

place importante dans le domaine de la modification et de la résiliation des rapports de service, ainsi que dans celui des mesures disciplinaires. Saisie d'un litige de droit privé, la juridiction civile n'est pas tenue de procéder à l'examen des conditions de la régularité formelle et matérielle d'une décision affectant les rapports de travail, en raison du principe de l'autonomie privée qui caractérise les rapports de droit civil, principe dont ne peut se prévaloir l'administration (HAFNER, op. cit., p. 193, note 53 et doctrine citée). La qualification juridique du rapport de droit n'est dès lors pas indifférente pour l'issue de la procédure au fond.

COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Décision de la Commission cantonale de la protection des données du 30 janvier 1999 en la cause Chancellerie d'Etat c/ Police cantonale.

Accès en ligne directe de la Police cantonale à la base de données du Bureau des passeports. Procédure d'appel. Pouvoir d'identification de la police.

Art. 3 al. 2 litt. a et 13 LPD ; art. 2 al. 1 LFDP ; art. 30 LPo.

1. *Compétence de la Commission cantonale de la protection des données (cons. 1).*
2. *Conditions générales régissant la communication des données à caractère personnel (cons. 2).*

3. *Rappel des conditions permettant à la police de contrôler l'identité d'une personne (cons. 3).*
4. *Un accès en ligne directe à la base de données du Bureau des passeports ne constitue pas un moyen ordinaire d'identification. Faute de base juridique suffisante, un tel procédé ne peut pas être autorisé (cons. 4).*

Faits :

- A. Par note de service du 16 juillet 1998, la Police cantonale jurassienne, par le Chef des services généraux, s'est adressée au Bureau des passeports de la Chancellerie d'Etat afin d'obtenir la connexion informatique « on line » avec le fichier cantonal des passeports. Le 17 juillet 1998, la Chancellerie d'Etat a interrogé le Service des documents d'identité de l'Office fédéral de la police pour savoir si la connexion demandée pouvait être octroyée à la police jurassienne, estimant qu'une telle connexion pouvait soulever des problèmes en matière de protection des données à caractère personnel. L'Office fédéral de la police a transmis la requête de la Chancellerie d'Etat au Préposé fédéral à la protection des données, tout en étant d'avis que l'octroi d'un droit d'accès à la banque des données cantonales concernant les passeports relevait du droit cantonal de la protection des données. Partageant cet avis, le Préposé fédéral à la protection des données a transmis le dossier à l'autorité de céans en date du 19 août 1998.
- B. Considérant que l'autorité de céans était compétente pour traiter de l'affaire sur la base des articles 3 de la loi cantonale sur la protection des données et 2 al. 1 de la loi fédérale sur la protection des données, son président a, par ordonnance du 27 août 1998, invité la Police cantonale jurassienne et le Bureau des passeports de la Chancellerie d'Etat à prendre position sur le fond de l'affaire.
- C. Dans sa détermination, la Chancellerie d'Etat s'en remet à l'appréciation de l'autorité de céans, estimant ne pas être en mesure

de déterminer si la Police cantonale a, au sens de l'article 13 litt. b LPD, un besoin absolu des informations requises pour l'exécution de ses tâches légales. La Chancellerie précise cependant que, à la suite de discussions entre la Police de sûreté, le Service juridique et le Bureau des passeports, il a été convenu que ce dernier organe communiquerait des informations uniquement dans le cadre d'enquêtes judiciaires et sur demande écrite.

De son côté, la Police cantonale a motivé sa demande en faisant état de la réforme de l'administration jurassienne qui lui impose de réduire le travail administratif des agents. La demande d'obtention de l'accès informatique « on line » à la base de données du Bureau des passeports s'inscrit dans cette ligne. La connexion permettrait de réaliser des gains de temps lors des contrôles d'identité de personnes ou pour identifier des personnes ayant perdu leurs papiers ou encore lors de contrôles de passeports douteux. La police allègue que ces contrôles d'identité interviennent régulièrement de jour comme de nuit ainsi que les jours fériés lorsque les bureaux de l'administration cantonale sont fermés.

- D. La Chancellerie d'Etat a fourni, le 30 septembre 1998, la liste exhaustive des données à caractère personnel qui sont traitées par le Bureau des passeports et contenues dans la base de données à laquelle la police demande l'accès. Elle a en outre précisé que la fréquence des demandes de renseignements de la Police cantonale était extrêmement basse depuis 1995, soit au maximum une fois par année.

Enfin, le 23 octobre 1998, la Police cantonale a apporté les précisions suivantes aux questions qui lui étaient posées. Pour identifier une personne lorsque cette dernière n'est pas en mesure de prouver son identité et qu'un contrôle supplémentaire se révèle nécessaire, l'agent de police se renseigne auprès de la Centrale d'engagement et télécommunications (CET) qui contrôle si la personne est recherchée par différents moyens, notamment par le biais de RI-POL; certains renseignements peuvent être obtenus également auprès du Service de documentation et d'information (INF) ou du

Service d'identification judiciaire. Si la personne concernée n'est pas connue des services de police, les renseignements sont recherchés dans l'annuaire téléphonique électronique, auprès du Service des passeports ou auprès de la police locale ou de l'autorité communale du domicile de la personne en cause. La confirmation de l'identité est également recherchée auprès d'une tierce personne. Ces moyens d'identification sont utilisés autant la nuit, le week-end et les jours fériés que durant la journée; seuls le Service des passeports et l'autorité communale ne peuvent être interrogés en dehors de la journée. Enfin, les renseignements sont récoltés par téléphone ou verbalement.

Droit (extraits) :

1. Aux termes de l'article 51 al. 1 LPD, la Commission cantonale de la protection des données peut être saisie sur requête du responsable du fichier.

En l'occurrence, le responsable des passeports de la Chancellerie d'Etat a adressé sa requête à l'Office fédéral de la police, lequel l'a transmise au Préposé fédéral à la protection des données. Ce dernier a fait suivre le dossier auprès de l'autorité de céans.

Il suit de la conjugaison des articles 2 al. 1 de la loi fédérale sur la protection des données et de l'article 3 al. 2 litt. a de la loi cantonale que l'affaire doit être examinée en regard des normes de droit cantonal en la matière. En effet, le champ d'application de la loi fédérale est limité au traitement de données effectué par des personnes privées ou par des organes fédéraux. Quant à la loi cantonale, elle s'applique à l'Etat et à ses services administratifs. Peu importe qu'une autorité applique dans son domaine d'activité des dispositions légales de rang fédéral ou cantonal (RJJ 1995, p. 115). Le critère déterminant pour décider du droit applicable au traitement des données à caractère personnel est purement formel : il réside dans le rattachement de l'organe ou de la personne qui a la maîtrise des données à l'ordre étatique dont émanent les règles de protection des données. Il n'est pas contestable en l'espèce que l'organe requis de fournir des

renseignements est un service administratif de la République et Canton du Jura. En conséquence, la Commission cantonale de la protection des données est compétente pour trancher le point de savoir si ledit service peut accorder à la police jurassienne un accès en ligne à sa base de données.

2. La loi cantonale sur la protection des données a pour but de protéger les droits fondamentaux, en particulier la personnalité, de toutes les personnes concernées par le traitement des données à caractère personnel (art. 1er LPD). Des données à caractère personnel peuvent, sous réserve du secret de fonction, être communiquées à des autorités ou à d'autres organes publics, notamment, lorsque le responsable du fichier y est tenu ou autorisé par la loi ou lorsque le requérant établit qu'il en a absolument besoin pour l'exécution de ses tâches légales (art. 13 litt. a et b LPD). En outre, la communication de données à caractère personnel doit respecter les principes généraux qui régissent le traitement des données, en particulier le principe de la proportionnalité (art. 6 LPD), selon lequel "seules peuvent être traitées les données à caractère personnel nécessaires et propres à atteindre le but visé".

Le principe de la proportionnalité tient une place essentielle lorsque la norme qui sert de base à la communication des données est générale ou lorsque celle qui définit les tâches de l'Etat ou d'un de ses organes est à ce point large qu'elle peut être exécutée de différentes manières. En droit jurassien, il résulte de l'article 13 de la Constitution cantonale que les droits fondamentaux ne peuvent être limités que par une loi au sens formel ; le degré de précision de la norme légale dépend de la gravité de l'atteinte. En cas d'atteinte grave, l'exigence de précision est élevée; en cas d'atteinte légère, la loi peut se contenter d'une prescription générale (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, notes 3 et ss ad art. 13, en particulier note 7). Dans le droit de la protection des données, la communication ne peut intervenir, en l'absence de dispositions légales expresses, que si le destinataire des informations n'est pas en mesure d'accomplir une tâche légale, clairement définie, sans la connaissance des données pertinentes. Il incombe, en conséquence, à l'autorité

d'établir que le besoin d'obtenir des informations pour exécuter ses tâches légales répond à une nécessité absolue (WALTER, in : MAURER/VOGT, Kommentar zum Datenschutzgesetz, Bâle 1995, note 20 ad art. 19; le même, Le droit public matériel, in : La nouvelle loi fédérale sur la protection des données, CEDIDAC 1994, p. 73).

3. a) Selon l'article 30 de la loi sur la police cantonale (LPo), les membres de celle-ci ont le droit d'exiger que toute personne qu'ils interpellent dans l'intérêt public prouve son identité (al. 1). Lorsque la personne interpellée n'est pas en mesure de prouver son identité ou qu'un contrôle se révèle nécessaire, elle peut être conduite dans un poste ou un bureau de police pour y être identifiée (al. 2). L'article 30 LPo est une prescription générale. Il confère à la police un pouvoir d'identification, mais ne mentionne pas les moyens que les agents sont en droit d'utiliser pour procéder au contrôle d'identité. La loi se borne à indiquer que la police peut conduire la personne interpellée dans un poste ou un bureau si un contrôle supplémentaire s'avère nécessaire.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, la liberté personnelle, en tant que liberté centrale et principe directeur de l'ordre constitutionnel, ne garantit pas seulement la liberté de mouvement et l'intégrité corporelle, mais encore toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine. Elle protège le citoyen dans son libre arbitre, c'est-à-dire dans sa faculté propre d'apprécier une situation de fait déterminée et d'agir selon cette appréciation. Elle garantit, de manière générale, le respect de la personnalité et comprend, en particulier, le droit à la protection de la sphère privée. Toutefois, elle ne remplit pas la fonction d'une liberté générale d'action qui pourrait être opposée à tout acte étatique ayant une incidence sur le cours qu'une personne donne à sa vie. C'est pourquoi le champ d'application de la liberté personnelle doit être délimité en fonction du type et de l'intensité des atteintes dans les différents domaines concernés (ATF 124 I 85, cons. 2 a et 336, cons. 4 a; MORITZ, op. cit., note 9 ad art. 7 et jurisprudence citée).

Le nom et son utilisation font partie de la sphère privée (ATF 124 I 85, cons. 2 b). Selon le Tribunal fédéral, l'obligation de décliner son identité à un fonctionnaire de police, quand bien même elle ne constitue pas en soi une atteinte très sensible à la liberté personnelle, n'en est pas moins une intervention directe dans la sphère intime des individus. Outre l'exigence d'une base légale spéciale (ibidem), le contrôle d'identité est soumis aux principes constitutionnels de l'intérêt public et de la proportionnalité. La liberté des citoyens de circuler à leur gré sans autorisation préalable et sans entraves autres que celles nécessitées impérativement par l'ordre public et la sécurité de tous est, selon l'avis de notre Haute Cour exprimé dans l'arrêt DUVANEL, l'élément qui caractérise le mieux l'Etat de droit par rapport à l'Etat policier (ATF 109 I a 146, cons. 4 b, p. 150 et les références citées).

Dans le même considérant, le Tribunal fédéral expose que les organes de police ne sont pas habilités à interpellier sans raison aucune et dans quelque circonstance que ce soit n'importe quel quidam déambulant sur la voie publique ou séjournant dans un établissement public. C'est la nécessité de réprimer des actes délictueux et d'en prévenir la commission qui justifie que la police puisse procéder à de simples contrôles d'identité sans être paralysée par des règles excessivement formalistes. L'interpellation de police et le contrôle d'identité doivent répondre à des raisons objectives minimales, telles l'existence d'une situation troublée, la présence de l'intéressé à proximité du lieu d'une infraction, sa ressemblance avec une personne recherchée, etc. (arrêt précité, p. 150 et 151). Un contrôle d'identité est également pleinement justifié envers les personnes suspectées d'avoir commis un crime ou un délit (cf. PIQUEREZ, Les mesures provisoires en procédure civile, administrative et pénale; la procédure pénale, in : RDS 1997 II, p. 1 et ss / 76). Dans de telles circonstances, on peut considérer que l'intérêt public, auquel se réfère expressément l'article 30 al. 1 LPo, justifie qu'une personne soit interpellée et obligée de prouver son identité. Du point de vue du principe de la proportionnalité, il ressort de l'arrêt DUVANEL que les mesures de contrôle ne doivent en aucun cas aller au-delà de ce qui est indispensable à la vérification de l'identité; des indications ver-

bales, dont il aisé de confirmer sur place la véracité, suffisent lorsqu'on a omis de se munir d'un document de légitimation (p. 151).

b) Dans l'arrêt DUVANEL précité, le Tribunal fédéral s'est également penché sur une disposition de la loi genevoise sur la police dont la teneur est identique à l'article 30 al. 2 de la loi jurassienne. Il suit des considérations du Tribunal fédéral que la question du transfert d'une personne dans les locaux de la police afin d'identification doit être examinée dans le même cadre que celui concernant l'interpellation et le contrôle de l'identité d'une personne. Toutefois, par rapport à la simple vérification d'identité, il importe que, en conformité au principe de la proportionnalité, la personne interpellée ne puisse être conduite dans un poste ou un bureau de police que si deux conditions cumulatives sont réunies : d'une part l'interpellé n'est pas en mesure de justifier de son identité; d'autre part, un contrôle supplémentaire se révèle nécessaire. Lorsque le contrôle d'identité sur place n'est pas réalisable, un transfert au poste de police répond à l'intérêt public et n'est pas disproportionné (arrêt précité, p. 152 et 153).

Pour contrôler l'identité de la personne interpellée, la police jurassienne dispose de divers moyens techniques qui, à l'heure actuelle, sont ceux qu'elle mentionne dans sa prise de position (cf. cons. D ci-dessus). Ces moyens sont simples et appropriés au besoin d'une vérification supplémentaire. En outre, ils permettent à la police de ne pas retenir la personne interpellée plus longtemps que ce qui est absolument nécessaire à son identification (arrêt DUVANEL précité, p. 153).

La légalité de ces moyens d'identification résulte de la prescription générale de l'article 30 LPo qui constitue une norme suffisante, car les vérifications de la police ne portent pas gravement atteinte à la liberté des personnes interpellées. De plus, ainsi qu'on l'a vu, la pratique actuelle de la police respecte le principe de la proportionnalité, puisque les moyens en cause sont propres à atteindre le but visé, à savoir l'identification, et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but.

4. Il n'en va pas de même du moyen supplémentaire que requiert la Police cantonale, à savoir un accès en ligne à la base des données du Bureau des passeports. Un tel moyen ne repose pas sur une base juridique suffisante : il n'est pas autorisé expressément par la loi et n'en découle pas d'évidence; en outre, sa nécessité absolue ne s'impose pas pour l'exécution des tâches légales de la police.

a) Dans l'arrêt DUVANEL, le Tribunal fédéral a également examiné si la police pouvait faire usage de prises de photographie ou d'empreintes, c'est-à-dire soumettre à des vérifications techniques autres que les procédés ordinaires de vérification certaines personnes visées par la loi genevoise sur la police, à savoir, d'une part, les personnes prévenues ou suspectes d'avoir commis un crime ou un délit, ainsi que, d'autre part, celles dont l'identité est douteuse et qui sont soupçonnées de donner des indications inexactes.

Le Tribunal fédéral rappelle sa jurisprudence antérieure selon laquelle la prise de photographie et d'empreintes digitales touche incontestablement à la sphère intime de l'individu et constitue, par tant, une atteinte à la liberté personnelle. Ces mesures ne peuvent donc être ordonnées qu'en raison d'un intérêt public prépondérant et à la condition qu'aucune mesure moins incisive ne suffise à la sauvegarde de celui-ci. S'agissant de l'exigence de la base légale, il ressort de la jurisprudence qu'il faut faire une distinction en fonction des personnes visées par les mesures d'identification en question : une prescription générale permettant à la police de prendre des mesures sur la personne peut constituer une base légale suffisante à la prise de photographie et d'empreintes digitales à la condition qu'elle s'applique à des prévenus ou à des suspects de crime ou de délit. Il en va différemment lorsqu'il s'agit seulement de personnes dont l'identité est douteuse et qu'une simple vérification s'impose; une base légale expresse est en ce cas nécessaire (cf. arrêt DUVANEL, p. 155 et 156 et ATF 107 I à 138 = JT 1982 IV 147, cons. 5 a). Notons qu'en droit jurassien, une base légale expresse permet à la police judiciaire, dans le cadre de l'enquête préliminaire, de prendre des empreintes digitales et des photographies (art. 79 al. 2 du Cpp). En outre, aux termes de l'article 125 al. 1 Cpp, le juge d'instruction peut

ordonner des mesures identiques à l'encontre du prévenu pour établir son identité.

Il ne fait dès lors aucun doute que les mesures d'identification qui vont au-delà des procédés ordinaires doivent être fondées sur une base légale expresse, à tout le moins lorsqu'elles ne visent pas des personnes suspectes ou prévenues d'infraction.

b) L'accès direct de la police à la base des données du Bureau des passeports ne saurait être considéré comme une mesure ordinaire de vérification de l'identité des personnes. Le procédé en question constitue une immixtion dans la sphère privée plus grave qu'une prise d'empreintes digitales ou de photographie, et cela d'un double point de vue.

D'une part, selon les renseignements communiqués à l'autorité de céans par la Chancellerie d'Etat, l'accès informatique en ligne à la base des données du Bureau cantonal des passeports permettrait à la police d'avoir connaissance, non seulement du nom et du prénom de la personne concernée, mais encore de sa date de naissance, de son adresse exacte lors de la dernière requête, de son lieu d'origine, de sa taille, de la couleur de ses yeux et de ses cheveux, de sa photographie et de sa signature. En outre, la base de données permet également de retrouver les indications relatives aux anciens passeports, ainsi que le motif de changement de passeport (vol, perte, changement de nom, etc.). Elle contient enfin des indications relatives aux inscriptions d'enfants. Considérées séparément, ces données n'ont pas un caractère sensible au sens de l'article 2 al. 2 LPD. Toutefois, mises en commun, ces informations pourraient, théoriquement, faciliter la détermination d'un mode de comportement (art. 2 al. 2 litt. h. LPD) ou d'un profil de personnalité. En conséquence, l'accès à un tel ensemble de données ne peut plus être considéré comme une atteinte légère aux droits de la personne. Il en résulte que l'exigence de légalité doit être la même qu'en regard de la prise de photographie et d'empreintes digitales, à tout le moins lorsque les personnes interpellées ne sont ni prévenues (dans le cadre d'une procédure pénale), ni suspectes (dans le cadre d'une enquête préli-

minaire de la police judiciaire), de sorte que la base légale contenue à l'article 30 al. 2 LPo paraît insuffisante.

D'autre part, le procédé demandé par la Police cantonale comporte le risque d'une atteinte généralisée dont pourraient être l'objet tous les individus composant la population à leur insu. L'atteinte aux droits des personnes serait importante, non pas seulement en raison de la nature des données traitées, mais à cause de l'utilisation massive que la police pourrait faire du fichier du Bureau des passeports, sans que cette utilisation fasse l'objet d'un contrôle de licéité de cas en cas. L'accès en ligne au fichier du Bureau cantonal des passeports constitue une procédure d'appel, soit un moyen automatisé permettant au destinataire de disposer des données sans intervention de l'organe communiquant. Un tel procédé permet au destinataire de ne pas justifier sa requête d'informations et empêche le détenteur d'examiner la licéité de la communication dans chaque cas d'espèce. C'est pourquoi la procédure d'appel doit être fondée sur une base légale expresse (cf. art. 19 al. 3 de la loi fédérale sur la protection des données et WALTER, *Le droit public matériel*, in : *La nouvelle loi fédérale sur la protection des données*, CEDIDAC 1994, p. 77). En l'espèce, aucune disposition légale ne prévoit expressément la possibilité pour la Police cantonale d'accéder au fichier du Bureau cantonal des passeports. En outre, le principe de la proportionnalité conduit à nier l'existence d'un besoin absolu que pourrait faire valoir la Police cantonale à la communication des données au moyen d'une procédure d'appel. En effet, l'intérêt public à l'exécution des tâches légales ne rend pas indispensable l'accès en ligne que demande la police. Cette dernière ne prétend d'ailleurs pas être empêchée d'accomplir sa tâche légale au motif qu'elle ne dispose pas à l'heure actuelle d'un tel moyen; en d'autres termes, elle ne prétend pas que ce moyen répond à une nécessité absolue (WALTER, in : MAURER/VOGT, note 20 ad art. 19). Elle allègue tout au plus que les moyens dont elle dispose présentement (cf. cons. D ci-dessus) occasionnent des pertes de temps et des inconvénients, puisqu'elle ne peut interroger le Bureau des passeports la nuit, le week-end et les jours fériés. Ces circonstances, même avérées, ne permettent pas de faire application en l'espèce de l'article 13 litt. b LPD. Partant, en

regard du principe de la proportionnalité, le moyen sollicité par la police n'est pas indispensable. De surcroît, son utilité est très relative, puisqu'en pratique les données traitées par le Bureau des passeports concernent les personnes domiciliées dans le canton du Jura, à l'exclusion des ressortissants d'autres cantons et des étrangers.

(...)

COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Décision de la Commission cantonale de la protection des données du 18 décembre 1998 en la cause Service des contributions c/ Police cantonale.

Accès en ligne directe de la police judiciaire aux fichiers du Service des contributions. Communication de données à caractère personnel au moyen d'une procédure d'appel. Communication dans un cas particulier. Intérêt public à la levée du secret fiscal.

Art. 13 et 23 LPD ; art. 131 LI ; art. 62 Cpa.

1. *La Commission cantonale de la protection des données est compétente pour examiner la licéité des opérations de police judiciaire qui ne se situent pas dans le cadre d'une procédure pénale pendante (cons. 1b).*
2. *Aucune prescription légale n'autorise expressément le Service des contributions à lever le secret fiscal à la demande des autorités de poursuite pénale (cons. 3a et b).*