

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

DECISION DU 17 FEVRIER 2011

dans la procédure relative à la tenue d'un fichier informatisé
des automobilistes avertis par la Police cantonale

CONSIDERANT

En fait :

A. Au début du mois de novembre 2010, divers médias ont fait état de l'existence d'un fichier, constitué par la Police cantonale jurassienne, recensant les conducteurs de véhicules à qui un simple avertissement verbal aurait été signifié en raison de la commission d'une infraction devant normalement conduire au prononcé d'une amende d'ordre. Ce fichier serait utilisé d'une part par les agents de police au cours d'opérations de contrôle de la circulation routière afin de vérifier si un conducteur en infraction a déjà fait l'objet d'un avertissement. Il servirait, d'autre part, à la hiérarchie afin de contrôler si les objectifs assignés aux agents de la police relatifs au montant global annuel des amendes que chacun est invité à décerner est atteint. L'avertissement équivaudrait au montant de l'amende qui aurait dû être prononcée. La presse relate également que les agents de la police ont été instruits par l'état-major sur la base d'un catalogue des amendes d'ordre qui aurait été dressé depuis 2006 en fonction des infractions au code de la route qui entraînent une amende obligatoire (couleur rouge), de celles qui peuvent conduire à une amende d'ordre selon les circonstances (couleur bleue) et, enfin, de celles qui peuvent être sanctionnées par un avertissement (couleur verte).

Des milliers d'automobilistes, en particulier des Jurassiens, auraient été ainsi enregistrés dans une base de données de la Police cantonale suite aux avertissements dont ils ont été l'objet.

B. Par ordonnance du 9 novembre 2010, la Commission cantonale de la protection des données (ci-après : CPD) a décidé d'ouvrir une enquête destinée à établir l'existence

d'une base de données recensant les conducteurs de véhicules à qui un avertissement verbal aurait été signifié et, le cas échéant, à contrôler si cette base de données est conforme aux règles de la législation sur la protection des données à caractère personnel.

A cette fin, il a été procédé à divers actes d'instruction : l'audition de 4 membres actuels ou anciens de l'état-major, dont le commandant e.r., et de 5 agents de la Police cantonale ; la production, par la Police cantonale, de la liste des infractions LCR pour lesquelles une amende d'ordre doit être décernée, classée selon les catégories de conséquences qu'elles entraînent en vertu des instructions données par l'état-major ; la production de divers procès-verbaux des séances de l'état-major et de celles des chefs de groupe de la Police cantonale, ainsi que de diverses pièces ; la détermination écrite du commandant e.r. sur divers points ; l'inspection de la base de données de la Police cantonale et une démonstration du fonctionnement du journal de police; la production, par le juge d'instruction, des pièces de la procédure pénale dirigée contre le commandant de la Police, dans la mesure où ces pièces concernent les faits que l'enquête de la CPD doit établir.

C. L'enquête de la CPD a permis d'établir les faits suivants.

C.1 Le 22 novembre 2005, l'état-major a pris connaissance d'une liste des amendes d'ordre dressée par degré d'importance et a décidé que cette liste pourrait être plastifiée et affichée dans chaque bureau (PV du 22 novembre 2005). Il avait déjà été question de cette liste lors de la séance de l'état-major du 8 novembre 2005 à l'occasion de laquelle le commandant l'avait remise sous forme de projet, en déclarant que trop de cas bagatelles devraient être liquidés par des avertissements (PV du 8 novembre 2005).

Cette liste - qui est en réalité une liste d'infractions LCR figurant en annexe de l'ordonnance sur les amendes d'ordre (OAO/RS 741.031) - contient trois catégories d'amendes : celles qui sont payables en tous les cas (catégorie 1, couleur rouge); celles qui le sont selon les circonstances (catégorie 2, couleur bleue); celles qui doivent être remplacées par un avertissement (catégorie 3, couleur verte). On constate que la catégorie 3 concerne, pour la plupart, les infractions aux règles de circulation applicables aux véhicules en stationnement (ch. 200ss de la liste des amendes dressée dans l'annexe de l'OAO); cette catégorie s'applique aussi, mais dans une mesure très restreinte, aux véhicules en mouvement (ch. 300ss de l'annexe), aux prescriptions sur la construction et l'équipement et à celles relatives aux détenteurs de véhicules (ch. 400ss, respectivement 500ss de l'annexe), ainsi qu'aux règles de circulation concernant les cyclistes et les cyclomotoristes (ch. 600ss de l'annexe). En outre, il ressort de la liste des amendes que la plupart de celles prévues aux chiffres 200ss de l'annexe (applicables aux véhicules en stationnement) doivent faire l'objet d'un avertissement, puis du prononcé d'une amende selon les circonstances (catégorie

2), exceptionnellement du prononcé d'une amende en tous les cas (catégorie 1). Au total, c'est un peu plus d'une centaine d'infractions qui doivent faire l'objet d'un avertissement.

En préambule de la liste des amendes du 22 novembre 2005, il est écrit ce qui suit : "*Il faut être conscient que les amendes d'ordre sont du domaine fédéral, et que chaque fois que le non-respect d'une disposition est réalisé, ce non-respect devrait être sanctionné selon la présente liste. Néanmoins, en sanctionnant purement et simplement, nous ne satisfaisons pas aux trois principes de base fondamentaux de l'action de la police. Nous conseillons de ce fait de faire application de la présente liste de la manière suivante, de manière à remplir les trois conditions que sont la prévention, l'éducation et la répression:*" (suivent les conditions d'application selon les trois catégories précitées).

Il faut encore relever que ni le document contenant la liste des amendes ni les procès-verbaux des séances de l'état-major des 8 et 22 novembre 2005 ne prévoient l'inscription des automobilistes à qui un avertissement a été décerné.

Le procès-verbal de la séance du 22 novembre 2005 a été remis en copie au ministre chargé de la police.

C.2 Il ressort des déclarations des membres de l'état-major et des agents de la police qui ont été auditionnés que :

- La liste des amendes a été établie par le commandant de la police et le chef du groupe technique. Selon la version de l'état-major, elle a pour but de déterminer quelles amendes peuvent être considérées comme peu graves et pour lesquelles l'agent a l'opportunité de donner un avertissement plutôt qu'une amende; il s'agissait à l'époque d'avoir une pratique unifiée sur tout le canton. Il a cependant été précisé que cette liste avait également été établie suite à la polémique relative aux quotas qui étaient imposés aux agents, un avertissement équivalant à un montant d'amende d'ordre de Fr 100.-.
- S'agissant de l'inscription des avertissements dans le journal de police, cette pratique - qui est reconnue par toutes les personnes auditionnées - aurait commencé, selon les représentants de l'état-major, quelques mois après l'établissement de la liste des amendes; pour d'autres personnes auditionnées, s'appuyant sur une note d'août 2004 du commandant de la police, elle aurait commencé avant. Par la suite, l'état-major a précisé, à l'occasion de la démonstration du système InfoPol (cf. ci-dessous), que les inscriptions ont commencé en 2004 et qu'environ 2'700 avertissements ont été recensés depuis cette date.
- La base de données sur laquelle les inscriptions sont faites est le journal de police ou journal de poste (main courante informatisée). Depuis la fin de l'année 2008, époque où a été mis en fonction le système InfoPol repris du canton de

Neuchâtel, c'est le module journal de poste (JP) intégré dans InfoPol qui contient les inscriptions relatives aux avertissements. 716 avertissements sont mentionnés depuis 2009 jusqu'en 2010 (444 pour 2009 et 272 pour 2010). La très grande majorité des avertissements recensés concernent des infractions à la LCR. Quelques autres peuvent avoir été décernés sur la base d'autres législations, par exemple en application de la loi sur les auberges ou pour tapage nocturne.

- Selon la version de l'état-major, l'inscription des avertissements a pour but de contrôler l'activité des agents, ainsi que le nombre d'infractions constatées, certaines étant sanctionnées, d'autres faisant simplement l'objet d'un avertissement. Compte tenu de la disparité qui avait été constatée en 2001 entre l'activité des gendarmes en Ajoie qui infligeaient chacun pour environ Fr 8'000.- d'amendes d'ordre par année alors que dans le district de Delémont certains n'encaissaient aucun montant, un objectif de Fr 4'000.- par année a été décidé pour chaque agent, soit l'équivalent d'une amende par semaine et d'une dénonciation. Cette décision ayant été contestée au niveau parlementaire, la pratique de l'avertissement a été introduite et il a été décidé que l'avertissement compterait à raison de Fr 100.- dans la réalisation de l'objectif. L'inscription des avertissements permet d'opérer un contrôle de l'activité des agents, en particulier de vérifier qu'ils travaillent toute l'année et ne se contentent pas d'infliger des amendes d'ordre en quelques jours. L'inscription des avertissements permet ainsi aux chefs de la gendarmerie de quantifier le travail des agents et d'avoir un meilleur suivi des groupes. En outre, s'il a été recommandé aux agents d'indiquer le nom de la personne ayant reçu un avertissement, et non seulement d'inscrire la mention "avertissement" dans la main courante, respectivement le journal de poste, c'était pour vérifier que l'avertissement avait été véritablement donné. Toujours selon la version de l'état-major, l'inscription des avertissements n'a pas pour but de ficher les automobilistes et de permettre ainsi de contrôler auprès du Central si un automobiliste a déjà fait l'objet d'un avertissement afin de décider si une amende doit être décernée, même s'il n'a jamais été interdit à un agent de procéder ainsi.
- Pour certains agents auditionnés qui, eux aussi, considèrent que le but des inscriptions des avertissements est de quantifier l'activité des agents et de vérifier si les objectifs sont atteints, l'enregistrement des avertissements dans le journal de police doit surtout permettre à cette information d'être réutilisée, ce qui est le cas dans la pratique puisqu'il arrive régulièrement que les agents appellent le Central pour savoir si une personne a déjà été contrôlée, même si cette vérification n'est pas systématique. Des instructions ont été données en ce sens aux agents. Si un automobiliste a déjà été l'objet d'un avertissement, une amende doit lui être infligée en cas de nouvelle contravention. L'inscription des avertissements permet ainsi de vérifier les antécédents des automobilistes. De plus, alors que ce point est nié par l'état-major, les inscriptions, qui, selon certains agents, sont une dérive de la pratique des quotas, poursuivent un objectif financier, puisqu'après un avertissement, une nouvelle contravention

- devait être sanctionnée par une amende. Les statistiques établies pour chaque agent permettent de vérifier que les objectifs étaient atteints; le commandant contrôlait systématiquement l'activité des agents dans le but que la police rapporte de l'argent dans les caisses de l'Etat. Il s'agissait de "faire du chiffre".
- Selon l'état-major, aucun fichier spécifique concernant les automobilistes avertis n'a été constitué à partir du journal de police et il serait difficile de constituer un fichier pour chaque automobiliste averti.
 - Le journal de poste d'InfoPol permet de rechercher tous les événements en lien avec une personne déterminée ainsi que tous les rapports dans lesquels le nom de cette personne figure, de sorte que toutes les informations relatives à cette personne apparaissent. En revanche, le système ne sort pas automatiquement une liste de tous les avertissements LCR dont un automobiliste a été l'objet. Pour cela, un travail manuel doit être effectué.
 - Ce point est contesté par certains agents auditionnés, pour qui il est possible de constituer une liste de tous les avertissements décernés à un automobiliste particulier. InfoPol rend cette opération possible sur un plan technique, ce que l'ancien journal de poste ne permettait pas. Il est ainsi possible de faire une recherche ciblée uniquement sur les avertissements décernés à une personne déterminée.
 - Par rapport au système InfoPol repris du canton de Neuchâtel, l'état-major a ajouté, dans le journal de poste de la police jurassienne, la rubrique "avertissement" qui ne figurait pas dans le journal neuchâtelois. Dans le canton de Neuchâtel, les agents infligent une amende en cas de contravention ou prononcent une forme d'avertissement implicite ou explicite ; l'avertissement n'est cependant pas inscrit dans le journal de poste. Cette manière de procéder aurait du reste également cours dans les autres cantons, la pratique jurassienne étant l'exception.

C.3 Une démonstration du système InfoPol a été effectuée dans les locaux de la police cantonale devant l'autorité de céans le 26 novembre 2010.

C.3.1 Il faut relever, à titre préalable, que l'application InfoPol, qui contient le journal de police, a été mise en fonction en novembre 2008, sans la base légale que la CPD avait exigée en décembre 2007 pour pouvoir valider le système (cf. consid. 3.2 ci-après).

A l'occasion de la démonstration du 26 novembre 2010, la direction de la police a réitéré qu'aucune instruction ou directive d'indiquer précisément le nom des contrevenants avertis dans le journal de police pour leur permettre de verbaliser ces derniers en cas de récidive n'avait été adressée aux agents. Il a encore été précisé lors de cette démonstration que tous les agents atteignent les objectifs fixés en infligeant des amendes, soit Fr 4'000.- par année, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de vérifier si ces objectifs sont atteints au moyen des avertissements.

- C.3.2 Le système InfoPol contient plusieurs modules, dont le module "communications" qui permet de diffuser des informations, par exemple aux autorités judiciaires ou à l'ensemble du corps de police, ainsi que le module "journal de poste" (module JP). Il a été constaté qu'avec cette application, la police peut effectuer une recherche à partir du nom d'une personne; toutes les informations contenues dans le système sur la personne en question apparaissent.
- C.3.3 Diverses opérations peuvent être faites sur le module JP (saisie / modification, consultation du journal dans lequel sont répertoriées jour après jour les activités du service, interrogation). Il est bien entendu possible de créer un nouveau fiche, c'est-à-dire une fiche du journal de police, puis de le consulter. La rubrique "événement" du masque de saisie contient plusieurs champs. Ainsi, sous le champ "motif", la fonction "avertissement" peut être sélectionnée; le champ "adresse" permet de déterminer le lieu du contrôle de la circulation routière, par exemple un lieu-dit ou le nom d'une rue ; dans le champ "localité" apparaît la localité où le contrôle s'est produit; enfin, dans le champ "événement", les agents mentionnent le numéro de plaque du véhicule intercepté et / ou le nom et le prénom, ainsi que la date de naissance de l'automobiliste. Selon la direction de la police, un fiche pour avertissement n'est créé que si un automobiliste a été effectivement averti. Ainsi, l'agent qui a constaté l'infraction doit en avoir fait part au contrevenant.
- C.3.4 Il a pu être constaté que depuis que le système InfoPol est opérationnel, 716 motifs "avertissement" ont été répertoriés. Il a toutefois été précisé qu'un seul fiche peut recenser deux avertissements ou que des avertissements peuvent avoir été donnés lors d'un contrôle de la circulation qui constitue un motif en tant que tel, différent du motif "avertissement".
- C.3.5 Selon les explications données par la direction de la police lors de la démonstration, la plupart des recherches effectuées sont des recherches multi-modules qui portent sur tous les modules InfoPol et pas seulement sur le module JP. Il est ainsi possible de retrouver toutes les informations contenues dans le système à propos d'une personne donnée, et pas seulement celles contenues dans le journal de poste. Cependant, une recherche dans le seul module JP est possible. Dans ce cas, sous le motif "avertissement", tous les avertissements prononcés à l'égard d'une personne donnée apparaissent. La fiabilité de cette recherche dépend de la qualité des données introduites. Comme les agents ne travaillent pas tous de la même manière, que des fautes d'orthographe du nom ne sont pas exclues, le système étant en outre sensible à la casse, et que parfois c'est le numéro d'immatriculation du véhicule qui est inscrit plutôt que le nom de l'automobiliste interpellé, il n'est pas certain que le résultat de la recherche aboutisse à une liste complète des avertissements infligés à un individu.
- C.3.6 Une recherche globale dans la base de données de 2004 à 2008, c'est-à-dire avant l'installation du système InfoPol, n'est pas possible pour déterminer le nombre

d'avertissemens inscrits au sujet d'une personne donnée; pour ce faire, il est nécessaire d'interroger chaque année l'une après l'autre.

C.3.7 Au jour de la démonstration, soit le 26 novembre 2010, 2'700 avertissements environ avaient été décernés depuis 2004.

C.4

C.4.1 Le 30 août 2004, le commandant de la Police cantonale a adressé une "*Note à Mesdames et Messieurs les collaboratrices et collaborateurs de POC*¹". Cette note, qui traite des principes d'intervention, s'adresse en particulier à la gendarmerie territoriale et aux membres du groupe opérations – circulation, c'est-à-dire aux patrouilles (p. 3 et 4 de la note).

A page 4, point 5, de cette note, le commandant écrit ceci : *"Dans le cadre des patrouilles ordinaires, je veux que les infractions qui peuvent mettre en péril la sécurité en général fassent l'objet d'une remarque, cas échéant d'une sanction (AO / DR-dénunciation²) à l'égard de leur auteur. S'il n'est pas question de sanctionner tous azimuts, je ne peux tolérer que des agents passent à côté d'une infraction sans s'arrêter ou faire la remarque à l'auteur. A titre d'exemple, je n'accepte pas qu'une patrouille passe à côté d'un véhicule dont le conducteur est en infraction sans au minimum lui faire la remarque et rétablir une situation conforme à la loi (véhicule arrêté devant ou sur un passage piétons). Il n'est pas nécessaire de sanctionner à tout prix, mais je veux que les remarques ainsi formulées figurent dans le journal GT³. Ce mode de faire permettra aux autres collègues de savoir que telle ou telle personne a déjà été avertie et, en cas de récidive, de ne plus tolérer et donc de sanctionner"*.

C.4.2 Il ressort de divers procès-verbaux des séances de l'état-major et des chefs de groupe de la police cantonale que la directive du commandant de 2004 concernant l'obligation d'inscrire les avertissements dans le journal de poste a été réitérée plusieurs fois et, à certaines occasions, en indiquant les motifs de cette inscription. Tel est le cas, par exemple :

- Lors de la séance de l'état-major du 2 septembre 2005, le procès-verbal indique que: *"Le Cdt veut que les objectifs de présence, de prévention, etc. soient revus, fixés et tenus. Comportement dans les giratoires, téléphones portables au volant, patrouilles pédestres en ville et patrouilles stationnaires sur les places des villages sont des éléments qui doivent faire partie du quotidien. Ces activités doivent figurer dans le journal GT/OPCI⁴, pour permettre le renseignement aux Autorités politiques notamment. Avec l'introduction du nouveau journal POC par*

¹ POC = Police cantonale

² AO = Amende d'ordre ; DR = délai de réflexion

³ GT = gendarmerie territoriale

⁴ OPCI = opérations circulation

l'IPJU⁵, la carte des points sensibles, les infractions à dénoncer, celles qui méritent avertissements ou recommandations seront détaillées selon le modèle élaboré par les Chefs GAC⁶/GCI⁷ ;

- Le procès-verbal de la séance des chefs de groupe du 2 novembre 2005 indique qu'en matière de délivrance d'AO – DR, le commandant souhaite trouver autant d'avertissements que d'AO et DR délivrés ;
- Sur le procès-verbal de la séance des chefs de groupe du 14 décembre 2005, il est mentionné que lorsqu'un agent inscrit un avertissement dans le journal, il est important de noter l'identité de l'individu et la raison de l'avertissement avec des précisions. Il est rappelé qu'un avertissement équivaut à Fr 100.- d'amende ;
- Le procès-verbal de la séance des chefs de groupe du 25 janvier 2006 fait état de la demande du capitaine de la gendarmerie territoriale (CGT) d'ajouter la mention "avertissement" dans la liste des événements du journal POC ;
- Selon le PV 04-2009 de la gendarmerie territoriale (GT), lorsqu'un agent donne un avertissement, il doit mentionner le nom de la personne dans le JP ;
- Le procès-verbal de la séance de l'état-major du 30 juin 2009 mentionne que : "Le fait de les [avertissements] inscrire au journal ne constitue pas un moyen de contrôle en tant que tel, mais doit permettre d'éviter que certains clients ne se fassent avertir perpétuellement alors qu'ils mériteraient une sanction. Le journal doit renseigner les agents" ;
- Selon le procès-verbal de la séance du 8 février 2010 de la gendarmerie territoriale, il est prévu que des contrôles seront menés au sujet des systèmes de retenue pour enfant et que chaque constat-avertissement devra faire l'objet d'une mention au journal de poste.

C.4.3 Invité à se prononcer sur la note du commandant du 30 août 2004, le commandant e.r. a indiqué, dans sa prise de position du 3 décembre 2010, que cette note n'a pas été appliquée à la lettre. Le commandant e.r. ajoute: "*Il [le commandant] recommandait effectivement de procéder aux inscriptions, ce qui a toujours été fait et qui se faisait encore il y a peu. Toutefois, nous n'avons jamais, à ma connaissance, procédé à des contrôles afin de sanctionner un contrevenant qui avait été auparavant averti*". Le commandant e.r. précise que les grands principes établis par le commandant dans sa communication du 30 août 2004 n'étaient en rien figés et qu'ils ne doivent pas être considérés comme des directives au sens strict du terme.

En droit :

1. Selon l'article 51 LPD, la commission est saisie sur demande des personnes concernées ou du responsable du fichier (al. 1). Elle agit également d'office (al. 2). Le pouvoir d'office de la CPD est en outre prévu à l'article 50 al. 2 litt. a LPD. Il doit lui

⁵ IPJU = Informatique police jurassienne

⁶ GAC = groupe accident

⁷ GCI = groupe circulation

permettre d'accomplir sa mission consistant à surveiller que les dispositions légales et réglementaires concernant le traitement des données à caractère personnel sont observées (décision de la CPD du 18.12.1998, publiée in RJJ 1999, p. 117 consid. 1a; cf. aussi RJJ 2008, p. 93 consid. 1).

La loi cantonale sur la protection des données énonce les principes régissant le traitement des données à caractère personnel. Celles-ci comprennent les données personnelles et les données sensibles (cf. art. 2 LPD).

2.

2.1

Selon l'article 5 al. 1 LPD, des données personnelles peuvent être traitées si une base légale matérielle le prévoit ou si le traitement sert à l'accomplissement d'une tâche légale. Les données sensibles - parmi lesquelles figurent toutes les informations relatives à des poursuites ou à des jugements pénaux (art. 2 al. 2 litt. f LPD) - ne peuvent être traitées que si une base légale formelle le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige absolument (litt. a) ou si la personne concernée a donné expressément son accord (litt. b).

2.2

Il convient de noter que les conditions qui permettent à une autorité de traiter des données sensibles en vertu de l'article 5 al. 2 LPD sont les mêmes que celles auxquelles la communication de données à caractère personnel à une autre autorité ou à d'autres organes publics est subordonnée en application de l'article 13 LPD, à savoir l'exigence d'une base légale formelle (litt. a : le responsable du fichier y est tenu ou autorisé par la loi) ou celle d'un besoin absolu du requérant pour l'exécution de ses tâches légales (litt. b) ou encore celle du consentement exprès de la personne concernée (litt. c), le secret de fonction étant réservé.

L'article 13 litt. b LPD, selon lequel des données à caractère personnel peuvent être communiquées à des autorités ou à d'autres organes publics lorsque le requérant établit qu'il en a absolument besoin pour l'exécution de ses tâches légales, vise une hypothèse qui supplée à l'absence d'une base légale formelle. Selon la jurisprudence constante de l'autorité de céans, la communication ne peut intervenir, sur la base de l'article 13 litt. b LPD, que si le destinataire des informations n'est pas en mesure d'accomplir une tâche légale, clairement définie, sans la connaissance des données pertinentes. La communication doit répondre, pour lui, à une nécessité absolue (décision de la CPD du 12.09.2008, publiée in RJJ 2008, p. 93 consid. 5 2 p. 107 et réf. citées). Cette jurisprudence est aussi applicable, *mutatis mutandis*, au traitement des données sensibles prévu à l'article 5 al. 2 LPD lorsque le traitement est exigé par l'accomplissement d'une tâche légale. Autrement dit, on doit admettre que ce n'est qu'à la condition que l'autorité ne soit pas en mesure d'accomplir une tâche légale, clairement définie, sans les données dont elle a absolument besoin, qu'elle peut traiter des données sensibles en l'absence d'une base légale formelle.

S'agissant plus particulièrement des données sensibles traitées par la police, l'article 55 LPD contient une règle spéciale qui prévoit qu'en dehors des cas prévus à l'article 5 al. 2, le traitement ne peut avoir lieu "que si elles sont en rapport étroit avec un crime ou un délit". Il ressort du message du Gouvernement du 11 juin 1985 relatif à la loi sur la protection des données que les tâches spécifiques de la police impliquent qu'elle puisse traiter également des données sensibles lorsque les besoins de la prévention et de la détection des crimes l'imposent (JDD no 6 du 24 avril 1986, p. 144) ; par conséquent, il faut admettre que le traitement des données par la police peut être effectué sans que les exigences alternatives de l'article 5 al. 2 LPD doivent dans tous les cas être respectées lorsque les conditions de l'article 55 LPD sont remplies.

La lutte contre la criminalité entre dans les tâches légales de la police, en particulier de la police judiciaire qui, à teneur de l'article 19 de la loi sur la police cantonale du 4 décembre 2002 (RSJU 551.1), est spécialement chargée de la prévention et de la répression des crimes et des délits, ainsi que de l'identification de leurs auteurs. Cela étant, il apparaît que l'article 55 LPD illustre, dans un domaine particulier, la norme générale de l'article 5 al. 2 litt. a LPD qui autorise le traitement des données sensibles si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige absolument. Pour le surplus, la police est autorisée à établir des fichiers spécifiques pour l'accomplissement de ses tâches, fichiers qui doivent être traités conformément à la législation sur la protection des données (art. 7 de la loi sur la police cantonale).

3.

- 3.1 En l'espèce, l'instruction de la cause permet de considérer comme établie l'existence d'une base de données informatique de la Police cantonale dans laquelle sont enregistrés les avertissements verbaux signifiés aux automobilistes qui contreviennent aux règles de la circulation routière. La base de données en cause est le journal de police, c'est-à-dire la main courante informatique dans laquelle sont mentionnées toutes les activités des agents de la police, les appels reçus au CET⁸, ainsi que toute autre information journalière concernant la police.
- 3.2 Il y a lieu de noter, à cet égard, que la base de données que constitue le journal de police fait partie de l'application informatique InfoPol, qui est opérationnelle dans le canton du Jura depuis novembre 2008. Le système informatique InfoPol avait été présenté à l'autorité de céans par des représentants de la Police cantonale et du Service de l'informatique lors d'une séance tenue le 4 décembre 2007. A cette occasion, il avait été précisé que, par rapport au système en vigueur à l'époque, ce seraient les mêmes données qui seraient enregistrées, mais qu'elles seraient centralisées au moyen de l'outil Oracle et reliées. Il avait été indiqué que l'application informatique InfoPol serait reprise du système mis en place dans le canton de Neuchâtel et qu'il était prévu que tous les serveurs du canton du Jura seraient localisés à Neuchâtel, aucune connexion n'étant cependant prévue entre les serveurs de

⁸ CET = central d'engagements et de télécommunications

chacun des deux cantons. A l'issue de cette séance, il avait été notifié aux représentants de la Police cantonale et du SDI que, si la nouvelle base de données était, dans l'ensemble et à première vue, conforme aux règles de sécurité et de protection des données, sa création et son utilisation devaient faire l'objet d'une réglementation légale, en principe sous la forme d'une ordonnance du Gouvernement qui devait être adoptée avant la mise en œuvre du nouveau système et que la CPD se prononcerait définitivement sur la validité de ce nouveau fichier à l'occasion de l'examen de la réglementation indiquée ci-dessus (cf. procès-verbal de la séance du 04.12.2007).

Force est de constater que cette instruction de la CPD n'a pas été respectée, d'une part du fait que l'application informatique InfoPol a été mise en fonction avant l'adoption de la réglementation à laquelle le Gouvernement a été invité à procéder et, d'autre part, avant que la CPD n'ait été saisie pour valider InfoPol et pour contrôler la réglementation y relative. Ce faisant, les organes compétents de la Police cantonale ont contrevenu à la règle de l'article 53 al. 2 LPD d'après laquelle les autorités sont tenues de se soumettre aux directives de la CPD.

- 3.3 S'agissant des avertissements dont il est question ici, sont généralement consignées les informations personnelles suivantes sur les fichets du journal de poste d'InfoPol: l'événement (c'est-à-dire l'infraction constatée, par exemple "non-port de la ceinture", "test antipollution échu", "interdiction de lavage les dimanches et jours fériés", "défaut du permis de conduire"), le nom et le prénom de l'automobiliste contrevenant, sa date de naissance, son domicile, son adresse, la marque et la couleur du véhicule, ainsi que le numéro d'immatriculation.

Il s'agit à l'évidence de données à caractère personnel qui, dans la mesure où elles sont traitées dans le cadre d'une procédure pénale, même simplifiée (cf. ci-dessous, consid. 4.2), constituent des données sensibles au sens de l'article 2 al. 2 litt. f LPD.

- 4.
- 4.1 La loi fédérale sur les amendes d'ordre (LAO) du 24 juin 1970, dans sa teneur modifiée la dernière fois le 6 octobre 1995, énonce, à son article 1^{er}, que les contraventions aux prescriptions fédérales sur la circulation routière peuvent être réprimées par une amende d'ordre infligée selon la procédure simplifiée prévue par la présente loi (al. 1). Le montant maximal de l'amende d'ordre est de Fr 300.- (al. 2). Il est précisé en outre qu'il n'est pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant (al. 2). Il incombe au Conseil fédéral de dresser la liste des contraventions réprimées par des amendes d'ordre et de fixer le montant de celles-ci (art. 3 al. 1 LAO). Les organes de police habilités à percevoir des amendes d'ordre sont désignés par les cantons et les communes que ceux-ci ont chargées d'exercer la police de la circulation et les agents n'ont, en principe, le droit de percevoir des amendes sur la route que s'ils portent l'uniforme de service (cf. art. 4 al. 1 et 2 LAO). La loi permet au contrevenant de payer l'amende immédiatement ou dans les 30 jours

(art. 6 al. 1 LAO). Cet article précise qu'en cas de paiement comptant, le contrevenant reçoit une quittance ne mentionnant pas son nom (al. 2) et que lorsqu'il ne paie pas l'amende immédiatement, une formule de délai de réflexion lui est remise. En cas de paiement dans les délais, cette formule est détruite; dans le cas contraire, la police engage la procédure ordinaire (al. 3).

- 4.2 Il convient d'observer, en premier lieu, que la loi ne fait nullement état d'un avertissement qui pourrait être décerné au contrevenant à la place d'une amende d'ordre. On relèvera ensuite que l'amende d'ordre - qui constitue une véritable peine, quand bien même elle a pour but de faire respecter les règles de circulation routière relevant du droit administratif (cf. Message du Conseil fédéral concernant le projet d'une loi fédérale sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route, FF 1969 Ib 1110; BUSSY/RUSCONI, Code suisse de la circulation routière, Commentaire, 3^{ème} éd., 1996, n. 2.4 ad art. 1 LAO et références citées, notamment ATF 115 IV 137 = JT 1989 I 746 no 72) - est totalement anonyme et ne fait l'objet d'aucune inscription dans un registre quelconque, y compris le casier judiciaire. En effet, lorsque l'amende est payée, toute trace de celle-ci est effacée et la formule est détruite (JEANNERET, Les dispositions pénales de la circulation routière, Berne 2007, p. 803 et 810).

Il n'en a pas toujours été ainsi. BUSSY/RUSCONI relèvent que jusqu'en 1991, il y avait deux modes de perception immédiate des amendes d'ordre, distincts par leurs conséquences. Si les amendes d'ordre inférieures à Fr 80.- ne faisaient l'objet d'aucune inscription quelconque et étaient donc véritablement anonymes (la quittance délivrée au contrevenant ne mentionnant pas son identité), celles supérieures à ce montant devaient être inscrites au registre cantonal des peines dans le canton du domicile du contrevenant. Les amendes d'ordre de Fr 80.- et plus n'étaient donc pas anonymes, en sorte que le contrevenant se voyait délivrer une quittance indiquant son identité (BUSSY/RUSCONI, op. cit., n. 1.2 ad art. 1 et n. 1 ad art. 5 ; cf. aussi SCHAFFHAUSER, Zur Entwicklung des Ordnungsbussenrechts im Strassenverkehr, PJA 1996, p. 1215/1217).

Dans son message du 8 septembre 1993 relatif à la modification de la LAO, le Conseil fédéral expose, à ce sujet, que depuis la révision du 13 novembre 1991 de l'ordonnance sur le casier judiciaire, de l'ordonnance réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière et de l'ordonnance sur les amendes d'ordre, celles-ci ne sont plus enregistrées. Il propose, en conséquence, l'abrogation de l'article 5 LAO, considérant que cette disposition a perdu toute son importance pratique. Le Conseil fédéral précise que la base légale permettant l'enregistrement des amendes d'ordre est ainsi retirée du droit fédéral (FF 1993 III 739). Les Chambres fédérales ont adopté cette proposition par la révision de la LCR du 6 octobre 1995.

- 4.3 Si plus aucune inscription dans un quelconque registre fédéral ou cantonal n'est possible depuis le 1^{er} janvier 1992 et que "en théorie", selon l'expression de BUSSY/RUSCONI, toutes les amendes d'ordre devraient être réellement anonymes, ces

auteurs se demandent si, malgré tout, il ne peut pas en rester des traces, notamment dans les fichiers de la police. Ils relèvent en particulier le cas d'un non-paiement immédiat de l'amende d'ordre qui pose le problème de la perte du caractère anonyme de l'amende, puisqu'il y aura eu un procès verbal mentionnant l'identité du contrevenant, de sorte qu'on pourrait craindre que même si les amendes ne sont plus inscrites au registre cantonal des peines, on voie apparaître des registres ou casiers communaux mentionnant les amendes d'ordre qui n'auront pas été payées sur le champ. Ces auteurs répondent que l'esprit de la loi qui a supprimé l'inscription prévue précédemment à l'article 5 LAO exclut la possibilité de créer des registres "parallèles" et que, par conséquent, le procès-verbal devra être détruit une fois l'amende payée (BUSSY/RUSCONI, op. cit., n. 3 ad art 5 et n. 2.1 ad art. 6 p. 1270). S'agissant du libellé de la quittance délivrée au contrevenant qui ne doit pas mentionner son nom, BUSSY/RUSCONI estiment que les cantons peuvent prévoir d'autres mentions que celles concernant l'identité du contrevenant, par exemple le lieu de l'infraction, l'identité de l'organe de police, la marque du véhicule automobile ; en revanche, l'indication du numéro du véhicule ne devrait pas être admise car elle permet une certaine identification du contrevenant (BUSSY/RUSCONI, op. cit., n. 2.2 ad art. 6).

- 4.4 Il y a lieu de déduire de ce qui précède, en particulier du principe de l'anonymat des amendes d'ordre qui est absolu et de l'absence de toute base légale permettant de les enregistrer - l'absence de base légale est un silence qualifié du législateur fédéral (base légale négative à laquelle l'autorité d'exécution doit se soumettre) -, que l'inscription d'une amende d'ordre infligée à un automobiliste dans un registre ou dans une base de données quelconque est interdite.
5. En ce qui concerne la problématique des avertissements qui, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, ne sont pas prévus par la LAO, il faut relever ce qui suit.
- 5.1 Dans son message concernant le projet de LAO du 14 mai 1969, le Conseil fédéral expose que la simplification de la procédure par la voie de l'amende d'ordre est souhaitée pour des motifs pratiques et en raison de la pression des faits. Le Conseil fédéral écrit que *"lorsque la répression des légères infractions aux règles de la circulation est encore de la compétence du juge, il est obligé lui aussi de renoncer, faute de temps et parce que les dénonciations sont trop nombreuses, à prendre en considération la situation personnelle du contrevenant et ses condamnations antérieures ; il doit donc aussi fixer l'amende de façon routinière selon les éléments extérieurs constituant l'infraction. En instaurant le système des amendes d'ordre, on tire la conséquence de cette évolution. La décision se réduisant pratiquement à un processus mécanique, elle peut par conséquent, si l'auteur de l'infraction y consent, être attribuée sans crainte à la police (...)"* (FF 1969 vol. 1b p. 1107).

Le Conseil fédéral considère par ailleurs qu'il est nécessaire que le législateur fédéral intervienne dans ce domaine, parce que *"seule une loi fédérale peut dispenser les autorités d'appliquer les principes du code pénal concernant la fixation de la peine (...)"*

d'après un répertoire des contraventions et sans tenir compte de la situation personnelle de l'inculpé" (p. 1108). Dès lors, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, l'article 1^{er} al. 3 LAO prévoit qu'il n'est pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant. Le Conseil fédéral écrit, toutefois, que "*même si les antécédents et la situation personnelle ne sont pas pris en considération, les principes du droit pénal sont toujours appliqués. La faute de l'auteur, surtout, constitue l'élément essentiel. Si, par exemple, un usager de la route se trompe parce qu'il ne connaît pas les lieux, mais que de toute évidence il a agi sans commettre de faute, la police peut tout au plus intervenir en lui donnant un simple avertissement*" (p. 1110). Il ajoute, par ailleurs, que "*les instructions sur l'utilisation des listes qu'établira le Département fédéral de justice et police ont pour but de préciser, pour chaque infraction figurant sur la liste des amendes, dans quelles circonstances une dénonciation s'impose, quand une amende d'ordre est indiquée et dans quelles situations il faut se contenter d'une simple réprimande ou renoncer non seulement à la peine conformément à l'article 100 ch. 1 al. 2 LCR, mais aussi à une intervention de la police*" (p. 1113). L'article 100 ch. 1 al. 2 LCR prévoit que, dans les cas de très peu de gravité, le prévenu pourra être exempté de toute peine.

Il suit de ce qui précède que le Conseil fédéral n'écartait pas la possibilité que la police s'abstienne d'infliger une amende d'ordre au contrevenant lorsque la faute de celui-ci apparaît vénier ou que, sur le plan subjectif, aucune faute n'a été commise, quand bien même l'infraction est réalisée objectivement ; partant, un simple avertissement ou une réprimande peut suffire. Les considérations qui sous-tendent cet avis ont été critiquées, quand bien même la possibilité de décerner un simple avertissement au contrevenant ne semble pas mise en cause. La doctrine s'appuie sur le constat que la LAO est une *lex specialis* par rapport à la LCR et qu'elle réglemente d'une manière exhaustive la punissabilité des infractions susceptibles d'être réprimées par une amende d'ordre, sans aucun renvoi à l'article 100 ch. 1 al. 2 LCR (BUSSY/RUSCONI, op. cit., no 6 ad art. 100 LCR ; JEANNERET, op. cit., no 33 p. 504 ad art. 100 LCR). Dès lors, faute d'un renvoi exprès à l'article 100 ch. 1 al. 2 LCR, cette disposition est inapplicable. Une exemption de peine sera donc toujours exclue. C'est donc, à suivre Jeanneret, de manière un peu hâtive que le Conseil fédéral prétend que, dans la LAO, "*la faute de l'auteur, surtout, constitue l'élément essentiel*", car en réalité, on doit déduire de l'article 1 al. 3 LAO qu'il n'est absolument pas tenu compte d'éléments subjectifs individuels et qu'il n'y a plus aucune place pour une clause d'exemption de peine, même si la faute commise par l'auteur est d'un très faible degré de gravité. En outre, la clause générale d'exemption de peine prévue à l'article 52 CP doit aussi être exclue du système des amendes d'ordre (JEANNERET, op. cit., no 33 p. 504 et 505 ad art. 100 LCR et no 25 p. 810). Jeanneret estime que l'auteur sanctionné par une amende d'ordre peut la refuser et demander à être jugé par le biais de la procédure ordinaire qui lui permettra alors de se prévaloir du peu de gravité de sa faute et obtenir, le cas échéant, une exemption de peine sur la base des articles 100 ch. 1 al. 2 LCR ou de l'article 52 CP (JEANNERET, op. cit., no 34 ad art. 100 LCR). BUSSY/ RUSCONI considèrent, pour leur part, que la procédure ordinaire est bien lourde pour une

infraction d'importance minime et semblent admettre la position du Conseil fédéral laissant à la police la possibilité de se contenter d'une simple réprimande, voire de renoncer à toute intervention (BUSSY/RUSCONI, op. cit., no 2.3b, p. 1261 ad art. 1 LAO).

- 5.2 En résumé, la procédure simplifiée ne prévoit pas, dans le système de la loi sur les amendes d'ordre, la possibilité d'exempter de toute sanction un conducteur ayant commis une infraction routière. Pour autant, il est toléré qu'aucune suite ne soit donnée à la commission d'une infraction si peu grave qu'elle ne constitue qu'une bagatelle. Le Tribunal fédéral semble d'ailleurs admettre que la police n'a pas l'obligation d'instruire des broutilles en matière de circulation routière (cf. ATF 109 IV 46 = JT 1984 IV 18 p. 19). Dans de telles circonstances, il se peut que la police se contente d'avertir l'auteur verbalement.
- 5.3 Vu sous cet angle, une consigne générale de tolérance adressée par la direction de la police à ses agents, autorisant ces derniers à tenir compte, selon les circonstances, du peu de gravité de certaines infractions routières, ne paraît pas totalement incongrue. Ce qui frappe toutefois à l'examen de la liste des amendes d'ordre classées par couleur telle qu'arrêtée par l'état-major de la police jurassienne, c'est son haut degré de systématisation. La liste est à ce point élaborée que le choix de décerner un avertissement plutôt qu'une amende n'est plus une simple possibilité laissée à l'appréciation des gendarmes (sauf lorsque le contrevenant tombe dans la catégorie 2 [couleur bleue] relative à l'application de l'OAO "selon les circonstances"). Il est douteux qu'un tel système soit conforme à la législation fédérale sur les amendes d'ordre. Il apparaît, bien plutôt, qu'il heurte non seulement la lettre de la loi mais aussi sa finalité. S'il est possible que l'état-major ait conçu cette liste systématique dans le but d'unifier une pratique de prévention ou d'éducation routière, cette manière de procéder semble avoir aussi été pensée pour couper court à la polémique relative aux quotas qui ont été imposés aux agents et pour répondre aux inquiétudes des parlementaires concernant l'effet de cette politique sur le nombre des amendes d'ordre infligées.
- Quoi qu'il en soit des motifs à l'origine de cette liste, il n'appartient pas à la CPD de dire s'ils sont de nature à en justifier le bien-fondé. Il lui incombe en revanche de constater que l'inscription des avertissements dans une base de données de la police, qui pose problème du point de vue de la protection des données, est évidemment liée à cette politique d'avertissements et aux moyens mis en œuvre pour l'appliquer, de telle sorte qu'il n'est pas possible de dissocier la question de l'inscription nominative des avertissements dans le journal de police du contexte dans lequel ce "fichage" s'inscrit.
- 5.4 L'inscription d'un avertissement qui fait mention du nom de l'automobiliste contrevenant ou du numéro d'immatriculation de son véhicule ainsi que d'éventuelles autres données personnelles viole manifestement le principe de l'anonymat ancré dans la loi sur les amendes d'ordre. En effet, on ne peut pas concevoir que toute trace de l'auteur d'une infraction LCR à qui une amende d'ordre a été décernée disparaît des dossiers

de la police lorsque l'amende a été payée, alors que le nom ou d'autres éléments d'identification du contrevenant subsistent dans les registres de la police en cas de simple avertissement. Ce que le législateur fédéral a voulu par l'abrogation de l'article 5 LAO le 6 octobre 1995, à savoir retirer la base légale permettant l'enregistrement des amendes d'ordre (cf. consid. 4.2 - 4.4 ci-dessus), s'applique à plus forte raison aux avertissements décernés en vertu de cette loi. Il convient donc de conclure que l'inscription des avertissements dans le journal de police est illégale.

Certes, les quelque 2'700 avertissements qui ont été décernés depuis 2004 - dans la mesure où ils concernent des contraventions à la circulation routière, ce qui est le cas pour la très grande majorité d'entre eux - n'ont pas donné lieu à la constitution de fichiers spécifiques contenant une fiche pour chaque automobiliste averti. Il n'en demeure pas moins que l'outil informatique multi-modules mis à la disposition de la police depuis la fin de l'année 2008 rend aisément possible la recherche, dans le seul module JP, de tous les avertissements dont une personne déterminée a été l'objet. Aussi, en raison de sa performance et des outils de recherches qu'elle propose, l'application InfoPol permet bien d'activer un fichier des automobilistes avertis, qui sont au nombre d'environ 700 depuis que ce système est opérationnel.

6. Même si l'enregistrement des avertissements est contraire à la loi, il n'est pas inutile d'examiner encore si cette inscription dans une base de données informatique est dictée par l'accomplissement d'une tâche légale, au sens de l'article 5 al. 2 litt. a LPD. En l'espèce, trois motifs justificatifs de l'enregistrement des avertissements entrent en considération : le contrôle administratif des activités des agents de la police en relation avec les objectifs (quotas) auxquels ils sont astreints; la consigne de sanctionner, par une amende d'ordre, les cas de récidive ; enfin, la volonté de vérifier la réalisation des objectifs financiers que la police est supposée atteindre.
- 6.1 La thèse exclusive ou quasi-exclusive des représentants de l'état-major pour justifier l'inscription des avertissements comprenant des éléments d'identification des automobilistes concernés est liée au contrôle de l'activité des agents. Les responsables de la police souhaitent quantifier et suivre le travail des agents, de sorte que ceux-ci doivent enregistrer des données personnelles concernant les automobilistes avertis afin que la hiérarchie puisse vérifier, en cas de doute, que l'avertissement a effectivement été donné. Bien que non exclusive pour eux, cette version est aussi celle des agents qui ont été auditionnés. Ceux-ci précisent que le contrôle de leurs activités au moyen de l'inscription des avertissements a aussi pour but de vérifier si les objectifs ou les quotas sont atteints. Sur la base des inscriptions des avertissements dans le journal de police d'InfoPol, des statistiques peuvent être établies par agent au moyen de l'outil informatique, permettant ainsi à l'état-major de vérifier si les objectifs ont bien été atteints. Ce point est, au demeurant, contesté par le commandant e.r., chef de la gendarmerie territoriale, qui explique que tous les agents atteignent les objectifs fixés en termes d'amendes, soit Fr 4'000.- par année, de sorte

qu'il n'est pas nécessaire de vérifier encore si ces objectifs sont atteints en termes d'avertissements.

Il est constant qu'une des finalités de l'entrée des avertissements dans le journal s'inscrit dans le cadre du contrôle administratif de l'activité des agents par la direction de la Police cantonale, dans le but de vérifier si les objectifs assignés aux agents sont réalisés. Ce n'est pas le rôle de l'autorité de céans de prendre position sur la politique des quotas qui a été instaurée au sein de la Police cantonale. Il lui incombe toutefois de constater que la pratique de l'inscription des avertissements destinée à faciliter le contrôle hiérarchique ne saurait être reliée à l'exécution d'une tâche légale. Quand bien même la politique des quotas et les moyens mis en place par l'état-major pour vérifier de quelle manière les agents s'y conforment pourraient être justifiés sur le plan de la gestion interne du corps de police, elle ne s'appuie sur aucune disposition légale et ne peut dès lors être considérée comme une tâche de la police au sens de l'article 7 al. 1 de la loi sur la police. De plus, l'inscription de données à caractère personnel relatives aux automobilistes avertis dans le fichier InfoPol est sans rapport avec un crime ou un délit que la police, en particulier la police judiciaire, est chargée de prévenir et de réprimer (cf. art. 19 de la loi sur la police), puisque les amendes d'ordre que les avertissements sont supposés remplacer sanctionnent des contraventions.

L'on doit enfin ajouter que, même si la pratique des quotas devait découler d'une quelconque réglementation dont l'autorité de céans n'a pas connaissance, elle ne saurait justifier l'inscription des automobilistes avertis dans un registre avec leurs noms et d'autres moyens d'identification dès lors que le législateur fédéral a clairement opté pour l'abrogation de toutes les dispositions légales et réglementaires qui faisaient obstacle au principe de l'anonymat dans la législation sur les amendes d'ordre.

- 6.2 Selon quelques agents de la police, l'inscription des avertissements dans le journal de police d'InfoPol et, auparavant déjà, dans la main courante, doit permettre de sanctionner une éventuelle récidive de l'automobiliste averti dans le cadre des activités de contrôle de la circulation routière. L'inscription de l'avertissement suit donc à la fois un but de prévention et de répression. Au vu des déclarations des personnes auditionnées, il est établi que les gendarmes appellent souvent le CET pour vérifier, à l'occasion d'un contrôle, si un automobiliste interpellé a déjà été averti, même si cette vérification n'est pas systématique. Si un avertissement a été noté dans le journal de police au sujet de l'automobiliste intercepté, la consigne est de lui infliger une amende pour la nouvelle contravention. Il a été ainsi expliqué que la hiérarchie de la police a demandé aux chefs de groupe que les agents répertorient les avertissements afin de vérifier les antécédents des automobilistes. Du côté de l'état-major, cette version est contestée. Il a été déclaré que, même s'il a pu arriver que des agents s'adressent au central pour savoir si un automobiliste avait déjà fait l'objet d'un avertissement, cette pratique n'a jamais été ordonnée par l'état-major ; aucun protocole ni aucune directive n'exige des agents qu'ils vérifient ou qu'ils fassent vérifier les antécédents d'un

automobiliste au moyen du système informatique. En revanche, cette pratique n'est pas interdite.

Force est toutefois de constater que la version selon laquelle il arrive fréquemment aux agents d'appeler le CET pour savoir si un automobiliste intercepté a déjà fait l'objet d'un avertissement est accréditée par la directive du commandant de la Police cantonale du 30 août 2004 qui a été envoyée à toute la police par courrier électronique. Il ressort des principes d'intervention définis par le commandant que lorsqu'une infraction est constatée, l'agent ne doit pas sanctionner à tout prix, mais il doit faire une remarque au conducteur et cette remarque doit figurer dans le journal de la gendarmerie territoriale afin de permettre "*aux autres collègues de savoir que telle ou telle personne a déjà été avertie et, en cas de récidive, de ne plus tolérer et donc de sanctionner*" (note du 30 août 2004 du commandant aux collaborateurs de POC, p. 4, point 5).

A l'évidence, l'inscription des avertissements dans le journal de police a aussi été conçue dans le but de sanctionner les cas de récidive, ce qui n'est possible que si les agents verbalisateurs sont en mesure de prendre connaissance des antécédents du contrevenant. Or, un tel but est en contradiction manifeste avec la législation sur les amendes d'ordre. Celle-ci interdit non seulement toute mention dans un registre quelconque des contraventions que la police constate et, le cas échéant, sanctionne, mais prévoit en outre clairement, à l'article 1^{er} al. 3 LAO, qu'il n'est pas tenu compte des antécédents ni de la situation personnelle du contrevenant. Il ne saurait dès lors être question de justifier le traitement des données que suppose l'inscription des avertissement dans le journal de police d'InfoPol, ou, précédemment, dans la main courante informatique avant 2008/2009, par un besoin ou une nécessité découlant de l'accomplissement d'une tâche légale. La directive de 2004 du commandant est, sur ce point, illégale. Il en est de même des instructions que l'état-major a données ultérieurement à la police à ce sujet, encore récemment, en juin 2009 et en février 2010. Cette situation est d'autant plus fâcheuse que l'automobiliste qui a été averti verbalement, s'il est content de ne pas être amendé, ne sait pas que son identité a été relevée. Ainsi que l'a déclaré un des agents auditionnés par l'autorité de céans, cela ne lui est pas dit et il ne peut dès lors pas supposer que cet avertissement est répertorié quelque part.

- 6.3 Il a été enfin soutenu que la politique des quotas ou des objectifs mis en place par l'état-major en 2004 ainsi que la pratique de l'inscription des avertissements poursuivent un but financier, ce que les membres de la direction de la police qui ont été auditionnés contestent. Certains agents ont déclaré à ce sujet que l'amende fait suite au premier, voire au deuxième avertissement et que le commandant de la police vérifie systématiquement les rentrées d'argent que procure chaque agent, parce qu'il veut que la police rapporte de l'argent dans les caisses de l'Etat. A cette fin, le commandant fixait clairement des objectifs financiers.

L'autorité de céans ne tient pas cette thèse pour établie. Il paraît en effet paradoxal de considérer que la pratique des avertissements vise à augmenter les recettes de l'Etat alors qu'un avertissement ne rapporte rien. Cependant, il n'est pas invraisemblable de retenir que la direction de la police souhaitait faire preuve d'une certaine mansuétude envers les automobilistes pris en contravention, sans toutefois renoncer définitivement à encaisser l'argent des amendes d'ordre en cas de récidive, ce qui permet d'expliquer aussi la raison pour laquelle il a été décidé que les avertissements devaient être répertoriés.

Quoi qu'il en soit, une pratique qui allie prévention et répression, si elle est en soi légitime, ne peut être justifiée par la poursuite d'un objectif financier qui n'est en rien une des tâches légales de la police et qui suppose, dans le cadre de sa mise en œuvre, l'inscription des automobilistes avertis dans les bases de données de la police.

7. Il résulte de ce qui précède que l'inscription, dans les registres de la police, des avertissements infligés aux automobilistes ayant contrevenu à la législation routière est illégale. Au surplus, l'accomplissement d'aucune tâche légale n'implique que des données à caractère personnel permettant d'identifier les automobilistes avertis soient répertoriées dans les dossiers de la police. Il s'ensuit que ces inscriptions doivent être considérées comme un traitement illicite de données à caractère personnel. Par conséquent, elles doivent être interdites. En outre, celles qui ont été effectuées jusqu'à ce jour doivent être effacées, de telle sorte qu'aucun moyen d'identification des automobilistes avertis ne subsiste.

L'autorité de céans n'est pas sans ignorer que l'interdiction de toute inscription des avertissements aura une conséquence sur le contrôle administratif de l'activité des agents et, ce faisant, sur la réalisation des objectifs (quotas) qui sont assignés à ces derniers, dès lors que l'inscription sert aussi de moyen à la mise en œuvre de cette politique qui pourrait ainsi être compromise.

A ce sujet, il convient de préciser que la présente procédure n'est pas le lieu d'examiner s'il existe un autre moyen conforme à la loi qui permettrait de poursuivre cette politique, ni si celle-ci est en soi légitime. C'est à la hiérarchie de la police et aux autorités politiques compétentes de décider si des objectifs doivent continuer d'être assignés aux agents de la police et de définir les moyens et les procédés légaux permettant à la direction de la police de vérifier si ces objectifs sont atteints.

Aux yeux de la CPD, on ne saurait, quoi qu'il en soit, admettre la validité d'un objectif dont la réalisation implique l'utilisation d'un procédé clairement illégal. Par conséquent, l'abandon de la politique des quotas que l'interdiction de l'inscription des avertissements dans les registres de la police est susceptible d'induire ne saurait faire obstacle à ladite mesure d'interdiction.

PAR CES MOTIFS

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

constate

que l'inscription, dans les bases de données de la Police cantonale jurassienne, des avertissements décernés aux automobiliste pris en contravention au sens de la législation sur les amendes d'ordre constitue un traitement illicite de données à caractère personnel; partant,

ordonne

1. l'interdiction définitive de l'enregistrement des avertissements décernés;
2. l'effacement complet et définitif de tous les avertissements enregistrés dans les bases de données de la Police cantonale;

dit

que la présente procédure est gratuite.

Porrentruy, le 17 février 2011

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

Le président :

Jean Moritz

La secrétaire :

Gladys Winkler

A notifier à la Police cantonale jurassienne, par son commandant e.r., à 2800 Delémont;

Copie pour information au chef du Département des Finances, de la Justice et de la Police, à 2800 Delémont.