

Président : Jean Moritz
Membres : Vincent Willemin et Luc Dobler
Secrétaire : Gladys Winkler Docourt

DECISION DU 12 SEPTEMBRE 2012

dans la procédure liée entre

A., B., C. et D.,

recourants,

et

le Conseil communal de la Commune mixte de et à 2718 Lajoux,

intimé,

relative à la décision de l'intimé du 17 avril 2012,

Appelée en cause : SOL-E Suisse SA, Galgenfeldweg 16, 3006 Berne.

CONSIDERANT

En fait :

- A. Les recourants, tous domiciliés à Lajoux, sont les initiateurs d'une pétition demandant un moratoire au sujet du parc éolien que la société SOL-E a l'intention d'implanter sur le site intercantonal Lajoux-Rebévelier. Cette pétition, munie de 120 signatures, a été déposée auprès du Conseil communal de Lajoux le 7 mars 2011, à l'occasion d'une entrevue entre les recourants et le Conseil.

Lors de cette entrevue, les recourants ont appris qu'une convention avait été passée entre le Conseil communal et SOL-E le 21 décembre 2009. Ils ont demandé à en obtenir une copie. Il ressort du procès-verbal de cette entrevue que le Conseil

communal n'y a pas vu d'inconvénients, mais a souhaité en informer SOL-E au préalable.

Le 5 avril 2011, a eu lieu une séance d'information publique concernant le projet d'implantation d'éoliennes. A cette occasion, le texte de la convention a été projeté et le maire en a donné lecture. Le 30 juin 2011, les recourants sont réintervenues auprès du Conseil communal afin d'obtenir copie de ladite convention. Le 17 octobre 2011, deux membres du comité pétitionnaire se sont rendus au bureau communal pour la consulter. Les recourants ont réitéré leur demande le 3 novembre 2011. Le 25 novembre 2011, le Conseil communal a fait savoir aux recourants qu'il refusait de transmettre une copie de ce document, au motif que de larges extraits ont pu être relevés lors de sa consultation.

- B. Les recourants sont revenus à charge le 2 janvier 2012 en requérant une copie complète de la convention. Ils sollicitaient des motifs écrits en cas de nouveau refus.

Par décision du 17 janvier 2012, le Conseil communal a refusé de remettre la convention aux recourants. Dans ses motifs, le Conseil réitère que la commune a accordé aux instigateurs de la pétition le droit de consulter ledit document dans son intégralité et que les auteurs de la pétition, à savoir MM. C. et D., ont fait usage de ce droit en se rendant au secrétariat communal pour prendre acte du contenu des accords et que, à cette occasion, ils ont eu loisir de procéder aux relevés manuscrits des articles de ladite convention. Le Conseil communal écrit, en outre, qu'il ne tient pas à ce que cette convention, qui serait remise en mains propres, puisse être utilisée à des fins pouvant compromettre le déroulement de la procédure administrative en cours.

- C. Par courrier du 2 février 2012, les recourants ont formé opposition contre la décision du 17 janvier 2012, reçue le 23 janvier 2012.

Cette opposition a été rejetée par le Conseil communal le 17 avril 2012, pour les mêmes motifs que ceux invoqués précédemment.

- D. Par mémoire du 12 mai 2012, les recourants ont interjeté recours contre la décision sur opposition du 17 avril 2012. Ils concluent implicitement à l'annulation de ladite décision et à la remise d'une copie de la convention. Ils rappellent que le Conseil communal s'était montré favorable, dans un premier temps, à l'octroi d'une copie de la convention d'une vingtaine de pages qu'il a conclue avec la société SOL-E. S'appuyant sur la loi sur l'information et l'accès aux documents officiels, les recourants considèrent que leurs droits légitimes à l'information n'ont pas été respectés.

- E. Dans son mémoire de réponse du 29 mai 2012, le Conseil communal de Lajoux (ci-après : l'intimé), rappelle la chronologie des faits ainsi que les motifs qui l'ont conduit à refuser la mise à disposition de la convention sous forme de copie. L'intimé ne conclut

pas formellement au rejet du recours, mais demande qu'une "décision objective" soit rendue.

- F. Appelée en cause, la société SOL-E a pris position le 21 juin 2012. L'appelée en cause s'en remet aux arguments de l'intimé concernant les modalités d'accès à la convention, en précisant que l'article 4 al. 2 LInf ne prévoit pas que la consultation d'un document officiel nécessite la remise d'une copie du document concerné. Elle considère qu'une consultation par lecture, accompagnée de notes manuscrites, est suffisante pour garantir les droits découlant de la loi sur l'information. Elle explique, en outre, que la convention n'est que le début de la coopération entre la commune de Lajoux et l'appelée en cause dans la planification du projet éolien et que sa remise en copie aux recourants avant le début de la procédure de participation risquerait de compromettre le bon déroulement de la préparation du projet par sa diffusion en dehors du contexte de celui-ci dans une phase où les éléments de la décision communale n'ont pas encore été établis.
- G. Les parties et l'appelée en cause ont encore pris position lors de l'ultime échange d'écritures. Il sera revenu sur leur argumentation ci-après dans la mesure utile.

En droit :

1. Interjeté auprès de l'autorité compétente, dans les formes et délai requis par des personnes disposant manifestement de la qualité pour recourir (art. 21 al. 1 et 22 LInf), le recours est recevable. Il convient ainsi d'entrer en matière.
2. Le litige porte, pour l'essentiel, sur les modalités d'accès à la convention passée entre l'intimé et l'appelée en cause. Toutefois, cette dernière considère que la remise d'une copie aux recourants pourrait compromettre le processus de réalisation du projet d'implantation d'éoliennes. Cet argument doit être examiné en premier lieu.
3. Selon l'article 4 al. 2 LInf, toute personne a le droit de consulter les documents officiels qui ne contiennent pas des données à caractère personnel protégées, d'obtenir, dans les mêmes limites, des renseignements sur leur contenu et d'accéder aux informations détenues par les autorités et à leurs sources.
 - 3.1 Au cas particulier, aucune des parties, ni même l'appelée en cause, n'allègue que la convention contient des données à caractère personnel protégées. Il n'est pas non plus contesté que ladite convention constitue un document officiel, de sorte que le droit d'accès à la convention est, sous réserve de ce qui suit, admis dans son principe.
 - 3.2 Le droit d'accès à un document officiel peut être limité, notamment, lorsque son exercice est susceptible de compromettre le processus de décision (art. 5 al. 2 litt. c LInf). C'est ce qu'allègue l'appelée en cause, sans toutefois démontrer en quoi la

remise d'une copie aux recourants risquerait de compromettre le projet d'implantation d'éoliennes. L'appelée en cause admet, du reste, que la convention sera intégrée à la documentation qui sera remise à la population de Lajoux dans le cadre de la procédure de participation prévue par la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. On ne voit pas en quoi le fait de remettre cette convention avant l'ouverture de cette procédure pourrait entraver l'aboutissement du projet, d'autant moins que la population en a déjà eu connaissance lors de l'assemblée du 5 avril 2011.

Même si une copie de cette convention est largement diffusée par les recourants, ce qui est plausible dans le cadre d'une procédure démocratique, cette circonstance ne saurait s'opposer à la remise d'une copie de la convention aux recourants. Au contraire, la connaissance par le public du contenu du document litigieux contribue au bon déroulement d'un débat d'intérêt général. Ce débat ne prend pas naissance à partir de l'ouverture de la procédure de participation prévue par la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire. D'un point de vue démocratique, il a en tout cas commencé dès que des signatures ont été récoltées à l'appui de la pétition, au début du mois de janvier 2011. Ce débat s'est ensuite développé à l'occasion de la séance d'information publique du 5 avril 2011 au cours de laquelle le texte de la convention a d'ailleurs été rendu public. Le bon déroulement de la procédure nécessite, au contraire, que les citoyens puissent se faire une opinion sur les enjeux du projet en toute connaissance de cause, ce qui suppose que l'autorité doive éviter que des informations inexactes ne circulent. A cet égard, l'accès du public à la convention, document qui constitue vraisemblablement un élément essentiel du débat, doit être favorisé.

Cela étant, le grief de l'appelée en cause doit être rejeté.

4.

- 4.1 La législation jurassienne ne contient aucune prescription concernant les modalités d'exercice du droit d'accès aux documents officiels, contrairement, par exemple, à la loi fédérale sur la transparence dont l'article 6 al. 2 prévoit que la personne intéressée peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie (art. 6 al. 2 LTrans). Selon les commentateurs de la loi fédérale, le choix quant à la manière d'accéder à un document officiel appartient exclusivement à la personne intéressée et l'autorité ne peut lui imposer un des termes de l'alternative (cf. MAHON/GONIN, in Brunner/Mader (éd.), *Öffentlichkeitsgesetz*, 2008, n. 29 ad art. 6).

La loi jurassienne prévoit, en revanche, des critères de qualité quant à l'information qui est délivrée ; celle-ci doit être conforme aux faits, claire, complète et rapide (art. 6 LInf). Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ces critères de qualité sont applicables à la diffusion de toute information, que celle-ci ait lieu d'office ou sur demande, que l'information soit donnée par écrit ou par oral, qu'elle consiste en des renseignements sur le contenu des documents officiels ou qu'elle prenne la forme de la

consultation directe de ceux-ci par les particuliers. Ainsi, se référant au message du Gouvernement, la Cour constitutionnelle relève que les informations doivent contenir tous les éléments essentiels à une compréhension rapide et correcte, sans omission d'aspects importants ou dérangeants. Le devoir de diffuser une information complète signifie que le document qui est remis à l'ayant droit pour consultation doit lui être présenté tel qu'il a été établi, sans restriction, c'est-à-dire sans dissimulation ou suppression d'une ou plusieurs parties dudit document, les règles qui limitent totalement ou partiellement l'accès aux documents officiels en raison de leur nature étant réservées (Cst 1/2011 du 28 octobre 2011 consid. 3.3 et réf. cit., résumé in RJJ 2011 p. 57). Pour le Gouvernement, le droit d'accès aux documents officiels ne consiste pas seulement dans un droit de consultation sur place. Il peut s'agir aussi de la mise à disposition d'une photocopie, de l'envoi d'un fax ou d'un courriel, etc. (Message du Gouvernement à l'appui de la LInf, JDD no 20 du 20 novembre 2002, p. 634). Il s'ensuit que le droit d'obtenir une copie d'un document accessible au public découle de la volonté du législateur.

- 4.2 Il est indéniable que la mise à disposition d'une copie du document dont la consultation est demandée constitue le moyen le plus adéquat pour assurer le caractère complet de l'information ainsi que sa clarté. Cette modalité de communication garantit la fiabilité de l'information. Dans la mesure où aucun motif ne justifie de restreindre l'accès à un document officiel, la remise d'une copie ne saurait être refusée à la personne intéressée, même si cette dernière a déjà eu l'occasion de consulter le document auparavant. La consultation préalable du document ne saurait faire obstacle à la remise d'une copie, car cette modalité simple d'accès ne permet pas, dans tous les cas, d'assurer que l'information qui a été délivrée est claire et complète, faute pour l'intéressé de posséder une copie du document; le fait que l'intéressé a eu l'occasion de prendre des notes et de relever par écrit certains passages n'y change rien. Le choix entre la consultation sur place et la demande d'une copie n'est d'ailleurs pas exclusif. Le droit à l'information postule, en effet, que celui qui l'exerce peut, dans un premier temps, demander à consulter le document pour le lire et en relever certains passages, puis d'en demander une copie afin de vérifier le contenu de l'information ou d'en disposer intégralement pour en faire l'usage, conforme au droit, qu'il jugera utile.

Il convient également de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au droit d'être entendu, lorsqu'il existe un droit à la consultation de documents, ce droit implique la possibilité de faire des photocopies dans la mesure où il n'en résulte pas un travail excessif pour l'autorité, pour autant qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, et sous réserve d'un abus de droit de l'intéressé (ATF 116 la 325 consid. 3a p. 326ss ; 117 la 424 consid. 28b p. 429). Faisant application de cette jurisprudence dans le domaine du droit à l'information, dans un cas où la législation ne permettait pas expressément la levée de copies des documents dont la consultation était autorisée, le Tribunal fédéral relève que le droit d'obtenir des copies apparaît ainsi comme le corollaire du droit d'accès au dossier, et il ne peut être refusé que pour des

motifs pertinents. Il précise que le droit d'accès comporte en lui-même un risque de divulgation des renseignements, en particulier lorsque le justiciable est également autorisé à prendre des notes. Il est en effet loisible à celui-ci de copier intégralement à la main les documents consultés, et d'en établir une version dactylographiée dont rien ne peut empêcher par la suite une large diffusion (TF 1P.601/2003 du 26 novembre 2003 consid. 2.4 ; cf. aussi Christine SAYEGH, Le bilan de la transparence administrative dans le canton de Genève, in : Flückiger (éd.), La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration, 2006, p. 9).

5. En l'espèce, la convention passée entre l'intimé et l'appelée en cause a certes fait l'objet d'une lecture publique lors de la séance d'information du 5 avril 2011 et deux des recourants ont pu, en outre, la consulter dans son intégralité au secrétariat communal ; ils ont pu prendre des notes manuscrites et ainsi relever un certain nombre d'éléments de cette convention.

Toutefois, ces circonstances ne permettent pas de considérer qu'il a été entièrement satisfait au droit d'accès des recourants à la convention dont la consultation était autorisée. Selon leur allégation non contestée, cette convention comprend une vingtaine de pages. Même s'ils ont pu prendre des notes, il est douteux que les éléments qu'ils ont relevés soient suffisamment complets pour être assimilables à un accès intégral que seule la mise à disposition d'une copie est susceptible de garantir. De plus, dans le cadre du débat démocratique qui a cours dans la commune de Lajoux au sujet de l'implantation d'un parc éolien, il est dans l'intérêt des citoyens de prendre connaissance de l'intégralité de cette convention afin qu'ils puissent se forger une opinion objective sur la base d'informations fiables. Si seuls les éléments relevés par les recourants étaient diffusés, le risque existerait que circule parmi la population une information insuffisante, voire tronquée, au sujet de cette convention. Ce risque est inhérent à la diffusion d'une information incomplète.

6. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis. Par conséquent, il convient d'ordonner à l'intimé de remettre aux recourants une copie de la convention qu'il a passée avec l'appelée en cause.
7. En application de l'article 8 Llnf, la présente procédure est gratuite et il n'y a pas lieu d'allouer de dépens aux parties.

PAR CES MOTIFS

LA COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNEES

admet

le recours ;
partant,

annule

la décision attaquée ;

ordonne

à l'intimé de remettre aux recourants une copie de la convention passée avec l'appelée en cause en décembre 2009 ;

dit

que la présente décision est susceptible de recours dans un délai de 30 jours dès notification auprès de la Cour administrative du Tribunal cantonal à Porrentruy avec motifs et conclusions ;

ordonne

la notification de la présente décision :

- aux recourants, par A. ;
- à l'intimé, le Conseil communal de la Commune mixte de et à 2718 Lajoux ;
- à l'appelée en cause, SOL-E Suisse SA, Galgenfeldweg 16, 3006 Berne.

Porrentruy, le 12 septembre 2012

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

Le président : La secrétaire :

Jean Moritz

Gladys Winkler Docourt