de les détruire car la loi ne l'habilite pas à les traiter.

➤ **Importance du respect de la finalité du traitement des données pour les échanges d'informations entre les autorités**

On a vu que le traitement de données doit être lié à une tâche publique. Il doit également, en vertu du principe inscrit à l'article 5, alinéa 2 et à l'article 4 LCPD, respecter le but dans lequel les données ont été collectées. Selon ce principe, le but du traitement de données doit être défini dans une loi. Il est interdit de traiter des données personnelles dans un but qui, en vertu du principe de la bonne foi, est incompatible avec le but en vue duquel elles ont été recueillies ou communiquées à l'autorité à l'origine.

Le principe du respect de la finalité du traitement des données n'est toutefois pas absolu ; il est relativisé par différentes dispositions de la législation. C'est le cas en particulier de l'article 10 LCPD, qui permet les échanges de données personnelles entre autorités, constituant ainsi une exception au principe du respect de la finalité.

Nota bene

Les échanges autorisés de données et d'informations entre autorités constituent une exception au principe du respect de la finalité du traitement des données.

Parmi les autres exceptions au respect de la finalité du traitement de données, on peut citer la communication d'informations par le contrôle des habitants prévue à l'article 12 LCPD ou encore le traitement de données personnelles à des fins de recherche, de formation pratique, de statistique et de planification

➤ **Restrictions particulières applicables aux échanges de données personnelles particulièrement dignes de protection**

La LCPD établit une distinction entre les données personnelles en général et les données personnelles particulièrement dignes de protection. L'échange de données personnelles particulièrement dignes de protection est soumis à des restrictions spéciales. Ainsi, on ne peut recueillir des données personnelles particulièrement dignes de protection que si une loi ou un règlement le prévoient *clairement*, si une tâche publique l'exige impérativement ou si la personne concernée y a consenti.

L'article 3 LCPD définit les données particulièrement dignes de protection comme étant toute information relative :

- aux opinions, appartenances et activités religieuses, philosophiques ou politiques ainsi qu'à l'appartenance raciale ;

Lire à ce sujet le jugement du Tribunal administratif bernois JTA 100.2007.23150 du 22 septembre 2008, publié dans JAB 2009, p. 49, selon lequel la notion d'opinion politique doit être comprise de manière restrictive et ne vise pas l'opinion suscitée par la moindre activité de l'Etat mais uniquement la conviction politique de base d'une personne (« politische Grundhaltung »).

- à la sphère intime de la personne, en particulier à son état psychique, mental ou physique ;

Cette catégorie comprend notamment les diagnostics médicaux, comme en contiennent habituellement les dossiers de l'assurance-invalidité.

- aux mesures d'aide sociale ou d'assistance ;

Les informations détenues par les autorités d'aide sociale constituent donc des données personnelles particulièrement dignes de protection.

- aux enquêtes de la police, aux procédures pénales, aux infractions ainsi qu'aux peines et mesures qui les ont sanctionnées.

➤ **Réglementation et organisation de l'accès aux données détenues par les autorités pour assurer la fonctionnalité des échanges**

Pour qu'une communication d'informations puisse avoir lieu, il faut naturellement que l'autorité sache qu'elle possède des informations ayant tel ou tel contenu. Il faut également que l'autorité ait un accès effectif aux informations qu'elle détient.

Exemple : les préfetures reçoivent régulièrement des lettres d'insultes de citoyens fâchés contre « l'Etat ». En l'absence de rapport concret avec une procédure en cours, ces courriers ne sont généralement pas saisis dans les affaires à traiter. Et faute de base légale, il serait illégal de constituer une base de données des « quérulences ». De ce fait, celles-ci finissent pas s'effacer des mémoires. Et selon les modalités de classement ou d'archivage de ces courriers de récrimination, il est souvent impossible de les retrouver sans fournir un effort disproportionné.

Pour que les échanges d'informations soient optimaux, il faut donc que les données détenues soient gérées de manière aussi systématique que possible. Dans ce contexte, il est souhaitable par principe de classer systématiquement les informations concernant une personne si celles-ci peuvent être importantes aussi pour un autre service. Il faut cependant bien voir que la loi pose des limites claires à ce classement systématique d'informations personnelles :

- Si l'on gère des données personnelles de manière systématique, on met normalement en place un fichier au sens de l'article 2, alinéa 2 LCPD :

« Est considéré comme fichier tout recueil de données personnelles constitué de façon à permettre l'identification des personnes auxquelles elle se rapporte. »

Un recueil de données mérite assez vite la qualification de fichier au sens de cette disposition. Pour constituer un fichier, il faut premièrement que le recueil

de données contienne des informations relatives à plus d'une personne, c'est-à-dire qu'il se rapporte à plus d'une personne. Deuxièmement, il faut que la structure du recueil permette de rechercher les données par personne concernée¹. Cela est le cas même s'il faut utiliser un fichier auxiliaire pour retrouver les informations concernant une personne (p. ex. une liste d'archives triée par nom). Peu importe la manière dont le lien avec la personne concernée est établi. Il peut être établi de diverses manières, notamment par un code comme le numéro AVS, une référence de dossier, un numéro de client, etc. Un recueil de données ne constitue pas un fichier si l'établissement du lien entre les informations et les personnes concernées requiert un travail d'une ampleur disproportionnée.

- Les fichiers doivent être inscrits dans le registre de l'autorité de surveillance de la protection des données sauf s'ils ont été constitués pour une courte durée, c'est-à-dire si l'utilisation des données personnelles qui y figurent ne dépasse pas deux ans (art. 18 LCPD ; art. 10, lit. a OPD). L'enregistrement des fichiers est utile aux personnes concernées pour faire valoir leurs droits, notamment leur droit d'accès et de consultation, leur droit de rectification ou de destruction des données inexactes ou inutiles ainsi que le droit de blocage des données. L'autorité de surveillance doit donc indiquer les bases légales sur lesquelles repose chaque fichier (art. 18, al. 2, lit. a LCPD). Si plusieurs autorités traitent les données personnelles d'un fichier, l'une d'entre elle doit être désignée pour veiller à la protection globale des données (art. 8, al. 2 LCPD).
- Les données saisies systématiquement doivent être conservées seulement aussi longtemps qu'elles sont utilisées ; au-delà, elles doivent être détruites (art. 19, al. 1 LCPD). Le terme « utiliser » se rapporte au but pour lequel les données ont été recueillies et donc aux tâches de l'autorité qui détient les données. Comme la mise à disposition ou la communication de données à d'autres autorités n'est généralement pas comprise dans les buts de la collecte de données défini par la loi, il est interdit de conserver des données dans le (seul) but de pouvoir les transmettre.

Exemple : le service social d'une commune traite des données dans le but d'accorder à une personne l'aide sociale prévue par la loi. Si cette personne cesse de percevoir l'aide sociale (et ne demande pas à en bénéficier), le service social n'utilise plus ses données personnelles. En conséquence, le dossier doit être détruit à l'issue du délai de conservation prescrit (en général, 15 ans après la cessation du versement de l'aide sociale ; cf. directive ISCB n° 1/170.111/3.1 « Archives communales, délais de conservation des pièces », p. 9). Il est interdit de conserver ces données par exemple pour les communiquer à la police des étrangers.

¹ On s'appuie là sur la définition du fichier dans la loi fédérale sur la protection des données : « On entend par fichier tout ensemble de données personnelles dont la structure permet de rechercher les données par personne concernée » (art. 3, lit. g LPD). Alors que la définition du fichier est identique en allemand dans la LPD et dans la LCPD, elle est plus précise en français dans la LPD que dans la LCPD (N.d.T.).

B.2 Articulation de la LCPD avec la législation spéciale

2.1 Droit formel et droit matériel de la protection des données

La LCPD ne régit pas les échanges de données personnelles de manière exhaustive. Elle doit être lue et comprise en relation avec la législation spéciale.

L'articulation entre la LCPD et la législation spéciale reflète l'importance du droit de la protection des données en tant que matière transversale : dans tous les domaines où les autorités échangent des données, le droit de la protection des données doit être respecté mais l'admissibilité de la communication de données doit toujours être appréciée en se fondant uniquement sur la législation spéciale (LPol, LI, LA-Soc, LEO, etc.).

Nota bene

L'admissibilité ou l'inadmissibilité du traitement de données concret découle de l'articulation entre le droit de la protection des données, qui a un caractère général, et la législation spéciale, qui a un caractère particulier.

Il est communément admis que les dispositions générales des textes de la législation sur la protection des données constituent le droit formel de la protection des données tandis que les dispositions relatives à la protection des données figurant dans les textes de la législation spéciale constituent le droit matériel de la protection des données.

2.2 Les échanges d'informations entre les autorités ne doivent pas nécessairement avoir un fondement dans la législation spéciale

Son but étant de protéger les personnes contre les abus dans le traitement des données par les autorités (art. 1 LCPD), la LCPD a plutôt tendance à limiter les échanges d'information entre les autorités. Veiller à ce que les échanges de données souhaités puissent avoir lieu à l'intérieur du cadre fixé incombe donc aux auteurs de la législation spéciale et – si les textes de loi laissent une liberté d'appréciation – aux autorités qui appliquent le droit. Cela ne signifie pas pour au-

tant que la communication de données entre autorités est exclue si la législation spéciale reste muette à ce sujet.

La LCPD régit différemment l'admissibilité des échanges de données entre autorités selon que les informations sont communiquées sur demande (voir à ce sujet le chapitre C.1) ou à l'initiative de l'autorité qui détient les informations (c.-à-d. spontanément ; voir à ce sujet le chapitre C.2). Dans le premier cas, la loi repose sur le principe que l'existence d'une tâche légale fonde une compétence : la LCPD subordonne l'admissibilité d'une communication de données à l'existence d'une base légale pour la tâche aux fins de laquelle les informations sont demandées.

Voir à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.692/2006 du 1^{er} février 2007, considérant 4.2.2. Concernant le champ d'application de la loi sur la protection des données du canton de Fribourg, qui repose sur la même conception que la LCPD (à savoir que l'existence d'une tâche légale fonde une compétence), le Tribunal fédéral a admis que l'autorité d'aide sociale était habilitée à transmettre ses données relatives à des prestations perçues au Service de la population et des migrants (autorité de police des étrangers) car ce service avait impérativement besoin desdites données pour accomplir ses tâches légales (ordonner les mesures prévues par le droit des étrangers). La législation spéciale ne contenant pas d'habilitation explicite à communiquer des informations sur demande.

Pour que la communication d'informations d'une autorité à une autre autorité qui en fait la demande soit admissible, il suffit donc que la tâche légale de cette dernière soit clairement définie. Certes, la clarté voudrait que la législation spéciale régit explicitement la communication de données sur demande. Mais ce n'est pas une exigence.

Exemple : la LASoc révisée contient aux articles 8 ss des dispositions détaillées sur les échanges de données entre les autorités d'aide sociale et les autres services de l'administration. Ces dispositions régissent entre autres la communication d'informations sur demande.

A contrario, la communication spontanée de renseignements n'est admissible, selon l'article 10, alinéa 1, lettre a LCPD, que si les tâches de l'autorité qui fournit les renseignements l'exigent (ce qui devrait être rarement le cas) ou si cela est prévu dans la législation spéciale. Pour que des informations puissent être communiquées spontanément à une autorité qui en a besoin pour accomplir ses tâches, il faut en règle générale une base dans la législation spéciale.

Voir également les explications au chapitre C.2.

2.3 La loi sur l'information en particulier

La LI régit l'information du public sur l'activité des autorités cantonales et communales, notamment le principe de la transparence, le droit à l'information et le droit de consulter des dossiers (art. 1 LI). Elle repose sur le principe de la publicité sous réserve du secret, selon lequel les documents de l'administration doivent en principe être accessibles au public sauf si des intérêts publics ou privés à garder le se-

cret s'y opposent. On considère qu'il existe des intérêts privés à garder le secret lorsque des données personnelles sont concernées, en particulier si elles sont particulièrement dignes de protection. Si la LCPD interdit la communication d'une information, on ne peut donc pas invoquer l'obligation de transparence inscrite dans la LI pour passer outre.

La LI peut néanmoins constituer une base légale spéciale au sens des articles 5 et 6 LCPD et donc un volet du droit matériel de la protection des données. C'est le cas par exemple de l'article 25, alinéa 1 LI, selon lequel le Commandement de la police informe le public des incidents dont l'intérêt public commande qu'ils soient rendus publics.

La LI régit l'information du public, mais pas les échanges d'informations entre les autorités. Des autorités peuvent néanmoins faire valoir auprès d'autres autorités que certaines informations doivent être accessibles au public en vertu de la LI.

Exemple : un service cantonal a commandé une expertise sur l'intégration des jeunes étrangers dans les agglomérations. Les communes intéressées peuvent se fonder sur l'article 20 LI pour demander à consulter l'expertise.

B.3 Articulation entre la LCPD et les dispositions de procédure

3.1 Pas d'application de la LCPD à la communication d'informations provenant d'une procédure judiciaire en cours

En vertu de l'article 4, alinéa 2 LCPD, la LCPD ne s'applique pas aux procédures pendantes civiles ou pénales ni aux procédures pendantes de justice administrative (procédure administrative contentieuse). Pour les autorités qui dirigent la procédure (normalement les tribunaux mais aussi, dans les procédures administratives de première instance, les préfets et les préfètes ainsi que les Directions cantonales), les échanges de données sont régis par les dispositions de procédure applicables, à savoir le Code de procédure civile suisse (CPC), le Code de procédure pénale suisse (CPP), la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (PPMin) ou la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

Gächter/Egli, avis de droit sur la protection des données dans l'aide sociale (en allemand), p. 76 : « L'exclusion des procédures judiciaires est fondée sur l'argument que les codes de procédure limitent suffisamment les flux de données et d'informations et que l'existence parallèle de réglementations différentes serait une source de confusion (message LDP, p. 450 ; rapport LCPD BE, p. 3-4). On considère que l'admissibilité et les limites du traitement de données sont considérées comme régies en détail dans les règles de preuve et que les parties aux procédures jouissent de droits à l'information et de pouvoirs qui se déduisent du droit d'être entendu. » (traduction)

Nota bene

La LCPD ne s'applique pas aux procédures en cours dans la justice civile, dans la justice pénale ni dans la juridiction administrative.

3.2 Application de la LCPD à la communication de données pour une procédure

La LCPD s'applique lorsqu'une autorité doit communiquer des données qui seront utilisées dans une procédure judiciaire en cours à laquelle elle n'est pas partie. Cela signifie que l'autorité à qui des informations sont demandées doit vérifier si la LCPD l'autorise à effectuer cette communication. En général, les règles de preuve du code de procédure pertinent autorisent voire le plus souvent obligent à communiquer les informations demandées aux fins de la procédure.

Exemple : dans le cadre d'une procédure pénale, le Ministère public demande au service social des renseignements sur des prestations d'aide qu'il a fournies. Si la LCPD ne s'applique pas au Ministère public, elle s'applique au service social. Celui-ci n'a le droit de communiquer les renseignements demandés que

si cela est admissible en vertu de la LCPD. En l'espèce, l'admissibilité selon la LCPD découle du Code de procédure pénale, dans lequel se trouve la base légale autorisant la communication des renseignements demandés. Cet exemple illustre bien comment le droit matériel et le droit formel interagissent dans le domaine de la protection des données.

Concernant l'application du droit de la protection des données à la communication d'informations en réponse à la demande d'une autorité de poursuite pénale, lire l'avis de droit du 12 juin 2001 du Préposé fédéral à la protection des données (en allemand avec résumé succinct en français), publié dans la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC 65.98).

3.3 Application de la LCPD aux procédures judiciaires non encore ouvertes ou closes

La LCPD s'applique aux procédures judiciaires qui ne sont pas encore ouvertes ou qui sont closes. Si le premier cas est sans pertinence pratique (les autorités judiciaires ne disposent normalement que de très peu d'informations pertinentes avant l'ouverture d'une procédure), le second cas est important notamment en ce qui concerne les demandes de divulgation de jugements. On relèvera que la communication et la notification du jugement aux parties font encore partie de la procédure judiciaire. Une procédure judiciaire se clôt seulement avec l'entrée en force du jugement, c'est-à-dire une fois que le délai de recours a expiré.

Nota bene

La notification et la communication de jugements obéissent aux règles de procédure pertinentes. En revanche, les demandes de divulgation de jugements entrés en force doivent être appréciées à la lumière de la LCPD (dans tous les domaines du droit).

Exemple : l'auberge du Lion dans la commune X, qui est vide et nécessite une rénovation, est rachetée par un cafetier-restaurateur inconnu venant de l'Oberland bernois. Dans le village, le bruit court que la justice pénale a reconnu l'homme coupable de lésions corporelles par dol éventuel pour avoir servi des mets avariés dans son précédent établissement. Le préfet, qui est compétent pour octroyer l'autorisation d'exploitation et pour examiner la demande de permis de construire, souhaite vérifier si cette rumeur est fondée. Si une procédure pénale est en cours, l'admissibilité de la communication des informations demandées est régie par le Code de procédure pénale, selon lequel le Ministère public doit procéder à une pesée des intérêts qui plaident pour et contre cette communication. Si la procédure est close, le tribunal régional doit se fonder sur la LCPD pour déterminer si le jugement peut être divulgué au préfet.

3.4 Application de la LCPD dans le cadre des procédures administratives

La LCPD s'applique dans les procédures administratives (procédures préalables au prononcé d'une décision). Le droit de la protection des données s'applique donc concurremment aux dispositions de la LPJA dans le domaine de la procédure administrative non contentieuse. Or, la LCPD fixe des limites aux échanges

d'informations dans le cadre de procédures administratives. Mais inversement, l'autorité judiciaire est habilitée à traiter des données par les dispositions de procédure, qui constituent une base légale pour le traitement des données au sens de la LCPD.

Dans son arrêt 2A.692/2006 du 1^{er} février 2007, considérant 4.2.3, le Tribunal fédéral a admis que l'obligation d'établir les faits d'office ancrée dans le droit procédural suppose que l'autorité judiciaire est habilitée à se procurer les informations pertinentes en droit auprès d'autres autorités.

3.5. Dispositions relatives à la protection des données dans les codes de procédure

Les codes de procédure visent principalement à organiser les interactions entre les personnes impliquées dans la procédure (« parties ») et l'autorité judiciaire, le but essentiel étant que la procédure en cours aboutisse à « la bonne décision ».

Plus concrètement, le CPC contient des dispositions détaillées sur les règles de preuve, qui prescrivent avec précision comment le tribunal établit les faits pertinents en droit. Il régit également la participation des autres autorités à la procédure. En revanche, il reste muet sur la communication d'informations par le tribunal à des personnes ou à des autorités qui ne sont pas parties au procès.

La question de savoir si des faits établis dans le cadre d'une procédure donnée sont importants pour une autre autorité ne se pose pas seulement en droit procédural. Il n'y a quasiment pas de dispositions dans le CPC et la LPJA permettant de dire si ces informations peuvent être communiquées et, si oui, dans quels cas plusieurs autorités dans des domaines différents sont habilitées à coopérer (voir cependant l'art. 1, al. 1 LPJA, qui stipule que les autorités administratives et les autorités de la justice administrative se doivent concours réciproque). Il ne faut toutefois pas déduire de la minceur des règles de procédure portant sur la communication de données que celle-ci est exclue dans le cadre des procédures de droit civil et de justice administrative. Au contraire, il convient d'appliquer par analogie à ce domaine les dispositions du droit sur la protection des données qui régissent les échanges d'informations.

On trouve des dispositions relativement détaillées sur la communication d'informations dans le droit de la procédure pénale. Ces dispositions se caractérisent par l'obligation faite à tous les membres des autorités pénales et leurs collaborateurs et collaboratrices de garder le silence sur les faits qui parviennent à leur connaissance dans l'exercice de leur activité officielle (art. 73 CPP ; pour la procédure pénale applicable aux mineurs, art. 73 CPP en liaison avec l'art. 2 PPMIn).

B.4 Compétences législatives des communes

4.1 Principes

La répartition des compétences en vigueur dans l'Etat fédéral et dans le canton de Berne prévoit que les communes ont le droit de légiférer dans les matières que la Confédération et le canton n'ont pas réglées ou pas réglées exhaustivement. Les communes ne sont donc pas habilitées à édicter des dispositions uniquement dans les domaines où le droit supérieur contient des normes exhaustives.

Le droit formel de la protection des données laisse aux communes très peu d'espace pour réglementer les échanges d'informations entre les autorités. Si l'on excepte les dispositions d'organisation régissant les compétences, les communes ne peuvent édicter que des dispositions relatives à la procédure d'appel (voir à ce sujet le chapitre C.3), pour autant qu'elles soient conformes au droit constitutionnel. Il ne semble donc pas indiqué que les communes édictent des dispositions formelles dans le domaine de la protection des données.

Par contre, elles ont une compétence plus étendue dans le domaine du droit matériel de la protection des données. A cet égard, il faut établir une distinction entre les données que la commune se procure pour accomplir une tâche qu'elle a librement choisie (voir le chapitre 4.2 ci-dessous) et les informations que la commune doit détenir pour accomplir une tâche qui lui a été déléguée, par le canton par exemple (voir le chapitre 4.3).

4.2 Tâches librement choisies

Si une commune décide de réaliser une activité en se fixant une tâche à elle-même, elle peut également décider si les informations obtenues dans l'exercice de cette activité sont ou non soumises à une obligation particulière de garder le secret et à qui ces données peuvent ou doivent être transmises spontanément.

Exemples :

- La commune X gère une maison des jeunes dans le cadre d'une tâche qu'elle s'est librement fixé. Elle peut décider que les informations sur les manquements commis dans cet espace sont communiquées spontanément à l'école.
- La commune Y gère un service de consultation pour les parents élevant seuls leurs enfants. Elle peut décider que les employés du service sont tenus par une obligation particulière de garder le secret au sujet des informations venant à leur connaissance dans l'exercice de cette activité.

4.3 Tâches déléguées

Si une commune agit pour accomplir une tâche qui lui a été déléguée, c'est en principe le texte applicable de la législation spéciale de rang supérieur qui précise (en complétant la LCPD) les règles à respecter dans l'utilisation des données obtenues. Le droit de rang supérieur peut notamment soumettre des données à une obligation particulière de garder le secret ou prévoir des possibilités de communication spontanée. Cela ne signifie toutefois pas qu'il est exclu par principe d'édicter des dispositions communales dans ces domaines. Si le droit de rang supérieur applicable ne contient pas de règle ou pas de règle exhaustive sur la communication des données, les communes ont le droit de légiférer sur les échanges de données entre autorités dans le cadre de l'accomplissement des tâches qui leur ont été déléguées.

Exemple : les écoles de l'enseignement obligatoire des communes accomplissent une tâche déléguée. La LEO contient, à l'article 73, alinéa 3, des dispositions matérielles de protection des données concernant les échanges de données personnelles entre les autorités scolaires. Mais cette norme n'est pas exhaustive. Les communes pourraient adopter des dispositions complémentaires sur les échanges de données entre autorités dans un acte législatif communal. Elles pourraient prévoir par exemple l'obligation de communiquer spontanément à la direction de la maison des jeunes gérée par la commune les mesures disciplinaires prises en application de l'article 28 LEO.

Cependant, un acte législatif communal ne peut « désactiver » une obligation particulière de garder le secret prévue par le droit de rang supérieur.

Exemple : la LEO soumet à une obligation particulière de garder le secret les données portées à la connaissance des autorités dans l'accomplissement de la loi. La communication de ces données aux autorités scolaires de l'enseignement obligatoire n'est pas régie par la LEO. La commune ne peut néanmoins pas créer sa propre base légale autorisant la communication de données de l'aide sociale aux autorités scolaires dans des cas individuels.

C. Typologie des échanges d'informations entre les autorités

Les échanges d'information entre autorités peuvent avoir lieu sous différentes formes. On distingue les types d'échange suivants :

- Communication d'informations sur demande, demande de renseignements

Une autorité demande à une autre autorité si elle détient des informations déterminées ou une autorité demande à une autre autorité de lui communiquer des informations dont elle sait qu'elle les détient.

→ Voir le chapitre C.1.

- Communication spontanée d'informations

Une autorité prend l'initiative de transmettre des informations à une autre autorité afin que celle-ci puisse agir sur la base de ces informations.

→ Voir le chapitre C.2.

- Collecte et administration centralisées de données, procédure d'appel

Plusieurs autorités ont directement accès à des informations dont la collecte et l'administration sont centralisées. L'alimentation du système en données peut être effectuée par plusieurs autorités ou être réservée à une seule autorité.

→ Voir le chapitre C.3.

- Collaboration interdisciplinaire sur des cas

Lors d'une collaboration interdisciplinaire sur des cas, les autorités impliquées échangent un grand nombre d'informations, sur demande ou spontanément. La coopération entre autorités ne constitue donc pas à proprement parler un type particulier d'échanges d'information. Mais comme la collaboration interdisciplinaire ne peut fonctionner dans la pratique que si les services impliqués ont la possibilité d'échanger des informations librement – c'est-à-dire en s'affranchissant des prescriptions applicables à la communication d'informations sur demande et spontanée –, ce cas particulier d'échanges d'information fait l'objet d'un chapitre à part.

→ Voir le chapitre C.4.

C.1 Communication d'informations sur demande, demande de renseignements

Exemple introductif

Le service social a des doutes sur l'exactitude des renseignements donnés par un demandeur sur sa situation patrimoniale. Il adresse donc à l'autorité fiscale une demande écrite pour connaître la fortune imposable de la personne. Il demande en outre oralement au secrétaire de la commune de domicile – avec lequel il a « de bonnes relations » – si celui-ci dispose d'informations utiles sur le demandeur.

1.1. La communication d'informations sur demande est la règle

Un principe général du droit administratif veut que l'autorité compétente pour une tâche soit également responsable de l'établissement des faits déterminants et de l'application des dispositions légales pertinentes. Il découle de ce principe que l'obtention de données personnelles et d'autres informations incombe normalement à l'autorité qui a une tâche à accomplir. En d'autres termes, un service administratif ne peut pas compter sur les autres services qui détiennent des informations importantes pour l'accomplissement de ses tâches pour qu'ils lui communiquent ces informations sans action de sa part. C'est au service qui a besoin d'informations qu'il appartient d'interroger les services dont il présume qu'ils détiennent des informations pertinentes pour l'accomplissement de ses tâches.

Exemple : dans le cadre d'un appel d'offres, une commune soupçonne un soumissionnaire d'avoir été condamné pour du travail au noir. La commune doit s'adresser au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). Les autorités de surveillance du marché ne prennent pas l'initiative d'informer tous les services des achats des administrations publiques.

Nota bene

Il découle du principe selon lequel quiconque accomplit une tâche publique doit se procurer les informations nécessaires à cette tâche que la communication d'informations sur demande est la règle dans les échanges d'informations entre autorités.

Pour les procédures administratives et les procédures de la justice administrative, l'obligation de se procurer les informations pertinentes pour apprécier un cas

concret, c'est-à-dire pour établir les faits, découle également du principe selon lequel les autorités constatent les faits d'office (art. 18, al. 1 LPJA). Il ne faut cependant pas en déduire que les autorités doivent faire tous les efforts imaginables pour se procurer des informations (si possible) pertinentes. Dans la mesure où les autorités n'ont pas connaissance de l'existence de certaines informations, elles jouissent généralement d'une grande liberté d'appréciation pour déterminer l'ampleur des clarifications auxquelles elles souhaitent procéder. Il est fréquent que la législation spéciale contienne en outre des prescriptions applicables au recueil d'informations pertinentes pour accomplir une tâche publique déterminée.

Les dispositions formelles de procédure (CPC, CPP, PPMIn ou LPJA) confèrent une grande importance aux offres de preuves présentées par les parties : les preuves proposées doivent en principe être reçues si elles peuvent contribuer à établir les faits.

1.2 Avantages et inconvénients de la communication d'informations sur demande

La communication d'informations sur demande permet de *délimiter clairement les compétences matérielles*. Une autorité a suffisamment à faire avec les tâches qui lui sont attribuées. Dans un système où les informations sont communiquées uniquement sur demande, l'autorité examine les informations qu'elle recueille seulement pour déterminer si elles sont pertinentes pour ses propres tâches. Elle n'est pas tenue de se demander si des informations pourraient être importantes pour d'autres services. Ce n'est que lorsqu'arrive une demande d'informations que l'autorité est confrontée à la question de l'admissibilité de la communication des données.

Nota bene

La communication d'informations sur demande assure une séparation claire des compétences matérielles.

La communication d'informations sur demande est un moyen approprié et judicieux pour échanger des données lorsqu'une autorité sait qu'elle détient des informations pertinentes pour elle. Mais les limites de ce système sont atteintes lorsqu'une autorité ne sait pas du tout que d'autres autorités ou quelles autorités détiennent des informations pertinentes pour l'accomplissement de ses tâches.

Exemples :

- Si des organes de police (du canton ou des communes) entrent en action dans le cadre de l'entraide administrative ou de l'assistance à l'exécution, ils ne savent pas si la personne contre laquelle une action est dirigée a comparu antérieurement devant d'autres autorités pour menaces de violence.

- Les autorités de la police des constructions ne savent pas si une personne fait valoir auprès de l'administration fiscale la déduction de ses frais d'investissement en rapport avec un projet requérant un permis de construire.

Dans la pratique, l'inconvénient de la communication d'informations sur demande tient au fait que le service auquel des informations sont demandées n'a généralement pas d'intérêt propre à transmettre les informations le plus vite et le plus complètement possible. Les services sollicités ont parfois peur d'engager leur responsabilité en cas de communication illicite de données (art. 25 LCPD) voire de s'exposer à une procédure pénale pour violation du secret de fonction (art. 320 CP). La liberté d'appréciation est ainsi parfois utilisée en défaveur de la communication d'information et de l'intérêt public à l'accomplissement correct des tâches étatiques.

1.3 Forme de la demande

➤ Principe de la liberté de la forme

La communication d'informations sur demande ne requiert *pas de forme particulière*. Il ne s'agit pas d'une procédure administrative au sens formel.

Nota bene

Une demande de communication d'informations ne constitue pas une procédure au sens de la LPJA. Cela a notamment pour conséquence que la personne concernée ne dispose pas de droits procéduraux ; elle n'a notamment pas le droit d'être entendue.

Une autorité peut demander des informations déterminées par écrit ou par oral, par courriel ou par téléphone. Une demande par téléphone ou par courriel est judiciaire lorsque la démarche doit aboutir rapidement ou lorsqu'il faut interroger un nombre important de services pour établir s'ils détiennent des informations déterminées sur une personne. Inversement, cela signifie aussi que le service interrogé n'est pas habilité à exiger que la demande soit présentée sous une forme particulière (p. ex. la forme écrite). Les demandes téléphoniques et orales doivent être traitées comme les autres. Si la demande est complexe et n'est pas spécialement urgente, il est recommandé de la présenter par courrier postal ou électronique pour des raisons de clarté et de traçabilité.

Nota bene

Les demandes de communication d'informations peuvent être présentées par écrit (courriel, fax) ou par oral.

➤ **Exigences du droit de la protection des données concernant l'utilisation de moyens de communication électroniques**

Si la demande contient des données personnelles particulièrement dignes de protection (p. ex. l'indication que la demande a pour but de vérifier si la personne perçoit l'aide sociale légalement), le droit de la protection des données interdit que la demande soit communiquée par Internet sans être cryptée. En conséquence, les demandes contenant des données particulièrement dignes de protection adressées par courriel doivent être cryptées.

Concernant les possibilités de cryptage des courriels, voir l'information ISBC n° 1/152.04/8.1 « Transmission par courriel de procès-verbaux des autorités et d'autres documents ».

1.4 Destinataire de la demande

La demande doit bien entendu être adressée à l'autorité qui possède l'information souhaitée. Dans la pratique, on ne sait pas toujours clairement à quelle personne ou service il faut adresser la demande au sein d'une unité administrative. Sur le plan purement juridique, les compétences au sein d'une unité administrative n'ont pas d'importance : une demande doit être traitée de manière conforme à la loi quelle que soit la personne à laquelle elle a été adressée au sein d'une autorité ; si le destinataire estime ne pas avoir la compétence interne pour ce faire, il est tenu de transmettre la demande au service compétent.

Dans la pratique cependant, cela peut faire une différence d'envoyer une demande complexe au service juridique de l'autorité plutôt qu'à un collaborateur spécialisé, par exemple. Si le collaborateur spécialisé connaît mal les questions de protection des données, il aura plutôt tendance à invoquer une obligation de garder le secret ou le secret de fonction inscrit dans le droit du personnel même si, dans le cas concret, il est autorisé à communiquer les données demandées.

Nota bene

Il est recommandé d'adresser les demandes de communication d'informations qui dépassent le travail ordinaire d'une autorité aux membres de la hiérarchie ou au service juridique de l'unité administrative (si elle en a un).

1.5 Contenu de la demande

➤ **Présentation de l'habilitation à traiter les données**

L'autorité qui demande des renseignements doit prouver qu'elle est *habilitée par la loi à traiter les données* demandées (art. 10, al. 1, lit. b LCPD). A cet effet, elle ex-

plique dans quel but elle demande la communication de données personnelles déterminées. Cela revient *de facto* à informer l'autorité sollicitée, ne serait-ce que sommairement, qu'une procédure donnée est en cours ou est envisagée à l'encontre d'une personne. Cette information – qui constitue en elle-même une communication de données personnelles au sens de la LCPD – doit se limiter au strict minimum. L'autorité qui fait la demande doit dire ce qui est nécessaire et suffisant pour que le service interrogé puisse déterminer s'il peut répondre à la demande. Le cas échéant, le service qui fait la demande devra fournir des informations complémentaires si le service interrogé n'est pas en mesure d'examiner le bien-fondé de la demande au vu des informations fournies dans un premier temps.

Ordinairement, l'autorité qui fait la demande prouve que la loi l'habilite à traiter les données demandées en démontrant que les conditions énoncées à l'article 5 (pour les données personnelles en général) ou à l'article 6 LCPD (pour les données personnelles particulièrement dignes de protection) sont remplies. Idéalement, elle invoque une disposition de la législation spéciale lui conférant explicitement – et donc « clairement » au sens de l'article 6, lettre a LCPD – la prérogative de se procurer des données auprès d'autres autorités.

Exemple : l'article 155, alinéa 1 LI prévoit que les autorités cantonales et communales communiquent aux autorités fiscales, sur demande et gratuitement, tous les renseignements utiles.

Si l'autorité qui fait la demande ne peut pas invoquer une disposition explicite de la législation spéciale, elle doit démontrer que le traitement des données demandées lui servira à accomplir une tâche légale (art. 5, al. 1 LCPD pour les données personnelles en général) ou qu'il est impérativement exigé pour l'accomplissement d'une tâche définie par la loi (art. 6, lit. b LCPD pour les données personnelles particulièrement dignes de protection). Une autre solution consiste pour l'autorité qui fait la demande à produire le consentement exprès de la personne concernée (art. 6, lit. c LCPD). Dans la pratique, on peut généralement obtenir le consentement de la personne concernée lorsque celle-ci demande une autorisation et qu'elle a donc personnellement intérêt à ce que les faits soient entièrement établis.

Nota bene

Lorsqu'elle demande la communication d'informations, l'autorité qui fait la demande doit démontrer que le traitement des données demandées est admissible au sens des articles 5 ou 6 LCPD.

➤ **Indication de la nécessité du traitement des données**

Du point de vue terminologique, on remarque que l'article 5, alinéa 3 LCPD considère que le traitement de données est admissible dans la mesure où il est « nécessaire », alors que l'article 6, lettre b LCPD stipule que l'accomplissement d'une tâche définie par la loi doit « exiger impérativement » le traitement de données. Ainsi,

l'article 5, alinéa 3 LCPD se contente d'instituer un principe de proportionnalité de portée générale pour le traitement de données personnelles tandis que l'article 6, lettre b LCPD subordonne le traitement de données personnelles particulièrement dignes de protection à l'existence d'une tâche définie par la loi.

En conséquence, la preuve de la « nécessité » au sens de l'article 5, alinéa 3 LCPD ne doit pas être soumise à des exigences trop strictes. A contrario, s'agissant de données personnelles particulièrement dignes de protection, il faut démontrer que l'accomplissement de la tâche définie par la loi est impossible sans les informations demandées.

➤ **Preuve qu'il n'existe pas d'obligation de garder le secret ?**

On pourrait déduire de la teneur de la loi (art. 10, al. 1, lit. b LCPD) que le service qui demande des informations doit en outre démontrer qu'aucune obligation de garder le secret ne s'oppose à la communication des informations demandées. Dans la mesure où d'éventuelles obligations de garder le secret concerneraient le domaine de compétences du service qui reçoit la demande, c'est celui-ci qui est le mieux placé pour déterminer si ces obligations s'appliquent. De plus, il serait absurde qu'un service demande des informations à un autre service en sachant déjà que celui-ci devra refuser en raison d'une obligation de garder le secret.

1.6 Demande sous la forme d'une requête d'entraide administrative

De manière très générale, l'entraide administrative désigne le soutien réciproque que s'accordent les autorités lors de l'accomplissement de leurs tâches. Si l'on considère la notion d'entraide administrative au sens large, on peut dire que tous les échanges d'informations entre les autorités relèvent de l'entraide administrative. Néanmoins, le canton de Berne limite la notion d'entraide administrative à l'action entreprise par une autorité pour une autre autorité sur la base d'une norme concrète d'entraide administrative.

Nota bene

Une demande de communication d'informations peut – mais ce n'est pas obligatoire – revêtir la forme d'une requête d'entraide administrative.

Exemple : se fondant sur l'article 10 LPol, le préfet demande à la commune un rapport concernant le statut social d'une personne dans le cadre d'une procédure de privation de liberté à des fins d'assistance.

Les requêtes d'entraide administrative sont soumises aux mêmes règles que les autres demandes de communication d'informations. En particulier, l'autorité qui demande l'entraide administrative doit indiquer dans quel but elle a besoin des in-

formations et le service qui reçoit la demande doit vérifier l'admissibilité de la communication des informations demandées.

Nota bene

Si une autorité reçoit une requête d'entraide administrative, elle n'est pas dispensée de vérifier l'admissibilité de la communication des données demandées.

1.7 Réception de la demande

Toute demande officielle de communication d'informations doit être réceptionnée et traitée. Dans le domaine d'application de la LCPD, l'obligation de réceptionner et de traiter les demandes découle de l'article 10, alinéa 1 LCPD. De même, en dehors du domaine d'application de la LCPD – c'est-à-dire lorsque des autorités judiciaires reçoivent des demandes en rapport avec une procédure en cours –, il est interdit de rejeter sans les examiner les demandes officielles de communication d'informations.

Dans la pratique, certaines autorités entendent les personnes concernées avant de communiquer les informations demandées.

Exemple : le tribunal régional de Berne-Mittelland invite les parties à une procédure à donner leur avis sur une demande de divulgation d'un jugement pénal entré en force.

Dans le domaine d'application de la LCPD, une telle audition préalable n'est pas obligatoire en principe. Elle ne semble indiquée que si la communication de l'information sans le consentement de la personne concernée paraît problématique ou si c'est la seule façon dont l'autorité peut établir si des intérêts privés nécessitant une protection particulière s'opposent à la communication des données demandées.

1.8 Examen de la demande

Concernant la procédure d'examen de la communication de données entre autorités (pas seulement sur demande), voir le diagramme à l'adresse :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/aufsicht/datenschutz/datenbekanntgabe.html>

Nous avons vu que la communication d'informations doit être à l'initiative de l'autorité qui a besoin des informations. En revanche, la décision de communiquer ou non les informations demandées est du ressort de l'autorité interrogée. Cela reste vrai lorsque la demande d'informations repose sur une norme d'entraide administrative ou émane d'une autorité judiciaire pour une procédure en cours.

Le service interrogé doit vérifier les points suivants :

1. Est-on bien en présence d'une demande concrète de communication d'informations ?

Dans la pratique, il arrive régulièrement que des autorités examinent l'admissibilité d'une communication de données selon le schéma de la communication d'informations sur demande alors qu'il n'y a en fait pas de demande concrète de communication d'informations. S'il n'y a pas de demande concrète, il faut appliquer les critères, plus stricts, applicables à la communication spontanée (voir à ce sujet le chapitre C.2).

2. Le service dont émane la demande peut-il prouver qu'il est habilité par la loi à traiter les données demandées ? (premier élément constitutif de l'art. 10, al. 1, lit. b LCPD)

Comme cette question concerne l'accomplissement des tâches du service dont émane la demande, le service à qui la demande est adressée ne devrait pas s'imposer de critères trop stricts pour l'examen au fond. Il est fondé à faire confiance au service de qui émane la demande au moins en ce qui concerne l'exposé des faits.

3. Des obligations particulières de garder le secret s'opposent-elles à la communication des données demandées ? (deuxième élément constitutif de l'art. 10, al. 1, lit. b LCPD)

C'est au service interrogé qu'il revient de vérifier si des obligations particulières de garder le secret s'appliquent aux informations demandées. Il convient d'appliquer des exigences strictes sur ce point lorsque l'on examine l'admissibilité de la communication des données demandées. Concernant les obligations de garder le secret, voir aussi le point 1.9 ci-après.

4. Des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière s'opposent-ils à la communication des données demandées ? (art. 14, al. 1 LCPD).

L'examen de ce point requiert une pesée de tous les intérêts en jeu. L'existence d'intérêts publics majeurs ou d'intérêts privés nécessitant une protection particulière ne rend pas automatiquement inadmissible la communication des données demandées. Le service interrogé doit au contraire exercer son pouvoir d'appréciation pour décider s'il veut refuser ou restreindre la communication des données demandées. Si des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière sont en jeu, il peut en outre assortir cette communication de charges.

Nota bene

Un service qui reçoit une demande de communication d'informations ne peut exercer son pouvoir d'appréciation que si des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière sont en jeu. Dans le cas contraire, le droit de la protection des données lui impose de communiquer les informations demandées si les conditions énoncées à l'article 10, alinéa 1, lettre b LCPD sont remplies.

La législation spéciale prévoit cependant des obligations de garder le secret que l'autorité a le pouvoir d'assouplir en usant de son pouvoir d'appréciation de manière consciencieuse. On reconnaît en général ces obligations à leur formulation potestative (emploi du verbe « pouvoir » ou assimilé).

Exemple : en vertu de l'article 8a, alinéa 2, lettre f LASoc, les autorités d'aide sociale sont habilitées à transmettre aux organes de police du canton et des communes des informations importantes pour l'accomplissement de leurs tâches. Elles ont donc un pouvoir d'appréciation dont elles doivent user de manière consciencieuse dans chaque cas individuel.

1.9 Les obligations particulières de garder le secret

➤ Importance des obligations particulières de garder le secret

Dans la pratique, les demandes de communication de données sont souvent rejetées parce que la législation spéciale impose au service interrogé une obligation particulière de garder le secret. Comme il ressort de l'article 10, alinéa 1, lettre b LCPD, les obligations particulières de garder le secret s'opposent à la communication d'informations.

Les obligations particulières de garder le secret doivent être ancrées dans un texte de la législation spéciale (p. ex. LASoc, LI, LAVI, etc.). Le secret de fonction « ordinaire » ne fonde pas d'obligation particulière de garder le secret à laquelle seraient assujetties toutes les autorités (voir à ce sujet le chiffre C.1.10).

En outre, les autorités peuvent être soumises à des obligations de garder le secret découlant du secret professionnel selon l'article 321 CP, auquel sont assujettis notamment les médecins scolaires, les médecins hospitaliers et les ecclésiastiques.

➤ Portée de l'obligation de garder le secret

Les obligations de garder le secret se rapportent aux affaires ou aux faits portés à la connaissance des autorités dans l'exercice de leur activité officielle.

➤ Exceptions aux obligations de garder le secret

Les lois spéciales prévoient souvent des exceptions à une obligation particulière de garder le secret. De plus, les obligations de garder le secret ne sont pas absolues dès lors que l'autorité qui demande des informations jouit d'un droit d'accès ancré dans une (autre) loi spéciale.

Concernant la relation entre l'obligation de garder le secret et l'obligation de renseigner, le Tribunal fédéral se réfère dans l'ATF 124 III 170, considérant 4b, à Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2^e édition Zurich 1993, N. 179, qui observent que le rapport entre deux normes juridiques (en l'occurrence l'obligation de renseigner ancrée dans le droit des poursuites et l'obligation de garder le secret ancrée dans le droit des assurances sociales) n'a souvent pas qu'un caractère purement logique, mais qu'il est aussi l'expression d'un jugement de valeur. Le Tribunal fédéral a estimé que l'obligation de renseigner l'emportait car on peut admettre que, lorsqu'il a institué l'obligation de renseigner, le législateur

a pensé à toutes les autorités sans distinction et qu'il ne souhaitait pas que les services actifs dans le domaine des assurances sociales soient dispensés en tout ou en partie de l'obligation de renseigner les offices de poursuite (consid. 4a.)

Dans son arrêt 2A.692/2006 du 2 juillet 2007, considérant 4.2.2, le Tribunal fédéral a en outre estimé qu'une obligation de garder le secret ancrée dans une loi spéciale peut aussi découler d'une obligation de renseigner incombant à la personne concernée, et non pas à l'autorité sollicitée pour communiquer des informations. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a constaté que l'étranger concerné était obligé par la loi d'informer l'autorité de manière conforme aux faits de tout ce qui pouvait être déterminant pour la décision concernant l'autorisation de séjour. Il a estimé qu'il ne pouvait pas invoquer l'obligation de garder le secret attachée à l'aide sociale pour ne pas communiquer ses données. Le Tribunal fédéral en conclut que l'obligation de garder le secret que la législation spéciale impose aux autorités d'aide sociale ne pouvait pas, en l'espèce, être opposée à la police des étrangers.

Nota bene

Si une obligation particulière de garder le secret s'oppose à la communication d'informations, il faut se demander si cette obligation ne découle pas exceptionnellement d'un droit à obtenir des renseignements ancré dans la législation spéciale. L'articulation entre une obligation de garder le secret et une obligation de renseigner ne s'apprécie pas de manière générale, mais dans chaque cas concret. La jurisprudence du Tribunal fédéral acquiesce parfois à la communication d'informations en cas de conflit entre une obligation de garder le secret et une obligation de renseigner.

Par ailleurs, lorsque des données sont placées sous la protection de dispositions spéciales imposant le secret, elles peuvent être communiquées si le destinataire est également soumis à l'obligation de garder le secret (art. 14, al. 2 LCPD). La version allemande de cette disposition précise que l'obligation du destinataire des données doit correspondre à celle de l'auteur de la communication (« wenn der Empfänger einer *entsprechenden* Geheimhaltungspflicht untersteht »). Pour apprécier la correspondance, on se fonde sur les intérêts protégés et sur l'effet de la protection offerte par les obligations respectives de garder le secret de l'auteur et du destinataire de la communication. Par exemple, des échanges de données entre des médecins et d'autres professionnels de la santé ne posent pas de problème.

➤ **Quelques obligations particulières de garder le secret**

Les principales obligations particulières de garder le secret s'imposent aux autorités suivantes :

- les autorités fiscales (art. 153, al. 1 LI), c'est-à-dire toutes les autorités cantonales et communales chargées de l'application de la législation fiscale ;

Le secret fiscal ne s'applique pas aux échanges de données entre les autorités fiscales (art. 154 LI ; cf. aussi art. 14, al. 2 LCPD). Selon l'article 153, alinéa 2 LI, des renseignements peuvent être communiqués à des tiers (sont visées ici les personnes privées et les autorités qui ne sont pas chargées d'appliquer la législation fiscale) uniquement lorsque

- la personne contribuable délivre une autorisation écrite,
 - une disposition légale fédérale ou cantonale le prévoit (c.-à-d. une disposition spécifique prévoyant explicitement la communication de renseignements par les autorités fiscales) ou
 - un intérêt public prépondérant le commande et la Direction des finances accorde une autorisation écrite.
- les autorités de l'aide sociale (art. 8, al. 1 LASoc), c'est-à-dire toutes les autorités cantonales et communales chargées d'exécuter la LASoc ;

La LASoc liste en détail les cas dans lesquels l'obligation de garder le secret en matière d'aide sociale est supprimée. Beaucoup des droits de communiquer des informations figurant dans cette liste ont pour but de permettre la communication spontanée de données de l'aide sociale.

L'obligation de garder le secret en matière d'aide sociale est supprimée en vertu de l'article 8a, alinéa 1 LASoc si

- les données fournies ne font pas référence à des personnes (ce qui signifie, strictement parlant, que les informations ne contiennent pas de données personnelles non plus),
- les personnes concernées donnent leur consentement exprès,
- l'exécution des tâches relevant de l'aide sociale le requiert impérativement ou
- une base légale expresse l'exige ou l'autorise (la loi ne doit cependant pas nécessairement préciser que les données relevant de l'aide sociale sont également visées).

Selon l'article 8a, alinéa 2 LASoc, les informations visées ci-dessus peuvent être transmises

- aux autorités compétentes en matière d'étrangers, sur demande conformément à l'article 97, alinéa 2 de la loi sur les étrangers (LEtr),
 - aux autorités fiscales du canton et des communes conformément à l'article 155 LI,
 - aux autorités de poursuite et faillite conformément à l'article 91, alinéa 5 et à l'article 222, alinéa 5 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP),
 - aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (autorités de tutelle) conformément à l'article 364 CP et à l'article 25 de la loi sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS) (à partir du 1^{er} janvier 2013, art. 443 CC),
 - aux autorités compétentes pour ordonner des mesures de privation de liberté à des fins d'assistance,
 - aux organes de police du canton et des communes conformément à l'article 50, alinéa 4 LPol,
 - aux institutions et aux organes des assurances sociales, pour autant que le droit fédéral le prévoit,
 - aux autres autorités du canton et des communes chargées de l'aide sociale individuelle au sens de la LASoc,
 - aux autorités de la Confédération et d'autres cantons chargées de l'exécution de l'aide sociale, pour autant que les informations soient indispensables à l'exécution de tâches relevant de l'aide sociale et que l'autorité qui en fait la demande soit habilitée à les traiter sur la base de dispositions légales particulières.
- les autorités des assurances sociales (art. 33 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA] et art. 86 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP]) ;

Si l'on se réfère à l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 124 III 170, il faut admettre que cette obligation de garder le secret n'est pas absolue. Si une autorité est assujettie à une obligation de renseigner, celle-ci l'emporte normalement lorsque les données sont indispensables pour l'accomplissement des tâches de l'autorité qui les demande et que la personne concernée serait elle-même tenue de les communiquer à ladite autorité. Néanmoins, en l'absence d'obligation de renseigner ancrée dans la législation spéciale, le secret des assurances sociales s'oppose à la communication de données.

- les autorités pénales (art. 73 CPP), c'est-à-dire la police judiciaire (la Police cantonale dans l'exercice de la poursuite pénale), le Ministère public (y compris le Ministère public des mineurs) et les tribunaux pénaux (y compris les tribunaux pénaux pour mineurs).

L'article 75, alinéas 1 à 3 CPP liste les obligations d'informer qui s'imposent aux autorités pénales en l'emportant sur leurs obligations de garder le secret. Les circonstances figurant dans cette liste concernent des cas de communication spontanée (lire à ce sujet le chapitre C.2 ci-après). Mais l'obligation de garder le secret n'est pas non plus absolue en ce qui concerne les demandes d'informations officielles : se fondant sur l'article 75, alinéa 4 CPP, le législateur cantonal a habilité les autorités pénales du canton de Berne à « communiquer des informations au sujet d'une procédure pénale à d'autres autorités pour autant que l'accomplissement d'une tâche légale le requière impérativement » (art. 30, al. 1 de la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs [LiCPM]). Selon l'article 30, alinéa 2 LiCPM, les autorités pénales renoncent à la communication d'informations, la restreignent ou l'assortissent de charges a) si des intérêts publics importants ou des intérêts manifestement dignes de protection d'une personne concernée le requièrent ou b) si une obligation légale de garder le secret (il ne peut naturellement pas s'agir ici de l'obligation de garder le secret instituée à l'art. 73 CPP) ou des dispositions spéciales en matière de protection des données l'exigent. On rappellera ici que la LCPD ne s'applique pas aux procédures pénales en cours et qu'elle ne peut donc pas s'opposer à la communication d'informations dans ce cadre.

L'article 30, alinéa 3 LiCPM réserve en outre expressément les droits et obligations d'informer découlant de la législation spéciale.

- les professionnels de la santé (art. 27, al. 1 de la loi sur la santé publique [LSP]) ;

L'obligation de garder le secret imposée aux professionnels de la santé ne s'adresse pas aux autorités. Mais il est juste de la faire figurer ici car les professionnels de la santé (médecins, thérapeutes, etc.) assument souvent des tâches sur mandat des pouvoirs publics ou pour répondre à un intérêt public (on pense aux médecins scolaires, par exemple, mais aussi aux professionnels de la santé travaillant dans la prise en charge des toxicomanes, etc.). Pour le reste, le secret médical découle du secret professionnel régi à l'article 321 CP. Selon l'article 27, alinéa 2 LSP, l'obligation de garder le secret cesse de lier les professionnels de la santé lorsque le patient ou la patiente ou l'Office du médecin cantonal les autorisent à donner des renseignements ou lorsqu'une disposition légale prévoit un droit ou une obligation d'informer. L'article 28 LSP prévoit en outre des cas dans lesquels les professionnels de la santé sont tenus d'informer spontanément les autorités de poursuite pénale.

- Centres LAVI (art. 11, al. 1 LAVI).

Si l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'une victime mineure ou d'un autre mineur est sérieusement mise en danger, les personnes travaillant pour un centre de consultation peuvent en aviser l'autorité de protection de l'enfance et dénoncer l'infraction à l'autorité de poursuite pénale (art. 11, al. 3 LAVI).

1.10 Le secret de fonction ancré dans le droit du personnel n'est pas une obligation particulière de garder le secret

Le secret de fonction prévu à l'article 58 LP s'applique aux agents et agentes du canton – dont font partie les agents et agentes de l'administration décentralisée, les

membres de la justice (juridictions civile, pénale et administrative) et les ecclésiastiques rémunérés par le canton – ainsi qu'aux collaborateurs et collaboratrices de l'Université, de la Haute école spécialisée (HES) bernoise et de la Haute école pédagogique (HEP). Si les communes ne se dotent pas d'une réglementation propre, le droit cantonal sur la fonction publique s'applique par analogie au secret de fonction du personnel communal (art. 32 LCo).

Art. 58 Secret de fonction, déposition en justice

¹ Les agents et agentes sont tenus de taire les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui, de par leur nature même ou en vertu de prescriptions particulières, doivent être tenus secrets. Cette obligation demeure après la résiliation des rapports de travail.

² Les agents et les agentes ne peuvent déposer sur ces faits devant les tribunaux, devant d'autres autorités de justice indépendantes de l'administration, en première instance en procédure administrative ou en procédure de recours administratif qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente. Une habilitation générale s'applique aux organes de la police judiciaire.

³ L'octroi de l'autorisation de déposer incombe à l'autorité de surveillance. Si celle-ci est le Conseil-exécutif, l'octroi de déposer incombe à la Direction concernée ou à la Chancellerie d'Etat.

⁴ Cette autorisation ne peut être refusée que si des intérêts publics ou privés prépondérants l'exigent.

⁵ Les droits et les obligations de renseigner et d'annoncer fixés par la législation spéciale sont réservés.

Le secret de fonction prévu par le droit du personnel, qui est protégé par le droit pénal (art. 320 CP), a un but organisationnel : il établit qu'il n'appartient pas aux agents et aux agentes d'une branche de l'administration de déterminer ce qu'il convient de faire des informations portées à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction. Le secret de fonction n'a donc pas pour but d'interdire par principe les échanges de données. Par conséquent, l'article 58 LP, en tant que norme organique, ne s'oppose pas à la communication d'informations admissible en application de la législation. C'est ainsi qu'il faut comprendre l'alinéa 5 de cette disposition : l'expression « législation spéciale » (en allemand « besondere Gesetzgebung », législation particulière) vise non seulement la législation spéciale à proprement parler mais aussi les droits de communiquer des informations institués dans la législation sur la protection des données. Par conséquent, lorsqu'un cas concret se présente, la seule question qui se pose est celle de savoir à quel service d'une branche de l'administration il appartient de répondre à la demande de renseignements et si ce service doit demander à être délié du secret de fonction par l'autorité de surveillance. Il n'est pas possible de se retrancher derrière le secret de fonction prévu par la législation sur le personnel pour refuser par principe de communiquer des informations à une autre autorité alors que cette communication est en soi admissible.

Nota bene

Le secret de fonction ancré dans la législation sur le personnel ne prévoit pas d'obligation particulière de garder le secret au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre b LCPD. C'est au contraire la LCPD qui concrétise le contenu du secret de fonction ancré dans la législation sur le personnel. Celui-ci n'exclut pas la transmission de données entre les autorités.

Exemple : l'autorité chargée des naturalisations souhaiterait que les autorités scolaires lui indiquent si un élève déterminé, qui a déposé une demande de naturalisation, a fait l'objet de mesures disciplinaires ces dernières années. Le corps enseignant, la direction de l'école et la commission scolaire sont soumis au secret de fonction à ce sujet. Mais comme l'autorité chargée des naturalisations a impérativement besoin des informations demandées pour accomplir sa tâche, le droit de la protection des données permet leur communication. C'est normalement la direction de l'école qui est compétente pour transmettre les données demandées.

1.11 Proportionnalité de la communication de données

Le principe de la proportionnalité s'applique de manière générale à la communication de données (art. 5, al. 3 LCPD). Ainsi, la communication doit être appropriée, nécessaire et raisonnable pour les personnes y prenant part. Cela signifie en particulier que les informations doivent être transmises uniquement dans la mesure où elles sont effectivement pertinentes pour l'accomplissement de la tâche.

Exemple : le service social demande une entraide administrative revêtant la forme d'une assistance policière. A cet effet, il a le droit de décrire la situation de danger concrète dans laquelle il se trouve. En revanche, il n'a pas à communiquer d'informations sur les prestations demandées et sur leur octroi car cela est inutile pour l'accomplissement de la tâche.

Il ne faut cependant pas interpréter le principe de la proportionnalité comme autorisant à communiquer des informations uniquement s'il apparaît indubitable que l'ampleur des informations communiquées correspond exactement aux besoins effectifs de l'autorité qui les a demandées. Il doit suffire que l'autorité sollicitée puisse penser que les informations communiquées ont l'ampleur souhaitée par l'autorité qui les a demandées. Le service sollicité ne serait de toute façon pas en mesure d'évaluer exactement l'ampleur voulue des informations à fournir puisqu'il ne connaît pas généralement pas le contexte avec précision.

Il est clair que la proportionnalité de la communication d'informations est une question de droit qui peut être examinée sans restriction en justice. Mais il faut bien voir que l'évaluation est plus facile a posteriori que sur le moment. Les autorités judiciaires devraient donc elles aussi admettre que le service sollicité dispose d'une certaine liberté pour apprécier l'ampleur des informations à transmettre.

1.12 Exercice du pouvoir d'appréciation

Dans la mesure où la législation spéciale ne lui confère pas de pouvoir d'appréciation, l'autorité sollicitée dispose d'un pouvoir d'appréciation uniquement

dans les situations où la communication de données met en jeu des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière (art. 14, al. 1 LCPD). Du point de vue juridique, l'établissement de l'existence d'intérêts publics majeurs ou d'intérêts privés nécessitant une protection particulière est une question de droit, pas une question d'appréciation. Néanmoins, l'autorité sollicitée dispose d'une certaine liberté pour évaluer les intérêts en jeu, liberté qui se concrétise par un « jugement de valeur ». Dans la pratique, la démarche est très analogue à l'exercice d'un pouvoir d'appréciation.

Lorsqu'il existe des obligations particulières de garder le secret, la communication de données à titre exceptionnel malgré l'obligation de garder le secret est parfois laissée à l'appréciation de l'autorité sollicitée.

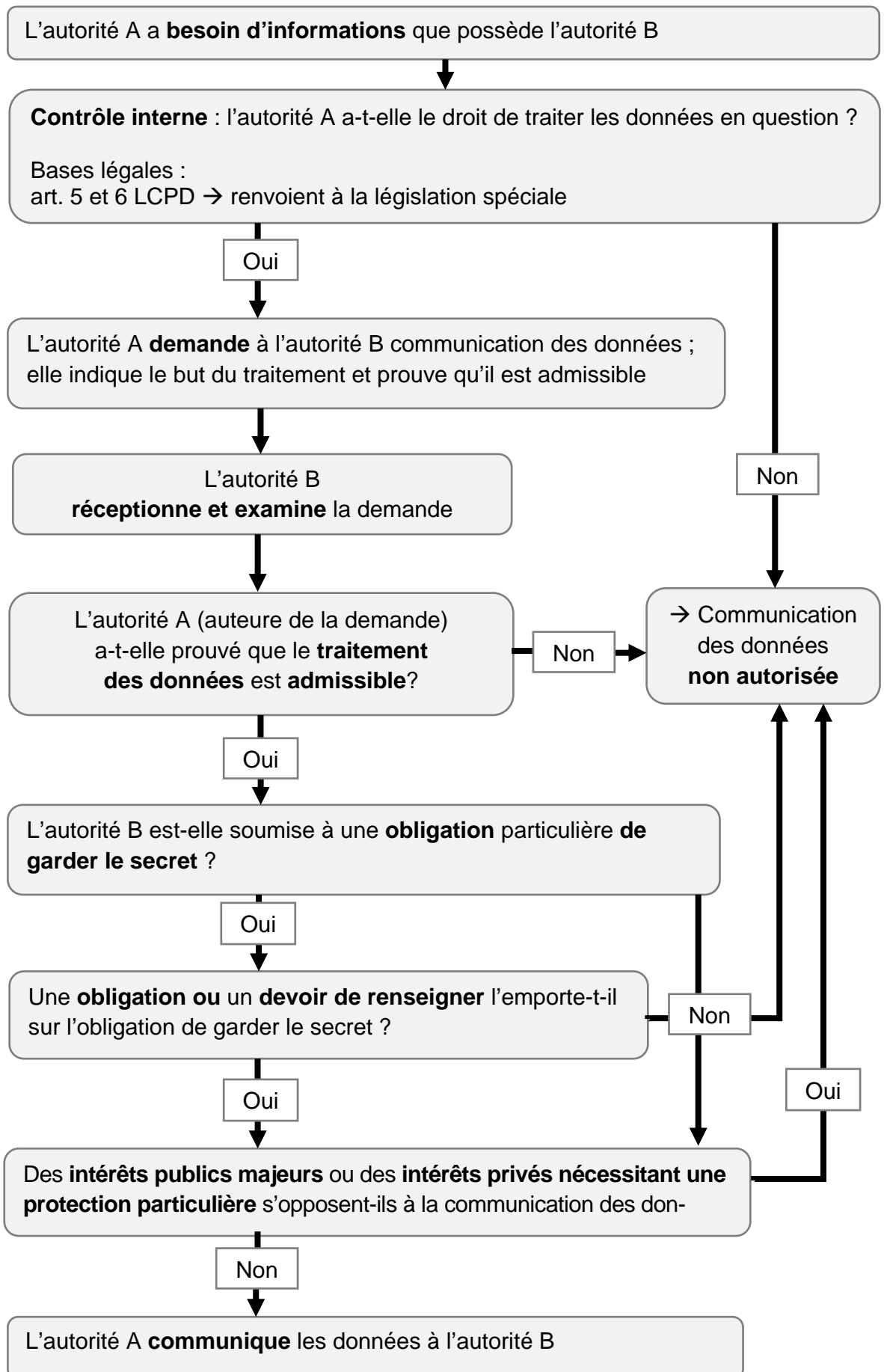
Exemple : l'article 30, alinéa 1 LiCPM stipule que les autorités pénales, bien qu'elles soient tenues au secret par l'article 73 CPP, peuvent choisir de communiquer des informations au sujet d'une procédure pénale à d'autres autorités pour autant que l'accomplissement d'une tâche légale le requière impérativement.

Nota bene

Il n'y a pas de pouvoir d'appréciation à exercer lorsqu'une obligation de garder le secret entre en conflit avec une obligation de renseigner. Dans une telle situation, la question de savoir laquelle des deux dispositions l'emporte dans le cas concret est une pure question de droit (même s'il est parfois difficile d'y répondre). L'autorité sollicitée n'a pas de pouvoir d'appréciation qui lui appartienne en propre.

Lorsqu'une autorité jouit d'un pouvoir d'appréciation, cela signifie qu'elle dispose d'une certaine liberté qui lui appartient en propre et qu'elle peut concrétiser sous sa propre responsabilité. Mais cela n'implique pas un espace de non-droit : l'autorité n'est pas réellement « libre » de sa décision et elle ne peut en aucun cas statuer arbitrairement car elle doit toujours exercer son pouvoir d'appréciation *de manière consciencieuse*, en particulier en gardant à l'esprit le sens et le but de la norme.

Illustration : Schéma de la communication d'informations sur demande



C.2 Communication spontanée d'informations

Exemple introductif

L'autorité communale de police des constructions constate que des odeurs désagréables émanent d'un logement habité par une famille. Elle pense que l'hygiène du logement est totalement négligée. Notamment parce que des enfants vivent dans ce bâtiment, l'autorité de la police des constructions souhaite signaler à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte qu'elle pense avoir à faire à un cas de mise en danger du bien de l'enfant.

2.1 La communication spontanée d'informations en tant qu'élargissement de la compétence matérielle d'accomplir une tâche publique

La communication spontanée d'informations viole le principe selon lequel l'autorité compétente dans une matière se procure elle-même les informations importantes pour elle. En d'autres termes, communiquer des informations sans y avoir été invité constitue une ingérence (généralement bienvenue) dans les tâches d'une autre autorité. Sur le plan juridique, la communication spontanée d'informations ne va pas sans poser de problèmes, d'autant que les dispositions d'attribution de compétences ont un caractère impératif par nature. Dans une certaine mesure, cela est en contradiction avec les attentes d'une grande partie de la population, qui considère l'administration comme un bloc et ne parvient pas à comprendre que des services différents travaillent à partir d'éléments différents concernant une même situation parce qu'ils ne se fournissent pas mutuellement leurs informations. D'ailleurs, on a entendu des voix s'élever dans les milieux politiques ces dernières années pour demander le développement de la communication spontanée d'informations entre les services de l'administration.

Nota bene

Les dispositions qui habilitent ou obligent les autorités à communiquer spontanément des informations ont pour effet d'élargir les compétences matérielles de ces autorités.

2.2 Avantages et inconvénients de la communication spontanée d'informations

Si une autorité communique une information à une autre autorité de manière spontanée (c.-à-d. sans y avoir été invitée préalablement), cela revient à impliquer une autorité supplémentaire dans l'accomplissement d'une tâche. Cela augmente la probabilité que l'autorité compétente en la matière dispose de toutes les informations importantes pour elle. Au fond, les communications spontanées contribuent à l'accomplissement correct de tâches publiques (elles accroissent la probabilité d'obtenir un « résultat juste »). De plus, les communications spontanées préviennent le risque que des autorités différentes prennent des décisions contradictoires sur la base d'éléments différents concernant une même situation.

Précision : la communication spontanée d'informations entre autorités ne peut toutefois pas exclure les décisions contradictoires. Par exemple, le fait que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte indique au contrôle des habitants et à l'administration fiscale que, selon elle, une personne donnée est domiciliée dans une commune puisqu'il est attesté que cette personne séjourne à temps partiel dans un immeuble de la commune n'entraîne pas nécessairement son inscription au contrôle des habitants et dans le registre des impôts. Des autorités qui ont partagé des informations peuvent tout à fait en tirer des conclusions juridiques différentes.

La communication spontanée d'information paraît souhaitable pour que les échanges de données entre les autorités soient aussi larges que possible. Mais un tel système a des limites de fait : l'administration assume de nos jours un tel nombre de tâches qu'il est difficile voire impossible de savoir en détail quelles informations pourraient être utiles à quels services. Si les services de l'administration sont spécialisés, c'est bien pour pouvoir se concentrer sur les tâches que leur prescrit la loi. Un système de communication spontanée (trop) étendu serait donc peu efficace car les autorités auraient à gérer trop de données étrangères à leur domaine.

De plus, les communications spontanées peuvent être contreproductives lorsqu'une autorité a besoin de construire une relation de confiance avec une personne ou son entourage pour être à même d'accomplir sa tâche. Dans ce genre de situations, les communications spontanées peuvent entraîner le tarissement de la source d'informations. Cette observation concerne en particulier les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, les professionnels de la santé et les autorités scolaires.

Nota bene

La communication spontanée de données est intéressante surtout lorsque l'autorité compétente en la matière ne sait pas que d'autres autorités possèdent des informations pertinentes pour elle. Mais pour ne pas compliquer l'exécution des tâches de l'administration, il importe de limiter l'obligation de communiquer des informations spontanément à des tâches particulièrement cruciales (notamment les tâches de protection de biens de police).

2.3 Faut-il une base dans la législation spéciale ?

Si la LCPD repose sur le principe que la communication d'informations aux autorités fait normalement suite à une demande, cela n'exclut pas que des informations puissent être transmises spontanément. Il n'est pas impératif qu'une communication spontanée repose sur une disposition d'une loi spéciale qui l'autorise explicitement voire la rend obligatoire. Mais en l'absence de base légale, l'article 10, alinéa 1 LCPD stipule que la communication doit être requise pour l'accomplissement des tâches de l'autorité dont émane la communication.

Exemple : l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte signale à l'école qu'une personne privée l'a avisée que l'élève X était en détresse. Selon les informations reçues, le père de l'élève l'empêcherait de faire ses devoirs pour qu'elle puisse accomplir des tâches ménagères.

En l'absence de base légale, il n'y a pas d'obligation de communiquer des informations à une autre autorité. Si une autorité communique à une autre autorité des données dans une mesure disproportionnée, elle viole les dispositions du droit de la protection des données, ce qui – selon l'article 25 LCPD – peut avoir des conséquences engageant la responsabilité civile mais aussi la responsabilité pénale de l'auteur de la communication. L'autorité qui souhaite ne pas prendre de risque sur ce plan aura avantage à ne communiquer des informations spontanément qu'avec une très grande retenue. Dans la pratique, il s'ensuit que les communications spontanées ne reposant pas sur une base dans la législation spéciale sont rares et hétérogènes. Il est donc souhaitable pour assurer des échanges de données aussi optimaux et uniformes que possible que la législation spéciale régisse le plus complètement possible les situations dans lesquelles il est indiqué de procéder à des communications spontanées.

Nota bene

Les communications spontanées utiles pour l'accomplissement des tâches de l'autorité qui en est l'auteure sont autorisées même si elles n'ont pas de base dans la législation spéciale.

Mais si la communication spontanée est utile à l'accomplissement des tâches du service à qui elle est adressée, il faut qu'elle repose sur une base légale qui l'autorise explicitement ou la rend obligatoire.

2.4 Dispositions importantes de la législation spéciale relatives à la communication spontanée d'informations

On trouve dans de nombreux textes de la législation spéciale des dispositions qui habilite ou qui obligent les autorités à communiquer spontanément des données. Il est impossible ici de les citer toutes. Nous nous limiterons donc à présenter les plus importantes pour la pratique :

- Communication spontanée aux *autorités fiscales* : en vertu de l'article 155, alinéa 2 LI, les autorités du canton et des communes peuvent signaler spontanément les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète. Les obligations particulières de garder le secret prévues par la législation spéciale demeurent réservées.
- Communication spontanée aux *autorités policières* : l'article 50, alinéa 4 LPol habilite les autorités à communiquer des données personnelles aux organes de police du canton et des communes dans l'optique de l'accomplissement des tâches qui sont celles de la police au sens de la LPol. Les obligations particulières de garder le secret prévues par la législation spéciale sont réservées.
- Communication spontanée à l'*autorité de protection de l'enfant et de l'adulte* : en vertu de l'article 25, alinéa 1 LiCCS, les « employés » (de l'Etat, c.-à-d. les fonctionnaires pour reprendre l'ancienne dénomination) qui ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions d'un cas justifiant une intervention contre des parents qui ne remplissent pas leurs devoirs envers leurs enfants sont tenus d'en informer l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (« avis de détresse »). Lorsque nouveau droit de la tutelle sera entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, cette disposition sera remplacée par le nouvel article 443 du Code civil (CC).
- Obligation de dénoncer et de signaler aux *autorités de poursuite pénale* : aux termes de l'article 302, alinéa 1 CPP, toutes les autorités de poursuite pénale – ce qui inclut, en vertu de l'article 22 LiCPM, la Police cantonale et les autres organes de police du canton et des communes pour autant qu'ils exercent leurs fonctions dans le domaine de la poursuite pénale – sont tenues par une obligation de dénoncer les infractions constatées dans l'exercice de fonctions officielles. Les membres d'autres autorités ainsi que les employés et employées du canton et des communes ne sont pas assujettis à l'obligation de dénoncer, mais ils sont néanmoins tenus de dénoncer au Ministère public les fait qu'ils apprennent dans l'exercice de leur activité et qui les conduisent à soupçonner qu'un crime se poursuivant d'office a été commis (art. 48 LiCPM en liaison avec l'art. 302, al. 2 CCP).

Ne sont pas soumis à une obligation de dénoncer ou de signaler :

- les autorités dans le domaine de l'aide sociale lorsque
 - les informations émanent de la victime,
 - les informations émanent de l'épouse ou de l'époux, de la partenaire enregistrée ou du partenaire enregistré, de la concubine ou du concubin, du père ou de la mère, d'un frère ou d'une sœur ou d'un enfant de la victime,
 - la victime est l'épouse ou l'époux, la partenaire enregistrée ou le partenaire enregistré, la concubine ou le concubin, le père ou la mère, le frère ou la sœur ou l'enfant de l'auteur présumé (art. 8, al. 4 LASoc),
- les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte,

- les services de santé et les services de conseil ainsi que le corps enseignant et ses autorités de surveillance dans l'enseignement obligatoire, lorsque le bien de l'enfant l'exige (art. 61a LEO),
- les médecins scolaires (art. 28, al. 4 LSP) ; l'article 28, alinéa 3 LSP prévoit cependant le droit de déclarer aux autorités de poursuite pénale les faits permettant de conclure à un crime ou à un délit contre la vie ou l'intégrité corporelle, la santé publique ou l'intégrité sexuelle.

Concernant les communications spontanées prévues par la loi, lire également l'information ISCB n° 1/152.04/3.1 « Protection des données : textes législatifs et documents ».

2.5 Obligations particulières de garder le secret

Des obligations particulières de garder le secret peuvent s'opposer aussi à la communication spontanée d'informations. Les principales sont exposées sous le chiffre C.1.9.

Si une communication spontanée repose sur une base légale explicite, elle l'emporte sur une obligation de garder le secret dans tous les cas où la base légale de la communication spontanée et la base légale de l'obligation de garder le secret figurent dans le même acte législatif. Dans ces cas, l'autorisation ou l'obligation d'effectuer une communication spontanée constitue une exception à l'obligation de garder le secret.

Exemple : l'article 73 CPP impose aux autorités pénales l'obligation de garder le secret. Mais selon l'article 75, alinéa 2 CPP, les autorités pénales sont tenues d'informer les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées et des décisions rendues lorsque la protection du prévenu, du lésé ou celle de leurs proches l'exige.

Si la base légale de la communication spontanée et la base légale de l'obligation de garder le secret ne figurent pas dans le même acte législatif, on est dans la même situation de conflit de normes qu'entre une obligation de garder le secret et une obligation de renseigner. On se référera donc aux explications exposées sous le chiffre C.1.9.

Il paraît clair que la prérogative dont jouissent les services administratifs et les professionnels œuvrant dans les domaines de l'éducation, du social, de la santé, de la justice et de la police d'annoncer aux institutions de traitement ou aux services d'aide sociale compétents les cas de personnes souffrant de troubles liés à l'addiction (art. 3c de la loi fédérale sur les stupéfiants [LStup]) l'emporte sur d'éventuelles obligations de garder le secret.

2.6 Forme et contenu de la communication spontanée

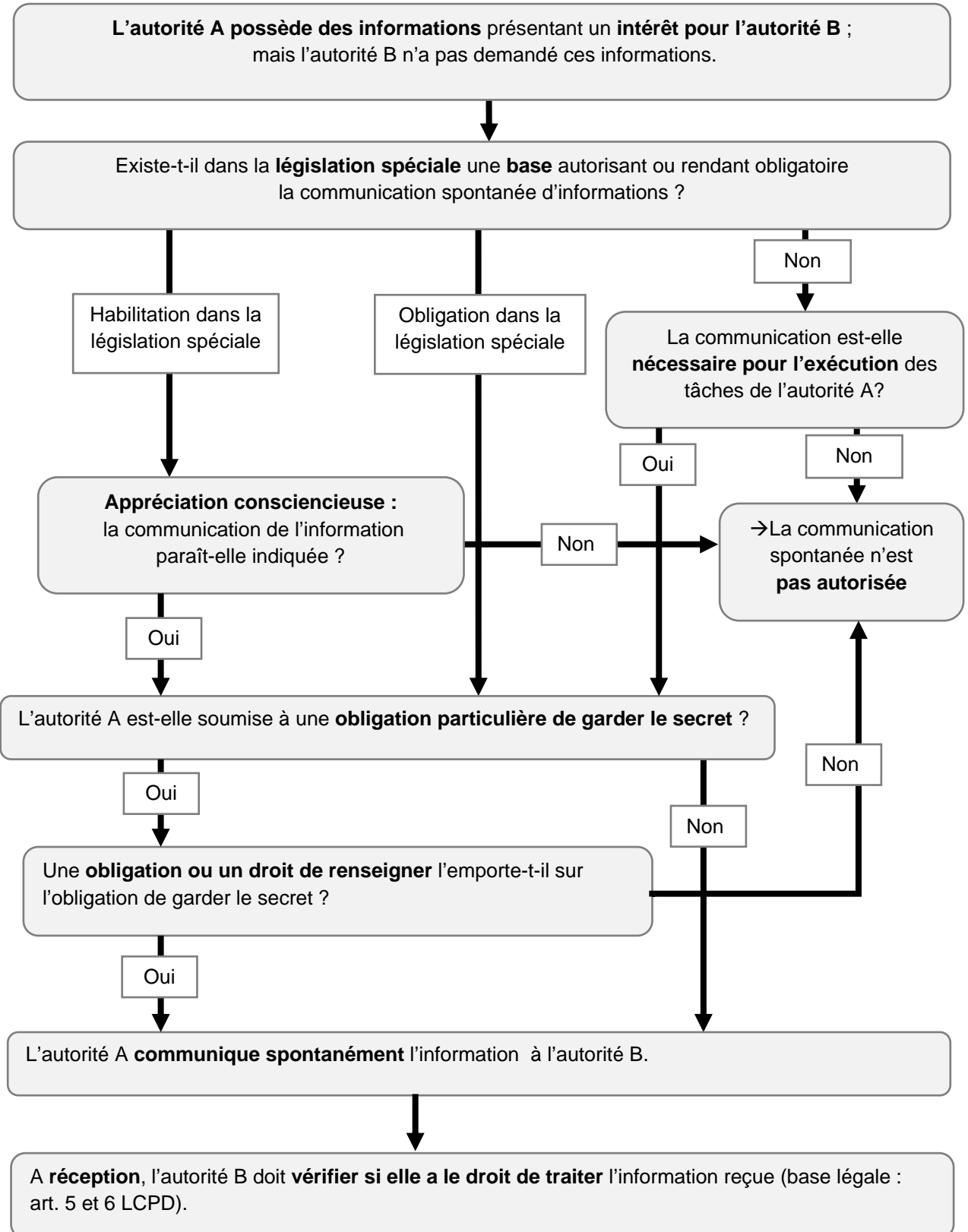
Les communications spontanées ne sont soumises à aucune exigence de forme : elles peuvent être faites par courrier, par fax, par courriel ou même oralement. Une communication téléphonique paraît indiquée dans les cas d'urgence notamment. Pour des raisons de clarté, on préférera la forme écrite dans les cas complexes mais non urgents.

Il est difficile de faire des remarques d'ordre général sur le contenu des communications spontanées car il dépend normalement de ce que prévoit la base légale sur laquelle reposent ces communications.

Exemple : aux termes de l'article 29, alinéa 2 LEO, la commission scolaire avise l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte si des signes de négligence apparaissent dans l'éducation ou les soins donnés à l'enfant ou si ce dernier semble être en détresse de toute autre manière. Le contenu de la communication spontanée dépend donc des « signes » qui conduisent la commission scolaire à penser que le bien de l'enfant est menacé.

En l'absence de base légale, le contenu de la communication spontanée découle de la tâche aux fins de laquelle l'information est transmise. L'auteur de la communication jouit généralement d'une grande liberté d'appréciation en ce qui concerne le contenu. Le principe de la proportionnalité impose toutefois des limites dans le contenu et l'ampleur des informations que l'on peut transmettre. En application de ce principe, la communication doit se limiter aux informations nécessaires à l'accomplissement de la tâche.

Illustration : Schéma de la communication spontanée d'informations



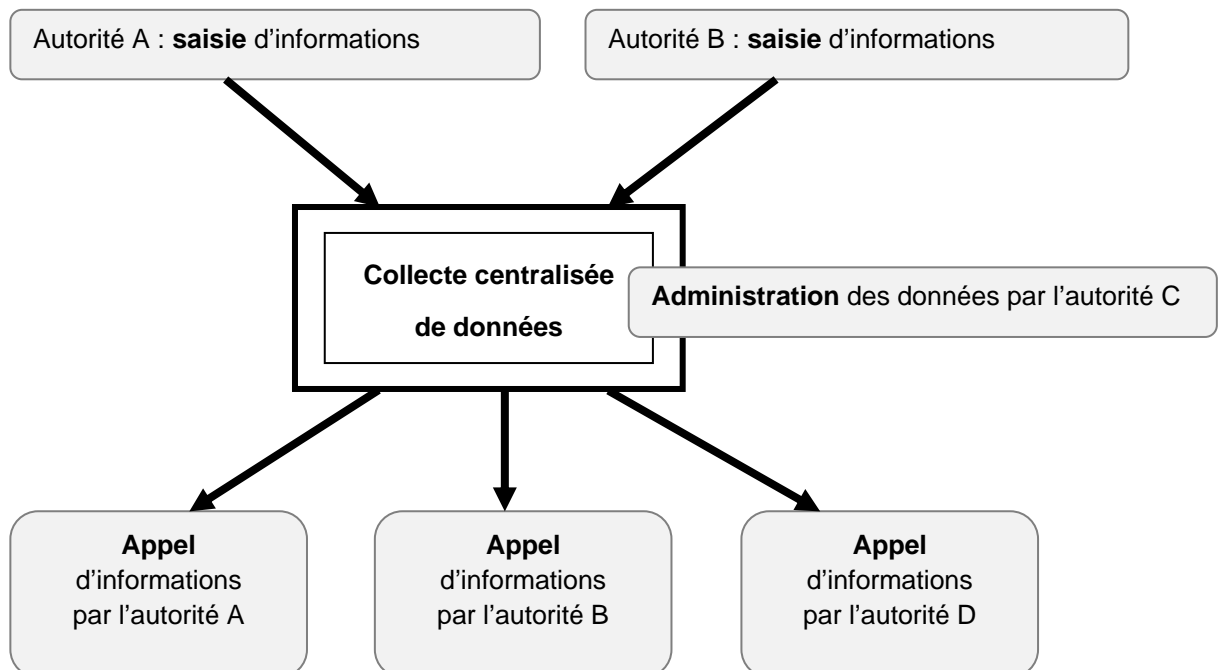
C.3 Collecte et administration centralisées de données, procédure d'appel

Exemple introductif

Le service social et les autorités scolaires d'une commune souhaitent que l'administration communale réunisse dans une banque de données des informations sur les élèves « à problèmes » (« liste des incidents particuliers impliquant des élèves »), qui seront accessibles au service social et aux autorités scolaires.

→ Faute de base légale suffisante, une telle « liste de cas » ne serait pas admissible.

Schéma de collecte et d'administration centralisées de données



N.B. : On est aussi en présence d'un système centralisé de collecte et d'administration de données lorsqu'une seule autorité rentre dans le système des données auxquelles plusieurs autorités ont accès. Peu importe pour le reste que l'administration des données soit assurée par l'autorité qui saisit les données (p. ex. l'autorité A), par une autorité ayant une autorisation d'accès (p. ex. l'autorité D) ou – comme dans notre exemple – par une autorité spécifiquement responsable de cette tâche.

3.1 La collecte et l'administration centralisées de données en tant que tâche des autorités

L'efficacité des échanges de données entre les autorités est maximale lorsque les données personnelles sont conservées de manière centralisée et que les autorités qui sont ou pourraient être intéressées y ont directement accès. Un tel système suppose qu'un service s'occupe de collecter les données. La collecte et l'administration centralisées de données deviennent ainsi une nouvelle tâche publique.

Exemple : en vertu de l'article 4, alinéa 1 de la loi sur l'harmonisation des registres officiels (LReg), le service compétent de la Direction des finances exploite la plate-forme GERES, sur laquelle sont enregistrées les données de la Gestion centrale des personnes, du registre des habitants, du registre des électeurs et du registre de l'impôt. C'est ce service qui a notamment le devoir d'assurer la gestion et la suppression des données selon l'article 13 LReg.

L'accès direct à des données centralisées ne s'inscrit pas dans le schéma des échanges d'informations entre autorités régi par la LCPD, selon lequel l'admissibilité de la communication de données est examinée dans chaque cas. Une fois qu'une autorité a rentré des données dans le système, elle ne contrôle plus l'accès à ces données. Les données ne sont donc plus sous la « maîtrise » d'une autorité déterminée puisqu'elles sont en permanence à la disposition de plusieurs autorités en même temps.

Les systèmes centralisés de collecte et d'administration de données comportent normalement une procédure d'appel (appelée aussi procédure d'accès). Est considérée comme procédure d'appel toute procédure automatisée permettant à un tiers d'accéder à des données sans intervention de l'autorité qui les a fournies.

3.2 Avantages et inconvénients des systèmes centralisés de collecte et d'administration de données

Un fichier centralisé de données personnelles présente l'avantage que les autorités peuvent accéder vite et facilement à des informations en cas de besoin. L'efficacité du système tient également au fait que les autorités n'ont pas de demandes d'informations à examiner. Enfin, l'administration centralisée du fichier garantit que les différentes autorités qui y ont accès disposent des mêmes informations sur une personne, ce qui peut éviter des contradictions dans l'accomplissement de tâches publiques.

Toutefois, un système centralisé de collecte et d'administration de données comporte le risque que des données soient utilisées de manière abusive. C'est la raison pour laquelle le droit fondamental à l'autodétermination informationnelle (art. 13, al. 2 Cst. et art. 18 ConstC) soumet les fichiers centralisés à des restrictions. En particulier, il ne serait pas admissible que des services administratifs aient accès à des informations sans pertinence pour l'accomplissement de leurs tâches. La collecte et l'administration centralisées de données doivent donc rester l'exception.

Nota bene

Un système centralisé de collecte et d'administration de données est judicieux lorsque des données de base concernant une personne sont utiles à plusieurs autorités. Il peut en outre être indiqué lorsque l'accès direct de plusieurs autorités aux données permet de repérer précocement des dangers importants menaçant des biens de police.

3.3 Exigence d'une base légale

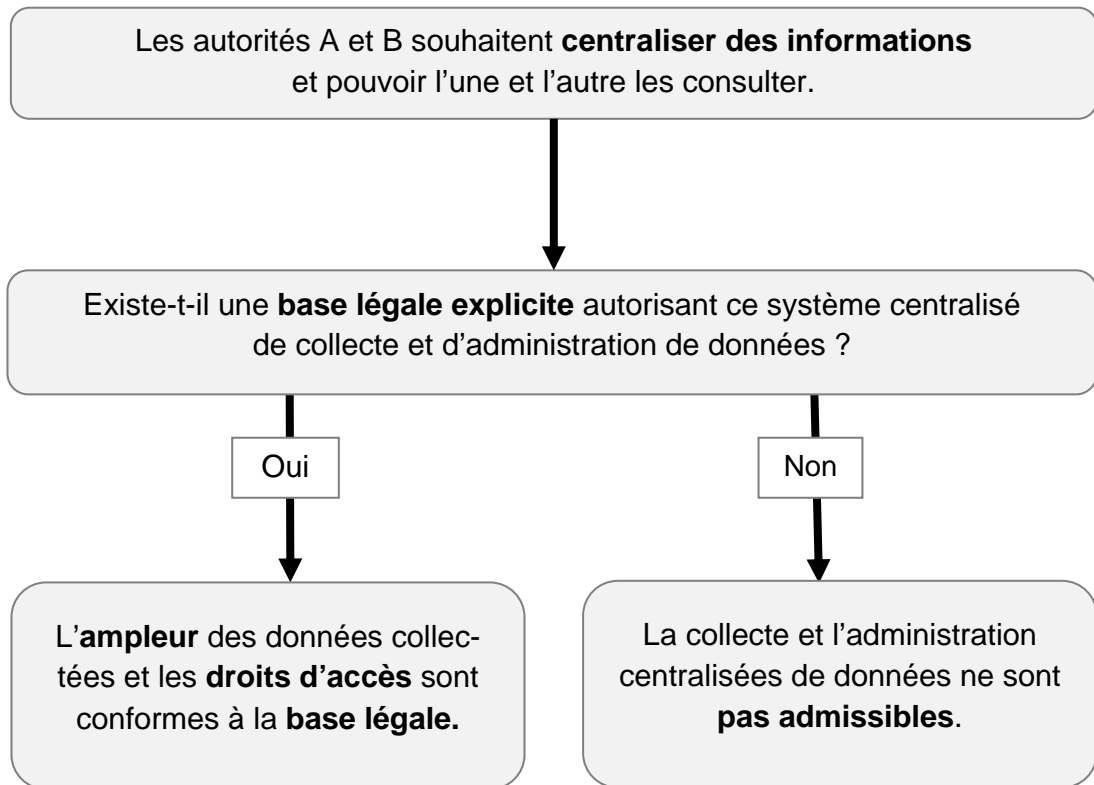
La collecte et l'administration centralisées de données ne sont pas exclues par principe mais, pour des raisons de droit constitutionnel, il est nécessaire qu'elles reposent sur une base légale explicite. Les dispositions doivent régir en particulier la gestion du fichier et les droits d'accès des services administratifs. Il faut aussi qu'elles soient conçues de façon à exclure les abus dans toute la mesure du possible. Cela signifie en particulier que seules les autorités qui ont besoin pour leur travail des données personnelles du fichier sont autorisées à y accéder.

Exemple : selon l'article 8, alinéa 1 LReg, les communes et les autorités cantonales disposent, en procédure d'appel, d'un accès électronique uniquement aux données de la Gestion centralisée des personnes (GCP) qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs tâches légales.

Nota bene

Sans base légale explicite, plusieurs autorités n'ont pas le droit de collecter et d'administrer des données personnelles dans un système centralisé.

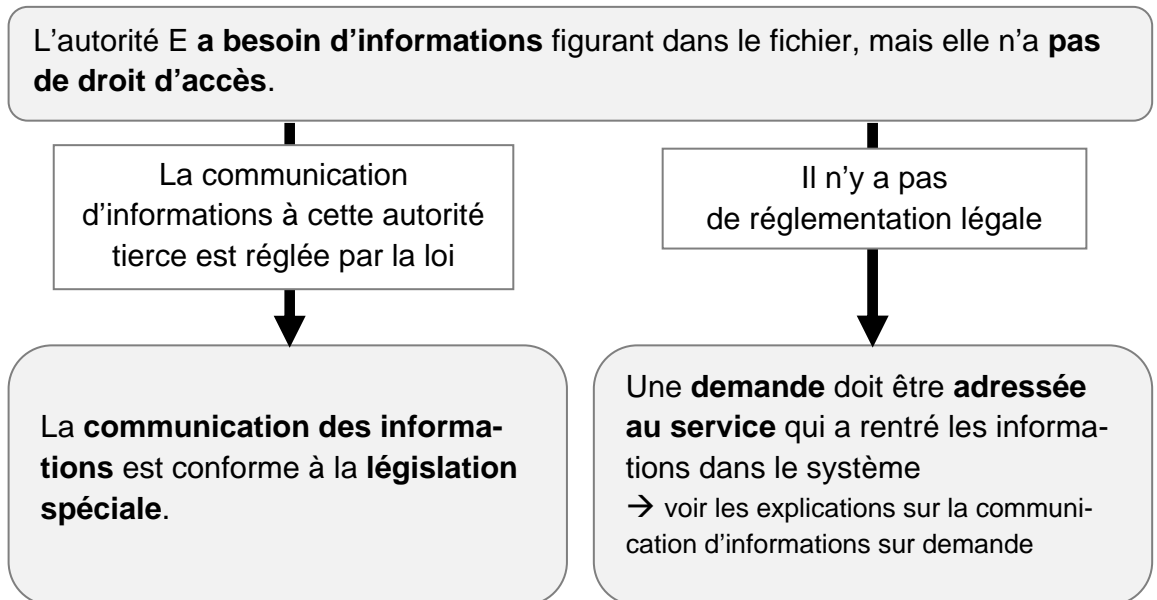
Illustration : Examen de la base légale



3.4 Communication de données à d'autres autorités

Comme évoqué plus haut, l'accès à des données centralisées doit être régi de manière restrictive. Il faut donc se demander comment doivent procéder les autorités qui ont besoin de données centralisées, mais qui n'ont pas le droit d'y accéder directement. En théorie, ces autorités pourraient demander au service administratif qui a accès aux informations souhaitées qu'il leur communique ces informations. Mais sauf si une loi en dispose autrement, seul le service qui a le rapport le plus direct avec des informations centralisées est habilitée à les transmettre. En effet, la règle veut que l'autorité qui a rentré les données dans le système reste compétente pour communiquer ces informations (voir entre autres l'art. 4, al. 3 LReg). C'est donc à ce service qu'il faut adresser une demande de communication d'informations.

Illustration : Communication de données centralisées à une autorité tierce



3.5 Le cas particulier de l'administration « unipersonnelle »

Dans les petites communes, il n'est pas rare qu'une même personne soit responsable de plusieurs domaines administratifs.

Exemple : le secrétaire communal est chargé à la fois du registre de l'impôt et de l'administration des constructions.

Quand une personne assume la responsabilité de plusieurs domaines, il est évident qu'elle ne peut pas mettre de côté les connaissances acquises dans l'exécution d'une tâche publique (p. ex. l'examen d'une demande de permis de construire) du simple fait qu'elle passe à un autre domaine de tâches (p. ex. la gestion du registre de l'impôt). Lorsqu'une même personne assume des fonctions différentes, cela revient de fait à rendre les données d'un domaine administratif accessibles à un autre domaine administratif. Dans une administration « unipersonnelle », les données sont centralisées auprès d'une seule personne. Une question se pose : cette personne est-elle autorisée à faire usage sans restriction de toutes les informations qu'elle détient ?

En pareille situation, une règle s'applique : si une personne a eu connaissance d'informations dans un domaine où elle est assujettie à une obligation de garder le

secret, elle est tenue de faire abstraction de ces faits dans ses autres domaines de tâches dès lors qu'elle n'aurait pas eu le droit de communiquer ces informations à un autre service. Le fait que la personne ayant eu connaissance des faits soumis au secret est également compétente pour d'autres tâches ne doit pas jouer en défaveur de la personne concernée. En d'autres termes, les échanges d'informations « à l'intérieur du cerveau » sont soumis aux mêmes règles que les échanges d'informations entre les autorités.

Exemple : dans le cadre de sa fonction d'autorité fiscale de la commune, le secrétaire communal apprend qu'un contribuable veut déduire des frais d'entretien pour des travaux sur son immeuble. Il n'a pas le droit d'utiliser cette information pour exercer ses fonctions de police communale des constructions. Le secret fiscal s'y oppose.

Par contre, s'il n'y a pas d'obligation particulière de garder le secret et que les informations pourraient être communiquées à une autre autorité, les connaissances acquises dans un domaine administratif peuvent être utilisées dans un autre domaine administratif. Cela reste valable lorsqu'il semble plutôt improbable qu'une demande de communication d'informations soit effectivement présentée.

Exemple : si une demande de permis de construire indique que le demandeur transfère son centre de vie dans la commune où se trouve l'immeuble (p. ex. les aménagements prévus dans un chalet conçu à l'origine comme un logement pour les vacances d'été donnent à penser que le demandeur veut y vivre à l'année), ces connaissances peuvent être utilisées à des fins de taxation.

Nota bene

Lorsque des données sont soumises à une obligation particulière de garder le secret, il est interdit de les rendre accessibles à un autre domaine administratif, même si une seule personne est responsable de plusieurs domaines administratifs.

Dans la mesure où la communication des données à une autre autorité serait admissible, il est autorisé d'utiliser dans d'autres domaines administratifs les informations obtenues dans un domaine administratif.

C.4 Collaboration interdisciplinaire sur des cas

Exemple introductif

Un élève de 15 ans manque régulièrement l'école. Ses parents disent que leur fils a souvent des maux de tête et qu'il faut donc excuser ses absences. A l'école, le jeune s'est fait remarquer à plusieurs reprises pour des incorrections graves envers les enseignants et les autres élèves, raison pour laquelle les autorités scolaires envisagent une exclusion. La police communale a déjà trouvé plusieurs fois ce jeune ivre la nuit sur la place de la gare ; les avis adressés aux parents sont restés sans réponse. Le jeune est connu de la Police cantonale et de l'autorité de poursuite pénale des mineurs pour des infractions contre le patrimoine et des délits de violence.

→ La situation appelle une collaboration interdisciplinaire entre les autorités scolaires, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et la justice pénale des mineurs.

4.1 Compétence matérielle et collaboration interdisciplinaire

Le système actuel d'unités administratives spécialisées dotées de compétences matérielles clairement délimitées se heurte à ses limites lorsqu'il doit faire face à des problèmes interdisciplinaires. Certes, il est envisageable que chaque service prenne des mesures sur la base des informations dont il dispose, sans les recouper avec les informations détenues par d'autres services. Mais l'exemple introductif montre qu'une collaboration entre tous les services concernés est indispensable, dans certains cas, pour obtenir un bon résultat global et que l'action non coordonnée de plusieurs autorités n'apporte souvent pas les résultats escomptés. C'est le cas en particulier dans les affaires faisant intervenir la protection de l'enfant et de l'adulte, l'école et la justice pénale des mineurs.

En principe, le fait de collaborer ne change rien aux compétences matérielles des autorités impliquées. Ce n'est pas parce qu'elle collabore avec le Ministère public des mineurs que l'école se transforme en autorité de poursuite pénale. Elle ne devient pas non plus responsable de la protection de l'enfance parce qu'elle se concerta avec l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte pour trouver la solution la mieux adaptée pour un élève que ses parents négligent.

Nota bene

Lorsque plusieurs autorités pratiquent une collaboration interdisciplinaire, chacune conserve la responsabilité de la bonne exécution de ses propres tâches dans le respect du droit.

4.2 Quelle place dans la typologie des échanges d'informations et de données entre autorités ?

La collaboration interdisciplinaire sur des cas (p. ex. entre les autorités scolaires, le Ministère public des mineurs et la protection de l'enfant et de l'adulte) ne constitue pas une forme autonome d'échange d'informations entre les autorités. Juridiquement parlant, il s'agit en réalité d'une multitude de communications d'informations, sur demande et spontanées, dont il faudrait à chaque fois – du moins en théorie – examiner la légalité. Dans la pratique, il est impossible de détailler avec autant de précision l'activité de communication qui se déroule dans une collaboration interdisciplinaire sur un cas. En général, les services impliqués échangent leurs informations assez librement parce que la pertinence de beaucoup des données échangées apparaît seulement à la lumière des autres informations disponibles sur la personne. Il y a une nécessité bien réelle de pouvoir échanger librement des informations dès lors que les services impliqués ne se contentent pas d'échanger des informations bilatéralement, quand l'occasion s'en présente plus ou moins par hasard, mais mettent en place une procédure de prise en charge d'un cas individuel (« case management »), avec une conférence, une table ronde ou tout autre comité ad hoc.

Ainsi, la nécessité de pouvoir faire circuler des informations librement entre les services impliqués fait apparaître la collaboration interdisciplinaire sur des cas comme une situation particulière d'échanges d'informations entre les autorités qui mérite des explications spécifiques.

4.3 Exigence d'une base légale

Comme nous venons de le voir, l'efficacité d'une collaboration interdisciplinaire sur des cas suppose en règle générale que les autorités impliquées ont la possibilité d'échanger librement des informations, ce qui requiert une base légale explicite. Or, dans les situations telles que celles exposées dans l'exemple introductif, des données personnelles particulièrement dignes de protection sont presque toujours en jeu. La base légale requise doit donc se trouver dans une loi fédérale ou canto-

nale ou dans un règlement communal ; une base légale du rang de l'ordonnance ne suffit pas.

La base légale doit être conçue de façon à donner le statut de tâche publique à la collaboration entre les autorités, sans pour autant modifier les compétences pour ordonner les différentes mesures requises. En ce qui concerne les échanges de données proprement dits, il paraît judicieux de formuler les dispositions de façon à permettre les échanges de données personnelles sans obliger l'autorité qui communique les informations à vérifier si les informations sont effectivement nécessaires à l'accomplissement des tâches de l'autorité à qui elles sont destinées dans le cas concret.

Tant qu'une collaboration interdisciplinaire peut se dérouler sans que les autorités impliquées échangent librement des informations, elle ne requiert pas de base légale.

D. Exemples-types

Chaque cas concret dans lequel des autorités échangent ou projettent d'échanger des données a ses particularités. Les exemples-types proposés ici ne peuvent donc pas être transposés tels quels dans la pratique quotidienne. Cependant, ils ont été choisis de façon à ce que leurs solutions puissent s'appliquer à des problématiques voisines en raisonnant par analogie. De plus, la présentation relativement détaillée des bases légales pertinentes offre un premier ensemble de pistes pour résoudre des questions juridiques susceptibles de se poser dans d'autres situations même si elles sont un peu différentes.

Les thèmes choisis ne prétendent pas à l'exhaustivité. Comme les exemples-types, ils sont issus d'un appel lancé aux autorités cantonales et communales pour qu'elles signalent des cas problématiques rencontrés dans leur pratique. Ces exemples sont donc « tirés de la vraie vie » ou tout au moins inspirés de cas réels. Il est prévu de revoir les exemples-types à l'occasion d'une réédition ultérieure du présent guide afin de les compléter par d'autres exemples ayant posé des problèmes dans la pratique.

Les exemples-types sont classés par domaines : 1. protection des biens de police ; 2. échanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale ; 3. menaces contre des autorités ; 4. protection de la jeunesse ; 5. données fiscales ; 6. enquêtes de moralité par les autorités administratives. Les explications utilisent les notions exposées dans les parties précédentes et font notamment une distinction entre la communication d'informations sur demande (cf. C.1), la communication spontanée d'informations (cf. C.2) et la collaboration interdisciplinaire sur des cas (cf. C.4).

Pour chaque exemple-type, le commentaire met en évidence les droits qui appartiennent aux autorités impliquées et les devoirs qui leur incombent en ce qui concerne la communication d'informations. Lorsque les autorités disposent d'un pouvoir d'appréciation, ce qui est souvent le cas, le commentaire explique comment il doit être exercé pour être utilisé correctement et de manière à optimiser la communication des informations visées.

La traduction française des exemples-types D.2 à D.6 est en cours. Elle suivra dans les meilleurs délais.

D.1 Protection de biens de police

Le présent chapitre propose des exemples concernant la communication d'informations à la police ainsi que les échanges d'information entre autorités de police. Les cas présentés portent sur des informations pertinentes pour la sécurité, qui sont communiquées pour écarter un danger auquel sont exposés des biens de police.

1.1 Bases légales

L'article 50 LPol est la norme la plus importante en ce qui concerne la communication d'informations à la police et les échanges d'informations entre autorités de police – pour autant que l'on soit hors du cadre d'une procédure pénale en cours, auquel cas c'est le code de procédure pénale fédéral qui s'applique. L'article 50 LPol régit en premier lieu les *échanges d'informations entre* les organes de police du canton et des communes (al. 1), en deuxième lieu la *communication d'informations à des tiers par* les organes de police du canton et des communes (al. 2 et 3) et en troisième lieu la *communication d'informations par d'autres autorités aux* organes de police du canton et des communes (al. 4).

Art. 50 Transfert de données

¹ Les autorités de police peuvent se transférer des données personnelles entre elles si c'est utile à l'accomplissement des tâches de la police.

² Au surplus, les organes de police du canton et des communes peuvent [Teneur du 11. 3. 2007] communiquer des données personnelles à des tiers si la loi le prévoit ou que cette communication soit indispensable

a à l'accomplissement des tâches de la police ou

b pour permettre au ou à la destinataire d'écarter un danger menaçant la sécurité et l'ordre public.

³ Les organes de police du canton et des communes sont autorisés [Teneur du 11. 3. 2007] à annoncer les cas de violence domestique aux services spécialisés.

⁴ Dans l'optique de l'accomplissement des tâches qui sont celles de la police au sens de la présente loi, les autorités sont habilitées à communiquer des données personnelles aux organes de police du canton et des communes. Les obligations particulières de garder le secret sont réservées.

L'expression « autorités de police » employée à l'article 50, alinéa 1 LPol a le même sens que l'expression « organes de police du canton et des communes » utilisée dans les alinéas 2 à 4. Elle vise la Police cantonale et les organes de police

« classiques » en fonction au niveau communal (notamment les inspections de police) ainsi que les organes cantonaux et communaux à qui des tâches de police sont confiées. Les tâches de police sont l'ensemble des tâches visant à écarter les dangers qui menacent la sécurité et l'ordre public ou à faire cesser les troubles (pour approfondir, lire le manuel *Tâches de police communale*, 2^e édition, mars 2011, en ligne sur le site Internet de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne).

Beaucoup d'autorités administratives ont, au niveau cantonal et communal, des activités ayant trait à la protection des biens de police. Cela concerne des domaines variés, comme la protection des animaux, le contrôle des denrées alimentaires, les sépultures, les objets trouvés, la santé, la surveillance du commerce, etc. Par conséquent, la limite entre les autorités de police au sens de l'article 50 LPol et les autorités administratives sans fonction policière n'est pas toujours facile à établir. Il n'existe pas de décisions judiciaires apportant des clarifications sur ce point. Mais si l'on se réfère à la systématique de la loi sur la police et notamment aux tâches de police définies dans cette loi, il apparaît que les autorités suivantes doivent être qualifiées d'autorités de police au sens de l'article 50 LPol :

- la Police cantonale ;
- les préfets et les préfètes (voir aussi l'art. 9, al. 1, lit. d de la loi sur les préfets et les préfètes [LPr]) dans la mesure où ils agissent pour prévenir des dangers ;
- le conseil communal dans la mesure où il édicte des ordonnances de police ou prend des décisions de fond relevant de la police de sûreté ou de la police des transports ;
- l'autorité communale compétente pour autoriser les utilisations de l'espace public ;
- les inspections de police communales ;
- la police du commerce ;
- les services des migrations ou les autorités de police des étrangers des communes.

Précision : dans la mesure où les autorités précitées assument des tâches de police judiciaire (comme le font parfois la Police cantonale et la police du commerce), ce sont alors les dispositions du code de procédure pénale qui s'appliquent (lire à ce sujet le chapitre D.2).

En revanche, les organes suivants ne sont pas des organes de police au sens de l'article 50 LPol :

- les autorités de police des constructions ;
- les services du feu ;
- la protection civile.

1.2 Exemple-type 1 : Assistance à l'exécution pour l'expulsion d'un locataire

Faits et problématique

Le président du tribunal compétent ordonne l'expulsion du locataire B., qui a cessé de payer le loyer dû depuis plus d'une année. Dans le cadre de la procédure civile, B. adresse au président du tribunal un courrier dans lequel il expose ses problèmes de drogue et sa maladie osseuse (variante : son infection par le VIH) en le priant avec insistance de ne pas l'expulser de son logement. Suite à une autre procédure judiciaire (B. a été partie à une procédure de divorce il y a un an), le président du tribunal sait en outre que B. a tendance à se montrer violent, surtout lorsqu'il est sous l'emprise de l'alcool et de la drogue.

Le président du tribunal ordonne à l'autorité de police de la commune G. de procéder à l'expulsion.

Question 1 : Le président du tribunal a-t-il le droit de prévenir l'autorité de police de l'état de santé et de la propension à la violence de B. dans le cadre de la demande d'assistance à l'exécution ?

Question 2 : Quelles règles faut-il appliquer si l'autorité de police communale demande le renfort de la Police cantonale ?

➤ Remarque préliminaire : principe de la communication spontanée d'informations pertinentes pour la sécurité

Si l'on se réfère au but visé par l'article 50 LPol, la communication de données aux autorités de police ou les échanges d'informations entre autorités de police se fait avant tout de manière spontanée. Cela signifie que les informations utiles pour l'accomplissement des tâches de police *peuvent* être communiquées aux organes de police du canton et des communes même sans demande explicite de leur part (et *doivent* l'être dans le cadre d'un exercice correct du pouvoir d'appréciation). Il en va autrement uniquement lorsqu'une autorité est assujettie à une obligation particulière de garder le secret (voir C.1.9 plus haut) sans en être déliée par une disposition dérogatoire (comme l'art. 8a, al. 2, lit. f LASoc notamment, qui permet aux autorités d'aide sociale de communiquer des informations aux organes de police nonobstant leur obligation particulière de garder le secret).

On peut en déduire le principe suivant :

Nota bene

Si des personnes, des objets ou l'environnement sont exposés à un danger concret, on peut et on doit communiquer spontanément et sans attendre aux autorités de police toutes les informations (ce qui inclut les données personnelles) dont elles ont besoin pour écarter le danger.

→ Les obligations particulières de garder le secret demeurent toutefois réservées.

La communication spontanée aux autorités policières d'informations pertinentes pour la sécurité se justifie par le fait que la police elle-même n'a pas la possibilité d'avoir une vue d'ensemble de toutes les situations de danger et de détecter tous les dangers possibles. Les autorités de police ont besoin du concours d'autres autorités (et de la population) pour accomplir leurs tâches.

D'autre part, l'une des tâches essentielles de la police (et plus particulièrement de la Police cantonale) consiste précisément à se procurer les informations nécessaires pour détecter précocement des dangers et prévenir les atteintes à la sécurité et les troubles de l'ordre public. A cet effet, la police adresse régulièrement des demandes à d'autres autorités. Par conséquent, l'obtention d'informations en adressant des demandes à des tiers est aussi un aspect important de l'activité policière.

➤ **Réponse à la question 1 : Communication d'informations par le président du tribunal à l'autorité de police de la commune**

Les informations sur l'état de santé de B. et sa propension à la violence sont des données qui relèvent de la sphère intime et donc des données particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD. L'article 50, alinéa 4 LPol autorise la communication spontanée de données personnelles particulièrement dignes de protection dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'accomplissement de tâches de police. L'assistance à l'exécution – dans notre exemple pour une expulsion ordonnée par un président de tribunal – est une tâche de police au sens de la LPol (art. 10, al. 1 LPol). Il en découle que le président du tribunal doit communiquer aux autorités de police *les informations sur B qui sont nécessaires à l'accomplissement des tâches de police*. Le président du tribunal n'est pas assujéti une obligation particulière de garder le secret.

Précision : l'article 50, alinéa 1 LPol ne s'applique pas à ce cas car le président d'un tribunal n'est pas un organe de police.

Parmi les informations qu'il convient de communiquer *spontanément* (c.-à-d. sans avoir été sollicité à cet effet) figure notamment l'information concernant la propen-

sion de B. à la violence. Peu importe que le président du tribunal ait eu connaissance de cette information (plutôt par hasard) à l'occasion d'une autre procédure, pour autant qu'elle lui soit parvenue légalement et qu'il ne soit pas soumis à une obligation particulière de garder le secret (dans ce dernier cas, l'échange d'informations « à l'intérieur du cerveau » n'est pas autorisé). Sachant qu'il est probable qu'elle rencontre une résistance lors de l'expulsion, l'autorité de police communale fera appel au concours de la Police cantonale, qui a la compétence de recourir à des mesures de contrainte et dont le personnel est formé à cet effet. De même, l'information selon laquelle B. consomme de la drogue est utile à l'accomplissement des tâches policières. Ce paramètre peut en effet conduire à une mise en danger des policiers chargés de l'assistance à l'exécution. La police adaptera donc son dispositif d'intervention.

L'information sur la maladie osseuse de B., est également pertinente pour l'intervention policière. Si la police est obligée de recourir à la force pour arrêter provisoirement ou appréhender B., elle doit tenir compte de cette maladie dans sa manière de procéder.

Variante d'infection par le VIH : les informations sur l'infection par le VIH sont hautement sensibles ; leur communication n'est donc autorisée que très exceptionnellement. Dans notre exemple, des indices concrets donnent à penser que B. pourrait se montrer violent envers les policiers et il n'est pas exclu que des seringues présentes sur place constituent un danger. De ce fait, l'infection de B. par le VIH doit être considérée comme une information pertinente pour l'intervention policière. Cette information peut donc être communiquée étant donné les circonstances concrètes.

➤ **Réponse à la question 2 : Communication d'informations par l'autorité de police communale à la Police cantonale**

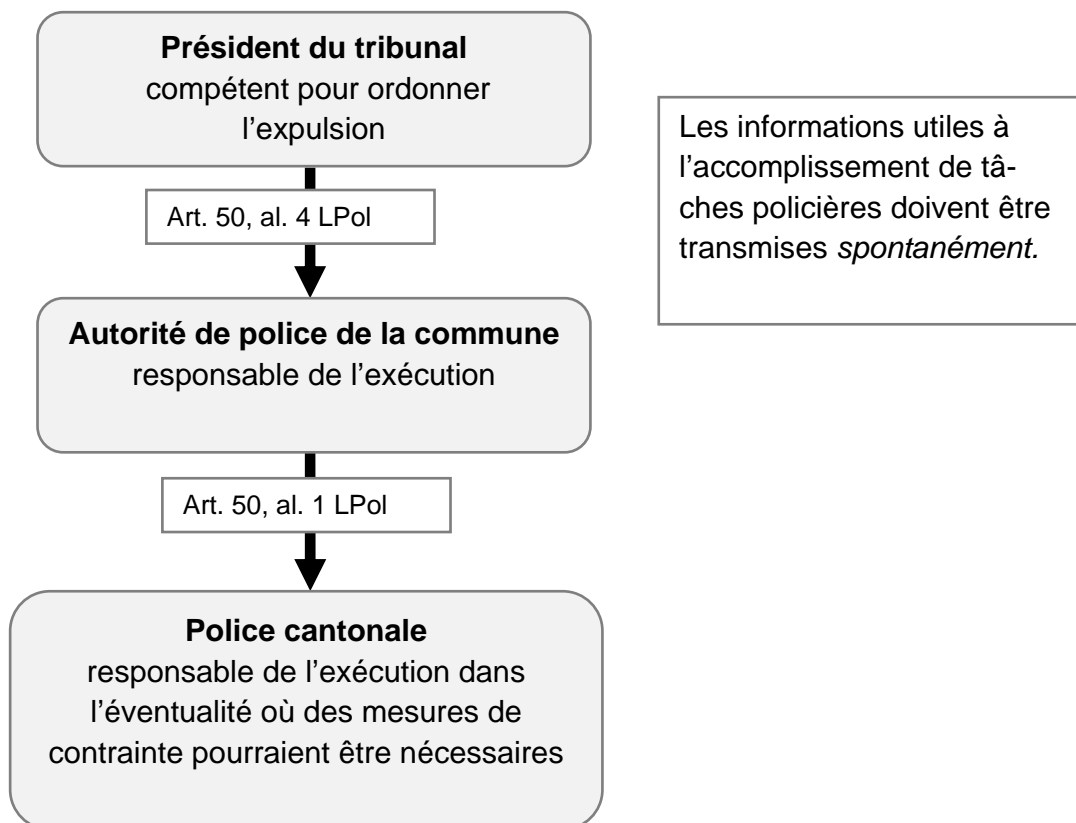
Dans notre exemple, l'autorité de police de la commune va faire appel à la Police cantonale pour lui demander son concours voire lui laisser accomplir seule l'intervention d'expulsion. Cela pose la question de savoir comment et dans quelle mesure l'autorité de police communale a le droit et le devoir d'informer la Police cantonale.

L'article 50, alinéa 1 LPol accorde une importance particulière aux échanges d'informations entre les organes de police du canton et des communes. Ces autorités ont le droit d'échanger au moins les informations que le président du tribunal était autorisé à transmettre à l'autorité de police communale. En conséquence, l'autorité de police communale a le droit et le devoir de communiquer à la Police cantonale les informations qu'elle possède sur la propension à la violence, la toxicomanie et la maladie de B. Dans la mesure où une intervention commune de la Police cantonale et de la police communale est prévue, la transmission des infor-

mations s'effectue normalement dans le cadre de la réunion préparatoire (briefing). Il n'y a rien à objecter à un tel échange d'informations informel. Il va de soi que le principe de la proportionnalité doit être respecté lors des briefings. Les informations sur la personnalité de la personne visée qui sont sans importance pour l'intervention ne doivent pas être discutées.

➤ Schéma de déroulement

Compte tenu des explications qui précèdent, voici le schéma du déroulement des échanges d'informations dans l'exemple-type 1 :



1.3 Exemple-type 2 : Procédure PLAFa (introduction et entraide administrative)

Faits et problématique

Le collaborateur du service social de la commune reçoit un courrier dans lequel le bénéficiaire de l'aide sociale S. donne des explications confuses sur sa vie et sur des événements de la politique mondiale. S. pense manifestement qu'il va bientôt mourir, mais sans rien dire de précis à ce sujet. A la lecture de cette lettre, le collaborateur du service d'aide sociale ne peut pas exclure le risque d'un suicide. Il s'adresse au service compétent pour ordonner une mesure privative de liberté à des fins d'assistance ou un placement à des fins d'assistance (la préfète ou le préfet jusqu'au 31 décembre 2012 ; ensuite l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte).

Question 1 : Quelles informations le collaborateur du service social a-t-il le droit de transmettre à ce service ?

Le service compétent juge indiqué que S. subisse une expertise psychiatrique. Il demande à l'autorité de police de la commune de présenter S. au Service psychiatrique dans le cadre d'une entraide administrative.

Question 2 : Quelles informations le service compétent pour la procédure PLAFa a-t-il le droit de transmettre à l'autorité de police de la commune ?

➤ Réponse à la question 1 : Communication d'informations par le collaborateur du service social

Le collaborateur du service social a eu connaissance des problèmes psychiques graves de S. dans l'exercice de son activité officielle. Il s'agit de données personnelles particulièrement dignes de protection selon l'article 3 LCPD. En vertu de l'article 8, alinéa 1 LASoc instaurant le secret en matière d'aide sociale, le collaborateur est soumis à l'obligation de garder le secret au sujet de ces informations, même si elles ne sont pas en rapport direct avec l'accomplissement de ses tâches au sens strict. L'article 8a, alinéa 2, lettre e LASoc prévoit cependant une dérogation à cette obligation lorsqu'il s'agit de transmettre des informations aux autorités compétentes pour ordonner des mesures de privation de liberté à des fins d'assistance.

La communication d'informations au service compétent pour ordonner une privation de liberté à des fins d'assistance est donc autorisée et même indiquée. La trans-

mission doit porter sur toutes les informations suggérant que S. a l'intention de se suicider. Rien ne s'oppose à ce que le collaborateur du service social et le service compétent se parlent pour évaluer la situation (en général au téléphone pour une question de temps). En revanche, les informations sans pertinence pour une privation de liberté à des fins d'assistance ne doivent pas être communiquées. Par exemple, il ne devrait pas être nécessaire de préciser la durée et le montant des prestations accordées au titre de l'aide sociale publique ; la communication de ces informations serait disproportionnée (et donc illégale).

➤ **Réponse à la question 2 : Communication d'informations à l'autorité de police de la commune**

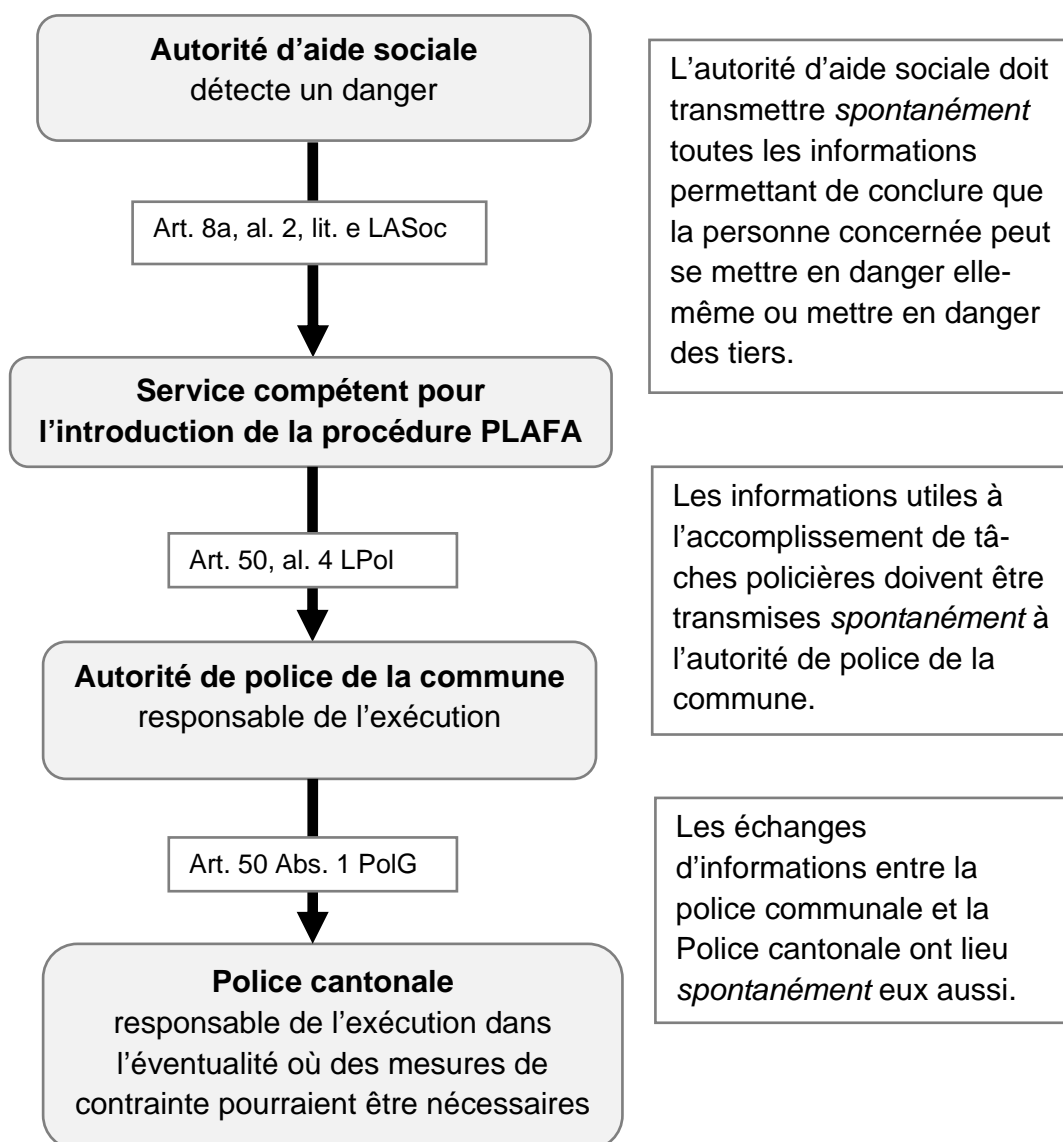
La présentation de S. au Service psychiatrique est une activité relevant de l'entraide administrative au sens de l'article 10 LPol. La communication d'informations à l'autorité de police de la commune constitue donc un transfert de données au sens de l'article 50, alinéa 4 LPol. Les informations peuvent et doivent être transmises dans la mesure où elles sont utiles à l'accomplissement de la tâche policière demandée, en l'occurrence la présentation au Service psychiatrique.

Pour les organes de police qui fourniront l'entraide administrative, il est essentiel de savoir si les collaborateurs qui effectueront l'intervention sont exposés à un danger. Le service compétent doit donc leur indiquer si la procédure de privation de liberté à des fins d'assistance a été engagée parce que la personne concernée présente un danger pour elle-même ou pour des tiers. Même s'il y a des raisons de penser que la personne présente un danger pour elle-même ou plus un danger pour elle-même qu'un danger pour les tiers, les organes de police ont besoin d'une description aussi détaillée que possible de la situation pour organiser leur dispositif d'intervention. Lorsque l'on demande à l'autorité de police de la commune l'entraide administrative dans une procédure de privation de liberté à des fins d'assistance, il faut donc prendre la notion d'informations utiles à l'accomplissement des tâches de police dans son sens large.

S'il y a des raisons de supposer que l'intervention au titre de l'entraide administrative pourrait donner lieu à une escalade de la violence (que ce soit parce que la personne concernée met des tiers en danger ou se met elle-même en danger), l'autorité de police de la commune fera appel à la Police cantonale. Les échanges d'informations entre ces deux autorités sont régis par l'article 50, alinéa 1 LPol. L'autorité de police de la commune a le droit et le devoir de transmettre à la Police cantonale toutes les informations qu'elle-même a reçues.

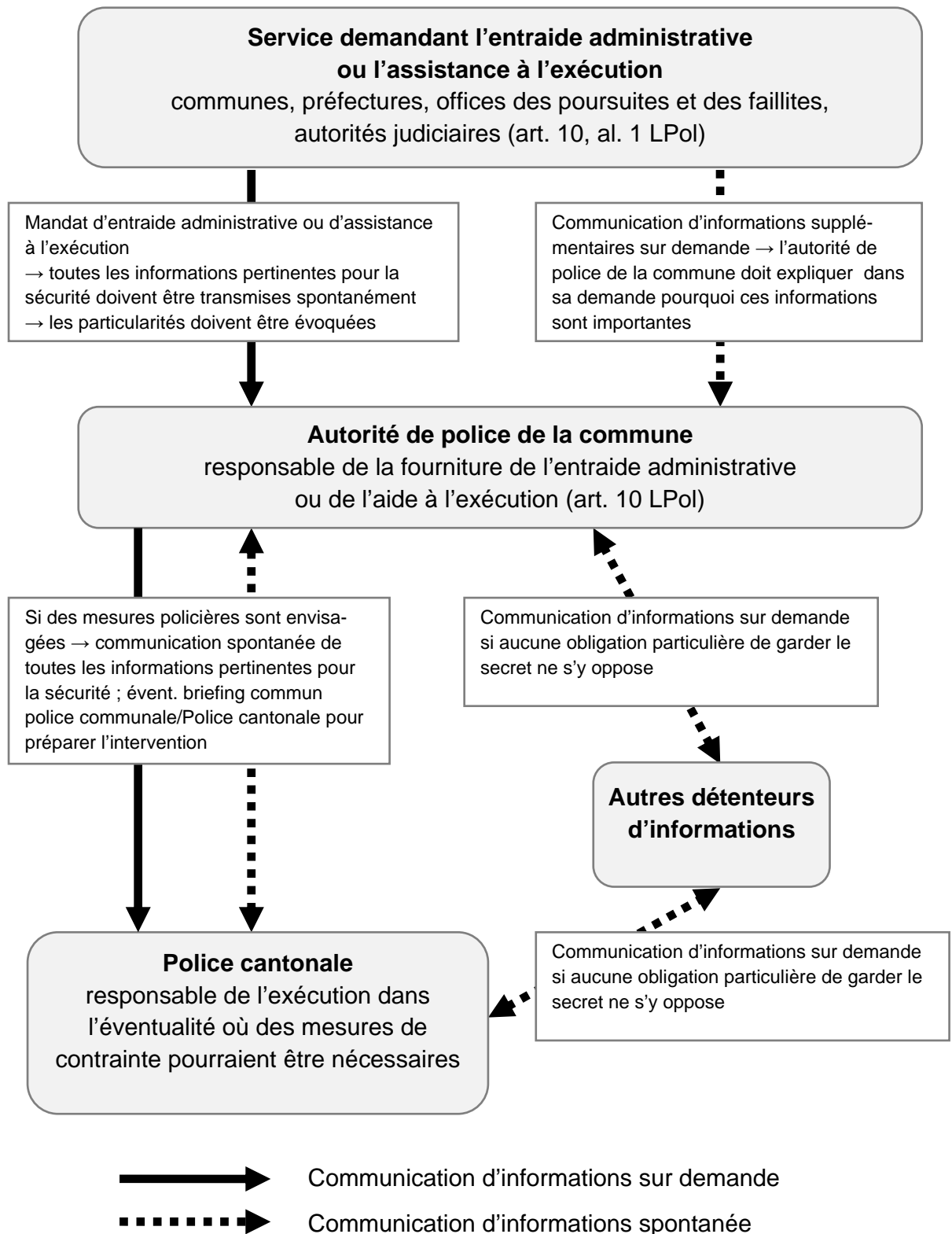
➤ Schéma de déroulement

Le schéma de déroulement dans l'exemple-type 2 est le suivant :



➤ **Schéma de déroulement dans les mandats d'entraide administrative et d'assistance à l'exécution**

De manière très générale, les échanges d'informations dans le cadre de mandats d'entraide administrative ou d'assistance à l'exécution suivent le schéma suivant :



1.4 Exemple-type 3 : Tapage nocturne dû à un bar de rencontres

Faits et problématique

La Police cantonale doit intervenir à plusieurs reprises dans un bar (café-restaurant) en raison de plaintes pour tapage nocturne. Au vu de la clientèle de l'établissement, les policiers ont tout lieu de penser que le bar sert de lieu de rencontre entre des personnes prostituées et leurs clients.

Question 1 : La Police cantonale a-t-elle le droit de communiquer à la commune les informations sur l'activité effective du café-restaurant et sur le tapage nocturne qu'elle occasionne ?

Question 2 : A-t-elle le droit de communiquer ces informations à la préfecture ?

➤ Réponse à la question 1 : Communication d'informations à la commune

Les interventions pour tapage, nocturne ou diurne, comptent parmi les activités de police de sécurité. Elles sont à distinguer des procédures pénales que la police judiciaire peut engager suite à ces incidents. La police de sécurité fait partie des tâches des communes (art. 9 LPol) ; l'exécution peut être confiée à la Police cantonale dans l'éventualité où des mesures de contrainte pourraient être nécessaires. La Police cantonale a donc le droit, fondé sur l'article 50, alinéa 1 LPol, de communiquer spontanément, c'est-à-dire sans avoir reçu de demande à ce sujet, les informations concernant les incidents de tapage nocturne ; en revanche, il n'y a pas d'obligation légale fondée sur la LPol de signaler spontanément les interventions effectuées. La Police cantonale jouit donc d'une grande liberté d'appréciation, dont elle doit user consciencieusement. Si des incidents de tapage nocturne se sont produits de manière répétée, il paraît indiqué de le signaler à la commune. En effet, la commune ne peut pas assumer sa responsabilité dans le domaine de la police de sécurité si elle ne dispose pas des informations nécessaires.

Précision : la Police cantonale peut aussi s'engager, dans le cadre d'un contrat de mise à disposition de ressources ou de vente de prestations, à informer la commune de toutes les interventions relevant de la police de sécurité effectuées sur le territoire communal.

Lorsqu'une commune demande à la Police cantonale si elle est déjà intervenue dans un établissement précis pour cause de tapage en précisant pour quelle tâche cette information lui est nécessaire (p. ex. pour prendre position sur une demande

d'extension de l'autorisation d'exploiter un café-restaurant), la Police cantonale est tenue par l'article 50, alinéa 1 LPol de lui communiquer cette information.

La loi ne prévoit pas la transmission directe d'informations de la Police cantonale à l'autorité de police des constructions. Une communication spontanée n'est donc autorisée que si elle est requise pour l'accomplissement des tâches de la police ou si l'autorité de police des constructions en a absolument besoin pour écarter un danger menaçant la sécurité et l'ordre public (art. 50, al. 2 LPol). On peut supposer que tel est le cas si l'utilisation de locaux à des fins de prostitution s'accompagne de phénomènes portant atteinte à l'ordre public (p. ex. tapage nocturne ou trouble à l'ordre public par les clients des personnes prostituées).

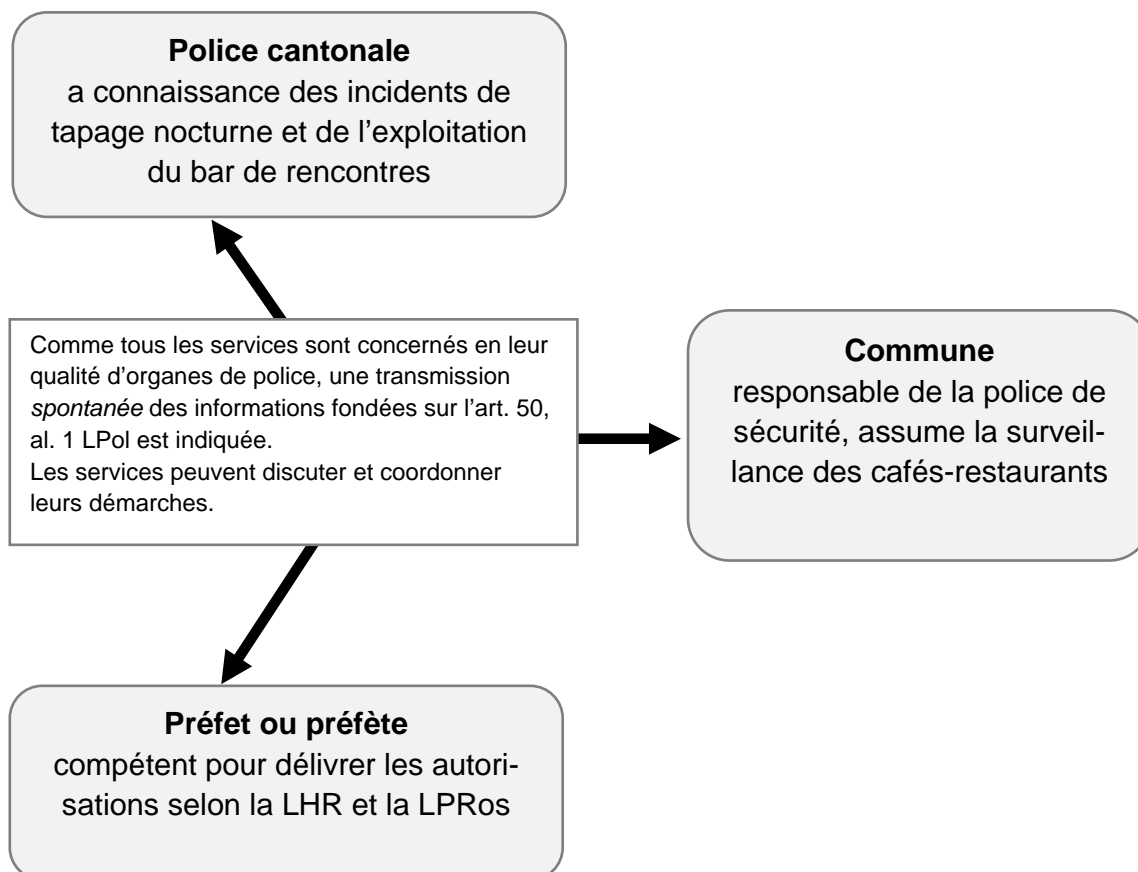
➤ **Réponse à la question 2 : Communication d'informations au préfet**

L'information sur les incidents de tapage nocturne n'intéresse pas uniquement la commune ; elle est importante aussi pour le préfet ou la préfète, qui est compétent pour les autorisations d'exploitation des cafés-restaurants et pour la surveillance de ces établissements (qu'il exerce avec les communes). Comme le préfet ou la préfète est également une autorité de police au sens de l'article 50 LPol (cf. art. 9 LPr), les échanges d'informations entre la Police cantonale et la préfecture peuvent se fonder sur l'article 50, alinéa 1 LPol. Dans ce cas aussi, la Police cantonale jouit d'une liberté d'appréciation pour décider de transmettre spontanément ou non l'information. Si la Police cantonale, comme dans notre exemple-type, a dû intervenir à plusieurs reprises déjà dans un même établissement pour tapage nocturne, il paraît indiqué d'en informer spontanément la préfecture dans le cadre d'un exercice consciencieux du pouvoir d'appréciation.

Selon le projet actuel de loi sur l'exercice de la prostitution (LPros), le préfet ou la préfète est compétent pour délivrer l'autorisation de mise à disposition de locaux affectés à l'exercice de la prostitution et d'exercice de l'activité d'intermédiaire entre des personnes exerçant la prostitution et des clients ou clientes potentiels (art. 18, al. 1 en liaison avec les art. 5 ss du projet de LPros). Dans cette fonction, le préfet ou la préfète agit en qualité d'organe de police du canton. Dans la mesure où la Police cantonale a tout lieu de penser que des activités soumises à autorisation se déroulent dans le bar sans l'autorisation requise, il convient qu'elle fasse part de ses constatations à la préfecture en vertu de l'article 50, alinéa 1 LPol.

➤ **Schéma de déroulement**

Le schéma de déroulement pour l'exemple-type 3 est le suivant :



1.5 Exemple-type 4 : Enquête sur une situation de danger

Faits et problématique

L'autorité d'aide sociale de la ville B. soupçonne le bénéficiaire de prestations X. de dissimuler des valeurs patrimoniales importantes. Elle a l'intention de procéder à une visite à domicile chez X.

Dans la ville B., ce sont des inspecteurs sociaux qui effectuent les visites à domicile pour enquêter sur les droits à l'aide sociale. Pour pouvoir évaluer la situation de danger, l'inspecteur social compétent demande à la Police cantonale si elle a des informations pertinentes sur X.

➤ Admissibilité de la communication de renseignements par la Police cantonale

Les autorités d'aide sociale ne sont pas un organe de police au sens de l'article 50 LPol. Cela s'applique aussi aux inspecteurs sociaux, dont la mission est de découvrir les abus dans le domaine de l'aide sociale. Par certains côtés, leur activité peut ressembler à celle de la police : ils analysent des documents, entreprennent des recherches et font des visites à domicile. Il ne s'agit toutefois pas d'une activité policière puisque le but premier de ces enquêtes est de s'assurer que l'aide sociale est bien consentie selon les règles et non pas d'engager des poursuites pénales. En conséquence, en cas de soupçon étayé d'abus d'aide sociale, une dénonciation doit être effectuée auprès de l'autorité de poursuite pénale. Il n'appartient pas aux inspecteurs sociaux de mener des enquêtes de police judiciaire. La Police cantonale n'a donc pas la possibilité de communiquer des informations aux autorités d'aide sociale en se fondant sur l'article 50, aliéna 1 LPol.

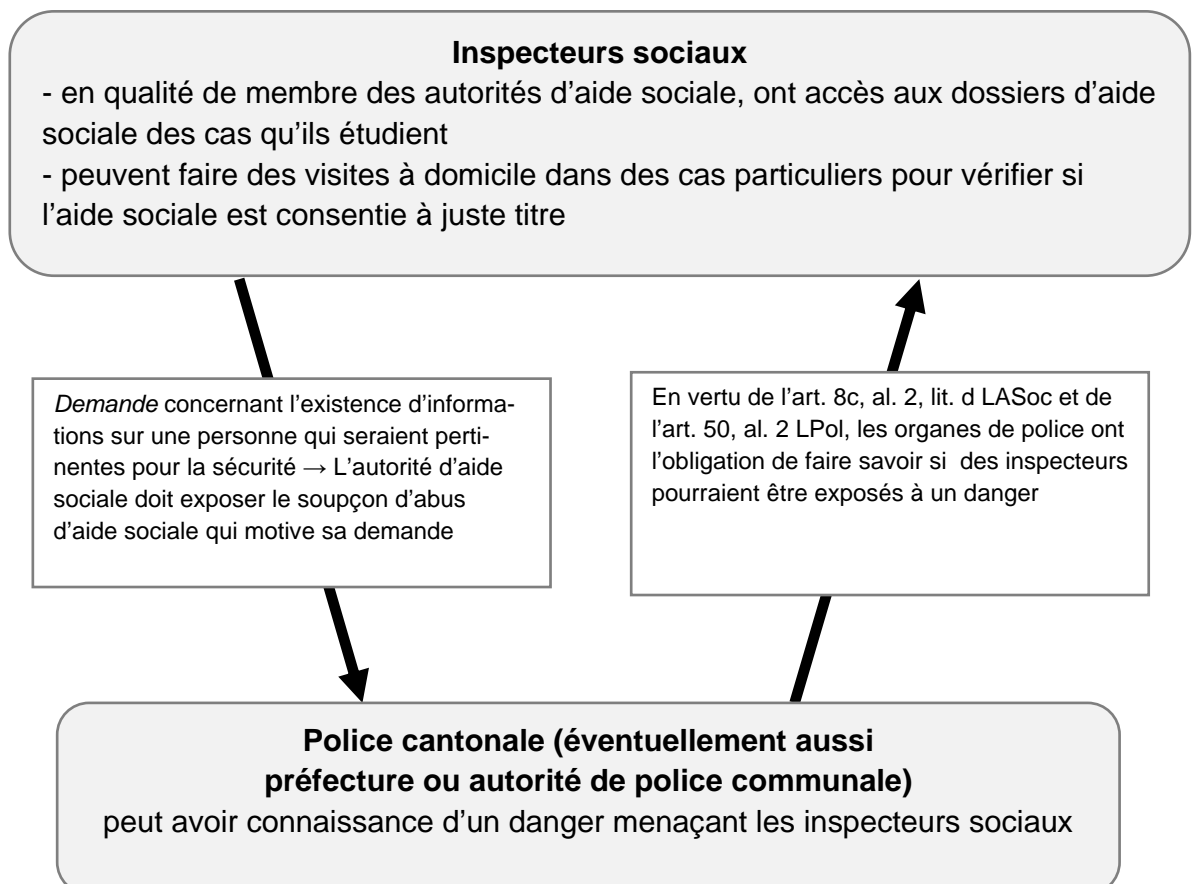
Par contre, l'article 8c, alinéa 1, lettre a LASoc impose aux autorités du canton et des communes de fournir aux autorités d'aide sociale les informations dont elles ont besoin pour l'exécution de la LASoc, par exemple pour examiner le droit aux prestations d'une personne.

De plus, l'article 40, alinéa 2 LPol permet à la Police cantonale de communiquer des données personnelles à des tiers si la loi le prévoit ou si cette communication est indispensable à l'accomplissement de tâches de police ou pour permettre d'écartier un danger menaçant la sécurité et l'ordre public.

Dans notre exemple-type, les autorités d'aide sociale doivent faire une visite au domicile de X. afin de pouvoir étudier son droit à l'aide sociale. Elles ont besoin de recueillir des informations au sujet de cette personne pour éviter une mise en danger des inspecteurs sociaux et, éventuellement, des membres du personnel du service social. Si des indices laissent supposer que X. (ou une autre personne faisant ménage commun avec lui) pourrait recourir à la violence, cette information doit être portée à la connaissance de la commune et des organes de police du canton en particulier (Police cantonale, mais aussi notamment préfecture). En l'espèce, la communication d'informations par la Police cantonale à l'autorité d'aide sociale a pour but de protéger le personnel de l'autorité d'aide sociale et donc d'écartier ou de prévenir un danger (possible) pour la sécurité et l'ordre public. La Police cantonale est donc tenue de transmettre les informations nécessaires à l'évaluation de la situation de danger. En revanche, elle n'a pas le droit de communiquer d'autres informations, c'est-à-dire des informations sans rapport avec la sécurité. Il va de soi que l'appréciation concrète de la situation de danger revient aux inspecteurs sociaux, et non pas à la Police cantonale.

➤ Schéma de déroulement

Le schéma de déroulement pour l'exemple-type 4 est le suivant :



Précision : pour le reste, les organes de police sont également tenus, en vertu de l'article 8c, alinéa 2, lettre d LASoc, de communiquer à l'autorité d'aide sociale les informations qu'ils détiennent au sujet de l'abus présumé d'aide sociale. Cependant, si les indices motivant le soupçon sont suffisamment concrets pour conclure à l'existence d'une infraction (en l'espèce, il s'agit en général de l'escroquerie selon l'art. 146 CP), les organes de police engagent directement une procédure pénale.

1.6 Exemple-type 5 : Connaissance d'un cas de détention d'armes potentiellement illégale

Faits et problématique

Situation 1 : Lors d'une saisie (enregistrement des biens dans le procès-verbal de saisie), l'employé A. de l'Office des poursuites constate que le débiteur poursuivi possède une grande quantité d'armes à feu. Il ne sait pas si ces armes ont été acquises dans le respect des règles et si leur possession est légale. Il a cependant un mauvais pressentiment et aimerait communiquer son observation au Bureau des armes et des explosifs de la Police cantonale.

Situation 2 : Lors d'un entretien d'aide sociale, le travailleur social S. apprend que le bénéficiaire de l'aide sociale H. conserve chez lui une arme chargée par peur des cambrioleurs. H. explique que l'arme n'a pas été acquise en conformité avec la loi sur les armes. S. se demande s'il doit signaler ce cas à un service.

➤ Situation 1

L'employé A. de l'Office des poursuites n'est pas soumis à une obligation particulière de garder le secret. Mais comme la communication spontanée concernant la détention d'armes ne paraît pas nécessaire à l'accomplissement des tâches légales de A., cette communication n'est autorisée que si elle repose sur une base légale particulière (art. 10, al. 1, lit. a LCPD ; lire à ce sujet le chapitre C.2 concernant la communication spontanée d'informations).

Voici ce que l'on peut dire des bases légales sur lesquelles pourrait reposer une communication spontanée dans notre exemple :

- Selon l'article 30b de la loi fédérale sur les armes (LArm), toute autorité a le droit, nonobstant le secret professionnel ou l'obligation particulière de garder le secret à laquelle elle est astreinte, de signaler aux services administratifs compétents une personne qui se met elle-même en danger ou qui met en danger des tiers par l'utilisation d'une arme ou qui menace d'utiliser une arme contre elle-même ou contre des tiers. Dans notre exemple-type, il n'y a pas eu de menaces exprimées ; il n'y a pas non plus d'élément indiquant clairement une mise en danger de soi ou de tiers. Un « mauvais pressentiment » qui reste flou et sans motif précis paraît insuffisant pour informer le Bureau des armes et des explosifs en se fondant sur l'article 30b LArm.

- Selon l'article 33 LArm, la possession d'une arme sans autorisation est punissable. Il y a possession d'arme sans autorisation notamment lorsqu'une arme n'a pas été acquise légalement. Si un délit a été commis, A. peut se fonder sur le Code de procédure pénale pour faire une dénonciation auprès de l'autorité de poursuite pénale (et non pas auprès du Bureau des armes et des explosifs de la Police cantonale). La simple possession d'une collection d'armes ne constitue toutefois pas un motif suffisant pour supputer que sa détention est illégale. Une dénonciation auprès de l'autorité de poursuite pénale n'apparaît donc pas comme le moyen adéquat pour faire part aux autorités du « mauvais pressentiment » de A.
- L'article 50, alinéa 4 LPol habilite à communiquer des informations aux organes de police du canton et des communes. Bien que le Bureau des armes et des explosifs soit rattaché à la Police cantonale en vertu du droit d'organisation, il ne s'agit pas en réalité d'une autorité de police qui remplit des tâches de police. En effet, le Bureau des armes et des explosifs accomplit les tâches habituellement dévolues à une autorité administrative (examen du respect des conditions d'octroi des autorisations et prise des décisions qui en découlent). Pour que A. ait le droit de signaler la collection d'armes à la Police cantonale en se fondant sur l'article 50, alinéa 4 LPol, il faut que l'existence de cette collection soit pertinente non seulement pour le Bureau des armes et des explosifs mais aussi pour la police de sécurité. On peut admettre assez facilement qu'un élément est pertinent pour la police de sécurité. Dans notre exemple-type, il suffirait par exemple que A. puisse fonder son « mauvais pressentiment » sur un quelconque indice concret (p. ex. la vulnérabilité psychique de S. ou la présomption fondée que la poursuite pourrait le mettre « dos au mur »). En l'absence totale d'indice concret de ce type, on ne peut pas transmettre l'information à la Police cantonale en invoquant l'article 50, alinéa 4 LPol.

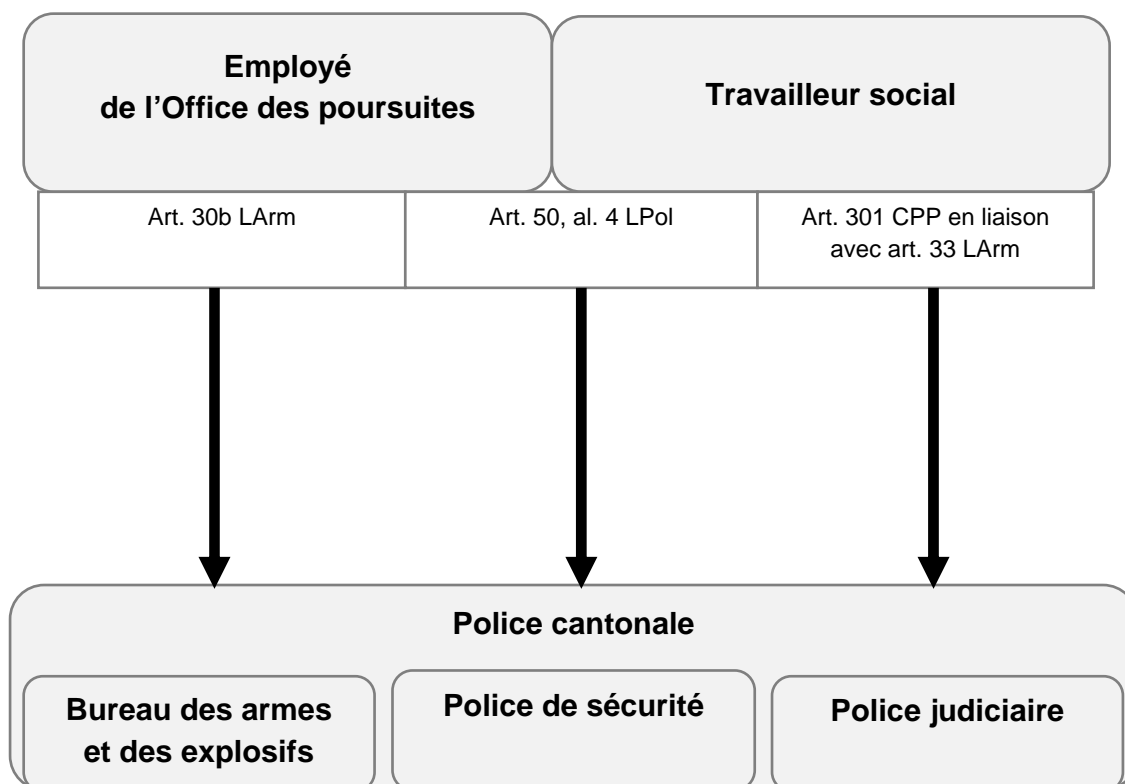
➤ Situation 2

Le travailleur social S. est soumis à l'obligation particulière de garder le secret instituée par l'article 8, alinéa 1 LASoc. Mais le droit de communiquer prévu par l'article 30b LArm, le droit de dénoncer à l'autorité de poursuite pénale (cf. art. 8, al. 2, lit. c LASoc) ainsi que le droit de communiquer spontanément des informations aux organes de police du canton et des communes (cf. art. 8a, al. 2, lit. f LASoc) priment sur l'obligation de garder le secret selon la LASoc.

S. est donc habilité en particulier à signaler la détention d'une arme sans autorisation à l'autorité de poursuite pénale – et donc aussi à la Police cantonale. Il n'est cependant pas astreint à l'obligation de dénoncer : pas plus l'article 30b LArm que l'article 50, alinéa 4 LPol ne l'obligent à communiquer cette information. Il appartient donc à S. de décider, en usant de son pouvoir d'appréciation, s'il souhaite in-

former la Police cantonale du fait que H. détient une arme. Une réponse positive s'impose dès lors que la peur des cambrioleurs exprimée par H. paraît totalement irrationnelle et s'il n'est pas exclu que H. se mette en danger ou mette des tiers en danger avec son arme. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, S. peut (et doit) tenir compte du fait que H. lui a communiqué cette information en raison de la confiance particulière qu'il lui accorde (en pensant que le travailleur social garderait pour lui cette confiance). Un tel lien de confiance ne se rompt pas à la légère.

➤ **Schéma de déroulement**



D.2 Echanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale

2.1 Introduction

Le présent chapitre regroupe des exemples-types impliquant les autorités de poursuite pénale (communication d'informations aux autorités de poursuite pénale et communication de données par les autorités de poursuite pénale à d'autres services). Il ne porte pas sur les échanges d'informations dans le domaine de la justice pénale des mineurs car le Ministère public des mineurs est assujéti à des dispositions particulières, qui autorisent largement les échanges d'informations avec d'autres autorités (lire à ce sujet le chapitre D.4 Protection de la jeunesse).

Précision : selon les articles 22 et 81 LiCPM, sont des autorités de poursuite pénale :

- la Police cantonale et les autres organes de police du canton et des communes pour autant qu'ils exercent leurs fonctions dans le domaine de la poursuite pénale (c'est le cas pour les communes, par exemple, lorsqu'elles prononcent des amendes en vertu de la loi sur le séjour et l'établissement des Suisses [LES]) ;
- d'autres personnes compétentes en vertu d'attributions de police que leur confère la législation spéciale, notamment les gardes-faune, les surveillants et surveillantes de la protection de la nature et les gardes-pêche ;
- le Ministère public, composé du Parquet général, des ministères publics cantonaux et des ministères publics régionaux ;
- les procureurs et procureures des mineurs.

L'information selon laquelle une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction déterminée présente un intérêt notamment pour les autorités qui doivent tenir compte dans une procédure administrative de la manière dont cette personne respecte la loi (p. ex. pour délivrer l'autorisation de détenir un taxi ou dans une procédure de naturalisation). Par ailleurs, il est extrêmement important pour les services agissant en qualité d'autorité d'engagement de savoir si un candidat ou une candidate fait l'objet d'une procédure pénale. Mais comme un extrait de casier judiciaire même récent n'indique pas si une procédure pénale est en cours contre la personne concernée, cette information ne peut généralement être obtenue qu'auprès des autorités de poursuite pénale ou en consultant le casier judiciaire informatisé VOSTRA. A noter qu'un extrait de casier judiciaire doit être produit pour demander toute une série d'autorisations ainsi que pour accéder à certaines professions.

Précision : pour pouvoir demander un extrait de casier judiciaire dans le cadre d'une procédure d'autorisation ou d'engagement, l'autorité doit se fonder sur une base légale. La LPers ne constitue pas une base légale suffisante pour exiger la présentation d'un extrait de casier judiciaire lors d'une procédure de recrutement.

2.2 Bases légales de la communication d'informations aux autorités de poursuite pénale

Communiquer des *informations aux autorités de poursuite pénale* suppose que l'on soupçonne un acte punissable. En d'autres termes, il faut avoir des raisons de penser qu'un acte punissable a été ou pourrait être commis. Mais une autorité n'est pas tenue de présenter des preuves pour pouvoir porter des actes punissables potentiels à la connaissance des autorités de poursuite pénale. En effet, c'est à ces dernières qu'incombe la collecte de preuves.

En vertu de l'article 302 CPP, les autorités pénales sont astreintes à une obligation de dénoncer. Pour les membres des autres autorités et les membres du personnel du canton et des communes, l'article 48 LiCPM prévoit les obligations de dénoncer suivantes :

Art. 48 Obligations et droits de dénoncer (art. 302 et 253 CPP)

¹ Les autorités et les employés et employées du canton et des communes sont tenus de dénoncer au Ministère public les faits qu'ils apprennent dans l'exercice de leur activité et qui les conduisent à soupçonner qu'un **crime** se poursuivant d'office a été commis.

² L'obligation de dénoncer incombant aux professionnels de la santé, en particulier lors de morts suspectes, est régie par la législation sur la santé publique.

³ Les obligations et les droits de dénoncer ainsi que les exemptions de l'obligation de dénoncer des autorités, des employés et employées et des particuliers prévus dans la législation spéciale sont réservés.

L'obligation de dénoncer faite aux autorités de poursuite pénale et l'obligation de communiquer faite aux autres autorités se rapportent uniquement aux faits venus à leur connaissance dans cadre de leur activité officielle. Les faits appris durant les loisirs ou dans une conversation pendant une pause n'en font pas partie ; ils ne doivent donc pas être dénoncés ni communiqués.

Outre le devoir de dénoncer et de communiquer, le droit de dénoncer revêt de l'importance. A ce sujet, le CPP stipule :

Art. 301, al. 1 Droit de dénoncer

Chacun a le droit de dénoncer des infractions à une autorité de poursuite pénale, par écrit ou oralement.

Le droit de dénoncer selon l'article 301, alinéa 1 CPP appartient en principe aussi aux autorités cantonales et communales, et donc à leurs membres et aux employés de l'administration. Le secret de fonction ne s'oppose pas au droit de dénoncer. En revanche, les obligations particulières de garder le secret peuvent y faire obstacle (lire à ce sujet le chapitre C.1.9).

2.3 Bases légales de la communication d'informations par les autorités de poursuite pénale à d'autres autorités

Par principe, les procédures pénales sont conduites de manière confidentielle. Le but est de protéger le travail d'enquête (il est fréquent que la personne soupçonnée ne sache pas au départ qu'elle fait l'objet d'une procédure pénale) ainsi que la personne soupçonnée, qui bénéficie de la présomption d'innocence tant que le verdict n'a pas été prononcé.

La communication d'informations par les autorités de poursuite pénale est réglée à l'article 75 CPP dans les termes suivants :

Art. 75 Information d'autorités

¹ Si le prévenu exécute une peine ou une mesure, les autorités pénales informent les autorités d'exécution compétentes de toute nouvelle procédure pénale et des décisions rendues.

² Les autorités pénales informent les services sociaux et les autorités tutélaires des procédures pénales engagées ainsi que des décisions rendues, lorsque la protection du prévenu, du lésé ou celle de leurs proches l'exige.

³ Si, lors de la poursuite d'infractions impliquant des mineurs, les autorités pénales constatent que d'autres mesures s'imposent, elles en avisent sans délai les autorités tutélaires.

⁴ La Confédération et les cantons peuvent astreindre ou autoriser les autorités pénales à faire d'autres communications à des autorités.

Se fondant sur l'article 75, alinéa 4 CPP, le canton de Berne a édicté la disposition suivante dans la LiCPM :

Art. 30 Droits et obligations d'informer

¹ Les autorités pénales peuvent communiquer des informations au sujet d'une procédure pénale à d'autres autorités pour autant que l'accomplissement d'une tâche légale le requière impérativement.

² Les autorités pénales renoncent à la communication d'informations, la restreignent ou l'assortissent de charges

a si des intérêts publics importants ou des intérêts manifestement dignes de protection d'une personne concernée le requièrent, ou

b qu'une obligation légale de garder le secret ou des dispositions spéciales en matière de protection des données l'exigent.

³ Les droits et obligations d'informer découlant de la législation spéciale sont réservés.

La décision de communiquer des informations au sujet d'une procédure pénale appartient au Ministère public. Cette prérogative n'est pas réglée explicitement à l'article 30 LiCPM. Néanmoins, elle découle de la compétence de diriger la procédure pénale jusqu'à la décision de classement ou la mise en accusation que l'article 16 et l'article 61, lettre a CPP confèrent au Ministère public ainsi que de l'article 102, alinéa 1 CPP, selon lequel la direction de la procédure (c.-à-d. le Ministère public) statue sur la consultation des dossiers dans le cadre d'une procédure pendante.

Si des cas ne sont pas portés devant le Ministère public parce qu'ils peuvent être réglés par la procédure de l'amende d'ordre, la direction de la procédure et donc la compétence de prendre des décisions au sujet de la communication d'informations appartiennent à l'autorité pénale compétente en matière de contraventions (c.-à-d. l'autorité qui prononce l'amende d'ordre). On imagine toutefois difficilement que se présentent dans une procédure d'amende d'ordre des situations pouvant laisser penser qu'il est indiqué de communiquer à une autre autorité des informations concernant une procédure pénale en cours.

La LCPD ne s'applique pas aux procédures pénales pendantes (lire le chapitre B.3.1).

2.4 Exemple-type 6 : Actes délictueux d'un concierge

Faits et problématique

L'employé du service de gestion immobilière de la commune X. constate que le concierge de l'un des immeubles appartenant à la commune, dont le travail était irréprochable jusqu'ici, a présenté des factures d'artisans falsifiées pour des petits travaux d'un montant de 500 francs et qu'il s'est fait rembourser ce montant par la commune. Interrogé, le concierge reconnaît les faits immédiatement mais il explique qu'il a fait lui-même les travaux et qu'il ne voulait pas léser la commune.

Une question se pose à la commune : est-elle tenue de signaler cet incident spontanément à l'autorité de poursuite pénale ?

Variante : Les fausses factures portent sur un montant total de 200 francs seulement.

➤ Obligation de signaler le délit à l'autorité de poursuite pénale

Les actes du concierge réalisent les éléments constitutifs de l'escroquerie (art. 146 CP) et du faux dans les titres (art. 251 CP). L'escroquerie constitue un crime au sens de l'article 10, alinéa 2 CP. L'employé a eu connaissance du comportement délictueux du concierge dans l'exercice de son activité officielle. Il a donc assujéti, en vertu de l'article 302 CPP en liaison avec l'article 48 LiCPM, l'obligation de signaler les faits spontanément à l'autorité de poursuite pénale (Ministère public ou Police cantonale). Il n'y a aucune possibilité de tenir compte du comportement jusqu'ici irréprochable du concierge pour s'abstenir de porter les faits à la connaissance de l'autorité pénale.

Précision : la non-communication des faits à l'autorité de poursuite pénale pourrait constituer une entrave à l'action pénale réprimée par l'article 305 CP.

Nota bene

On distingue les infractions suivantes :

- Les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans sont des *crimes*.
- Les infractions passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou d'une peine pécuniaire sont des *délits*.
- Les infractions passibles d'une amende sont des *contraventions*.

Certains textes d'application du droit pénal entrés en vigueur il y a longtemps emploient encore une terminologie dépassée.

➤ Variante

Les infractions mineures contre le patrimoine – c'est-à-dire les infractions dont le montant n'excède pas 300 francs – constituent non pas des crimes, mais des contraventions (art. 172^{ter} CP), qui ne peuvent être poursuivies que sur dénonciation pénale de la personne lésée.

Précision : les infractions contre le patrimoine sont les infractions définies aux articles 137 à 172 CP.

De même, l'infraction de faux dans les titres, qui présente très peu de gravité, constitue non pas un crime mais un délit (art. 251, ch. 2 CP). Dans ce cas, la commune a le droit mais pas l'obligation de dénoncer. Elle peut exercer son pouvoir d'appréciation et notamment tenir compte des prestations irréprochables fournies jusque là par le concierge pour renoncer à une dénonciation.

Précision : on est en présence d'un cas de faux dans les titres présentant très peu de gravité lorsque l'acte revêt un caractère négligeable objectivement et subjectivement, c'est-à-dire lorsque l'auteur n'a pas manifesté de volonté réellement criminelle.

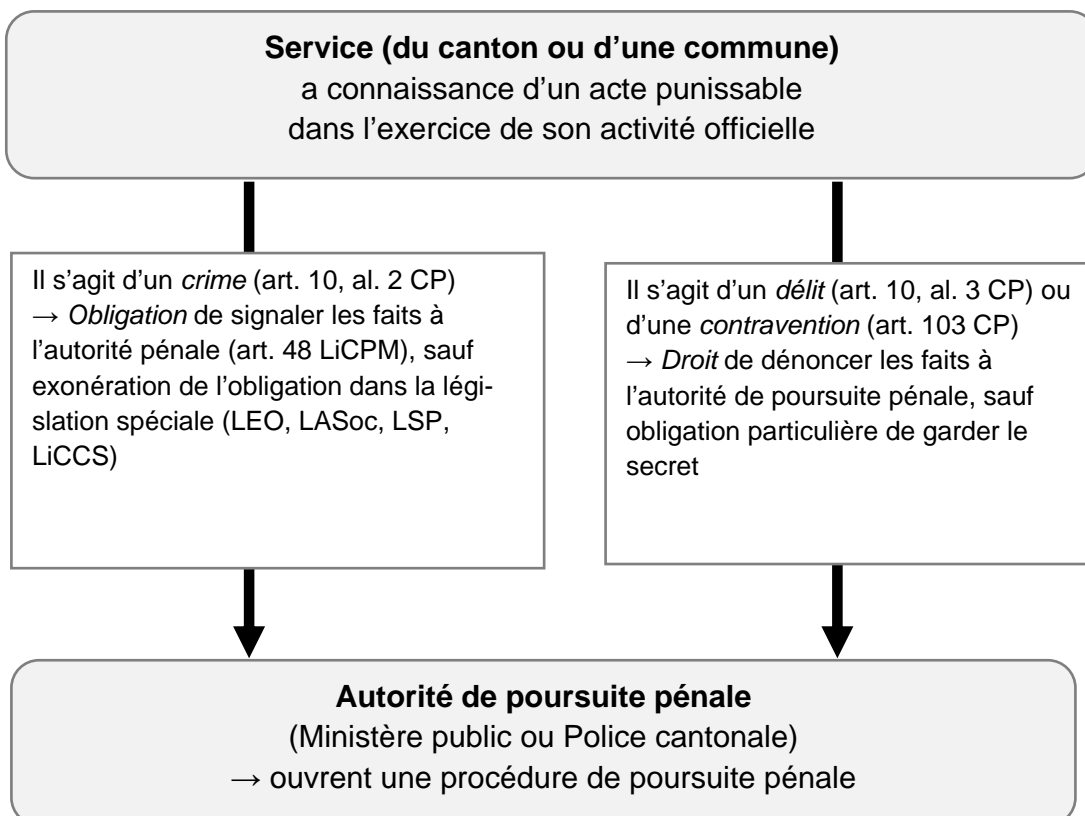
Nota bene

La distinction entre crime, délit et contravention n'est pas toujours facile à faire dans les cas concrets. Pourtant, elle est déterminante pour trancher la question de l'obligation de dénoncer.

En cas d'incertitude sur la qualification à donner à un acte présumé relevant du droit pénal, les autorités peuvent s'adresser à la procureure ou au procureur en chef du ministère public régional compétent. Une demande concernant la qualification d'un acte déterminé sans fournir d'informations précises sur la personne concernée ne constitue pas une communication à l'autorité de poursuite pénale entraînant l'ouverture d'une procédure pénale.

➤ **Schéma de déroulement**

Le schéma de déroulement pour l'exemple-type 6 est le suivant :



2.5 Exemple-type 7 : Constatation de sévices corporels par le médecin scolaire

Faits et problématique

En examinant les blessures d'un élève, le médecin scolaire constate qu'elles sont probablement dues à des sévices commis par une personne adulte. L'élève ne veut pas dire concrètement d'où viennent ces blessures, mais ce qu'il dit laisse penser qu'elles pourraient lui avoir été infligées par son père.

Le médecin scolaire s'interroge sur l'opportunité de communiquer ses constatations au maître ou à la maîtresse de classe, à l'autorité de poursuite pénale et à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

Variante : Le maître ou la maîtresse de classe constate qu'un élève présente des blessures indiquant des sévices corporels. Il ou elle souhaite demander au médecin scolaire s'il a lui aussi fait ce constat et envisage en outre de dénoncer le père à l'autorité de poursuite pénale.

Précision : sur l'ensemble de cette question, lire également les « Directives concernant le service médical scolaire » du 12 juin 2009, publiées sur le site Internet de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/schulaerztlicher_dienst.html

➤ **Echange d'informations entre le médecin scolaire et le maître ou la maîtresse de classe**

En cas d'incertitude sur la cause de blessures subies par un élève – comme dans notre exemple-type –, il peut être utile pour établir les faits que le médecin scolaire ait un entretien avec le maître ou la maîtresse de classe au lieu de s'adresser directement à l'autorité de poursuite pénale. L'article 73, alinéa 3 LEO, qui s'applique entre autres aux membres du corps enseignant et aux médecins scolaires, prévoit des échanges de données particulièrement dignes de protection, sous réserve d'obligations particulières de garder le secret. Or, les professionnels de la santé, dont font partie les médecins scolaires, sont assujettis à une obligation particulière de garder le secret (art. 27, al. 1 LSP).

Il n'existe pas en l'espèce de disposition légale libérant le médecin scolaire de son obligation de garder le secret ; au contraire, l'article 24, alinéa 1 de l'ordonnance concernant le service médical scolaire stipule que le secret médical doit être respecté vis-à-vis de l'autorité scolaire et du corps enseignant. Le médecin scolaire ne peut donc pas se fonder sur l'article 73, alinéa 3 LEO pour communiquer les infor-

mations. Il a toutefois la possibilité, en vertu de l'article 27, alinéa 2 LSP, de se faire libérer de l'obligation de garder le secret par le médecin cantonal.

➤ **Dénonciation à l'autorité de poursuite pénale**

Le médecin scolaire est lié par le secret professionnel selon l'article 321 CP et par le devoir de discrétion selon l'article 27, alinéa 1 LSP pour toutes les observations faites lors de l'examen d'un ou d'une élève. Toutefois, il existe en l'espèce des indices de *crime ou de délit contre la vie et l'intégrité corporelle*. Le médecin scolaire qui soupçonne une telle infraction est délié du secret professionnel vis-à-vis des autorités de poursuite pénale (art. 28, al. 2 LSP) ; il n'a donc pas besoin de se faire libérer du secret professionnel en application de l'article 27, alinéa 2 LSP. Le médecin scolaire *peut* adresser une dénonciation à l'autorité pénale sur la base de ses constatations, mais il n'y est pas obligé (art. 28, al. 4 LSP). Il doit exercer son pouvoir d'appréciation consciencieusement, c'est-à-dire en veillant au bien de l'enfant.

Précision : si les blessures sont tout à fait minimales, les éléments constitutifs des lésions corporelles ne sont pas remplis. Il s'agit alors de voies de fait, qui constituent une simple contravention (et non pas un crime ou un délit). S'agissant de contraventions, le médecin scolaire reste lié par le secret professionnel et n'a pas le droit d'adresser de dénonciation à l'autorité de poursuite pénale. Cela peut paraître insatisfaisant dans la mesure où les enfants ont besoin d'une protection particulière contre les sévices que pourraient leur infliger les personnes ayant leur garde (cf. notamment art. 126, al. 2, lit. a CP, selon lequel des voies de fait répétées commises par une personne ayant la garde de la victime sont poursuivies d'office). Il convient donc d'appliquer le principe suivant : l'observation de traces sur le corps fonde un soupçon suffisant de l'existence de lésions corporelles. En cas de voies de fait, il est également possible d'adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant (voir ci-dessous).

➤ **Avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant**

Si les observations faites par le médecin scolaire lui donnent à penser que l'élève a été victime d'un acte punissable, il a la possibilité d'adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant et de laisser à celle-ci le choix de dénoncer les faits ou non. Dans ce cas, l'article 364 CP délie le médecin scolaire du secret professionnel ; il n'est donc pas nécessaire d'obtenir l'autorisation du médecin cantonal prévue à l'article 27, alinéa 2 LSP pour communiquer un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant. Voir aussi les explications sur la question de la protection de la jeunesse au chapitre D.4.

➤ **Variante : observations faites par le maître ou la maîtresse de classe**

Les membres du corps enseignant ne sont pas tenus par une obligation particulière de garder le secret. C'est l'article 73, alinéa 3 LEO qui s'applique à leur cas. Le

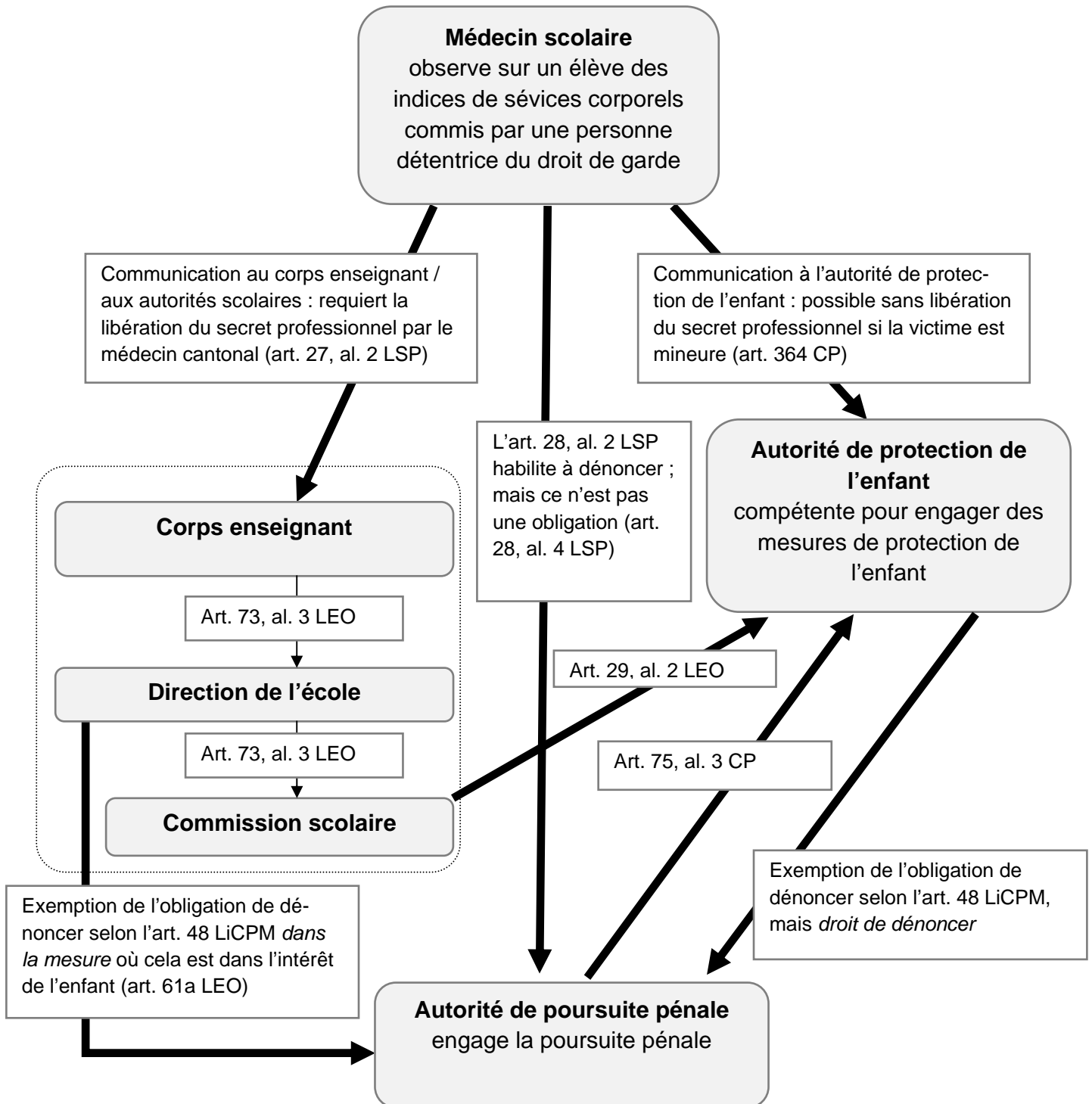
maître ou la maîtresse de classe a donc le droit de communiquer au médecin scolaire ses observations concernant des sévices corporels supposés. En se fondant sur la description fournie, le médecin scolaire pourra probablement donner au maître ou à la maîtresse de classe des indices sur l'origine possible de ces blessures. Si le médecin scolaire s'apprêtait à procéder à un examen, la communication du maître ou de la maîtresse de classe aura en outre l'intérêt de le sensibiliser. Le cas échéant (si l'examen confirme le soupçon), le médecin scolaire pourra alors adresser une dénonciation à l'autorité de poursuite pénale ou un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant. Il n'est cependant pas autorisé à communiquer les résultats de son examen car ceux-ci sont couverts par l'obligation particulière de garder le secret qui lie le médecin scolaire.

Comme le maître ou la maîtresse de classe n'est pas soumis à une obligation particulière de garder le secret, il ou elle a le droit de dénoncer une infraction à l'autorité de poursuite pénale en vertu de l'article 301, alinéa 1 CPP. Cela s'applique aussi aux voies de fait. Il semble cependant indiqué que le maître ou la maîtresse de classe ne s'adresse pas directement à l'autorité pénale, mais qu'il ou elle fasse d'abord part de ses observations à la direction de l'école. Les membres du corps enseignant (y compris la direction de l'école) sont exemptés de l'obligation de dénoncer un crime poursuivi d'office instaurée à l'article 48 LiCPM lorsque le bien de l'enfant l'exige (art. 61a LEO). Il est judicieux que la direction de l'école se concerte avec le maître ou la maîtresse de classe pour décider si une dénonciation est indiquée ou non dans le cas concret. En règle générale, le bien des enfants commande ou tout au moins mérite que les autorités de poursuite pénale soient informées des crimes dont il apparaît qu'ils ont été victimes.

S'il apparaît judicieux d'adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant, le maître ou la maîtresse de classe doit en informer la direction de l'école. Si la direction de l'école porte sur la situation la même appréciation que le maître ou la maîtresse de classe, elle proposera à l'organe compétent (en règle générale, la commission scolaire ; cf. art. 29, al. 2 LEO) qu'il établisse un avis de détresse ou que la direction le fasse si elle en a la compétence.

➤ **Schéma de déroulement**

Dans l'exemple-type 7, le schéma de déroulement est le suivant :



Précision : le schéma ci-dessus reflète la situation juridique dans les cas où la commune n'a pas édicté de norme de compétence dérogeant à l'article 29, alinéa 2 LEO (cf. art. 34, al. 3 LEO). Il serait possible, par exemple, qu'un règlement communal prévoie qu'en cas de mise en danger du bien de l'enfant la direction de l'école avise l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

2.6 Exemple-type 8 : Service des urgences d'un hôpital

Faits et problématique

Un jeune souffrant de blessures graves suite à des coups portés à la tête est admis aux urgences d'un hôpital. Il dit que les coups ont été infligés par son père, avec lequel il s'est disputé à cause de ses mauvais résultats scolaires. Il demande néanmoins au médecin de garder le silence à ce sujet car il ne veut pas alourdir la situation familiale. Il explique qu'il a promis à son père de dire qu'il s'était blessé en tombant dans l'escalier.

Le médecin se demande s'il doit respecter le souhait du jeune ou s'il a le droit voire le devoir d'informer l'autorité de poursuite pénale ou l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

➤ Pas d'obligation d'informer l'autorité de poursuite pénale

En vertu de l'article 28, alinéa 4 LSP, le médecin est libéré de l'obligation de dénoncer à l'autorité de poursuite pénale. Il n'est donc pas tenu de signaler le délit. D'autre part, le médecin n'est pas non plus lié par son secret professionnel lorsqu'il fait des observations permettant de conclure à un crime ou à un délit contre la vie et l'intégrité corporelle (art. 28, al. 2 LSP). En d'autres termes, il est habilité à informer le Ministère public même contre la volonté du jeune et donc à faire ouvrir une procédure pénale contre le père de celui-ci.

Le médecin usera-t-il de son pouvoir d'appréciation pour respecter la volonté expresse du jeune ou pour déclencher une procédure pénale ? Pour faire son choix dans le cas concret, le médecin se fondera en particulier sur ce que commande l'intérêt bien compris du jeune. En l'espèce, il semble indiqué de dénoncer le délit.

Comme les médecins hospitaliers disposent d'un large pouvoir d'appréciation, il serait judicieux que les hôpitaux édictent des directives prescrivant quand une dénonciation pénale doit être faite en cas de soupçon d'acte punissable (voir la recommandation afférente au chapitre E.1).

Précision : il n'est pas nécessaire d'obtenir la libération du secret professionnel par le médecin cantonal selon l'article 27, alinéa 2 LSP.

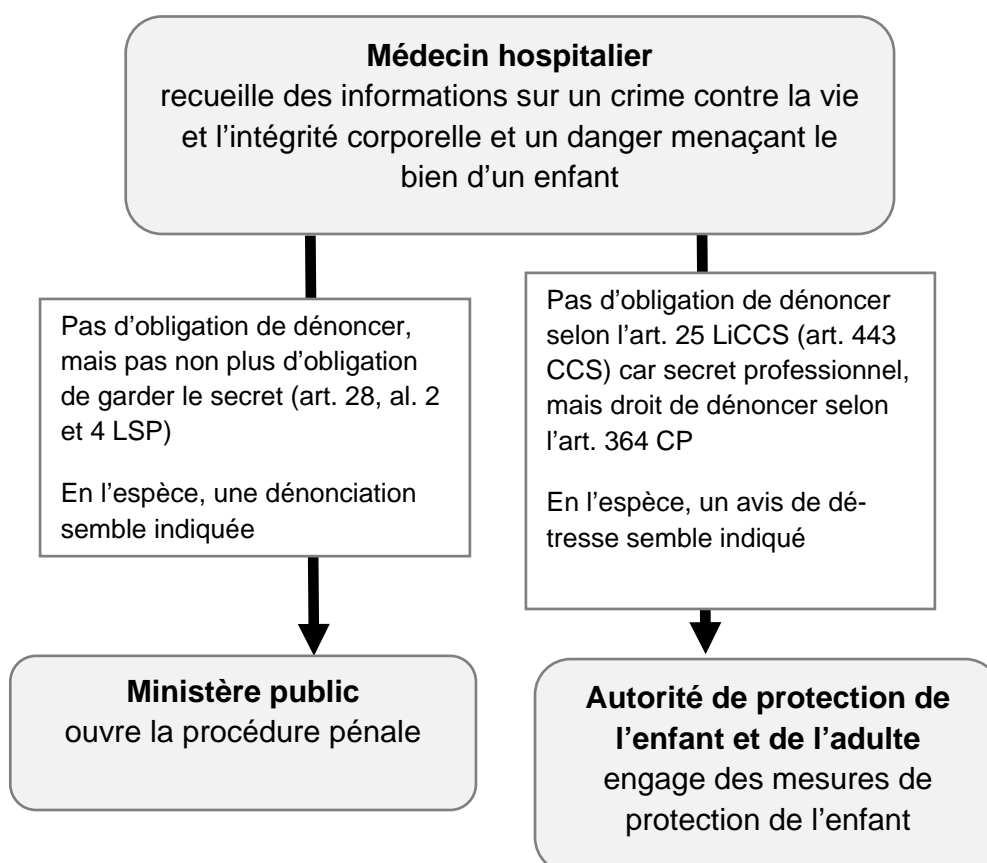
➤ **Information de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte**

En vertu de l'article 25 LiCCS (art. 443 CC à partir du 1^{er} janvier 2013), les autorités qui apprennent dans l'exercice de leurs fonctions que le bien d'un enfant est menacé sont tenues d'en informer l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Les médecins exerçant dans un établissement figurant sur la liste cantonale des hôpitaux sont réputés être une autorité au sens de cette disposition. Dans notre exemple, le médecin a appris la situation de danger par le jeune dans l'exercice de ses fonctions. Il est donc en principe tenu d'en informer l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte. Toutefois, l'obligation d'informer instaurée à l'art. 25 LiCCS (art. 443 CC à partir du 1^{er} janvier 2013) est subordonnée au secret professionnel qui lie le médecin hospitalier. C'est le médecin cantonal qui, selon l'article 27, alinéa 2 LSP, est compétent pour délier le médecin de son devoir de garder le secret.

En l'espèce, il faut toutefois tenir compte de l'article 364 CP, une disposition spéciale du droit pénal selon laquelle les personnes astreintes au secret professionnel ou au secret de fonction peuvent aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte des infractions commises à l'encontre de mineurs *lorsqu'il y va de l'intérêt de ces mineurs*. En conséquence, il appartient au médecin hospitalier de décider si c'est le souhait exprès du jeune de garder le secret au sujet des difficultés de sa situation familiale ou bien l'intérêt d'engager des mesures de protection de l'enfant qui l'emporte. Dans notre exemple, il semble indiqué d'adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant, d'autant plus que de nouvelles agressions de la part du père ne peuvent pas être exclues et qu'a priori la situation familiale mérite une intervention.

➤ **Schéma de déroulement**

Dans l'exemple-type 8, le schéma de déroulement est le suivant :



2.7 Exemple-type 9 : procédure pénale contre un enseignant

Faits et problématique

Le policier cantonal X. apprend dans le cadre de son service que L. a été dénoncé au Ministère public pour possession de matériel de pornographie enfantine. L. est enseignant dans le village où la fille de X. va à l'école.

X. a-t-il le droit de faire savoir aux autorités scolaires que L. fait l'objet d'une procédure pénale ?

➤ Pas de communication d'informations par la Police cantonale

La possession (la loi parle de « prise en dépôt ») de matériel de pornographie enfantine est réprimée par l'article 197, alinéa 3 CP. La procédure pénale est engagée par le Ministère public ; une procédure d'amende d'ordre est exclue pour ce délit. Le Ministère doit décider s'il faut signaler la procédure pénale à l'école. Le Parquet général du canton de Berne a adressé aux ministères publics régionaux, le 30 octobre 2010, une directive à ce sujet dans laquelle il précise que des informations ne peuvent être communiquées aux autorités scolaires qu'après une pesée soigneuse des intérêts en présence :

« Les informations du Ministère public au sujet de procédures pénales contre des enseignants selon l'art. 75 al. 4 CPP en relation avec l'art. 30 LiCPM doivent être communiquées aussi bien à la Direction de l'instruction publique qu'à l'autorité d'engagement selon l'art. 7 de la loi sur le statut du corps enseignant (LES). [...] Les informations ne peuvent être communiquées qu'une fois que les intérêts ont été soigneusement pesés en vertu de l'art. 30 al. 1 et 2 LiCPM. La pratique suivie parfois sous l'ancien droit visant à communiquer, indépendamment des circonstances concrètes, des informations dans tous les cas de procédure pénale contre des enseignants pour cause d'infractions punissables contre l'intégrité sexuelle ou de pornographie enfantine n'est pas autorisée. »

Il est interdit au policier cantonal (ou à un service de la Police cantonale) de s'adresser directement à l'école. Toutefois, si le policier cantonal a des raisons de croire que le Ministère public n'est pas au courant qu'une menace potentielle pèse sur les élèves (ce peut être le cas, p. ex., si L. n'a accepté une suppléance qu'après l'ouverture de la procédure pénale et que le Ministère public ne le sait pas), il semble indiqué que le policier cantonal en informe le Ministère public. Celui-ci reverra alors son évaluation de la situation à la lumière de cette nouvelle information.

En l'espèce, la LCPD ne s'applique pas (procédure pénale pendante).

➤ **Possibilité de communication d'informations par le Ministère public**

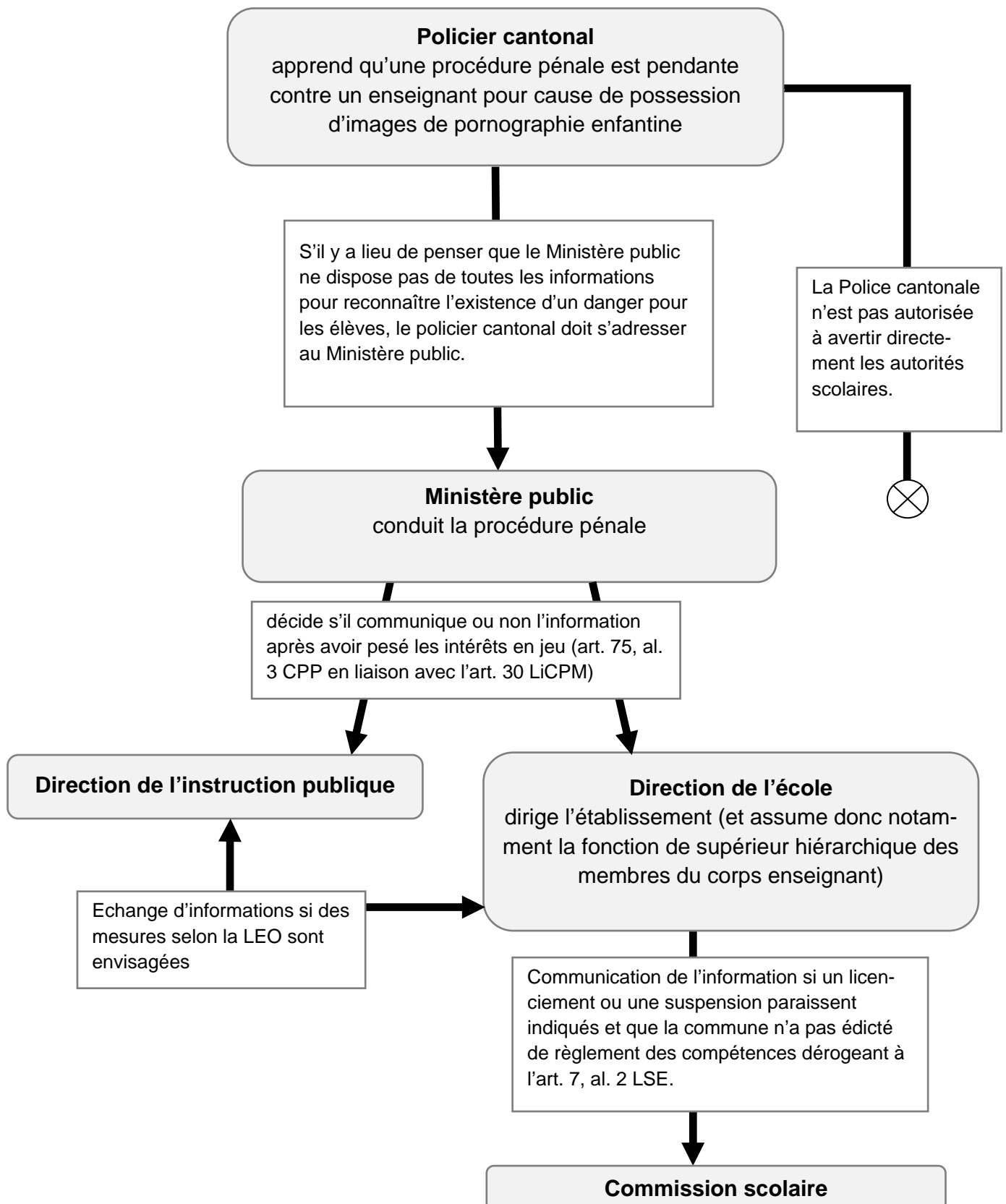
La décision du Ministère public de faire savoir ou non à l'école que l'enseignant est poursuivi pénalement pour possession de matériel de pornographie enfantine dépendra en particulier du danger que cette communication peut faire courir à l'enquête dans le cas concret et de l'importance du danger d'agression auquel sont exposés les élèves. La pesée des intérêts en jeu doit également tenir compte de la protection de la personnalité de l'enseignant. Dans la mesure où le danger d'agression d'un élève peut être exclu avec une vraisemblance confinante à la certitude dans le cas concret, le Ministère public renoncera probablement à transmettre l'information aux autorités scolaires tant que la procédure est en cours. Cela se comprend d'autant plus que les autorités scolaires n'auraient pas les instruments nécessaires pour prendre des mesures immédiates en apprenant l'information.

➤ **Pas d'enquête de la part des autorités scolaires**

Les autorités scolaires ne sont pas habilitées à mener leurs propres enquêtes (judiciaires). Toutefois, la direction d'école qui confronte l'enseignant avec des rumeurs courant à son sujet ne mène pas une enquête. Cette confrontation est donc autorisée et souvent même indiquée.

➤ **Schéma de déroulement**

Dans l'exemple-type 9, le schéma de déroulement est le suivant :



2.8 Exemple-type 10 : Ecole victime de dommages

Faits et problématique

On a pénétré de nuit par effraction dans l'école de la commune X. Les malfaiteurs sont entrés dans la salle des maîtres et ont emporté du matériel informatique pour plusieurs milliers de francs ainsi que trois piles de copies d'examen en attente de correction.

Dès qu'elle constate l'effraction, la direction de l'école appelle la Police cantonale, qui relève les indices sur les lieux. La présidente de la commission scolaire dépose une plainte pénale au nom de l'école et de la commune et elle fait savoir que l'école et la commune veulent se constituer partie civile dans la procédure pénale.

Les autorités scolaires pensent que l'effraction a été commise par un élève de l'une des classes dont les copies d'examen ont été emportées. Elles interrogent donc les élèves de ces classes. L'un d'entre eux laisse entendre qu'il en sait plus sur ce qui s'est passé. Mais il déclare qu'il ne parlera que si les autorités scolaires ne transmettent pas les informations à l'autorité de poursuite pénale.

La commission scolaire écrit à la Police cantonale et au Ministère public des mineurs pour leur préciser qu'elle souhaite être informée des éventuels résultats de l'enquête afin de pouvoir en tirer les conséquences en application de la LEO.

Question 1 : L'école est-elle tenue de transmettre aux autorités de poursuite pénale toutes les informations que lui donnent les élèves ? Doit-elle préciser de quels élèves elle tient quelles informations ?

Question 2 : Quelles informations la Police cantonale et le Ministère public des mineurs sont-ils tenus de communiquer à l'école ?

➤ Remarque préliminaire : pas d'activité d'enquête pénale de la part des autorités scolaires

Si l'on soupçonne que des dispositions pénales ont été violées, l'établissement des faits et le recueil des preuves incombent aux autorités de poursuite pénale, c'est-à-dire le Ministère public (des mineurs) et la Police cantonale. En principe, les autorités scolaires ne sont pas habilitées à mener leur propre enquête (pénale) sur ce qui s'est passé.

Nota bene

Les autorités scolaires ne sont pas habilitées à entreprendre des enquêtes pour vérifier des bruits et des suspicions concernant de possibles infractions.

Le cas présenté ici est spécial dans la mesure où le vol de copies d'examen n'est a priori pas passible d'une peine relevant du droit pénal, mais de mesures disciplinaires du ressort de l'école (cf. art. 28 LEO). Inversement, l'effraction proprement dite et le vol du matériel informatique sont des affaires purement pénales. Dans cette situation, on ne peut pas interdire à l'école de demander aux élèves s'ils savent où pourraient être passées les copies. Cependant, la démarche est délicate car, si l'école donne l'impression qu'elle mène une enquête (pénale) de fait, les informations qu'elle récoltera ne pourront pas être utilisées dans la procédure pénale. Les questions doivent en outre se limiter aux « affaires scolaires », c'est-à-dire ici aux faits qui pourraient être pertinents pour retrouver les copies d'examen et prendre d'éventuelles mesures disciplinaires.

➤ **Question 1**

Les membres du corps enseignant et leurs autorités de surveillance sont exemptés de l'obligation de dénoncer aux autorités de poursuite pénale lorsqu'ils ont connaissance de délits possibles dans le cadre de leur activité officielle (art. 61a LEO). Cela s'applique aussi lorsque des membres du corps enseignant ou l'école et, à travers elle, la commune sont victimes d'un délit. Il n'y a donc pas d'obligation de dénoncer. D'autre part, les autorités scolaires ne sont soumises ni au secret professionnel, ni à une obligation particulière de garder le secret. Elles ont donc le droit de déposer des dénonciations pénales et même de communiquer sans restriction à l'autorité de poursuite pénale toutes les informations venues à leur connaissance après le dépôt de plainte.

L'exemption de l'obligation de dénoncer a pour conséquence que les autorités scolaires qui ont déposé une plainte pénale ne sont pas tenues, après le dépôt de la plainte, de communiquer spontanément à l'autorité de poursuite pénale les informations supplémentaires dont elles pourraient avoir connaissance ultérieurement. Dans notre exemple-type, cela signifie que les autorités scolaires ne sont pas obligées de prendre l'initiative de transmettre à l'autorité de poursuite pénale les informations qu'elles auront obtenues en interrogeant les élèves. Néanmoins, une telle rétention d'informations devrait rester exceptionnelle et, dans le cas d'espèce, elle ne semble pas indiquée.

Si des membres du corps enseignant sont interrogés sur les faits dans le cadre de la procédure pénale, leurs obligations de renseigner et devoirs de garder le secret

sont régis par le CPP. Les autorités de poursuite pénale doivent d'ailleurs les en informer avant les interrogatoires. Il n'y a pas dans notre exemple-type de circonstance qui pourrait justifier qu'un membre du corps enseignant refuse de répondre aux questions. Dans de telles situations, il faut donc s'abstenir d'assurer aux élèves interrogés dans le cadre de la procédure interne à l'école que leurs déclarations seront traitées de manière confidentielle et ne seront pas transmises à la Police ou au Ministère public. Selon les circonstances, cette promesse ne pourrait pas être tenue parce que ce sont les règles de procédure du CPP – et non pas les autorités scolaires ou le corps enseignant – qui déterminent si les informations obtenues doivent ou non être communiquées à l'autorité de poursuite pénale.

➤ **Question 2**

Dans notre exemple, l'école, la commune et le corps enseignant sont impliqués à divers titres dans la procédure pénale. Par conséquent, la question de savoir quelles informations doivent être transmises à l'autorité de poursuite pénale appelle des réponses différentes en fonction des rôles des uns et des autres.

- Tout d'abord, l'école et la commune sont lésées. Elles sont donc des victimes au sens du droit pénal. A ce titre, elles ont le statut de partie dans la procédure pénale si elles se constituent partie civile. C'est ce qui s'est passé dans notre exemple-type. Mais comme les auteurs présumés relèvent du droit pénal des mineurs, les droits de la partie civile sont restreints par rapport à une procédure selon le droit pénal applicable aux adultes. En particulier, la partie civile n'a pas le droit de participer à l'audience devant le tribunal des mineurs. Par contre, la partie civile – en l'occurrence l'école et la commune – doit être informée des étapes importantes de la procédure. On doit notamment lui communiquer l'identité de l'auteur l'autorité de poursuite pénale a pu l'établir avec certitude.
- De plus, l'école doit accomplir les tâches que lui attribue la LEO. Elle a besoin de savoir ce qu'il est advenu des copies d'examen et, lorsqu'elle connaîtra l'auteur du vol, elle envisagera de prendre des mesures disciplinaires en application de l'article 28 LEO. La communication de ces informations par le Ministère public ou, dans notre exemple, par le Ministère public des mineurs aux autorités scolaires est régie par l'article 75, alinéa 3 CPP en liaison avec l'article 30 LiCPM. Dans la mesure où cela ne compromet pas l'enquête, il n'y a pas d'intérêts importants qui pourraient faire obstacle à la communication de ces informations aux autorités scolaires.
- Enfin, en vertu de l'article 31 PPMIn, l'école a un rôle à jouer dans la procédure pénale. Si une exclusion de l'établissement est envisagée conformément à l'article 28, alinéa 5 LEO, le Ministère public des mineurs discutera avec les autorités scolaires des sanctions possibles. En ce qui concerne les tâches de pro-

tection de la jeunesse de la justice des mineurs et des autorités scolaires, lire les explications détaillées figurant au chapitre D.4.

D.3 Menaces contre des autorités

3.1 Introduction

Recourir à la violence ou à des menaces pour empêcher une autorité, un membre d'une autorité ou un fonctionnaire de faire un acte entrant dans ses fonctions ou pour les contraindre à faire un tel acte ou encore se livrer à des voies de fait sur eux pendant qu'ils y procédaient sont des actes réprimés par l'article 285 CP (Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires). En outre, il arrive fréquemment que soient réalisés les éléments constitutifs de la menace (art. 180 CP), de la contrainte (art. 181 CP) ou de l'injure (art. 177 CP). Comme les menaces contre des membres d'une autorité ou des employés d'une administration constituent des comportements pénalement répréhensibles, ce sont d'abord les dispositions relatives à la communication d'informations aux autorités de poursuite pénale qui s'appliquent (elles ont été présentées dans le chapitre D.2).

Les délits précités ne constituent pas des crimes. Il n'y a donc *pas d'obligation de dénoncer* (art. 10 CP en liaison avec l'art. 48 LiCPM et l'art. 302, al. 2 CPP), mais un *droit de dénoncer* (art. 301 CP) – pour autant que les menaces ne s'adressent pas à des autorités pénales.

Nota bene

Si des membres d'une autorité ou des employés d'une administration sont la cible de menaces, les services concernés jouissent d'un pouvoir d'appréciation pour décider de dénoncer ou non les faits à l'autorité de poursuite pénale.

Il n'est pas rare que les membres d'une autorité ou les employés d'une administration renoncent à une dénonciation pour ne pas aggraver encore plus la relation avec l'auteur des menaces. En outre, apporter des preuves pose généralement problème. Lorsque les menaces proférées oralement ne sont pas très concrètes et requièrent un travail d'interprétation (p. ex. des manifestations de sympathie envers l'auteur du massacre au parlement de Zoug), une procédure pénale a peu de perspective de succès. De plus, elle peut difficilement contribuer à écarter le danger potentiel.

Le but des échanges d'informations entre les autorités en relation avec des menaces contre des membres d'une autorité ou des employés d'une administration n'est généralement pas d'engager des poursuites pénales, mais de protéger les person-

nes menacées. En d'autres termes, la communication des informations a pour but d'écarter un danger. Si les autorités de police du canton ou de la commune sont impliquées, c'est l'article 50 LPol qui s'applique (lire à ce sujet les explications figurant en introduction du chapitre D.1).

Il n'existe pas d'autres dispositions particulières régissant le traitement des menaces adressées à des membres d'une autorité ou à des employés d'une administration. En particulier, il n'existe pas de base légale permettant de recenser systématiquement ces incidents.

3.2 Service spécialisé Violence + Menaces de la Police cantonale

Les autorités victimes de menaces peuvent s'adresser au service spécialisé Violence + Menaces, qui est rattaché au service psychologique de la Police cantonale. Il propose des prestations de consultation et de soutien, procède à l'analyse psychologique des situations et propose des mesures spécifiques sur la base de cette analyse. Le but de ses activités est d'éviter une escalade du conflit afin de protéger les membres de l'autorité ou les employés de l'administration visés. Le service spécialisé Violence + Menaces ne dépose pas de dénonciations pénales.

Le service spécialisé fournit ses prestations aux autorités lorsqu'elles sont menacées. Il ne collecte pas d'informations pour constituer des réserves de données sur les personnes qui auraient causé des perturbations dans d'autres services par des comportements menaçants voire l'usage de la violence. En particulier, il ne recense pas systématiquement les menaces contre les autorités et n'a donc pour but de mettre en relation les informations que possèdent différentes autorités.

Mais lorsque le service spécialisé Violence + Menaces s'occupe d'une personne concrète, il peut se renseigner activement auprès de tiers pour savoir si cette personne a provoqué des perturbations dans d'autres services. Si le comportement d'une personne déterminée a été précédemment un sujet de préoccupation pour différentes autorités, les informations fournies par celles-ci sur la personne en question sont mises en relation et les mesures sont coordonnées.

Précision : les unités de l'administration décentralisée du canton et les communes peuvent également s'adresser au préfet ou à la préfète lorsque des membres d'une autorité sont visés par des menaces. Il est néanmoins recommandé de contacter le service spécialisé Violence + Menaces.

3.3 Exemple-type 11 : Menaces contre des autorités

Faits et problématique

L'aide sociale accordée au bénéficiaire B. est réduite car il se retrouve dans le dénuement suite à une faute de sa part. B. adresse alors un long courrier à la commission sociale, dans lequel il injurie la collaboratrice du service social qui le suit.

Dans sa commune de résidence, B. est connu suite à un litige concernant sa participation à une commission électorale non permanente : B. n'a pas donné suite à une convocation pour siéger dans cette commission et il a donc reçu une amende, qu'il a refusé de payer. Il s'en est suivi un échange nourri de courriers, dans lequel B. s'est montré de plus en plus grossier, finissant par traiter le conseil communal de « tas de salauds corrompus ». La poursuite pour dettes engagée contre B. est encore pendante et les tentatives de saisie effectuées jusqu'ici ont échoué face à la mauvaise volonté de B. Lors de la dernière tentative, B. avait barricadé sa porte et hurlé de l'intérieur qu'il défendrait ses possessions par tous les moyens.

L'Intendance des impôts adresse à B. une mise en demeure soumise à émolument parce qu'il n'a pas fait de déclaration d'impôt. B. renvoie ce courrier en écrivant qu'il est tout de même bien clair qu'il ne peut pas payer d'impôts puisqu'il bénéficie de l'aide sociale et qu'il ne remettra donc pas de déclaration d'impôt. Il ajoute qu'il ne faut pas s'étonner que des « incidents comme dans le canton de Zoug » se produisent si l'Etat fait des chicaneries pareilles à ses citoyens.

Les autorités qui s'occupent de B. cherchent à savoir si B. a causé des perturbations dans d'autres services et si, le cas échéant, des mesures ont déjà été engagées.

➤ **Communication d'informations au service spécialisé Violence + Menaces**

Les actes de B. réunissent largement les éléments constitutifs de l'injure (art. 177 CP) et son courrier aux autorités fiscales peut aussi être constitutif de l'infraction de violence et menace contre des autorités et des fonctionnaires (art. 285 CP). Il n'y a pas d'obligation mais un droit de dénoncer les faits à l'autorité de poursuite pénale. En l'espèce, la plainte pénale ne permettra pas de mettre en relation les informations existantes, comme le souhaitent les services concernés. Il n'appartient pas non plus au Ministère public de coordonner les mesures des différentes autorités en contact avec B. ni de conseiller ces autorités sur la manière de gérer leurs contacts avec les personnes privées.

Précision : le droit de dénoncer appartient à chaque personne menacée personnellement. Le secret de fonction ne s'oppose pas au droit de dénoncer ; en revanche, des obligations particulières de garder le secret peuvent y faire obstacle.

Dans notre exemple-type, il semble indiqué de faire appel au service spécialisé Violence + Menaces de la Police cantonale. La communication d'informations au service spécialisé par l'autorité menacée est utile à deux titres : d'une part, elle sert

à l'accomplissement des tâches de l'autorité, qui fait appel au service spécialisé afin de pouvoir exécuter ses tâches correctement grâce aux conseils de ce service pour gérer ses contacts avec B ; d'autre part, elle contribue à protéger des biens de police (prévention de la réalisation de la menace).

Le Service spécialisé Violence + Menaces assume des tâches de prévention policière et en particulier des tâches de police de sécurité. Il est donc un organe de police au sens de l'article 50 LPol. Par conséquent, les échanges d'informations avec le service spécialisé Violence + Menaces peuvent se fonder sur l'article 50 LPol.

Toutefois, l'article 50, alinéa 4 LPol précise que les obligations particulières de garder le secret sont réservées. Or, les autorités d'aide sociale et l'Intendance des impôts sont précisément soumises à l'obligation de garder le secret sur toutes les informations dont elles ont connaissance dans l'exercice de leurs activités officielles (art. 8, al. 1 LASoc et art. 153, al. 1 LI). C'est le cas des courriers que B. leur a adressés. Mais l'article 8a, alinéa 2, lettre f LASoc libère expressément les autorités d'aide sociale de l'obligation de garder le secret pour transmettre des informations aux organes de police. L'Intendance des impôts ne bénéficie pas d'une disposition analogue, mais elle peut demander à la Direction cantonale des finances de la libérer du secret fiscal en application de l'article 153, alinéa 2, lettre c LI.

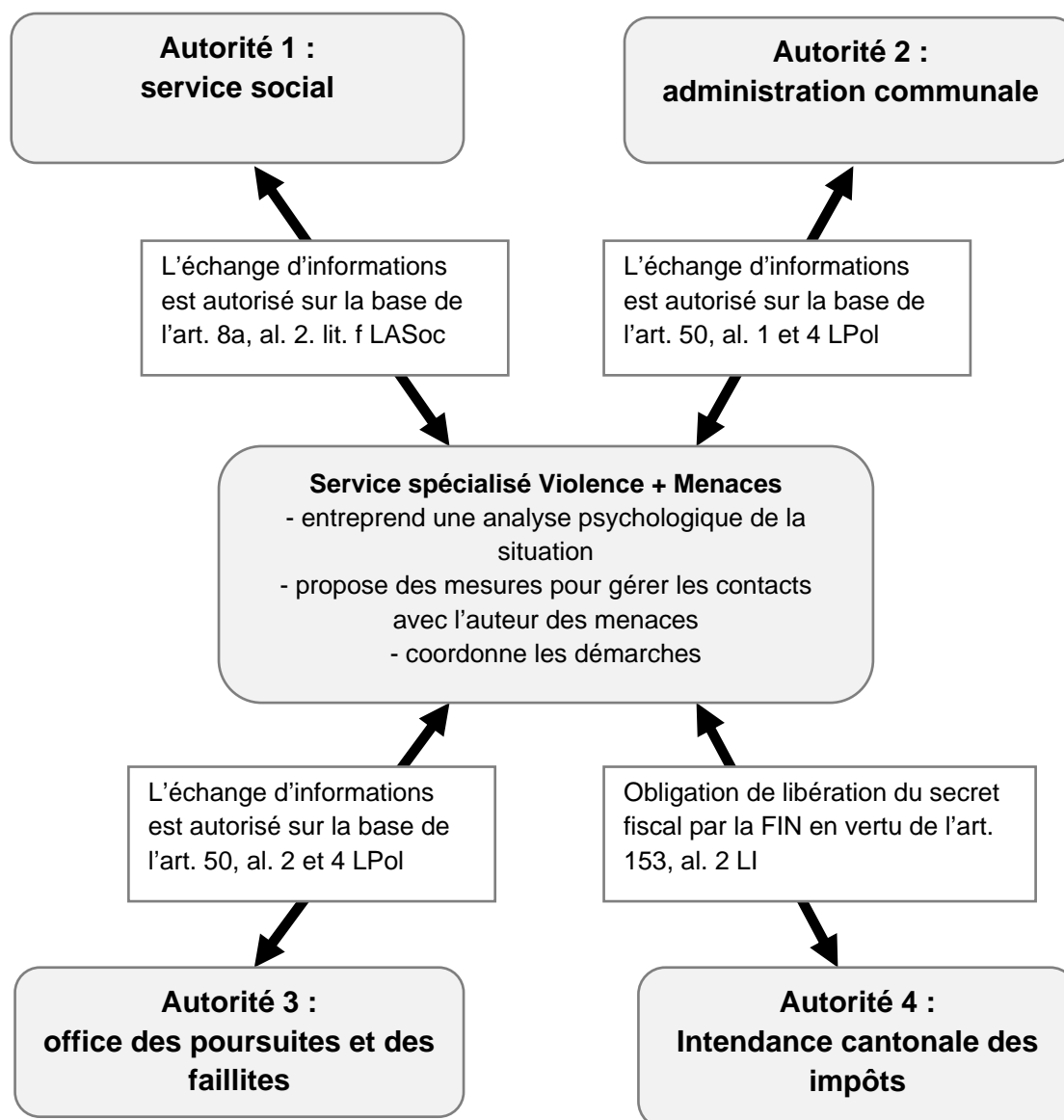
Les échanges d'informations entre les autorités victime de menaces et le service spécialisé Violence + Menaces sont limités par le principe de la proportionnalité. Cela signifie que le service ayant reçu des menaces a le droit de communiquer uniquement les informations qui sont indispensables au service spécialisé pour accomplir ses tâches (« autant que nécessaire, mais aussi peu que possible »).

Mais comme le service spécialisé Violence + Menaces dépend largement des informations fournies par le service menacé pour pouvoir réaliser son analyse psychologique de la situation, l'autorité victime de menaces est autorisée à lui communiquer aussi les informations générales en sa possession qui relèvent de la sphère privée de l'auteur des menaces (p. ex. coups du sort dans la famille, maladies, opinions politiques, etc.). En revanche, les informations clairement inutiles pour l'appréciation de la situation ne peuvent pas être communiquées au service spécialisé.

Précision : il n'est pas rare que la pertinence de certaines informations n'apparaisse qu'après leur mise en relation avec d'autres informations. Le principe de la proportionnalité ne s'oppose pas à la communication d'informations qui n'ont qu'un caractère « potentiellement pertinent ».

➤ **Schéma de déroulement**

Les échanges d'informations avec le service spécialisé Violence + Menaces se déroulent selon le schéma suivant :



Précision : il n'existe pas de base légale suffisante pour constituer un comité réunissant ces autorités qui serait chargé de coordonner la démarche et au sein duquel les échanges d'informations pourraient avoir lieu librement, sans avoir à respecter de prescriptions formelles (« conférence de prise en charge d'un cas individuel »).

3.4 Exemple-type 12 : Communication au sujet d'intentions violentes exprimées contre des tiers

Faits et problématique

La commune G. a déposé une réclamation contre la taxation de A., domicilié dans la commune. A. envoie une lettre à l'Intendance des impôts, dans laquelle il se dit profondément déçu par sa commune de domicile, qui ne cherche qu'à lui faire du tort depuis des années. Il dit savoir où habite le maire, qu'il tient pour responsable de ses malheurs, et annonce qu'il lui rendra bientôt une petite visite pour « discuter entre hommes » de son affaire.

L'Intendance cantonale des impôts ne sait pas si A. est déjà connu dans la commune pour avoir proféré des menaces et elle n'est pas capable d'apprécier la situation de danger réelle. Elle se demande si elle a le droit d'informer la Police cantonale ou la commune.

➤ Appréciation en droit

Les employés de l'Intendance des impôts sont assujettis au secret fiscal selon l'article 153, alinéa 1 LI pour tous les faits venus à leur connaissance dans l'exercice de leur fonction ou dans l'accomplissement de leurs tâches. Le courrier de A. concernant la réclamation de la commune est un fait tombant sous le coup du secret fiscal. La loi ne prévoit pas de possibilité de se faire libérer du secret fiscal dans cette circonstance. Notamment, l'information ne peut pas être communiquée en se fondant sur l'article 50, alinéa 4 LPol parce que cette disposition précise que les obligations particulières de garder le secret sont réservées, ce qui concerne donc également l'article 153, alinéa 1 LI.

Une possibilité consisterait à ce que l'Intendance cantonale des impôts transmette le courrier de A. à l'administration communale des impôts puisque le secret fiscal ne fait pas obstacle aux échanges d'informations entre autorités fiscales (art. 154 LI). Mais comme le secret fiscal interdit à l'administration communale des impôts de retransmettre le courrier à d'autres services de la commune (et notamment au maire), cela ne ferait que déplacer le problème.

L'article 153, alinéa 2, lettre c LI prévoit la possibilité que les autorités fiscales obtiennent de la Direction cantonale des finances une autorisation écrite les déliant de leur obligation de garder le secret lorsqu'un intérêt public prépondérant le commande. C'est le cas dans notre exemple, d'autant qu'il n'est pas exclu que la vie et

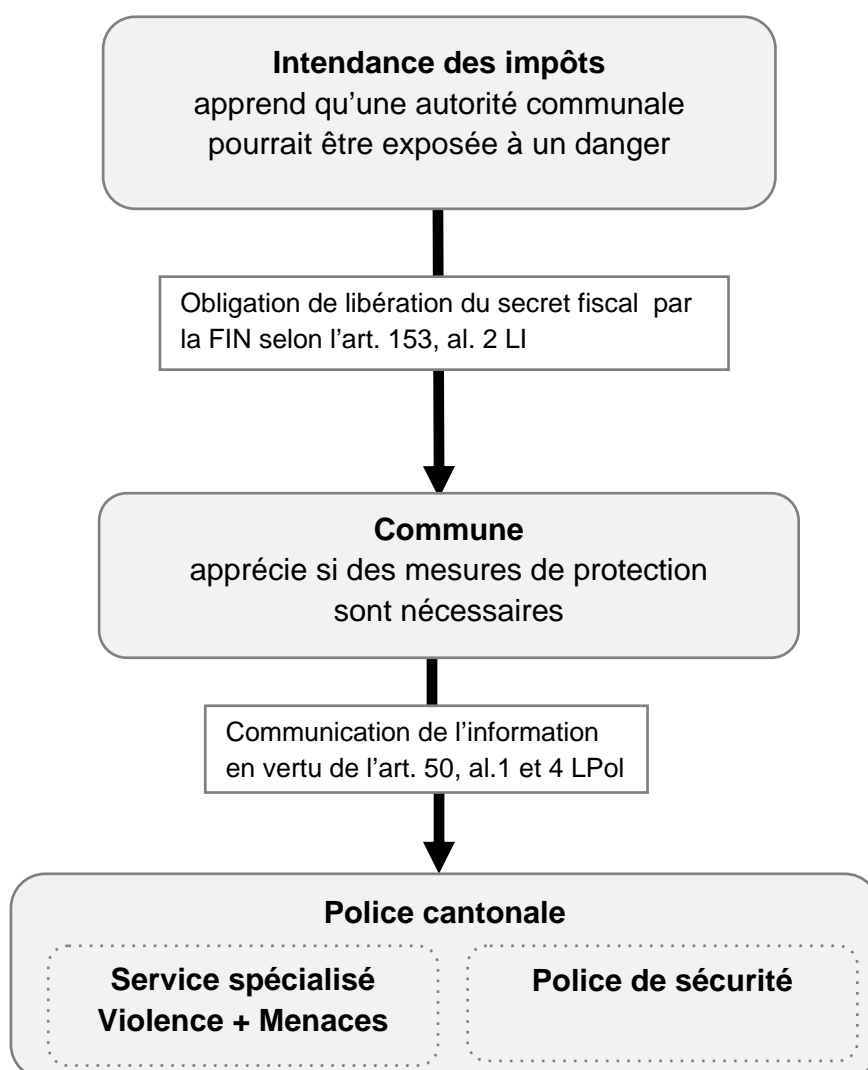
l'intégrité physique du maire soient menacées. D'autre part, l'intérêt personnel de A. à ce que son courrier ne soit pas divulgué doit être qualifié d'extrêmement faible.

Sur l'ensemble de cette thématique, lire aussi le chapitre D.5 sur la communication de données fiscales.

En l'espèce, il semble indiqué d'informer la commune de domicile. Celle-ci devra alors décider des mesures qu'il convient de prendre pour protéger le maire. Elle peut à cet effet demander le concours du service spécialisé Violence + Menaces de la Police cantonale. Si le danger est aigu, il est indiqué en outre de communiquer l'information aux autorités de police de sécurité, c'est-à-dire en particulier la Police cantonale.

➤ Schéma de déroulement

Le schéma de déroulement dans l'exemple-type 12 est le suivant :



D.4 Protection de la jeunesse

4.1 Introduction

Dans le domaine de la protection de la jeunesse, les échanges d'informations revêtent une grande importance en raison notamment du caractère interdisciplinaire de ce domaine. Les autorités scolaires, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, les services de pédopsychiatrie, les autorités d'aide sociale, la justice, la police, les centres LAVI et d'autres autorités assument dans ce domaine des tâches différentes dans des buts en partie différents. Par exemple, la police de sécurité met l'accent sur la prévention concrète des dangers (qui peut être associée à une démarche extrêmement dure à l'encontre d'un jeune, y compris des mesures de contrainte policières) tandis que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte a pour mission de protéger le bien du jeune à long terme.

La communication ou l'échange d'informations entre autorités dans le domaine de la protection de la jeunesse doivent être considérés dans le contexte de cette pluralité des tâches de protection de la jeunesse. L'efficacité de la protection de la jeunesse par les pouvoirs publics suppose d'une part que les détenteurs d'informations savent quelles informations sur un jeune sont pertinentes pour quels services. Il faut d'autre part que les autorités compétentes à raison de la matière qui traitent le dossier d'un jeune sachent quels autres services pourraient avoir des informations pertinentes sur ce jeune.

Un principe s'applique dans ce cas : *l'autorité qui est le chef de file d'un dossier concret est également la première responsable des échanges d'informations*. Ainsi, à y regarder de plus près, on constate que les problèmes d'échange d'informations entre les autorités s'occupant d'un jeune sont souvent en réalité des problèmes de compétence ou de délimitation.

4.2 Vue d'ensemble des autorités de protection de la jeunesse

Pour simplifier, on peut distinguer trois niveaux ou catégories d'autorités susceptibles d'avoir la responsabilité d'un dossier de protection d'un jeune :

La protection de la jeunesse selon la législation sur l'école obligatoire

- Le corps enseignant et les autorités scolaires (direction de l'école, commission scolaire) sont chefs de file.
- Ils peuvent faire appel aux conseils des services psychologiques pour enfants, des services de pédopsychiatrie, des services de travail social en milieu scolaire, du service spécialisé selon l'art. 28, al. 6 LEO.

La protection de la jeunesse en droit civil

- L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte est chef de file.
- Elle peut faire appel aux services sociaux et aux services d'enquête en qualité d'organes d'instruction et d'exécution.
- En outre, elle collabore notamment avec les autorités scolaires et leurs services de santé et de conseil, avec les institutions d'accueil et de prise en charge médicale ainsi qu'avec le Ministère public des mineurs.

La protection de la jeunesse en droit pénal

- Le Ministère public des mineurs est chef de file.
- Il collabore avec toutes les instances de la justice civile et de la justice pénale, avec les autorités administratives, avec des institutions publiques et privées et avec des personnes travaillant dans le domaine médico-social.

4.3 Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon la législation sur l'école obligatoire

La législation sur l'école obligatoire contient un certain nombre de dispositions applicables à des situations dans lesquelles le développement d'adolescents ou d'enfants paraît menacé. Les mesures prises en vertu de ces dispositions constituent des mesures de protection de la jeunesse au sens large.

L'article 73, alinéa 3 LEO régit ainsi les échanges d'informations entre les services chargés de tâches découlant de la législation sur l'école obligatoire :

Art. 73, al. 3

De plus, les services de santé et de conseil, les membres du corps enseignant, les autres membres du personnel d'encadrement, les directions d'école, les commissions scolaires et les autorités de surveillance cantonales peuvent d'eux-mêmes communiquer, au cas par cas, des données personnelles, y compris des données particulièrement dignes de protection sur les élèves, si le ou la destinataire exerce une des fonctions mentionnées dans le cadre de l'article 2 et que les données lui soient absolument nécessaires pour l'accomplissement de sa tâche légale. Les obligations particulières de garder le secret sont réservées.

Selon l'article 28, alinéa 6 LEO, en cas d'exclusion d'un élève (en application de l'art. 28, al. 5 LEO), un service spécialisé « prévoit une activité appropriée en coopération avec les parents et avec l'aide du corps enseignant et de la direction d'école. » Cette disposition constitue une base légale suffisante pour l'échange de données personnelles particulièrement dignes de protection entre les services mentionnés à l'article 28 LEO.

Si les mesures prévues dans la législation sur l'école obligatoire ne sont pas suffisantes pour assurer le bien de l'enfant, la commission scolaire (ou le cas échéant l'autorité scolaire compétente à cet effet) doit adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte :

Art. 29, al. 2 Négligence dans l'éducation et les soins donnés à l'enfant

Au besoin, la commission scolaire avise l'autorité tutélaire [à partir du 1.1.13 : l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte]. Exceptionnellement, l'autorité tutélaire [à partir du 1.1.13 : l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte] peut être avisée sans que les parents aient été préalablement informés si l'intérêt de l'enfant l'exige.

Les autorités scolaires sont libérées de l'obligation de dénoncer les crimes poursuivis d'office instaurée à l'article 48 LiCPM dans la mesure où le bien de l'enfant le commande (art. 61a LEO). Pour déterminer si le bien de l'enfant s'oppose à une dénonciation, il convient de peser toutes les circonstances du cas concret. Il importe en particulier de tenir compte du fait que le Ministère public des mineurs lui-même place la protection et l'éducation du mineur prévenu au centre de son action,

raison pour laquelle l'autorité de poursuite pénale des mineurs agit normalement dans l'intérêt bien compris du jeune. Par contre, on peut être conduit à penser qu'il vaut mieux ne pas dénoncer un élève ayant commis une infraction, par exemple si cet élève s'est adressé à un membre du corps enseignant avec lequel il a une relation de confiance particulière pour lui demander conseil.

En ce qui concerne les bases légales de la communication de données d'élèves, on peut aussi lire les « Lignes directrices sur la protection des données personnelles dans les écoles du canton de Berne » publiées par la Direction de l'instruction publique du canton de Berne, p. 25 ss, en ligne à l'adresse :

http://www.erz.be.ch/erz/fr/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulleitungen_undlehrpersonen/richtlinien_formulareundmerkblaetter.html

4.4 Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon le droit civil

Les mesures de protection de l'enfant que constituent la *curatelle* et la *tutelle* sont des mesures de droit civil qui sont ordonnées lorsque les parents ne veulent pas ou ne peuvent pas s'occuper du bien de leur enfant. Avant d'ordonner de telles mesures, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte chargent souvent les autorités d'aide sociale de conseiller et d'assister les familles concernées.

A l'heure actuelle, la réglementation des échanges de données dans le domaine de la protection de la jeunesse selon le droit civil n'est que rudimentaire. Il existe une obligation générale d'établir des avis de détresse (lorsqu'il y a suffisamment d'indices), qui s'impose à l'ensemble des autorités, ainsi qu'une exemption des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte de l'obligation de dénoncer des faits aux autorités pénales instaurée à l'article 48 LiCPM. Pour le reste, c'est la LCPD qui s'applique.

L'introduction de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, met en place une réglementation plus détaillée des échanges d'informations entre les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, d'une part, et les autres autorités chargées de tâches de protection des mineurs, d'autre part. L'obligation d'établir des avis de détresse faite à toute personne qui, « dans l'exercice de sa fonction officielle », a connaissance d'une situation de danger pour le bien de l'enfant, est ancrée à l'article 443 CC (en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2013). Est réservé le secret professionnel, notamment celui auquel sont assujettis les médecins scolaires. Ceux-ci doivent se faire libérer du secret professionnel en application de l'article 27, alinéa 2 LSP avant de pouvoir transmettre un avis de détresse. La libération du secret professionnel n'est pas nécessaire si une infraction a été commise à l'encontre d'un mineur (art. 364 CP).

Les dispositions de la LPEA applicables aux échanges d'information entre les autorités qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2013 sont les suivantes :

Art. 22 Services communaux

¹ Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte collaborent avec les services sociaux et les services d'enquête ainsi qu'avec les curateurs et curatrices professionnels.

²⁻⁴ [...]

Art. 23 Préfets et préfètes

¹ Lorsque l'emploi efficient et économe des ressources le requiert, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte collaborent avec les préfets et les préfètes.

²⁻³ [...]

Art. 24 Police

¹ Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte peuvent recourir au soutien des organes de police du canton et des communes, en particulier pour amener des personnes ou les transférer dans une institution. L'article 33, alinéa 5 est réservé.

² La communication de données est régie par la législation sur la protection des données. En outre, les autorités au sens de l'alinéa 1 peuvent de cas en cas échanger spontanément des données personnelles lorsque l'accomplissement d'une tâche légale le requiert impérativement. Les obligations particulières de garder le secret sont réservées.

Art. 25 Autres personnes et organisations

¹ Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte collaborent, dans le cadre du droit fédéral, avec d'autres personnes ou organisations concernées, à savoir notamment

a les membres du corps enseignant,

b les autorités scolaires ainsi que leurs services de santé et services de conseil,

c les institutions d'accueil et de prise en charge médicale,

d les tribunaux ainsi que les autorités pénales et les autorités d'exécution des peines.

² La communication de données est régie par la législation sur la protection des données. En outre, les personnes et organisations au sens de l'alinéa 1 et les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte peuvent de cas en cas échanger spontanément des données personnelles lorsque l'accomplissement d'une tâche légale le requiert impérativement. Les obligations particulières de garder le secret sont réservées.

Les dispositions relatives au devoir des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte de collaborer avec d'autres autorités et services ne font pas à proprement parler partie du droit de la protection des données. Mais en définissant cette collaboration avec les autorités citées comme une (nouvelle) tâche, la LPEA crée, en liaison avec l'article 10, alinéa 1, lettre a LCPD, une base légale pour l'échange spontané de données entre ces autorités.

4.5 Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon le droit pénal

Le droit pénal des mineurs est axé sur « la protection et l'éducation du mineur » (art. 4, al. 1 PPMin). Les peines et mesures ordonnées par les autorités de la justice pénale des mineurs ont pour but non pas de réparer les fautes commises, mais d'être utiles à l'intérêt bien compris du jeune. C'est pourquoi l'on parle de protection pénale des mineurs.

L'article 31 PPMin règle ainsi les échanges d'informations entre les autorités de la justice pénale des mineurs et les autres autorités :

Art. 31 Collaboration

¹ Lors de l'examen de la situation personnelle du prévenu mineur, l'autorité d'instruction collabore avec toutes les autorités judiciaires pénales et civiles, les autorités administratives, les établissements publics et privés et les personnes actives dans le domaine médical ou social ; elle requiert d'eux les renseignements dont elle a besoin.

² Ces autorités, établissements et personnes sont tenus de fournir les renseignements demandés ; le secret professionnel est réservé.

Pour le reste, le Ministère public des mineurs est tenu de respecter les dispositions, exposées au chapitre D.2.3, concernant la communication d'informations sur une procédure pendante à d'autres autorités.

4.6 Exemple-type 13 : Elève perturbateur

Faits et problématique

Cas de départ

L'école générale R. a de gros problèmes avec l'élève S. : ces derniers mois, il a provoqué des perturbations à plusieurs reprises en commettant de graves incivilités envers le corps enseignant et ses condisciples. Pendant cette période, il a fréquemment manqué les cours et ses résultats ont été nettement insuffisants. Il y a tout lieu de penser qu'il a des problèmes familiaux.

Suite 1

Les parents refusent toute coopération. Ils disent à l'école que leur fils souffre souvent de maux de tête et qu'il faut donc excuser ses absences. Ils expliquent que S. traverse une période difficile, mais qu'il est assez grand pour résoudre ses problèmes lui-même.

Suite 2

S. est appréhendé par la Police cantonale pour tentative de vol et dénoncé au Ministère public des mineurs.

➤ **Cas de départ**

Le comportement du jeune S. à l'école est un signe de mise en danger de son développement. Il paraît indiqué de prendre des mesures. Les enseignants concernés doivent documenter les incidents et chercher des solutions (p. ex. changement de classe, enseignement spécial, aide aux devoirs, etc.) en se concertant avec les parents et les autres membres du corps enseignant (y compris les éventuels enseignants spécialisés). Les membres du corps enseignant sont autorisés à échanger librement les données recueillies dans ce cadre.

Les membres du corps enseignant peuvent demander des conseils :

- au service psychologique pour enfants ;

Les services psychologiques pour enfants pourvoient aux besoins qui relèvent des domaines de la psychologie de l'enfant et de l'adolescent et de la psychologie scolaire au jardin d'enfants, à l'école obligatoire, dans les écoles professionnelles et dans les écoles moyennes. Ils encouragent toutes les mesures visant à améliorer les conditions d'éducation, de scolarisation et de développement de l'enfant (art. 61, al. 2 LEO).

- au service de pédopsychiatrie ;

Le service de pédopsychiatrie fournit ses prestations en complément de celles des services de pédopsychiatrie privés (art. 61, al. 3 LEO).

- au service social scolaire dans les communes qui en possèdent un.

Les échanges d'informations avec ces services sont en principe autorisés par l'article 73, alinéa 3 LEO. Les professionnels de la santé doivent être libérés du secret professionnel par le médecin cantonal en application de l'article 27, alinéa 2 LSP afin de pouvoir transmettre des informations sur des examens médicaux qu'ils ont pratiqués sans le consentement de la personne examinée. Si la personne examinée est « capable de discernement » au sens juridique, ce qui peut être présumé d'un jeune de 14 ans comme celui de notre exemple, cette personne peut consentir valablement elle-même à la communication des données ; dans le cas contraire, le consentement ne peut être donné que par la personne détenant l'autorité parentale.

Dans notre exemple, c'est la direction de l'école qui sera le chef de file des mesures à prendre car les enseignants et les élèves ont été victimes de graves incivilités. Des problèmes se posent en particulier lorsque les parents rechignent à coo-

pérer avec les autorités scolaires. Dans ce cas, il peut être indiqué de demander des compléments d'information à d'autres autorités.

La direction de l'école aura besoin d'informations sur S. que possèdent peut-être l'autorité d'aide sociale, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte ou encore le Ministère public des mineurs. L'autorité d'aide sociale pourrait par exemple donner des renseignements sur les problèmes familiaux qui se répercutent sur le comportement de S. La direction de l'école souhaiterait que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte lui fasse savoir si des mesures de protection de l'enfant en droit civil ont déjà été envisagées. Enfin, le Ministère public pourrait avoir des renseignements concernant des manquements commis par S. hors de l'école. La communication de ces informations est régie par les règles suivantes :

- En vertu de l'article 8, alinéa 1 LASoc, le service d'aide sociale est soumis au secret de l'aide sociale. Il ne peut donc communiquer des informations qu'avec le consentement de la personne concernée (art. 8a, al. 1, lit. b LASoc) ou si l'organe auquel il est subordonné l'a autorisé à transmettre ces renseignements (art. 8, al. 2, lit. b LASoc). L'organe auquel un service d'aide sociale est subordonné découle de l'organisation dans le cas concret. S'agissant d'autoriser la communication d'informations par le service social, l'organe auquel ce dernier est subordonné devrait être l'autorité sociale au sens des articles 16 ss LASoc (art. 17, al. 2 LASoc).
- Selon le droit en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte est autorisée à communiquer des informations à l'école si les conditions générales imposées par la LCPD sont remplies. Après l'entrée en vigueur de la LPEA le 1^{er} janvier 2013, la transmission de renseignements à l'école sera simplifiée puisque la collaboration entre celle-ci et l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte devient une obligation légale. L'école devra néanmoins expliquer pourquoi elle a besoin des informations demandées pour accomplir ses tâches (en l'occurrence sa tâche de protection de la jeunesse en milieu scolaire).
- Selon l'article 30 LiCPM, le Ministère public des mineurs peut communiquer à l'école des informations au sujet de procédures pénales si l'école est en mesure d'établir que lesdites informations sont indispensables à l'accomplissement de ses tâches et qu'aucun intérêt important de S. ne s'y oppose. Si les autorités scolaires peuvent démontrer que les informations souhaitées sont importantes pour le choix des mesures à prendre, le Ministère public devrait normalement répondre favorablement à leur demande de renseignements.

Il n'existe pas de base légale suffisante pour mettre en place un véritable « case management », c'est-à-dire un comité réunissant les différents services spécialisés concernés pour gérer spécifiquement le cas de S., au sein duquel les informations

pourraient être échangées librement. A ce stade, la mise en place d'un comité interdisciplinaire dans lequel l'autorité d'aide sociale, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et l'autorité de la justice pénale des mineurs seraient représentées ne peut être envisagée que dans des cas absolument exceptionnels ; en outre, elle supposerait que la personne concernée ou les personnes détenant l'autorité parentale y consentent.

Faute de base légale, il est exclu de créer un « comité permanent » au sein duquel des personnes appartenant aux différents services spécialisés se réuniraient régulièrement pour échanger des données non anonymisées au sujet de jeunes.

Précision : les échanges de données au sein du service « Fil rouge de la protection de l'enfant » ne posent pas de problème. Les informations échangées au sein de ce service sont anonymisées ; il ne s'agit donc pas de données personnelles au sens de la LCPD.

➤ **Suite 1**

Dans notre exemple-type, des indices clairs permettent de supposer que les parents de S. le négligent. Son bien est mis en danger de manière importante si bien que des mesures de protection de l'enfant semblent indiquées. L'école doit adresser un avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (art. 29, al. 2 LEO). C'est normalement, mais pas obligatoirement, la commission scolaire qui est compétente pour cela (cf. art. 34, al. 3 LEO).

L'envoi de l'avis de détresse à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte transfère en principe à celle-ci la responsabilité des éventuelles mesures à ordonner, l'école restant naturellement impliquée dans le processus. L'école n'est pas tenue de garder le secret envers l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, pas plus qu'envers l'autorité d'aide sociale et la justice pénale (y compris le Ministère public des mineurs).

Précision : l'autorité d'aide sociale est libérée de son obligation de garder le secret par l'article 8a, alinéa 2, lettre d LASoc et le Ministère public des mineurs par l'article 75 CPP.

Pour pouvoir fournir des renseignements à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, les professionnels de la santé doivent se faire libérer du secret professionnel par le médecin cantonal (art. 27, al. 2 LSP). L'habilitation à signaler un cas prévue à l'article 364 CP, selon lequel les personnes astreintes au secret professionnel ou au secret de fonction peuvent aviser l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte des infractions commises à l'encontre de mineurs, ne s'applique pas dans le cas de la fourniture de renseignements sur demande.

La communication d'informations par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte aux autres services ayant des missions de protection de la jeunesse – notamment l'école – n'est pas régie explicitement par le droit en vigueur jusqu'à la fin 2012. Selon les prescriptions générales de la LCPD, la communication spontanée

d'informations par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte n'est donc autorisée que si elle est nécessaire pour accomplir des tâches de protection de la jeunesse relevant du droit civil. Juridiquement parlant, cela complique les échanges d'informations avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, d'autant qu'il n'existe pas de dispositions relatives à la collaboration de ces autorités avec les autres autorités assumant des tâches de protection de la jeunesse.

La nouvelle LPEA, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, apporte des améliorations considérables sur ce point. Elle contient des dispositions claires sur la collaboration des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte avec d'autres organes. Elle prévoit expressément les échanges spontanés de données entre les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et les organes suivants :

- préfets et préfètes ;
- organes de police du canton et des communes ;
- corps enseignant ;
- autorités scolaires ainsi que leurs services de santé et de conseil ;
- institutions d'accueil et de prise en charge médicale ;
- tribunaux ainsi qu'autorités pénales et autorités d'exécution des peines.

Les échanges d'informations doivent se limiter à ce que l'accomplissement d'une tâche légale « requiert impérativement ». Cela signifie que le respect du principe de la proportionnalité inscrit dans la LCPD (et à l'art. 5, al. 2 Cst.) s'applique aussi aux échanges de données dans le domaine de la protection de la jeunesse en droit civil.

La communication spontanée d'informations entre autorités est possible « de cas en cas ». Cette restriction a les implications suivantes :

- Il est illicite de mettre en place une procédure d'appel permettant aux différentes autorités impliquées d'accéder directement aux données concernant un ou plusieurs jeunes. Ces informations doivent toujours être transmises par le service qui les détient ; il est exclu que les autres services puissent les consulter directement.
- Il est interdit de procéder à un rapprochement systématique des données (c.-à-d. d'échanger les informations concernant tous les jeunes pour le bien desquels l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte entre en action) avec les données d'autres services actifs dans le domaine de la protection de la jeunesse.

Cependant, un échange systématique est possible si les données sont anonymisées (de façon à ce qu'il soit impossible de retrouver l'identité des personnes concernées). Dans ce cas, les données ne peuvent plus être qualifiées de personnelles au sens de la LCPD. Des données anonymisées sont notamment échan-

gées dans le cadre du service « Fil rouge de la protection de l'enfant », un organe interdisciplinaire destiné aux professionnels qui souhaitent des conseils.

Il n'existe pas non plus dans le domaine du droit civil de base légale suffisante pour mettre en place un véritable « case management », c'est-à-dire un comité réunissant les différents services spécialisés concernés pour gérer spécifiquement le cas de S., au sein duquel les informations pourraient être échangées librement. A ce stade, la mise en place d'un comité interdisciplinaire dans lequel l'autorité d'aide sociale, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte et l'autorité de la justice pénale des mineurs seraient représentées ne peut là encore être envisagée que dans des cas absolument exceptionnels, avec en outre le consentement de la personne concernée ou des personnes détenant l'autorité parentale. Faute de base légale, il est exclu de nouveau de créer un « comité permanent » au sein duquel des personnes appartenant aux différents services spécialisés se réuniraient régulièrement pour échanger des données non anonymisées au sujet de jeunes.

➤ **Suite 2**

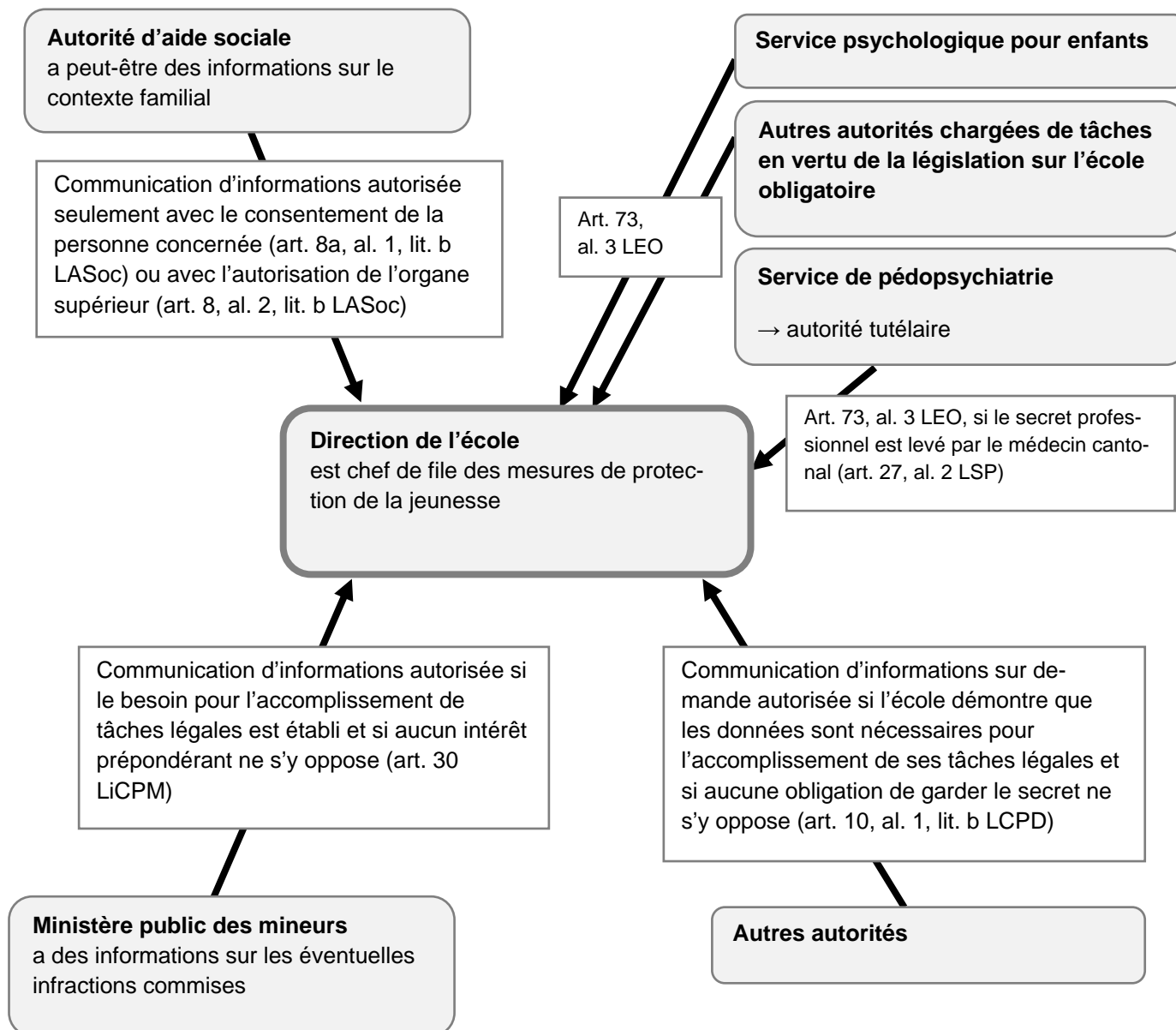
Dans cette situation, c'est le Ministère public des mineurs qui s'occupe du cas. Se fondant sur l'article 31 PPMIn, il fait appel au concours des autorités scolaires, de l'autorité d'aide sociale et de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte pour examiner la situation personnelle de S. Tous ces organes sont tenus de lui fournir les renseignements demandés ; seul le secret professionnel est réservé (art. 31, al. 2 PPMIn). Les professionnels de la santé, notamment, sont astreints au secret professionnel (art. 27, al. 1 LSP). L'article 27, alinéa 2 LSP impose qu'ils demandent si nécessaire au médecin cantonal l'autorisation de divulguer des informations.

Sur la base des éléments qu'il aura réunis, le Ministère public des mineurs décidera s'il se porte chef de file du dossier. Etant donné la gravité du délit commis dans cette deuxième suite de notre exemple, cela semble indiqué, pour autant que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte n'ait pas déjà engagé des mesures qui semblent pouvoir porter des fruits.

L'article 31, alinéa 1 PPMIn constitue une base légale suffisante pour la collaboration interdisciplinaire entre les organes qui s'occupent de S. Cette disposition permet donc, entre autres, de mettre en place un comité interdisciplinaire au sein duquel toutes les informations pertinentes possibles pourront être échangées librement.

➤ Schéma de déroulement

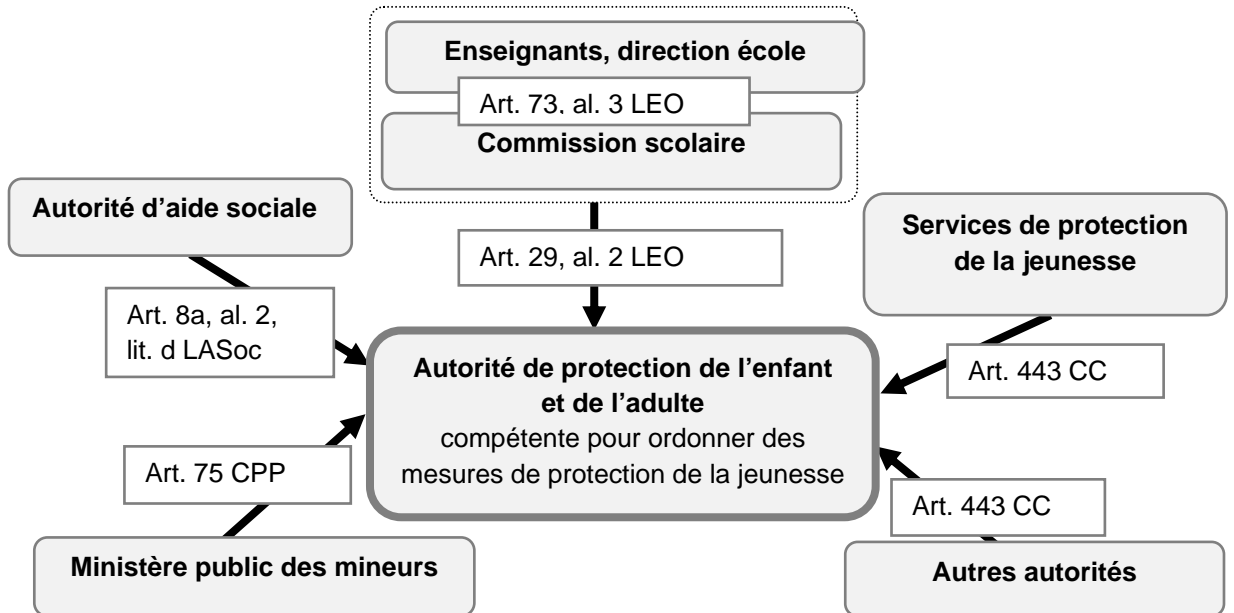
Phase 1 : L'école est chef de file du dossier



Précisions :

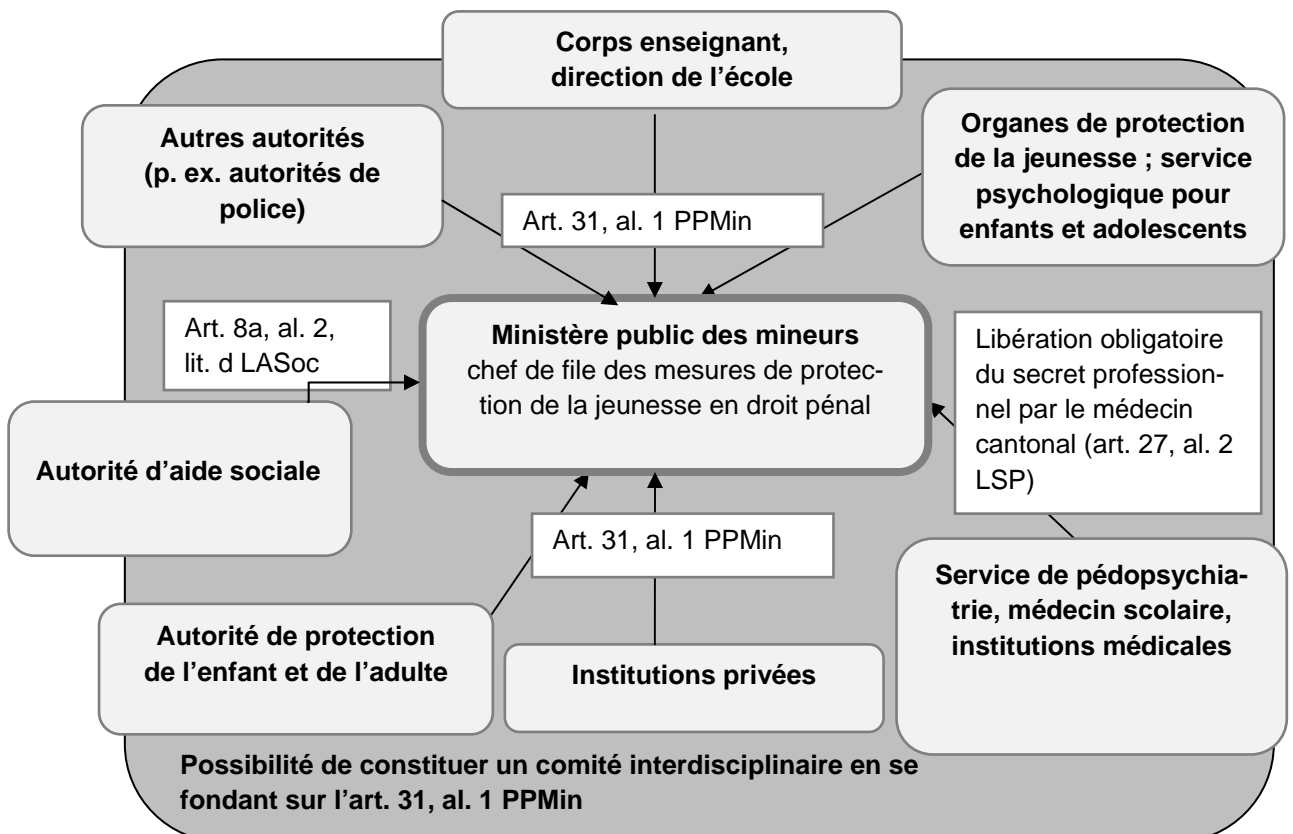
- Ces autorités peuvent constituer un comité interdisciplinaire uniquement dans des cas exceptionnels et avec le consentement du jeune capable de discernement ou des détenteurs de l'autorité parentale.
- Lorsque la LPEA sera entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte sera habilitée à communiquer des informations aux autorités scolaires dans la mesure où cela est nécessaire pour la protection de la jeunesse en milieu scolaire.

Phase 2 : L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte devient chef de file du dossier



Précision : un comité interdisciplinaire réunissant ces autorités ne peut être mis en place que dans des cas exceptionnels et avec le consentement du jeune capable de discernement ou des détenteurs de l'autorité parentale.

Phase 3 : Le Ministère public des mineurs devient chef de file du dossier



D.5 Données fiscales

Le présent chapitre analyse des situations impliquant la communication de données fiscales. Les exemples-types 11 et 12, qui traitent de la question des échanges d'informations en cas de menaces contre des autorités, ont également un volet qui concerne la communication de données fiscales. Il peut donc être intéressant de revenir sur ces exemples à la lumière des explications qui suivent.

5.1 Bases légales

Les autorités fiscales du canton et des communes s'occupent de l'application de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) ainsi que la loi cantonale sur les impôts (LI). Les échanges de données fiscales sont donc régis par ces deux textes de loi ainsi que par les dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). Mais pour des raisons de simplicité, les explications qui suivent portent uniquement sur les dispositions du droit cantonal – c'est-à-dire de la LI –, sachant que la LIFD et la LHID ne diffèrent pas de la LI sur le fond en ce qui concerne l'obligation de garder le secret (appelée « secret fiscal ») et la possibilité de communiquer des données fiscales.

Les dispositions déterminantes pour les échanges de données fiscales entre les autorités figurent aux articles 153 à 155 LI :

Art. 153 Secret fiscal

¹ Les personnes chargées de l'application de la présente loi ou qui y collaborent doivent garder le secret sur les faits dont elles ont connaissance dans l'exercice de leur fonction ou l'accomplissement de leurs tâches ainsi que sur les délibérations des autorités et refuser aux tiers la consultation des dossiers officiels.

² Des renseignements peuvent être communiqués à des tiers uniquement lorsque

a la personne contribuable délivre une autorisation écrite ;

b une disposition légale fédérale ou cantonale le prévoit ;

c un intérêt public prépondérant le commande et que la Direction des finances [du canton de Berne] accorde une autorisation écrite.

Art. 154 Collaboration entre autorités fiscales

¹ Les autorités fiscales cantonales et communales se prêtent mutuellement assistance dans l'accomplissement de leurs tâches.

² Elles se communiquent, sur demande et gratuitement, toute information utile et sont habilitées à consulter leurs dossiers respectifs. Les services communaux chargés des affaires

fiscales peuvent en outre consulter les données fiscales informatisées des contribuables et des immeubles de la commune par procédure d'appel électronique.

³ Lorsqu'il ressort de la déclaration d'impôt d'une personne contribuable qu'elle est aussi assujettie à l'impôt dans un autre canton, l'Intendance cantonale des impôts informe les autorités fiscales de l'autre canton sur sa déclaration et sa taxation.

Art. 155 Collaboration d'autres autorités

¹ Les autorités cantonales et communales communiquent aux autorités fiscales, sur demande et gratuitement, tous renseignements utiles.

² Elles peuvent leur signaler spontanément les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète. Les obligations en matière de secret prévues dans la loi spéciale sont réservées.

³ Les données nécessaires à l'exécution de la présente loi peuvent aussi être rendues accessibles à l'Intendance des impôts par une procédure d'appel électronique.

⁴ Le Conseil-exécutif statue sur les dissensions relevant de l'obligation de renseigner faite aux autorités cantonales et communales.

Il ressort de l'article 153, alinéa 1 LI que le secret fiscal ne couvre pas seulement les informations en relation directe avec la taxation d'un contribuable, mais l'ensemble des informations dont les autorités fiscales ont connaissance dans le cadre de leur activité officielle. Cela inclut en particulier les courriers adressés à l'administration fiscale, même s'ils ne concernent pas ou accessoirement seulement des questions fiscales.

Il est exceptionnel que la Direction cantonale des finances estime qu'il y a effectivement un intérêt public prépondérant comme exigé à l'article 153, alinéa 2, lettre c LI. C'est le cas lorsque les données fiscales sont nécessaires pour tirer au clair un délit ou un crime (mais pas une simple contravention). A contrario, la Direction des finances ne donne généralement pas l'autorisation de communiquer des renseignements demandés pour établir la situation patrimoniale du contribuable dans un litige de droit civil. Dans ce cas, le secret fiscal est considéré comme plus important que les intérêts privés de la partie au procès à qui incombe le fardeau de la preuve.

5.2 Exemple-type 14 : Données fiscales aux fins de mise sous scellés

Faits et problématique

Après le décès du retraité R., la préposée aux scellés de la commune X. demande à l'autorité fiscale communale qu'elle lui communique une copie du formulaire 3 de la déclaration d'impôt afin de pouvoir dresser le procès-verbal de scellés.

Question 1 : L'autorité fiscale communale doit-elle communiquer le formulaire demandé ?

La préposée aux scellés constate que R. a gagné plusieurs milliers de francs dans les mois qui ont précédé son décès en vendant des sculptures en bois qu'il avait réalisées dans son atelier.

Question 2 : La préposée aux scellés doit-elle signaler ce fait aux autorités fiscales ?

➤ Réponse à la question 1

La notion d'autorités fiscales selon l'article 154 LI doit être comprise au sens large. Elle englobe l'ensemble des autorités chargées d'exécuter la législation sur les impôts. L'exécution comprend la perception de l'impôt de bout en bout, c'est-à-dire la taxation, la conservation, l'établissement des inventaires ainsi que la procédure de recours et la procédure pénale en matière fiscale.

Ainsi, la mise sous scellés suite au décès d'un contribuable a le caractère d'une tâche d'exécution de la législation fiscale puisqu'elle sert à l'établissement de la taxation, en plus de garantir le règlement correct de la succession. Ainsi, la communication d'informations de l'autorité fiscale de la commune à la préposée aux scellés constitue un échange d'informations entre autorités fiscales. Le secret fiscal ne s'oppose donc pas à la communication de l'information demandée par la préposée aux scellés – à savoir la remise du formulaire 3 de la dernière déclaration d'impôt.

Toutefois, des intérêts majeurs au sens de l'article 14, alinéa 1 LCPD peuvent s'opposer à la communication des données. En effet, l'obligation de communiquer des informations instituée à l'article 154 LI n'est pas une disposition de la législation spéciale qui l'emporte impérativement sur la pesée des intérêts demandée par la LCPD. Il faut donc procéder à une pesée des intérêts en présence dans chaque cas. L'Intendance cantonale des impôts estime que des intérêts publics majeurs s'opposent à la communication de données entre autorités fiscales lorsque la communication des données fiscales demandées apparaît comme pouvant compromettre l'enregistrement des valeurs patrimoniales dans l'inventaire ou le procès-verbal. C'est le cas, selon une décision de la Direction cantonale des finances en date du 14 avril 2011, lorsqu'un notaire est chargé de l'inventaire par exemple. Cette décision donne à penser que, dans notre cas-type, les autorités fiscales estimeraient que des intérêts publics majeurs imposent effectivement que les informations souhaitées ne soient pas communiquées. Cependant, si la préposée aux scellés peut démontrer qu'elle est dans l'incapacité d'accomplir sa tâche (qui comprend notamment la notification au préfet ou à la préfète et, le cas échéant, la mise en sûreté des valeurs patrimoniales) sans le formulaire 3 de la déclaration d'impôt, les intérêts de la communication de l'information devraient prendre le dessus.

➤ Réponse à la question 2

En vertu de l'article 155, alinéa 2 LI, les autorités du canton et des communes peuvent, sous réserve d'obligations particulières de garder le secret, signaler « spontanément » aux autorités fiscales les cas qui pourraient avoir fait l'objet d'une imposition incomplète. Elles ont donc normalement le pouvoir de décider si elles souhaitent ou non communiquer ces informations, hormis s'il y a des indices de fraude fiscale (dans ce dernier cas, le CPP prévoit une obligation de dénoncer).

Dans notre exemple, la préposée aux scellés doit être considérée comme une autorité chargée d'exécuter la législation fiscale (cf. ci-dessus). A ce titre, elle est donc tenue d'informer les autorités de taxation de ses observations en application de l'article 154, alinéa 1 LI. On ne voit pas quels intérêts publics majeurs pourraient s'opposer à la communication de ces informations.

5.3 Exemple-type 15 : Etablissement de faits par la police des constructions

Faits et problématique

La police des constructions de la commune X. soupçonne plusieurs propriétaires dans un quartier de maisons individuelles d'avoir procédé à des terrassements pour lesquels ils auraient dû demander un permis de construire. Pour avancer dans l'établissement des faits, elle demande à l'autorité fiscale de la commune de lui indiquer si les propriétaires ont déduit des travaux d'entretien dans leur déclaration d'impôt. Dans l'affirmative et si l'autorité fiscale a demandé les justificatifs correspondants, la police des constructions la prie de lui transmettre ces pièces.

Variante : Dans la commune X., le même employé est chargé des questions fiscales et des tâches de police des constructions. Il sait, de par son activité d'autorité fiscale, que le propriétaire A. a procédé à des terrassements sans avoir obtenu le permis de construire nécessaire à cet effet.

➤ Pas de communication de données fiscales à la police des constructions

L'organe de police des constructions n'est pas une autorité chargée de tâches d'exécution de la législation fiscale. Le secret fiscal s'oppose donc à la communication d'informations par l'autorité fiscale à l'autorité de police des constructions. Cette communication ne serait autorisée que si :

- le contribuable y a consenti par écrit ;
- une base légale le prévoit dans le droit fédéral ou le droit cantonal ; ou

- un intérêt public majeur le requiert et la Direction des finances donne l'autorisation écrite de communiquer les renseignements demandés.

Ni le droit fédéral ni le droit cantonal ne contiennent de disposition prévoyant que les autorités fiscales renseignent les autorités de la police des constructions. Demander à la Direction cantonale des finances d'autoriser la communication d'informations pour répondre à des intérêts publics majeurs a peu de chances d'aboutir. La police des constructions peut élucider les faits d'une autre manière. L'intérêt de préserver la confidentialité des déclarations spontanées des contribuables propriétaires fonciers l'emporte donc sur l'intérêt de communiquer des renseignements à l'autorité fiscale.

En conséquence, la demande de la police des constructions doit être rejetée, sauf si elle est accompagnée du consentement écrit des propriétaires.

➤ **Variante : Pas de communication d'informations « à l'intérieur du cerveau »**

Il n'y a pas lieu de remettre en question la conclusion ci-dessus si, par hasard, la commune a confié à la même personne la responsabilité des dossiers fiscaux et les tâches de la police des constructions. Dans ce cas non plus, l'employé communal n'a pas le droit d'utiliser l'information au sujet de la contravention à la législation sur les constructions dont il a eu connaissance en sa qualité d'autorité fiscale pour engager une procédure de police des constructions (ou une procédure pénale pour « construction sans permis de construire »). Si l'employé communal estime que des intérêts publics majeurs justifient que les informations fiscales qu'il détient soient mises à profit pour une tâche de police des constructions, il doit demander à la Direction cantonale des finances de l'habiliter à effectuer cette communication « à l'intérieur du cerveau » et donc à ouvrir une procédure de police des constructions. Dans notre exemple, il semble exclu, au vu de la pratique restrictive de la Direction des finances, que celle-ci accorde l'autorisation demandée.

Il est possible par contre que l'employé de la commune, dans sa fonction d'autorité fiscale, signale à A. qu'il a omis de déposer une demande de permis de construire. Cela devrait normalement suffire à ce que A. fasse le nécessaire, c'est-à-dire notamment à ce qu'il demande un permis de construire a posteriori.

5.4 Exemple-type 16 : Connaissance de l'état d'abandon d'une personne

Faits et problématique

Cela fait cinq ans que le contribuable X. est taxé d'office parce qu'il ne remplit pas de déclaration d'impôt. Les documents en possession de l'autorité fiscale indiquent

que X. vit seul et qu'il subvient à ses besoins en puisant dans un patrimoine dont il a hérité. Le logement de X., dont il est propriétaire, est délabré. X. ne semble pas avoir de famille.

L'autorité fiscale a toutes les raisons de penser que X. n'est pas en état de s'occuper de ses affaires, raison pour laquelle il n'a plus remis de déclaration d'impôt depuis des années. Il y a un risque que X. soit dans un état d'abandon.

L'autorité fiscale se demande si elle a le droit de communiquer ses constatations à l'autorité de protection de l'adulte.

➤ **La communication de l'information requiert la libération du secret fiscal par la Direction cantonale des finances**

L'autorité de protection de l'adulte n'est pas une autorité fiscale. Le secret fiscal s'oppose donc à ce que des informations fiscales soient communiquées à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

L'article 25 LiCCS (à partir du 1^{er} janvier 2013, l'article 443 CC) prévoit une obligation générale de signaler à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte les situations de danger dont les autorités ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Néanmoins, cette habilitation générale ne constitue pas une base légale suffisante au sens de l'article 153, alinéa 2, lettre b LI car elle n'indique pas explicitement que la communication spontanée l'emporte sur le secret fiscal. En conséquence, c'est le secret fiscal qui l'emporte sur l'obligation de signaler des faits à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte.

Dans notre exemple, obtenir le consentement écrit de la personne concernée semble voué à l'échec. Pour pouvoir communiquer l'information concernant le possible danger que court X., il faut donc y être autorisé par écrit par la Direction cantonale des finances. Afin de déterminer si c'est l'intérêt au secret fiscal ou l'intérêt à la mise en place de mesures de protection de l'adulte qui est prépondérant, la Direction des finances doit soupeser l'ensemble des intérêts en jeu. Malgré sa pratique restrictive, l'intérêt que revêt la communication de l'information sera vraisemblablement jugé prépondérant à chaque fois que l'information sur la situation de danger ne peut pas être portée devant l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte par une autre autorité.

D.6 Enquêtes de moralité par les autorités administratives

6.1 Introduction

Pour être autorisé à pratiquer un certain nombre d'activités soumises à autorisation, il faut jouir d'une bonne moralité. Dans le langage courant, la moralité est la bonne ou la mauvaise réputation dont une personne jouit auprès de son entourage du fait de sa conduite (DUDEN, Die deutsche Rechtschreibung, 25^e édition).

Exemples :

- Pour obtenir l'autorisation d'exploiter un établissement d'hôtellerie ou de restauration au sens de la loi sur l'hôtellerie et la restauration (LHR), il faut que la « personne physique responsable » selon l'article 19 LRH ait une bonne réputation.
- Une autorisation est nécessaire pour prendre en charge et soigner des personnes tributaires de soins dans un ménage privé. L'autorisation n'est accordée que si les personnes responsables et les autres personnes faisant ménage commun avec elles jouissent d'une bonne réputation (art. 15, al. 2 de l'ordonnance sur les foyers [OFoy]).
- Selon l'article 20 de l'ordonnance réglant l'admission à la circulation routière (OAC), l'autorisation d'instruire des apprentis conducteurs de camions est accordée uniquement aux maîtres d'apprentissage ou aux personnes travaillant dans l'entreprise qui, entre autres conditions, jouissent d'une bonne réputation et offrent la garantie qu'on peut leur confier la formation de jeunes adultes.
- L'autorisation d'exercer des activités de commerce du bétail en application du Concordat sur le commerce du bétail est délivrée uniquement aux commerçants qui jouissent d'une bonne réputation et qui offrent la garantie qu'ils exerceront le commerce correctement et en observant toutes les prescriptions applicables (art. 8 du Concordat sur le commerce du bétail).
- Les personnes qui souhaitent obtenir le droit de cité en application de la loi cantonale sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal (LDC) doivent elles aussi jouir d'une bonne réputation (art. 7 s. LCD).
- Enfin, la loi impose d'avoir une bonne réputation pour pouvoir accéder à un certain nombre de métiers (p. ex. policier cantonal ou ecclésiastique au service d'une Eglise).

Pour pouvoir établir la moralité d'un demandeur, le service administratif compétent a besoin d'informations en possession d'autres autorités. Il existe deux façons courantes d'obtenir ces informations :

- Le service compétent pour délivrer les autorisations exige que les personnes qui demandent une autorisation produisent elles-mêmes les pièces officielles voulues (notamment extrait du casier judiciaire et extrait du registre des poursuites) ou bien des rapports établis par des autorités, des attestations, des certificats et assimilés (p. ex. attestation de capacité civile, attestation fiscale, etc.).

- Le service peut aussi demander à un autre service de lui communiquer les informations souhaitées (communication d'informations sur demande ; lire à ce sujet le chapitre C.1 plus haut).

La communication spontanée d'informations (lire à ce sujet le chapitre C.2 plus haut) joue un rôle négligeable dans les enquêtes de moralité. Par contre, elle revêt une certaine importance dans le contexte du retrait des autorisations.

Exemple : la Police cantonale reçoit plusieurs réclamations selon lesquelles l'époux de la responsable d'un ménage privé qui accueille des personnes tributaires de soins selon l'ordonnance sur les foyers organise régulièrement des beuveries. L'autorité de police de la commune le signale à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, laquelle examine si les conditions d'octroi de l'autorisation sont toujours réunies ou s'il convient de retirer l'autorisation. L'article 50, alinéa 2, lettre b LPol constitue une base légale suffisante pour la communication des données par l'autorité de police communale à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

6.2 Bases légales

La notion de moralité ou de réputation n'est pas une notion juridique précise : il n'en existe pas de définition légale. Le contenu de cette notion doit être déterminé en fonction des prescriptions applicables à chaque domaine juridique dans lequel une bonne réputation est requise pour obtenir une autorisation ou une réponse positive à une requête. En d'autres termes, l'expression « bonne moralité » ne signifie pas la même chose selon les domaines juridiques.

Précision : il existe un certain nombre de directives ou d'ordonnances administratives qui prescrivent la manière dont les autorités qui appliquent le droit doivent interpréter la notion de réputation ou de moralité. C'est le cas, par exemple, de la directive ISCB n° 1/121.1/1 « Guide en matière de procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité ; naturalisation ordinaire de ressortissantes et ressortissants étrangers et admission au droit de cité de ressortissantes et ressortissants suisses », qui indique en détail comment établir la moralité dont jouissent les personnes souhaitant obtenir un droit de cité.

Il n'existe pas de dispositions légales générales stipulant comment et à quelles conditions les autorités ont le droit ou sont tenues d'échanger des informations pour établir la moralité d'une personne. Il faut donc se référer aux règles générales figurant dans la LCPD ainsi qu'aux prescriptions inscrites dans les textes de loi applicables à chaque domaine (LDC, LHR, OFoy, etc.).

Précision : l'établissement de la réputation n'est pas une tâche policière. Le certificat de bonnes mœurs figure encore dans la LPol parmi les rapports de police relatifs à des personnes (art. 54, al. 3 LPOI), mais il est écrit clairement qu'il est établi uniquement lorsque la législation le requiert expressément. Dans la pratique, le rapport policier de bonne vie et mœurs (aujourd'hui rapport d'informations) a perdu toute signification.

Même si les échanges d'informations aux fins d'une enquête de moralité menée par une autorité sont soumis à un régime juridique différent selon les domaines concernés, certains principes généraux restent applicables :

- Les autorités n'ont pas le droit de faire une enquête de moralité si la loi ne prescrit pas qu'une bonne réputation est exigée pour accorder une autorisation ou pour répondre favorablement à une requête. Si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation présente néanmoins une demande dans ce sens, celle-ci doit être refusée.

Exemple : la loi ne demande pas que l'on apporte la preuve de sa moralité lorsque l'on demande une autorisation pour un projet de construction. L'autorité compétente pour accorder les permis de construire n'a donc pas le droit de demander à d'autres services s'ils possèdent sur l'auteur de la demande des informations pouvant laisser penser que celui-ci a mauvaise réputation.

- Il est fréquent que les autorités doivent établir la bonne réputation de personnes qui présentent une demande ou une requête. Ces personnes ont ainsi un intérêt personnel à ce que l'enquête de moralité aboutisse. De ce fait, elles sont généralement disposées à donner leur consentement pour que l'autorité qui traite leur dossier s'adresse à d'autres autorités pour obtenir des informations sur leur réputation. Si la personne sur laquelle porte l'enquête de moralité a donné son consentement, la communication de données et d'informations d'une autorité à une autre rentre alors dans le champ de l'article 10, alinéa 1, lettre c LCPD si bien qu'elle ne pose en principe pas de problème au regard du droit de la protection des données. Il peut arriver cependant que des intérêts publics s'opposent à la communication des données demandées, notamment si une procédure d'enquête pénale est en cours contre la personne (cf. art. 14, al. 1 LCPD).

Précision : si la personne qui a déposé une requête refuse de consentir à l'enquête de moralité, il ne faut pas en déduire sans autre qu'elle ne jouit pas d'une bonne réputation. Il est illicite de rejeter une requête sans indice concret de mauvaise réputation. En d'autres termes, il existe une présomption de bonne réputation. De même, l'autorité ne peut pas refuser d'entrer en matière (c.-à-d. décider de ne pas traiter la requête sur le plan matériel) en invoquant que le demandeur n'a pas consenti aux échanges d'informations, sauf si la loi prévoit une obligation de collaborer plus poussée que celle inscrite à l'article 20, alinéa 1 LPJA. A contrario, une décision de non-entrée en matière est licite si le demandeur ne produit pas des documents exigés par la loi pour établir sa réputation.

- Les autorités ne peuvent communiquer spontanément des informations concernant la réputation d'une personne que dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement des tâches de l'autorité dont émane la communication ou si la loi le prévoit expressément. Mais aucun de ces deux cas ne présente de pertinence pratique : les communications spontanées dans le cadre d'enquêtes de moralité sont tout à fait exceptionnelles.

6.3 Exemple-type 17 : Enquête de moralité par l'autorité de naturalisation

Faits et problématique

Cas de départ

Le ressortissant étranger X., 18 ans, souhaiterait obtenir la nationalité suisse par la procédure de naturalisation ordinaire. Après avoir effectué l'enregistrement préalable auprès de l'office d'état civil compétent, suivi le cours de naturalisation et réussi le test linguistique, il dépose à sa commune de domicile la demande correspondante sur le formulaire prévu, accompagnée des documents requis selon l'ordonnance sur la naturalisation.

Bien qu'il remplisse les conditions de domicile, X. est totalement inconnu du service communal compétent pour la procédure de naturalisation. L'autorité compétente se demande donc ce qu'elle a le droit ou l'obligation de faire pour établir la moralité du requérant. Elle pense demander des informations sur la moralité de X. aux organes suivants : école, Police cantonale, autorité de police de la commune, Ministère public des mineurs, Ministère public, tribunal pénal, service social, autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, autorités fiscales.

Suite 1

X. reçoit la promesse du droit de cité communal. Le dossier de la procédure est transmis au Service de l'état civil et des naturalisations de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne. L'autorité communale compétente pour les naturalisations se demande si elle a le droit de transmettre l'ensemble des informations qu'elle a réunies sur X. au Service de l'état civil et des naturalisations.

Suite 2

Le Service de l'état civil et des naturalisations a soumis le dossier à l'Office fédéral des migrations, qui a accordé l'autorisation de naturalisation prévue par le droit fédéral. Le Service de l'état civil et des naturalisations se demande quelles sont les informations sur la moralité de X. qu'il a le droit ou l'obligation de demander à des autorités tierces pour vérifier si les conditions d'octroi du droit de cité cantonal (et donc de la nationalité suisse et du droit de cité communal) sont remplies.

➤ Cas de départ

Lorsqu'il a remis sa demande de naturalisation ordinaire à la commune, X. a dû y joindre entre autres un extrait du registre des poursuites, un extrait de casier judiciaire et une attestation de paiement des impôts. La commune dispose ainsi d'informations importantes recueillies et enregistrées par d'autres autorités, notamment l'Office des poursuites et des faillites, l'Office fédéral de la justice et les

autorités fiscales. La communication de ces informations ne constitue cependant pas un échange d'informations entre autorités puisqu'elles ont été fournies à la commune par le demandeur lui-même après qu'il les avoir obtenues auprès des autorités concernées.

Les documents accompagnant la demande de naturalisation donnent généralement une idée relativement bonne de la moralité d'une personne. Après un premier examen du dossier pratiqué par la commune (elle vérifie que le dossier est complet et que les conditions objectives contrôlables sans autre, comme les durées de domiciliation, sont remplies), le candidat est convoqué à un entretien, qui a entre autres pour but de déterminer s'il existe des faits entachant sa réputation. Si la moralité du candidat n'est pas totalement établie à l'issue de l'entretien, le service compétent de la commune doit demander aux autorités qui les détiennent les données personnelles nécessaires pour compléter l'appréciation de la moralité du candidat.

Les observations suivantes s'imposent :

- L'obtention des informations requises constitue une communication d'informations sur demande. Les explications du chapitre C.1 sont donc applicables. Il n'y a notamment pas d'exigences particulières de forme pour la demande.
- Le service communal compétent doit exposer aux services interrogés en quoi les informations souhaitées ou demandées sont indispensables pour l'appréciation de la demande de naturalisation.

Précision : cela reste vrai lorsque le demandeur a consenti expressément à l'obtention des informations et que la condition pour une communication de données personnelles entre autorités prévue à l'article 10, alinéa 1, lettre c LCPD est donc remplie. L'acquisition et la conservation de données constituent un traitement de données au sens de la LCPD. S'agissant de données personnelles particulièrement dignes de protection – ce qui devrait normalement être le cas dans notre exemple-type –, le traitement n'est autorisé que si l'accomplissement d'une tâche définie par la loi l'exige impérativement (art. 6, lit. b LCPD). Il n'est donc pas possible de recueillir des données pour constituer des réserves, même avec le consentement de la personne concernée.

→ La directive ISCB n° 1/121.1/1 « Guide en matière de procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité ; naturalisation ordinaire de ressortissantes et ressortissants étrangers et admission au droit de cité de ressortissantes et ressortissants suisses » indique tous les critères déterminants à prendre en compte pour établir la moralité d'un candidat ou d'une candidate à la naturalisation.

- L'autorité communale compétente doit décrire avec suffisamment de précision les informations dont elle a besoin. Il ne suffit pas de demander des « informations concernant X. susceptibles de plaider contre sa naturalisation » ni de renvoyer aux « critères figurant dans la directive ISCB n°. 1/121.1/1.1 ». Au contraire, il faut indiquer clairement au destinataire quelles sont les questions concrètes qui restent à clarifier au sujet de la moralité de X. et quel est l'objet de la demande d'information.
- Si le service sollicité est soumis à une obligation particulière de garder le secret (voir la liste des autorités dans ce cas figurant au chapitre C.1.9), le service

compétent de la commune doit demander à X. qu'il consente expressément à la communication des informations en question.

Précision : Selon la directive ISCB n° 1/121.1/1 « Guide en matière de procédure de naturalisation et d'admission au droit de cité ; naturalisation ordinaire de ressortissantes et ressortissants étrangers et admission au droit de cité de ressortissantes et ressortissants suisses », la demande de consentement se fait au moyen de la « formule de divulgation de données avec obligation particulière de maintien du secret ». La formule est disponible sur le site Internet du Service de l'état civil et des naturalisations, dans l'espace réservé aux communes :

<https://www.pom.be.ch/pom/fr/index/zivilstand-pass-id/einbuengerung/cug-gemeinden.ssl.html>

- Le service sollicité ne peut refuser de communiquer les informations au service communal compétent pour la procédure de naturalisation que si :
 - il est soumis à une obligation particulière de garder le secret et le demandeur n'a pas consenti à la communication des informations ; ou
 - la demande de renseignements n'est pas suffisamment motivée ; ou
 - des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière s'y opposent (art. 14, al. 1 LCPD).

Précision : si le demandeur a consenti à la communication des informations, le motif des intérêts privés nécessitant une protection particulière est généralement écarté.

Il en découle que le service compétent de la commune peut en principe adresser à toutes les autorités mentionnées dans la description de notre exemple-type des demandes de communication d'informations concernant la moralité de X. Il doit cependant respecter les principes suivants :

- *Ecole* : Les questions adressées à l'école concernant X. doivent être concrètes et pertinentes pour établir sa moralité (au sens de la législation sur la naturalisation).

Exemple : il paraît licite de poser une question concrète sur les mesures disciplinaires qui pourraient avoir été ordonnées contre X. en application de l'article 28, alinéas 4 et 5 LEO. De même, demander si l'élève a eu un comportement perturbateur et comment il est intégré dans la classe constitue des questions suffisamment claires, auxquelles l'école devrait répondre. On voit mal quels intérêts publics majeurs ou intérêts privés nécessitant une protection particulière pourraient s'y opposer.

Il ne serait en revanche pas admissible de poser une question vague sur la manière dont X. s'est comporté « en général » pendant sa scolarité et s'il a été bon élève.

Les questions sur les opinions religieuses de X. ne sont pas admissibles non plus parce que non pertinentes, du moins dans la mesure où il n'existe pas d'indices concrets d'une attitude religieuse extrémiste.

- *Autorités de police* : En principe, il n'y a pas lieu de penser que les autorités de la police cantonale ou communale possèdent des informations plaidant contre la naturalisation de X. Si X. avait commis des infractions graves, elles auraient conduit à une procédure pénale. Si une procédure pénale est pendante, ce n'est pas la police mais le Ministère public qui fournit les renseignements. Il peut cependant arriver, dans des cas exceptionnels, que l'on ait des raisons de demander aux autorités de police des renseignements sur la moralité d'une

personne. C'est le cas en particulier si l'intégration de la personne dans la société suisse et son système de valeurs est sujette à caution.

- *Ministère public* : L'extrait de casier judiciaire atteste en principe de manière suffisante la moralité pénale de X. pour ce qui concerne la partie de la procédure revenant à la commune. Il est cependant indiqué d'interroger le Ministère public si la commune soupçonne qu'une procédure pénale contre X. est en cours ou si l'extrait de casier judiciaire n'est pas à jour (ce qui peut être le cas notamment après la suspension d'une procédure).

De plus, toutes les infractions ayant donné lieu à des décisions de la justice des mineurs ne figurent pas dans l'extrait de casier judiciaire. Il est donc indiqué de faire une demande complémentaire au Ministère public des mineurs s'il y a lieu de penser que X. a commis, avant d'avoir atteint la majorité pénale, des infractions pertinentes pour l'appréciation de sa demande de naturalisation.

Précision : le Ministère public et le Ministère public des mineurs ne donneront aucun renseignement si cela peut compromettre l'enquête dans le cadre d'une procédure pénale en cours. Dans ce cas, l'intérêt public à l'élucidation de l'infraction est plus important.

- *Tribunal pénal* : La décision de mise en accusation dans une procédure pénale en cours entraîne le transfert de la direction de la procédure – et donc de la compétence pour répondre aux demandes de renseignements – du Ministère public à la présidence du tribunal compétent. Il est donc possible que le Ministère public renvoie au tribunal pénal la demande de la commune concernant des procédures pénales en cours contre X.
- *Service social* : La perception de prestations sociales n'est pas un obstacle de principe à la naturalisation ; elle n'est donc pas pertinente pour le traitement d'une demande de naturalisation. Par contre, l'autorité d'aide sociale peut disposer d'informations importantes pour apprécier le degré d'intégration de X. (jusqu'à quel point est-il accoutumé au mode de vie et aux usages suisses ?) ou sa moralité financière (a-t-il des dettes actuellement ?). Mais comme le service d'aide sociale est astreint à une obligation particulière de garder le secret (art. 8. Al. 1 LASoc), il n'est autorisé à communiquer des renseignements à l'autorité chargée des naturalisations que s'il y a été habilité par l'organe auquel il est subordonnée (art. 8, al. 2, lit. b LASoc) ou si le demandeur a consenti à la communication de ces informations.
- *Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte* : L'autorité chargée des naturalisations aura avantage à savoir en particulier si X. remplit ses éventuelles obligations de prise en charge et d'entretien. Dans la négative, il pourrait être considéré comme insuffisamment intégré. On peut aussi demander à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte si X. respecte d'éventuelles règles du droit de visite. L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte n'est pas assujettie à une obligation particulière de garder le secret. Il faut toutefois lui poser

des questions suffisamment concrètes. On ne peut pas se contenter de lui demander par exemple si elle sait « quelque chose au sujet de X. ».

- *Autorités fiscales* : Les dettes fiscales ne figurent pas toujours sur l'extrait du registre des poursuites. En particulier, les autorités fiscales renoncent à poursuivre le débiteur si un étalement des paiements a été convenu, tant que l'échéancier de paiement est respecté. S'il y a des raisons de soupçonner ou de penser que X. a des dettes fiscales, seules les autorités fiscales peuvent renseigner à ce sujet. Mais comme les autorités fiscales sont astreintes à une obligation particulière de garder le secret en vertu de l'article 153, alinéa 1 LI, il faut que X. consente par écrit à la communication des informations (art. 153, al. 2, lit. a LI). Sans ce consentement écrit, les autorités fiscales ne fourniront aucun renseignement sur les dettes d'impôt à l'autorité chargée des naturalisations.

➤ **Suite 1**

Si l'on part du principe que l'ensemble des informations que la commune a portées au dossier de la procédure respectent les dispositions légales, toutes ces informations peuvent être communiquées au Service de l'état civil et des naturalisations. En effet, l'article 9, alinéa 3 de l'ordonnance sur la naturalisation (ONat) constitue une base légale suffisante pour cette communication d'informations étendue. Il n'est pas nécessaire de repasser le dossier en revue pour en extraire d'éventuelles informations non essentielles.

En revanche, si des informations fournies à la commune ne respectent pas les dispositions légales – par exemple, si l'école a transmis des renseignements sur les rituels de prière du demandeur –, la commune n'aurait pas dû traiter ces informations au départ (elle aurait dû les détruire immédiatement). Il est donc exclu qu'elle conserve ces données et qu'elle les transmette au Service de l'état civil et des naturalisations.

➤ **Suite 2**

Les conditions d'octroi du droit de cité cantonal sont identiques à celles qui régissent l'octroi du droit de cité communal. Le Service de l'état civil et des naturalisations de la Direction de la police et des affaires militaires doit donc établir lui aussi la moralité de X. A cet effet, il se fonde pour l'essentiel sur les documents fournis par la commune. Mais comme le délai entre le dépôt de la demande auprès de la commune et son examen par le Service de l'état civil et des naturalisations est assez long, les extraits du registre des poursuites et du casier judiciaire ne sont généralement plus à jour. Le Service de l'état civil et des naturalisations doit donc mener sa propre enquête pour établir la moralité pénale et financière de X. Il a accès pour

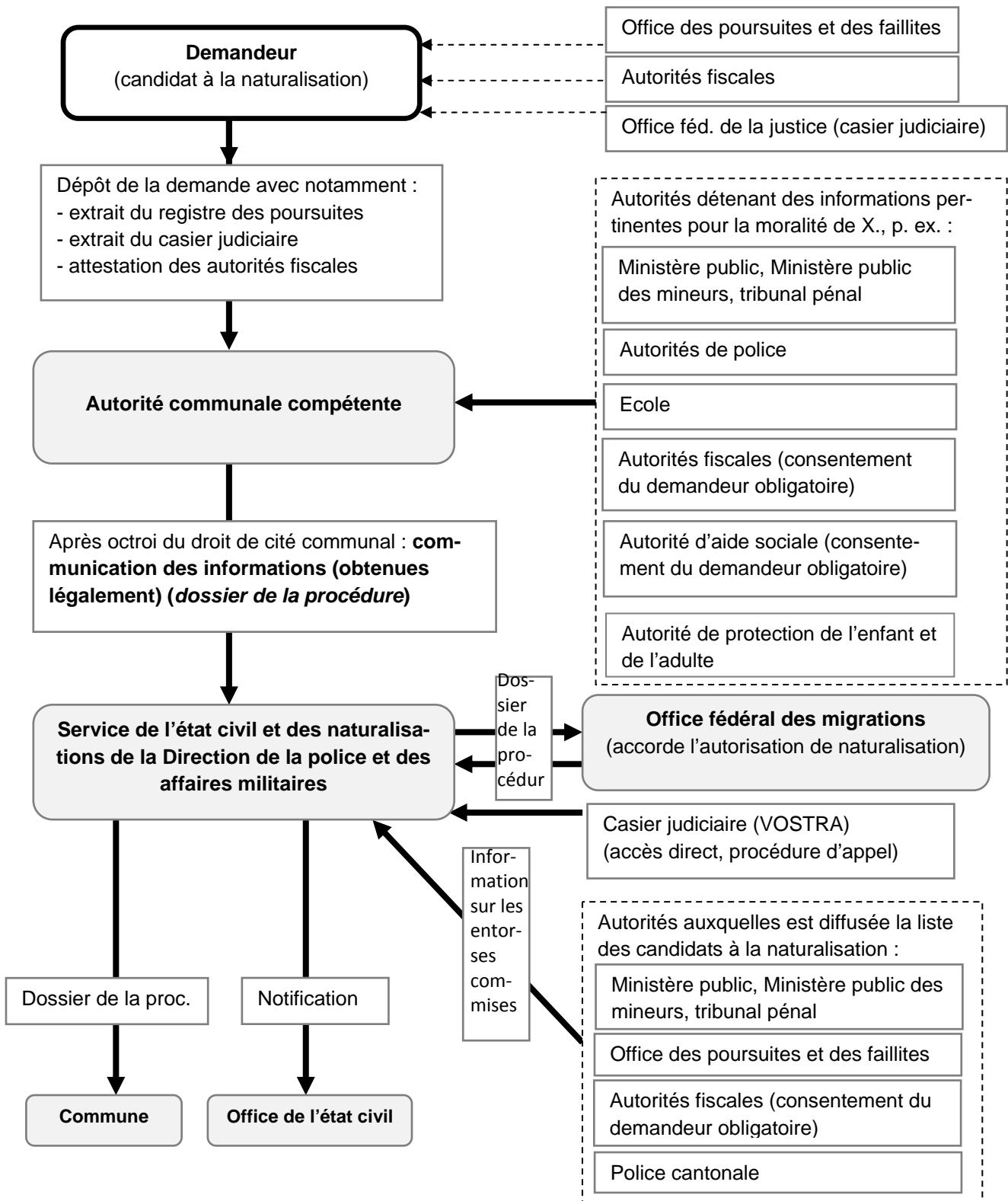
cela au casier judiciaire informatisé VOSTRA, dans lequel ne figurent toutefois pas les éventuelles procédures pénales pendantes devant la justice des mineurs.

Pour être sûr de réaliser une enquête fondée, le Service de l'état civil et des naturalisations adressera des demandes concernant des listes de candidats à la naturalisation ou concernant des candidats individuels aux organes suivants : Police cantonale, Office des poursuites et des faillites, Intendance cantonale des impôts, Ministère public, Ministère public des mineurs, tribunal pénal. Il faut que X. ait donné son consentement écrit à la divulgation d'informations à son sujet par l'Intendance des impôts. Toutes les autres autorités peuvent fournir les renseignements demandés sans le consentement de X.

Les organes cités sont tenus de communiquer les informations dont ils disposent au sujet de personnes candidates à la naturalisation dans la mesure où ces informations indiquent que la moralité de la personne ne satisfait pas aux conditions d'octroi de la nationalité suisse.

➤ **Schéma de déroulement**

Le schéma de déroulement dans l'exemple-type 17 est le suivant :



E. Recommandations

Les exemples-types proposés dans la partie D montrent aux autorités comment elles peuvent et doivent échanger des informations dans des cas pratiques. Ils reposent sur des situations concrètes pouvant se présenter, sous une forme identique ou analogue, dans le quotidien des autorités. Par opposition, les recommandations exposées dans la présente partie E ont un caractère général, c'est-à-dire qu'elles ne concernent pas un domaine politique plutôt qu'un autre. Il s'agit de conseils pour améliorer les échanges d'informations entre les autorités dans la pratique tout en se conformant au droit cantonal en vigueur. Ces recommandations s'appuient sur les constats faits lors de l'élaboration du guide. Leur originalité est fortement limitée par le droit en vigueur. Des propositions plus poussées pour optimiser les échanges d'informations, qui devront le cas échéant être mises en œuvre par le législateur, ont été soumises à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques dans un mémorandum séparé.

Les constats faits lors de l'élaboration du présent guide ainsi que les réflexions exposées dans les parties qui précèdent conduisent à formuler des recommandations portant sur les aspects suivants :

1. mise à profit de la liberté d'appréciation ;
2. clarification des compétences et des procédures ;
3. sensibilisation des détenteurs d'informations.

C'est à dessein que les recommandations qui suivent sont formulées en termes généraux. Les autorités du canton et des communes étudieront comment elles souhaitent les mettre en œuvre dans leur cas particulier, à la lumière de leurs tâches concrètes et de leurs besoins.

E.1 Mise à profit de la liberté d'appréciation

1.1. Comment l'autorité sait-elle si elle jouit d'une liberté d'appréciation ?

De manière très générale, la législation laisse aux autorités une liberté d'appréciation non négligeable dans l'accomplissement de leurs tâches. En ce qui concerne les échanges d'informations, les autorités jouissent parfois d'une marge de manœuvre pour décider si elles souhaitent ou non communiquer des informations à d'autres autorités. On repère normalement les dispositions qui ménagent une liberté d'appréciation à leur formule potestative (utilisation du verbe « pouvoir » ou de locutions équivalentes comme « être habilité », « être autorisé », « avoir le droit »).

Exemple :

- Selon l'article 8a, alinéa 1 LASoc, les personnes chargées de l'exécution de la loi *sont autorisées* à transmettre des informations sur des faits dont elles prennent connaissance au sens de l'article 8, alinéa 1 si les données fournies ne font pas référence à des personnes, si les personnes concernées donnent leur consentement exprès, si l'exécution des tâches relevant de l'aide sociale le requiert impérativement ou si une base légale expresse l'exige ou l'autorise.
- Selon l'article 50, alinéa 1 LPol, les autorités de police *peuvent* se transférer des données personnelles entre elles si c'est utile à l'accomplissement des tâches de police.
- Selon l'article 50, alinéa 4 LPol, les autorités sont *habilitées* à communiquer des données personnelles aux organes de police du canton et des communes dans l'optique de l'accomplissement des tâches de la police au sens de la LPol – sous réserve des obligations particulières de garder le secret.

C'est typiquement la législation spéciale qui accorde aux autorités une liberté d'appréciation en matière d'échanges d'informations. Cette liberté d'appréciation revêt souvent les formes suivantes :

- la loi prévoit des exceptions à une obligation particulière de garder le secret (p. ex. art. 8a LASoc) ;
- la loi habilite à communiquer des informations spontanément (p. ex. art. 50, al. 4 LPol) ; ou
- la loi exempte de l'obligation de dénoncer aux autorités de poursuite pénale (p. ex. art. 61a LEO).

A contrario, il existe une *obligation* de communiquer des données personnelles selon la LCPD si :

- les conditions que le droit de la protection des données impose pour pouvoir transmettre des informations sont remplies (c.-à-d. notamment lorsque l'autorité qui demande la communication de données personnelles apporte la preuve qu'elle est habilitée par la loi à traiter ces données) ; et
- aucune obligation particulière de garder le secret ne s'y oppose.

Mais la LCPD comporte elle aussi une *disposition accordant un pouvoir d'appréciation* en ce qui concerne la communication de données personnelles. L'article 14, alinéa 1 LCPD prévoit en effet que la communication de données personnelles peut être refusée, limitée ou liée à certaines conditions en vue de préserver des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière. Ainsi, sauf si la législation spéciale en dispose autrement, les autorités jouissent d'une liberté d'appréciation concernant la communication d'informations à d'autres autorités uniquement dans les cas où des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière sont en jeu.

La question de savoir si, dans une situation concrète, l'article 14, alinéa 1 LCPD octroie une marge de manœuvre, c'est-à-dire si des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière sont en jeu, est une *question de droit*. La réponse est à trouver dans l'interprétation de notions juridiques imprécises (« intérêts publics majeurs », « intérêts privés nécessitant une protection particulière »). Il est clair que cette interprétation, contrairement à l'exercice du pouvoir d'appréciation, peut être soumise à l'examen d'un tribunal.

Nota bene

Les dispositions légales qui accordent aux autorités une liberté d'appréciation concernant la communication d'informations se reconnaissent généralement à l'emploi de tournures comme « les autorités peuvent », « les autorités sont habilitées à », « la communication est autorisée ».

L'article 14, alinéa 1 LCPD accorde également aux autorités un pouvoir d'appréciation dans la mesure où des intérêts publics majeurs ou des intérêts privés nécessitant une protection particulière sont en jeu.

1.2 Comment l'autorité exerce-t-elle sa liberté d'appréciation dans les cas d'espèce ?

Lorsqu'une autorité jouit d'un pouvoir d'appréciation, cela signifie qu'elle dispose d'une certaine liberté qui lui appartient en propre et qu'elle doit concrétiser sous sa propre responsabilité. Les échanges d'informations entre autorités ont pour but de permettre aux différents services de l'administration d'accomplir leurs tâches de manière correcte et aussi efficace que possible. Il est donc souhaitable par principe

que les autorités exploitent pleinement le pouvoir d'appréciation que leur confère la loi afin que les échanges d'informations soient aussi poussés que possible. C'est dans cet esprit que le présent guide encourage les autorités à communiquer aux autres services les informations qui leur sont utiles lorsque la décision relève de leur pouvoir d'appréciation.

Il convient cependant de souligner que l'autorité qui a un pouvoir d'appréciation n'est pas pour autant « libre » de sa décision et qu'elle ne peut en aucun cas statuer arbitrairement car elle doit exercer son pouvoir d'appréciation *de manière consciencieuse* : l'autorité doit toujours statuer en conformité avec la Constitution et la loi, en gardant à l'esprit le sens et le but de la réglementation ainsi que les intérêts publics en jeu. Elle doit soupeser soigneusement tous les éléments qui, dans le cas concret, plaident pour et contre la communication d'informations à la lumière de la réglementation. Cela signifie entre autres qu'elle doit prendre en compte non seulement tous les besoins pratiques d'information, mais aussi la protection contre le traitement abusif de données.

Nota bene

La qualité et l'efficacité de l'exécution des tâches demandent que la liberté d'appréciation conférée par la loi soit exploitée pleinement afin de permettre des échanges de données aussi poussés que possible entre les autorités. Cependant, il faut toujours – dans chaque cas concret – mettre également dans la balance les intérêts qui, à la lumière de la réglementation, plaident contre la communication d'informations.

Exercer consciencieusement son pouvoir d'appréciation en pesant les raisons pour ou contre une communication d'informations signifie aussi qu'il faut prendre en compte une éventuelle relation de confiance particulière établie entre un service de l'Etat et une personne privée. Si une personne privée, dans le cadre d'une relation de confiance, a livré à l'autorité des informations qu'elle n'aurait pas révélées dans d'autres circonstances, l'autorité concernée n'a pas le droit de trahir à la légère la confiance qui a été placée en elle. Il peut exister des relations de confiance dans les cas suivants par exemple :

- entre enseignants et élèves ;
- entre le personnel d'un hôpital et des patients ;
- entre les services sociaux et les personnes prises en charge ;
- entre les autorités spécialisées dans la jeunesse et les jeunes pris en charge.

En pareille situation, il se peut aussi que des intérêts publics ou privés plaident pour la transmission d'informations doivent être considérés comme suffisamment importants pour passer avant l'intérêt de préserver la relation de confiance. On est en droit d'attendre des autorités placées devant cette question qu'elles soupèsent

soigneusement tous les éléments qui plaident pour et contre la communication d'informations avant de prendre une décision.

Nota bene

S'il existe une relation de confiance particulière entre une personne privée et un service officiel, elle doit être prise en compte lors de l'exercice du pouvoir d'appréciation. Cela ne signifie toutefois pas que l'intérêt de garder le secret est prioritaire par principe. Au contraire, il se peut que des intérêts publics ou privés plaidant pour la communication d'informations soient prépondérants et qu'il apparaisse donc indiqué de transmettre ces informations.

1.3 L'exercice du pouvoir d'appréciation peut-il être soumis à des directives internes ?

Lorsque des autorités sont tenues d'exercer le pouvoir d'appréciation que leur confère la loi sous leur propre responsabilité et de manière consciencieuse, en tenant compte du but des dispositions légales applicables, il est exclu par principe que des autorités tierces et en particulier des organes politiques leur imposent des obligations de nature à influencer sur la formation de leur opinion.

Exemple : le conseil communal de la commune X ne peut pas donner pour instruction aux autorités scolaires de dénoncer tous les faits venant à leur connaissance qui permettent de penser qu'un ou une élève a commis un crime. En d'autres termes, le conseil communal ne peut pas concrétiser le pouvoir d'appréciation conféré par l'article 61a LEO.

Par contre, les autorités hiérarchiquement ou fonctionnellement supérieures peuvent édicter des directives internes (appelées « ordonnances administratives » en langage juridique) contenant des *consignes applicables à l'exercice du pouvoir d'appréciation*. Le service supérieur n'est naturellement pas habilité à vider de sa substance le pouvoir d'appréciation, mais il peut tout à fait, par des consignes appropriées, contribuer à ce que son exercice soit rationnel, transparent et dans un certain sens harmonisé. Cela est judicieux notamment lorsque l'autorité doit s'attendre à recevoir plusieurs demandes de communication d'information identiques ou semblables ainsi que dans les cas où l'autorité est confrontée de manière répétée à des situations comparables soulevant la question de la communication spontanée d'informations.

Exemples :

- Le Ministère public du canton de Berne a édicté une directive contenant des consignes sur les cas dans lesquels il convient d'informer les écoles lorsqu'une procédure pénale est ouverte à l'encontre d'un membre du corps enseignant.
- La direction d'une école pourrait édicter une directive interne qui comporte des critères permettant de déterminer dans quels cas il convient de transmettre des informations sur les délits commis par des élèves et, au contraire, dans quels cas l'intérêt de garder le secret est prépondérant. Un critère dé-

terminant pour garder le secret pourrait être le fait que l'élève a fait une confiance à un enseignant en qui il a particulièrement confiance, lequel n'aurait jamais eu connaissance du délit sans cette relation de confiance.

- La Cour suprême du canton de Berne pourrait édicter une directive contenant des règles applicables aux cas dans lesquels des jugements entrés en force rendus dans des procédures closes peuvent être divulgués à des autorités tierces.

L'autorité qui envisage d'édicter de telles directives doit garder à l'esprit que limiter l'exercice du pouvoir d'appréciation peut être contreproductif. C'est notamment le cas lorsque, pour accomplir ses tâches, l'autorité a besoin de construire une relation de confiance avec la personne qu'elle prend en charge et avec son entourage. Imposer l'obligation de notifier a généralement pour effet que la personne et son entourage cessent de confier des informations intéressantes.

Dans sa jurisprudence récente, le Tribunal administratif du canton de Berne explique qu'il considère judicieux que soient édictées des directives ou des ordonnances administratives en vue d'harmoniser l'utilisation du pouvoir d'appréciation et que, lorsqu'il examine des actes concrets, il s'intéresse entre autres à la question de savoir si l'autorité s'est ou non conformée aux consignes figurant dans les directives ou ordonnances administratives applicables (JTA 100.2010.209 du 26 octobre 2011).

Nota bene

Les services hiérarchiquement ou fonctionnellement supérieurs peuvent harmoniser l'exercice du pouvoir d'appréciation en édictant des directives et, par des consignes appropriées, contribuer à optimiser les échanges d'informations entre les autorités.

E.2 Clarification des compétences et des procédures

2.1 Problématique

Le système actuel d'échanges d'informations entre les autorités, dans lequel la communication d'informations sur demande est la règle tandis que la communication spontanée est possible dans des cas particuliers prescrits par la loi aboutit, s'il est appliqué correctement, à des solutions satisfaisantes dans la plupart des cas.

Lors de l'élaboration du présent guide, il est néanmoins apparu que les échanges d'informations entre autorités échouent parfois non pas à cause d'obstacles juridiques, mais parce que les procédures à suivre pour répondre aux demandes n'ont pas été clarifiées ou parce que l'on ne sait même pas à qui adresser la demande. La communication spontanée d'informations semble elle aussi parfois entravée par le fait que l'on ne sait pas à quel service concret ou personne physique au sein d'une autorité les informations doivent être communiquées. C'est d'ailleurs à une conclusion analogue que parvient le rapport du Conseil fédéral du 22 décembre 2010 intitulé « Echange de données personnelles entre autorités fédérales et autorités cantonales », publié dans la Feuille fédérale 2011, pages 615 et suivantes (FF 2011 615), en se fondant sur une analyse empirique des échanges de données entre une sélection d'autorités.

2.2 Clarification des compétences

Il serait bon que toutes les autorités cantonales ainsi que toutes les communes (et tous les services dans l'administration des grandes communes) définissent qui est compétent pour réceptionner les demandes officielles de communication de données et à quel service des tiers peuvent adresser leurs communications spontanées de données. Il est tout à fait probable que c'est chose faite dans beaucoup d'autorités. Dans la mesure où l'autorité a un site Internet (ce qui est généralement le cas), cela semble être l'endroit approprié pour faire savoir publiquement qui est compétent en matière d'échanges d'informations entre les autorités. Il pourrait être utile en outre d'insérer un lien offrant la possibilité de prendre contact par voie électronique (courriel).

Pour rappel, les courriels doivent être cryptés s'ils contiennent des données personnelles particulièrement dignes de protection. Cet impératif peut également être signalé expressément sur le site Internet.

2.3 Clarification des procédures

Il est possible en outre d'améliorer les échanges d'informations entre autorités en restant dans le cadre du droit en vigueur grâce à une clarification des procédures, internes notamment, applicables à la communication de données sur demande.

Concernant l'émission de demandes d'informations, il convient de clarifier notamment les questions suivantes :

- Qui présente les demandes de communication d'informations ?
- Sous quelle forme la demande est-elle présentée (courrier postal, téléphone, courriel, etc.) ?
- Comment les demandes sont-elles fondées ?

Concernant la réception de demandes d'informations, il convient de clarifier notamment les questions suivantes :

- Qui est compétent pour traiter les demandes reçues ?
- Dans quel délai les demandes sont-elles traitées ?
- Sous quelle forme la réponse est-elle communiquée ?
- Que fait-on si des points doivent être clarifiés (p. ex. rappel au téléphone de l'auteur de la demande) ?

Sur tous ces points, voir en particulier les explications du chapitre C.1.

2.4 Démarche à adopter si un grand nombre de services sont susceptibles de posséder des informations pertinentes

Si une autorité ne sait pas quel autre service détient des informations souhaitées sur une personne déterminée ou si une procédure est en cours en relation avec une personne déterminée, elle pourrait interroger séparément tous les services imaginables mais cela représenterait sûrement un travail excessif. Aujourd'hui, la technique permettrait de se simplifier la tâche : il serait facile d'envoyer un courriel à tous les services administratifs et judiciaires ou de mettre en place une plateforme dédiée à une demande d'aide sur un cas concret.

Mais un tel « appel à informations » présente l'inconvénient de faire savoir que l'autorité dont émane la demande porte un intérêt particulier à la personne visée, ce qui constitue une divulgation de données personnelles et, pour les autorités d'aide sociale et de police, une divulgation de données personnelles particulièrement dignes de protection. En règle générale, cette démarche est donc disproportionnée. Cependant, un appel à la communication d'informations pertinentes peut être admissible à titre exceptionnel si l'urgence est particulièrement grande ou si des intérêts publics importants sont en jeu – on pense en particulier aux enquêtes de sûreté menées par les organes de police du canton et des communes.

E.3 Sensibilisation des détenteurs d'informations

3.1 Sensibilisation à la communication spontanée d'informations

La communication spontanée d'informations a souvent lieu non pas sur la base des tâches de l'autorité dont émane la communication, mais sur la base des tâches de l'autorité à laquelle est adressée la communication.

Une communication spontanée d'informations ayant pour but d'inciter le service destinataire à agir suppose que le service dont émane la communication comprend que les informations qu'il détient sont pertinentes pour les tâches de l'autre autorité. C'est la raison pour laquelle la communication spontanée d'informations n'est pas la méthode à laquelle les autorités recourent normalement pour échanger des informations. Etant donné la multiplicité des tâches que l'Etat assume aujourd'hui à différents niveaux (Confédération, canton, communes), il est parfois difficile non seulement pour les personnes privées mais aussi pour les autorités de comprendre pour quels services les informations qu'elles détiennent pourraient être importantes.

C'est pourquoi la législation ne prévoit la possibilité de communiquer des informations spontanément que dans les domaines de tâches ou d'activité dans lesquels les autorités ont particulièrement besoin de recevoir des informations sans avoir à les demander. La loi autorise donc les communications spontanées – pour autant que les conditions légales soient remplies – à destination des autorités suivantes notamment :

- les autorités de police ;
- les autorités de poursuite pénale ;
- les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ;
- les autorités d'aide sociale ;
- les autorités fiscales.

Les dispositions légales qui habilite à faire des communications spontanées sont généralement formulées en termes très généraux. Normalement, la loi autorise à communiquer spontanément les informations pertinentes pour le service destinataire ou pour l'accomplissement de ses tâches. Lorsque l'habilitation à communi-

quer des données est très générale, il est difficile pour les autorités de déterminer quelles informations sont concrètement importantes pour d'autres services.

Exemple : selon l'article 50, alinéa 4 LPol, « les autorités » – sous réserve d'obligations particulières de garder le secret – sont habilitées à communiquer des données personnelles aux organes de police du canton et des communes « dans l'optique de l'accomplissement des tâches qui sont celles de la police ». Mais faute de connaissances techniques dans le domaine de la police, les services administratifs ont parfois du mal à déterminer quelles informations peuvent être pertinentes pour la police dans des cas concrets.

Pour obtenir des améliorations sur ce point, il est indispensable de sensibiliser les détenteurs d'informations aux problématiques que traitent les autres autorités. Ce travail devrait être fait par les services qui ont besoin pour leur travail de recevoir des informations spontanément. Sensibiliser des services aux tâches d'un autre service prend beaucoup de temps, raison pour laquelle il paraît judicieux de s'y employer seulement pour les tâches vraiment importantes. Une sensibilisation est indiquée notamment dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que dans la police de sûreté.

3.2 Sensibilisation à la communication d'informations sur demande

En ce qui concerne la communication d'informations sur demande ou la réponse à des demandes de renseignements, le service qui détient des informations n'a en principe pas le problème de ne pas savoir quelles informations sont utiles pour d'autres services puisque cela figure dans la demande.

Sur ce point également, une optimisation des échanges d'informations entre les autorités peut également être obtenue en améliorant la qualité des demandes. En particulier, il serait bon que le service qui demande des informations motive sa demande de manière suffisante et transparente et qu'il montre pourquoi il a impérativement besoin des données demandées. En effet, si elle ne dispose pas de ces éléments d'explication, le service sollicité est souvent incapable de juger s'il a le droit de communiquer les informations demandées. Il est recommandé également d'indiquer expressément dans la demande qu'en cas de besoin des précisions peuvent être apportées concernant la nécessité des informations.

F.1 Sommaire

A. Tour d'horizon	3
A.1 Présentation du sujet	3
A.2 Communication d'informations dans les cas urgents	6
A.3 Grands principes et notions essentielles	9
B. Bases légales applicables aux échanges d'information entre les autorités	17
B.1 La loi cantonale sur la protection des données (LCPD)	18
1.1 Applicabilité de la LCPD aux échanges d'informations entre les autorités	18
1.2 Ce que la LCPD prescrit pour les échanges d'informations entre les autorités	19
B.2 Articulation de la LCPD avec la législation spéciale	24
2.1 Droit formel et droit matériel de la protection des données	24
2.2 Les échanges d'informations entre les autorités ne doivent pas nécessairement avoir un fondement dans la législation spéciale	24
2.3 La loi sur l'information en particulier	25
B.3 Articulation entre la LCPD et les dispositions de procédure	27
3.1 Pas d'application de la LCPD à la communication d'informations provenant d'une procédure judiciaire en cours	27
3.2 Application de la LCPD à la communication de données pour une procédure	27
3.3 Application de la LCPD aux procédures judiciaires non encore ouvertes ou closes	28
3.4. Application de la LCPD dans le cadre des procédures administratives	28
3.5. Dispositions relatives à la protection des données dans les codes de procédure	29
B.4 Compétences législatives des communes	30
4.1 Principes	30
4.2 Tâches librement choisies	30
4.3 Tâches déléguées	31
C. Typologie des échanges d'informations entre les autorités	32
C.1 Communication d'informations sur demande, demande de renseignements	33
1.1. La communication d'informations sur demande est la règle	33

1.2	Avantages et inconvénients de la communication d'informations sur demande	34
1.3	Forme de la demande	35
1.4	Destinataire de la demande	36
1.5	Contenu de la demande	36
1.6	Demande sous la forme d'une requête d'entraide administrative	38
1.7	Réception de la demande	39
1.8	Examen de la demande	39
1.9	Les obligations particulières de garder le secret	41
1.10	Le secret de fonction ancré dans le droit du personnel n'est pas une obligation particulière de garder le secret	44
1.11	Proportionnalité de la communication de données	46
1.12	Exercice du pouvoir d'appréciation	46
C.2	Communication spontanée d'informations	49
2.1	La communication spontanée d'informations en tant qu'élargissement de la compétence matérielle d'accomplir une tâche publique	49
2.2	Avantages et inconvénients de la communication spontanée d'informations	50
2.3	Faut-il une base dans la législation spéciale ?	51
2.4	Dispositions importantes de la législation spéciale relatives à la communication spontanée d'informations	51
2.5	Obligations particulières de garder le secret	53
2.6	Forme et contenu de la communication spontanée	54
C.3	Collecte et administration centralisées de données, procédure d'appel	56
3.1	La collecte et l'administration centralisées de données en tant que tâche des autorités	57
3.2	Avantages et inconvénients des systèmes centralisés de collecte et d'administration de données	57
3.3	Exigence d'une base légale	58
3.4	Communication de données à d'autres autorités	59
3.5	Le cas particulier de l'administration "unipersonnelle"	60
C.4	Collaboration interdisciplinaire sur des cas	62
4.1	Compétence matérielle et collaboration interdisciplinaire	62
4.2	Quelle place dans la typologie des échanges d'informations et de données entre autorités ?	63
4.3	Exigence d'une base légale	63
D.	Exemples-types	65
D.1	Protection de biens de police	66
1.1	Bases légales	66
1.2	Exemple-type 1 : Assistance à l'exécution pour l'expulsion d'un locataire	68
1.3	Exemple-type 2 : Procédure PLFA (introduction et entraide administrative)	72
1.4	Exemple-type 3 : Tapage nocturne dû à un bar de rencontres	76
1.5	Exemple-type 4 : Enquête sur une situation de danger	79

1.6	Exemple-type 5 : Connaissance d'un cas de détention d'armes potentiellement illégale	82
D.2	Echanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale	85
2.1	Introduction	85
2.2	Bases légales de la communication d'informations aux autorités de poursuite pénale	86
2.3	Bases légales de la communication d'informations par les autorités de poursuite pénale à d'autres autorités	84
2.4	Exemple-type 6 : Actes délictueux d'un concierge	88
2.5	Exemple-type 7 : Constatation de sévices corporels par le médecin scolaire	91
2.6	Exemple-type 8 : Service des urgences d'un hôpital	96
2.7	Exemple-type 9 : Procédure pénale contre un enseignant	99
2.8	Exemple-type 10 : Ecole victime de dommages	102
D.3	Menaces contre des autorités	106
3.1	Introduction	106
3.2	Service spécialisé Violence + Menaces de la Police cantonale	107
3.3	Exemple-type 11: Menaces contre des autorités	107
3.4	Exemple-type 12: Communication au sujet d'intentions violentes exprimées contre des tiers	111
D.4	Protection de la jeunesse	113
4.1	Introduction	113
4.2	Vue d'ensemble des autorités de protection de la jeunesse	114
4.3	Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon la législation sur l'école obligatoire	115
4.4	Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon le droit civil	116
4.5	Bases légales des échanges d'informations dans le domaine de la protection de la jeunesse selon le droit pénal	118
4.6	Exemple-type 13 : Elève perturbateur	118
D.5	Données fiscales	126
5.1	Bases légales	126
5.2	Exemple-type 14 : Données fiscales aux fins de mise sous scellés	127
5.3	Exemple-type 15 : Etablissement de faits par la police des constructions	129
5.4	Exemple-type 16 : Connaissance de l'état d'abandon d'une personne	130
D.6	Enquêtes de moralité par les autorités administratives	132
6.1	Introduction	132
6.2	Bases légales	133
6.3	Exemple-type 17 : Enquête de moralité par l'autorité de naturalisation	135
E.	Recommandations	143
E.1	Mise à profit de la liberté d'appréciation	144
1.1.	Comment l'autorité sait-elle si elle jouit d'une liberté d'appréciation ?	144
1.2	Comment l'autorité exerce-t-elle sa liberté d'appréciation dans les cas d'espèce ?	145

1.3	L'exercice du pouvoir d'appréciation peut-il être soumis à des directives internes ?	147
E.2	Clarification des compétences et des procédures	149
2.1	Problématique	149
2.2	Clarification des compétences	149
2.3	Clarification des procédures	150
2.4	Démarche à adopter si un grand nombre de services sont susceptibles de posséder des informations pertinentes	150
E.3	Sensibilisation des détenteurs d'informations	152
3.1	Sensibilisation à la communication spontanée d'informations	152
3.2	Sensibilisation à la communication d'informations sur demande	153
F.	Tables	154
F.1	Sommaire	154
F.2	Liste des abréviations et des actes législatifs	158
F.3	Outils et documents de référence	162
F.4	Index de mots-clés	165

F.2 Liste des abréviations et des textes de loi

Al.	Alinéa
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne
AVS	Assurance vieillesse, invalidité et survivants
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
Art.	Article
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
Ed.	Edition
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LC	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (RSB 721.0)
FF	Feuille fédérale En ligne à l'adresse : http://www.admin.ch/ch/ff/index.html
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral (recueil officiel) En ligne à l'adresse : www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm
ISCB	Information systématique des communes bernoises En ligne à l'adresse : www.jgk.be.ch/site/index/agr/agr_gemeinden/agr_gemeinden_bsig.htm
RSB	Recueil systématique des lois bernoises En ligne à l'adresse : http://www.sta.be.ch/belex/f/default.asp
CB LPD	Urs Maurer-Lambrou/Nedim Peter Vogt (éd.), Datenschutzgesetz, Basler Kommentar (commentaire bâlois), 2 ^e éd., Bâle 2006

Lit.	Lettre
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
JAB	Jurisprudence administrative bernoise
CHF	Franc suisse
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LStup	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (RS 812.121)
OPD	Ordonnance du 22 octobre 2008 sur la protection des données (RSB 152.040.1)
consid.	Considérant
LiCCS	Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (RSB 211.1)
LiCPM	Loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (RSB 271.1)
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
s./ss	page(s) suivante(s)
PLAFA	Privation de liberté à des fins d'assistance
LPLA	Loi du 22 novembre 1989 sur la privation de liberté à des fins d'assistance et sur d'autres mesures de l'assistance personnelle (RSB 213.316)
FIN	Direction des finances du canton de Berne
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
GERES	Système de centralisation des registres communaux
LSP	Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (RSB 811.01)
GG	Loi sur 16 mars 1998 sur les communes (RSB 170.11)
LHR	Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (RSB 935.11)

LES	Loi du 12 septembre 1985 sur l'établissement et le séjour des Suisses (RSB 122.11)
OCo	Ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (RSB 170.111)
VIH	Virus d'immunodéficience humaine
Ed.	Editeur
LIn	Loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information ; RSB 107.1)
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
PPMin	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (procédure pénale applicable aux mineurs ; RS 312.1)
LPEA	Loi du 1 ^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (ne figure pas encore dans le RSB)
LCPD	Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (RSB 152.04)
ConstC	Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1)
LSE	Loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant (RSB 430.250)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes ; RS 312.5)
LPers	Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (RSB 153.01)
LPol	Loi du 8 juin 1997 sur la police (RSB 551.1)
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
LPros	Loi sur l'exercice de la prostitution (décision du Grand Conseil en cours)
LReg	Loi du 26 novembre 2006 sur l'harmonisation des registres officiels (RSB 152.05)
LPr	Loi du 28 mars 2006 sur les préfets et les préfètes (RSB 152.321)
N.	note
p.	page(s)
OSMS	Ordonnance du 8 juin 1994 concernant le service médical scolaire (RSB 430.41)

LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (RSB 860.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral En ligne à l'adresse : http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)
LI	Loi du 21 mai 2000 sur les impôts (RSB 661.11)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale ; RS 312.0)
JTA	Jugement du Tribunal administratif (du canton de Berne) En ligne sous : www.ebvr.ch
cf.	confer
VOSTRA	Système informatique de gestion du casier judiciaire suisse (casier judiciaire suisse informatisé)
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération En ligne à l'adresse : http://www.vpb.admin.ch/homepage_fr.html
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (RSB 155.21)
LEO	Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (RSB 432.210)
OAC	Ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (ordonnance réglant l'admission à la circulation routière ; RS 741.51)
LArm	Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (loi sur les armes ; RS 514.54)
ch.	chiffre
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CPC	Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (RS 272)
GCP	Gestion centrale des personnes

F.3 Outils et documents de référence

➤ La communication d'informations en général

Echange de données personnelles entre autorités fédérales et autorités cantonales. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Lustenberger 07.3682 du 5 octobre 2007 « Faciliter l'échange de données entre autorités fédérales et cantonales », 22 décembre 2010, publié dans FF 2011, p. 615 ss

En ligne à l'adresse :

<http://www.admin.ch/ch/f/ff/2011/615.pdf>

Schéma de la procédure à suivre lors de la communication de données à l'intérieur de l'administration (sauf procédures d'appel et communications à l'étranger), élaboré par le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne

En ligne à l'adresse :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/aufsicht/datenschutz/datenbekanntgabe.html>

Rapport présenté par la Direction de la justice au Conseil-exécutif, à l'intention du Grand Conseil, concernant la loi sur la protection des données, 26 juin 1985, publié dans le Journal du Grand Conseil du canton de Berne de 1985, annexe 53

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur la protection des données, 30 janvier 2008, publié dans le Journal du Grand Conseil du canton de Berne de 2008, annexe 6

Rapport présenté par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastique au Conseil-exécutif concernant l'ordonnance sur la protection des données (en allemand uniquement), 13 octobre 2008

Tous les trois en ligne à l'adresse :

http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/aufsicht/datenschutz/vortraege_zu_erlassen.html

Le site Internet du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne propose d'autres informations et formulaires utiles :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/aufsicht/datenschutz.html>

➤ **La communication d'informations dans le domaine de l'aide sociale publique**

Gächter Thomas/Egli Philipp, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, avis de droit à l'intention de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, 17 juin 2009.

En ligne à l'adresse :

www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/ra/publikationen.assetref/content/dam/documents/GEF/RA/de/DownloadsPublikationen/ra_verfuegungslleitfaden_pdf.pdf

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc), 11 août 2010, publié dans le Journal du Grand Conseil du canton de Berne de 2010, annexe 28

En ligne à l'adresse :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/direktion/organisation/ra/rechtliche_grundlagen.html

➤ **La communication d'informations dans le domaine de la santé**

Directives de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale à l'intention des professionnels de la santé sur le devoir de discrétion, septembre 2006

En ligne à l'adresse :

<http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheitsgesundheitsgesundheitsberufe.html>

Directives de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale concernant le service médical scolaire, 12 juin 2009

En ligne à l'adresse :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheitsgesundheits/schulaerztlicher_dienst.html

➤ **La communication d'informations dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte**

Handlungsleitfaden « Umgang mit Gefährdungssituationen von Kindern », en collaboration avec la Haute école spécialisée bernoise, Travail social, avril 2010 (avec annexes « Meldung an Schulbehörden » et « Beispiel einer Gefährdungsmeldung an die Vormundschaftsbehörde »)

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA) et le décret sur l'adaptation de décrets à

la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte, publié dans le Journal du Grand Conseil du canton de Berne de 2011, annexes 30 et 31

En ligne à l'adresse :

http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen_2011/novembersession_2011.html

Le site Internet de l'Office des mineurs du canton de Berne propose d'autres informations et formulaires utiles :

<http://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/kja.html>

➤ **La communication d'informations dans le domaine de l'école obligatoire**

Lignes directrices sur la protection des données personnelles dans les écoles du canton de Berne, élaborées par l'Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation, 1^{er} décembre 2009

En ligne à l'adresse :

http://www.erz.be.ch/erz/fr/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulleitung_undlehrpersonen/richtlinien_formulareundmerkblaetter.html#Datenschutz_in_der_Schule

Directives de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale concernant le service médical scolaire, 12 juin 2009

En ligne à l'adresse :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/schulaerztlicher_dienst.html

F.4 Index de mots-clés

A

- Abus d'aide sociale, p. 79 ss
- Accès direct (à des données), p. 10, 57 s.
- Administration «unipersonnelle», p. 60
- Aide / assistance à l'exécution, p. 3, 68 ss
- Anonymisation, anonymisé, p. 11, 15, 19, 121 ss
- Appartenance raciale, p. 21
- Articulation de la LCPD avec la législation spéciale, p. 24
- Articulation entre la LCPD et les dispositions de procédure, p. 27
- Assistance, p. 12, 22
- Aumôniers, p. 6 s.
- Autodétermination en matière d'information, p. 3, 9
- Autodétermination informationnelle, p. 17, 20, 58
- Autorisation de détenir un taxi, p. 85
- Autorité de la police des constructions, p. 7, 35, 49, 67, 77, 129 s.
- Autorité de police de la commune, p. 68 ss, 133, 135
- Autorité de police des étrangers, p. 25, 67
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, p. 15, 49 ss, 54, 62, 72, 91, 95 ss, 113 ss, 120 ss, 131, 135, 138, 141
- Autorité parentale, p. 119
- Autorité(s) d'aide sociale, p. 14, 22, 25, 41 s., 68, 74, 79 ss, 109, 113, 116, 151, 152
- Autorités de l'aide sociale, p. 43
- Autorités de police, p. 10, 66 ss, 107, 125, 137, 141, 144, 152
- Autorités en charge de l'aide sociale, p. 11
- Autorités fiscales (notion), p. 128
- Avis de détresse, p. 52, 92 s., 97 s., 115 s., 121

B

- Bar de rencontres, p. 76, 78

Bases légales applicables aux échanges d'informations entre les autorités, p. 4, 17, 48
 Bien de l'enfant, p. 49, 53 s., 92 s., 95, 115 s.
 Biens de police (notion), p. 9
 Bureau des armes et des explosifs, p. 82 s.
 But (du traitement des données), p. 19, 37

C

Café-restaurant, p. 76 ss
 Capable de discernement, p. 119, 124 s.
 Cas assimilable à une urgence, p. 6 s.
 Cas d'urgence, p. 6, 54
 Cas urgents, p. 3, 6
 Case management (prise en charge de cas individuels), p. 10, 63, 120, 123
 Centre LAVI, p. 44, 113
 Charge (en lien avec la communication de données), p. 40, 44, 87
 Code de procédure pénale fédéral, p. 66
 Code de procédure pénale suisse, p. 27, 161
 Code de procédure pénale, p. 14, 28, 44, 67, 83, 159
 Collaboration (d'autres autorités), p. 127
 Collaboration (entre autorités fiscales), p. 26
 Collaboration interdisciplinaire, p. 4, 32, 62 ss, 123
 Collecte de données, p. 4, 9 ss, 14 s., 21, 23, 32, 56 ss
 Collecte et administration centralisées de données, p. 4, 9, 57 ss
 Comité interdisciplinaire, p. 121, 123 ss
 Communication d'informations entre autorités de police, p. 70 s.
 Communication d'informations sur demande, p. 4, 10, 25, 32 ss, 40, 48, 60, 63, 65, 75, 124, 133, 136, 149, 153
 Communication électronique, p. 16, 36
 Communication spontanée, p. 43, 49 ss, 63, 69, 75, 77, 82, 133 s., 149, 152 s.
 Communication téléphonique, p. 54
 Communiquer spontanément, p. 31, 49, 51, 76, 83, 134, 154

- aux autorités policières, p. 52, p. 68 s.
- à l'autorité de poursuite pénale, p. 52, p. 103
- aux autorités fiscales, p. 52
- à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, p. 52

 Communiquer téléphoniquement, p. 16

Compétence matérielle, p. 34, 49, 62
 Compétences législatives des communes, p. 30
 Conférence, p. 10, 63
 Constitution du canton de Berne, p. 9, 160
 Constitution fédérale, p. 9, 159
 Contenu de la communication spontanée, p. 54
 Contenu de la demande, p. 36
 Contrainte, p. 106
 Contrôle des denrées alimentaires, p. 67
 Contrôle des habitants, p. 19, 21, 50
 Courriel, p. 10, 35 s., 54, 149 s.
 Crime (en droit pénal, notion), p. 52 s., 86, 88 s., 90, 96, 106, 115, 127, 147
 Crime ou délit contre la vie et l'intégrité corporelle, p. 92, 96, 98
 Curatelle, p. 116
 Curateurs et curatrices professionnels, p. 117

D

Danger pour des tiers, p. 7, 73 s., 82, 84
 Déclaration spontanée (impôts), p. 130
 Délit (en droit pénal, notion), p. 6, 89 s., 92, 96, 99, 103, 106, 123, 127, 147
 Demande de communication d'informations, p. 10, 35, 38, 40
 Demande de renseignements, p. 4, 10, 32 s., 45, 120, 137
 Dénonciation pénale, p. 89, 96, 103, 107
 Destinataire de la demande, p. 35
 Détention d'armes, p. 82
 Devoir de communiquer, p. 86
 Diagnostic médical, p. 22
 Direction de l'école, p. 46, 93 ss, 101 s., 114, 119 s., 124 s.
 Direction des finances, p. 6 s., 43, 57, 126 s., 130 s., 159
 Directives internes, p. 133, 147 s.
 Dispositif d'intervention, p. 70, 73
 Divulcation de jugements, p. 28
 Données (notion), p. 11
 Données (personnelles) particulièrement dignes de protection, p. 12, 14, 16, 21 s., 26, 36 ss, 63, 69, 71, 91, 115, 136, 150 s.
 Données de base, p. 58

Données de l'aide sociale (notion), p. 11
 Données en libre service, p. 14
 Données fiscales (notion), p. 11, 126
 Données fiscales aux fins de mise sous scellés, p. 127
 Données matérielles (notion), p. 11
 Données personnelles (notion) p. 12
 Droit (à l'autodétermination en matière d'information), p. 3, 17
 Droit d'être entendu, p. 27, 35
 Droit de communiquer, p. 83
 Droit de dénoncer, p. 83 s., 86, 90, 93 s., 98, 106, 108
 Droit formel de la protection des données, p. 24, 28, 30
 Droit matériel de la protection des données, p. 24, 26, 28, 30

E

Ecclésiastiques, p. 41, 45
 Echanges d'informations avec les autorités de poursuite pénale, p. 85 ss
 Ecole, p. 7, 13, 31, 51, 62, 99 s., 102 ss, 119 ss, 124 s. 135, 137, 139, 141, 147
 Enquête de la police, p. 11, 22, 79
 Enquête de moralité, p. 4, 65, 132 ss
 Enregistrement (fichiers), p. 23
 Entraide administrative, p. 34, 46, 72 ss, 75
 Entraide administrative (requête), p. 38 s.
 Entraide administrative, mandats (schéma de déroulement) p. 75
 Entretien d'aide sociale, p. 82
 Escroquerie, p. 81, 88
 Etablissement d'hôtellerie ou de restauration, p. 132
 Etat psychique, mental ou physique, p. 12, 22
 Examen de la demande (de communication de données), p. 40
 Exercice du pouvoir d'appréciation, p. 12, 40 s., 46, 68, 77, 84, 89, 92, 145 ss
 Expertise psychiatrique, p. 72
 Expulsion, p. 68 ss
 Extrait de casier judiciaire, p. 85, 135, 138
 Extrait du casier judiciaire, p. 134, 139, 141
 Extrait du registre des poursuites, p. 133, 135, 139, 141

F

Faux dans les titres, p. 88 s.

Fil rouge de la protection de l'enfant, p. 121, 123

Finalité (du traitement des données), p. 15, 20 s.

Forme (de la communication d'informations), p. 10, 35

G

Garde-faune, p. 85

Garde-pêche, p. 85

H

Habilitation à signaler un cas, p. 121

Habilitation à traiter les données, p. 36

I

Infection par le VIH, p. 68, 70

Information (notion), p. 13

Informations matérielles, p. 19

Infraction (définition au sens du droit pénal), p. 89

Infractions mineures contre le patrimoine, p. 89

Injure, p. 106, 108

Inspecteur social, p. 79

Inspecteurs sociaux, p. 80

Intention de se suicider, p. 73

Intérêt public à garder le secret, p. 11, 19

Intérêts privés nécessitant une protection particulière, p. 40, 47 s., 137, 145

Intérêts publics majeurs, p. 40, 47 s., 128 ss, 137, 145

Inventaire dressé par le notaire, p. 128

J

Jugement entré en force, p. 28, 39, 148

Justice pénale des mineurs, p. 62, 118, 121, 123

L

LAVI, p.160 et → Centre LAVI

Législation spéciale (notion / définition), p. 12 s.

Liste d'archives, p. 23

Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, p. 126

Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, p. 126

Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, p. 28, 160

Loi sur l'exercice de la prostitution, p. 77, 160

Loi sur l'information, p. 13, 25, 160

Loi sur la police, p. 7, 67, 160

Loi sur la procédure et la juridiction administratives, p. 27, 161

Loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte, p. 116

Loi sur le personnel, p. 15 s., 85, 160

Loi sur le séjour et l'établissement des Suisses, p. 85, 160

Loi sur les communes, p. 15, 159

M

Mandats d'assistance à l'exécution (schéma de déroulement), p. 75

Médecin cantonal, p. 92, 94, 96 s., 119, 121, 123 ss

Médecin hospitalier, p. 41, 96 ss

Médecin scolaire, p. 41, 44, 53, 91 ss, 116, 125

Menace / Menaces contre des autorités, p. 4, 6, 11, 34, 65, 82, 99, 106 ss, 126

Mesure disciplinaire (selon la LEO), p. 31, 103 s., 137

Mesures d'aide sociale, p. 12, 22

Mesures de contrainte (Police), p. 70 s., 74 ss, 113

Mesures de protection de l'adulte, p. 131

Mesures prévues par le droit des étrangers, p. 25

Ministère public, p. 6, 27 s., 44, 52, 85 ss, 96, 98 ss, 104 s., 108, 120, 135 s., 138, 140 s., 147

Ministère public des mineurs, p. 10, 44, 62 s., 84, 102, 104, 114 s., 118 ss, 123 ss, 135, 138, 140 s.

Ministère public régional, p. 7, 90

Mise en danger de tiers, p. 82

Mise sous scellés, p. 127 s.

Moyen de communication électronique, p. 36

N

Nécessité du traitement des données, p. 37

Notification du jugement, p. 28

Numéro AVS, p. 23

O

Objets trouvés, p. 67

Obligation d'informer, p. 97, 87, 96, 44

Obligation de dénoncer, p. 52, 83, 86, 89, 90, 93 s., 96, 98, 103, 106, 115 s., 129, 144

Obligation de garder le secret

- particulière: p. 13 ss, 30 s., 40 ss, 44, 46 s., 52s., 55, 61, 66, 68 ss, 75, 82 s., 86, 90 ss, 103, 108 s., 111, 115, 117, 129, 136 ss, 144 s., 153
- Exceptions à: p. 41
- des médecins et d'autres professionnels de la santé: p. 42, 44
- des centres LAVI: p. 44
- des autorités de l'aide sociale: p. 43
- en matière d'aide sociale: p. 41 ss, 72, 109, 121
- des autorités des assurances sociales: p. 43
- des autorités fiscales: p. 42
- des autorités pénales: p. 44
- Portée de: p. 41

Obligation de notifier, p. 148

Obligation de signaler, p. 52, 76, 82, 83, 88, 90, 131

Obligation de transparence (LI), p. 26

Office des poursuites, p. 82

Office du médecin cantonal, p. 44

Offre de preuve, p. 34

Opinion philosophique, p. 21

Opinion politique, p. 21

Ordonnance administrative, p. 133, 147

P

Parquet général, p. 85, 99

Personne (qui) présente un danger pour elle-même/se met en danger elle-même, p. 73

Pesée des intérêts, p. 28, 40, 99 s., 128

Plainte pénale, p. 6 s., 102 s., 108

Plate-forme GERES, p. 57

Police cantonale, p. 6 s., 10, 19, 44, 52, 62, 66 ss, 73 ss, 82 ss, 88, 90, 99, 101 s., 107, 111 s., 119, 133, 135, 137, 140 s.

Police du commerce, p. 67

Police judiciaire, p. 44 s., 67, 76, 79, 84

Pornographie infantine, p. 99 ss

Préfecture, p. 22, 75, 80

Président du tribunal, p. 68 ss

Principe de la légalité (communication d'informations), p. 17

Principe de la liberté de la forme (en matière de communication d'informations), p. 35

Principe de la proportionnalité, p. 15, 46, 54, 71, 109, 122

Principe de la publicité, p. 25

Principe que l'existence d'une tâche légale fonde une compétence, p. 25

Privation de liberté à des fins d'assistance, p. 38, 43, 72 s., 159

Problème de drogue, p. 68

Procédure administrative, p. 10, 28, 35, 45, 85

Procédure civile, p. 27, 68

Procédure d'appel (données fiscales), p. 126

Procédure d'appel, p. 4, 9, 10, 14, 30, 32, 56, 57, 122, 141

Procédure d'engagement (droit du personnel), p. 85

Procédure de justice administrative, p. 27, 29, 33

Procédure de naturalisation, p. 20, 85, 133, 135 ss

Procédure judiciaire close, p. 28

Procédure judiciaire en cours, p. 27, 39

Procédure pénale contre un (membre du corps) enseignant, p. 99, 147

Procédure pénale, p. 12, 14, 22, 27 ss, 35, 44, 47, 53, 66 s., 76, 81, 83, 85, 87 s., 90, 96, 98 s., 101 s., 106, 120, 128, 130, 137 s., 140, 148, 159 ss

Procès-verbal de saisie, p. 82

Procès-verbal des autorités, p. 36

Professionnel de la santé, p. 42, 44, 50, 53, 86, 91, 119, 121, 123

Propension à la violence, p. 68 ss

Protection civile, p. 67

Protection de la jeunesse, p. 4, 65, 87, 92, 113, 120 ss, 124 s.

Protection de la jeunesse en droit civil, p. 114, 116

Protection de la jeunesse en droit pénal / selon le droit pénal, p. 114, 118, 125
 Protection de la jeunesse selon la législation sur l'école obligatoire, p. 114 s.
 Protection des animaux, p. 67
 Protection des biens de police, p. 4, 50, 65 ss, 109

Q

Quérulence, p. 22

R

Rapport concernant le statut social d'une personne, p. 39
 Réception de la demande, p. 39
 Registre de l'impôt / des impôts, p. 50, 57, 60
 Registre des électeurs, p. 57,
 Registre officiel, p. 19, 57, 160
 Relation de confiance, p. 50, 116, 146 ss
 Répartition des compétences, p. 30
 Responsabilité, p. 12 s., 36, 47, 51, 60, 63, 76, 121, 130, 145, 147
 Restriction d'un droit fondamental, p. 17
 Réunion préparatoire (entre polices), p. 70

S

Santé, p. 67
 Secret de fonction, p. 7, 8, 14 ss, 35 s., 41, 44 ss, 86, 97, 108, 121
 Secret de fonction, violation du, p. 16, 35
 Secret de l'aide sociale, p. 120
 Secret des assurances sociales, p. 43
 Secret fiscal, p. 6 s., 42, 61, 109 ss, 126 ss, 131
 Secret professionnel pour les membres des professions de la santé, p. 6 s.
 Secret professionnel, p. 41, 82, 92, 94, 96 ss, 103, 116, 118 s., 121, 123 ss
 Sécurité des données, p. 11, 14, 16
 Sensibilisation des détenteurs d'informations, p. 5, 143, 152

- à la communication spontanée d'informations, p. 152
- à la communication d'informations sur demande, p. 153

Sépultures, p. 67
 Service de l'état civil et des naturalisations, p. 135, 137, 139 ss
 Service de pédopsychiatrie, p. 113 s., 119, 124 s.
 Service des urgences, p. 96
 Service du feu, p. 67
 Service psychologique pour enfants, p. 119, 124
 Service social scolaire, p. 119
 Service social, p. 23, 27, 33, 46, 53, 56, 72 s., 80, 87, 108, 110, 114, 117, 119 s., 135, 138, 146
 Service spécialisé Violence + Menaces, p. 6, 107 ss, 112
 Services communaux, p. 117, 126
 Services des migrations, p. 67
 Sévices corporels, p. 91 ss
 Sphère privée, p. 109
 Statut de partie dans la procédure pénale, p. 104
 Surveillance du commerce, p. 67
 Surveillant de la protection de la nature, p. 85

T

Table ronde, p. 10, 63
 Tâche déléguée (à la commune), p. 30 s.
 Tâche librement choisie (de la commune), p. 30
 Tâche de police, p. 7, 67, 69, 73, 79, 83, 109, 144
 Tâche publique, p. 3, 20 s., 33 s., 49 s., 57, 60, 64
 Tapage nocturne p. 76 ss
 Thérapeute, p. 45
 Travail au noir, p. 34
 Tri des informations, p. 13
 Tribunal pénal, p. 44, 135, 138, 140, 141
 Tutelle, p. 116
 Typologie des échanges d'informations entre autorités, p. 32

V

Valeur officielle, p. 19
 Victime, p. 44, 53, 92, 94, 104, 160

Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires, p. 106, 108

Voies de fait (définition), p. 92

VOSTRA → Extrait de casier judiciaire