

N° affaire: **GE.1997.0018**
Autorité:, Date décision: TA, 01.10.1997
Juge: DH
Greffier: NK
Publication (revue juridique):
Ref. TF:

ENQUÊTE{EN GÉNÉRAL}
INTERPRÉTATION{SENS GÉNÉRAL}
POLICE

LPD
RSV-3-11-E

Nom des parties contenant: c/Service de la santé publique

Résumé contenant: **Pas de droit d'accès aux renseignements recueillis par un détective privé, au vu de la loi vaudoise, qui est claire; il n'y a pas lieu de s'écarter du texte clair de la loi au vu des travaux préparatoires. La LF sur la protection des données: les aut. administratives sont incompétentes. Une éventuelle atteinte doit être soumise au juge civil.**

CANTON DE VAUD

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

A R R E T

du 1er octobre 1997

sur le recours interjeté par l'**X.**_____ **SàRL**, à *********, représentée par l'avocat Laurent Savoy, case postale 2533, 1002 Lausanne,

contre

la décision du **Service de la sécurité publique** du 22 janvier 1997 (injonction de communiquer des renseignements à un tiers, avec menace d'un retrait d'autorisation de pratiquer).

Composition de la section: M. J.-C. de Haller, président; M. J.-L. Colombini et Mme V. Jaccottet Sherif, assesseurs. Greffière : Mme N. Krieger.

Vu les faits suivants:

A. Y._____, à *********, a informé le 2 septembre 1996 l'**X.**_____ Sàrl du fait qu'il avait appris qu'il faisait l'objet d'une enquête de la part d'un détective privé et l'a prié pour le cas où cela la concernait de lui donner connaissance du dossier constitué sur sa personne. Sans nouvelle de son correspondant, Y._____ l'a informé le 10 octobre 1996 qu'à défaut de réponse dans les 15 jours ou en cas de refus, il ouvrirait la procédure prévue par la loi vaudoise du 20 septembre 1983 instituant le contrôle des entreprises privées de surveillance, de protection, de recherches et de renseignements (ci-après : la loi vaudoise; RSV 3.11).

B. Le 11 octobre 1996, l'**X.**_____ Sàrl a répondu à Y._____ qu'elle ne pouvait lui donner aucun renseignement en raison du secret de l'enquête en cours. Cette agence faisait ainsi allusion au fait

qu'elle avait été mandatée par une société (***** SA) à la suite d'une plainte déposée par celle-ci contre Y. _____ pour abus d'autorité, alors que le prénommé - en sa qualité d'inspecteur communal du travail - avait précédemment dénoncé cette entreprise pour infractions graves à la loi fédérale sur le travail.

C. Le 25 novembre 1996, Y. _____ a accusé réception du courrier de l'X. _____ Sàrl qui lui apprenait l'établissement d'un dossier sur son compte et en s'étonnant qu'on lui en refuse l'accès pour un motif "*qui est du seul privilège du Juge d'instruction*".

D. Le 19 décembre 1996, Y. _____ a prié le Département de la justice, de la police et des affaires militaire (DJPAM) d'enjoindre l'X. _____ Sàrl de lui communiquer les renseignements recueillis à son sujet.

E. Le Commandant de la police cantonale, Chef du service de la sécurité publique, a accusé réception de la requête d'Y. _____, en l'informant du fait qu'elle lui avait été transmise comme objet de sa compétence. Il lui a communiqué à cette occasion la lettre qu'il avait adressée le 24 décembre 1996 à l'X. _____ Sàrl et au terme de laquelle, celle-ci recevait l'ordre dans un délai échéant au 31 janvier 1997 de donner connaissance à M. Y. _____ de toutes les informations détenues à son sujet, sous la commination notamment des peines prévues par l'art. 292 du code pénal (CP), ainsi que sous la menace de l'ouverture d'une procédure de retrait de son autorisation d'exploiter une agence.

F. Le 13 janvier 1997, agissant par l'intermédiaire de l'avocat Laurent Savoy, l'X. _____ Sàrl est intervenue auprès du Commandant de la police cantonale en demandant à celui-ci de reconsidérer sa position, en se fondant sur une interprétation donnée le 13 septembre 1983 par le conseiller d'Etat Jean-François Leuba - alors Président de l'exécutif vaudois et chef du département chargé de défendre le projet de loi vaudoise devant le Grand Conseil - à l'avocat Gilbert Baechtold au sujet de l'art. 20 de la loi vaudoise et selon laquelle le détective privé ne saurait être tenu de révéler à la partie adverse de son client des renseignements le concernant.

A l'époque, J.-F. Leuba s'était prononcé comme suit :

"(...)

La rédaction de l'article 4 prête en effet le flanc à la critique. Il eût été plus heureux de ne pas faire référence à l'article 3. Il ne me paraît toutefois pas possible de soutenir que les conditions personnelles exigées du responsable d'une personne morale ne puissent l'être d'une personne physique prévue à l'article 2. Il n'y a pas de raison de traiter d'une manière différente ces deux catégories de responsables.

Concernant l'article 20, je relève que le texte adopté par le Grand Conseil est le suivant : "(...)" . L'exercice d'un tel droit ne touche que les entreprises de renseignements. Il n'a donc pas de conséquence pour le détective privé qui ne saurait être tenu de révéler à la partie adverse de son client des renseignements le concernant.

"(...)"

G. A la suite de l'intervention de la recourante auprès du Commandant de la police cantonale, Y. _____ a informé celui-ci le 20 janvier 1997 du fait qu'il n'avait pas connaissance de l'avis de droit précité et il a fait valoir que la loi vaudoise ne devait pas être interprétée trop restrictivement afin de ne pas conférer aux détectives privés "un droit excessif et dangereux". Il faisait notamment valoir que la rétention d'une

information, à cause d'une enquête pénale, n'était pas justifiée.

H. Le 22 janvier 1997, le Commandant de la police cantonale, répondant à la lettre du 13 janvier de l'X. _____ Sàrl, a confirmé l'injonction faite à celle-ci de donner suite à la demande de renseignements d'Y. _____ et lui a imparti un nouveau délai d'exécution échéant au 7 février 1997, sous la menace de dénonciation au juge d'instruction, sur la base de l'art. 292 CP. Dans sa décision, le Service de la sécurité publique estime en substance et au vu des travaux préparatoires qu'en dépit de sa rédaction très maladroite, l'art. 20 de la loi vaudoise s'applique à toutes les entreprises soumises à la loi et qu'au surplus, si l'interprétation de M. Leuba avait pu être correcte en 1983, elle ne l'est plus aujourd'hui eu égard à la prééminence de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (ci-après : LPD).

I. Le 23 janvier 1997, le Commandant de la police cantonale a informé Y. _____ du fait qu'il avait réitéré l'injonction faite le 24 décembre 1996 à l'X. _____ Sàrl de satisfaire à sa demande de renseignements.

J. Le 7 février 1997, l'X. _____ Sàrl a écrit au Commandant de la police cantonale qu'elle considérait son injonction comme une décision du département prise en application de la loi vaudoise contre laquelle elle allait recourir auprès du Tribunal administratif, à moins que le DPJAM ne lui notifie une décision mentionnant les voies de recours.

K. Par acte du 13 février 1997, l'X. _____ Sàrl a saisi le Tribunal administratif d'un recours dirigé contre la décision du 22 janvier 1997 du Service de la sécurité publique du DJPAM.

La recourante fait valoir qu'elle est une agence de détectives au bénéfice d'une autorisation délivrée par le DJPAM; elle conteste être une entreprise qui, à titre professionnel, rassemble des informations personnelles dans des banques de données, fichiers ou installations analogues et les met à disposition de tiers, au sens de l'article 1er al. 2 de la loi vaudoise. Elle reproche à l'autorité d'avoir mal appliqué la loi vaudoise et en déduit qu'elle échappe par conséquent à l'obligation résultant de l'art. 20 de ladite loi. Elle se prévaut de l'interprétation donnée devant le Grand Conseil. Elle estime également que la loi fédérale sur la protection des données (LPD) n'est pas applicable puisqu'elle concerne également les banques de données ou des entreprises assimilables à de telles entreprises. La recourante conclut à l'annulation de la décision attaquée.

La recourante s'est acquitté d'une avance de frais de 1'000 francs.

L. L'autorité intimée n'ayant pas requis la levée de l'effet suspensif accordé provisoirement au moment du dépôt du recours, le juge instructeur a confirmé l'effet suspensif provisoire, aucun acte d'exécution ne pouvant être entrepris sur la base de la décision attaquée.

M. Dans sa réponse au recours, le Service de la sécurité publique, par l'intermédiaire de son chef, relève que par décision du 6 juillet 1981 du Chef du DPJAM, Z. _____ est autorisé à exploiter l'X. _____ Sàrl et que depuis lors son autorisation a été renouvelée régulièrement en application de la loi vaudoise et de son règlement d'application. Elle allègue notamment " *qu'à plusieurs reprises, l'X. _____*

SàRL ou M. Z. _____ personnellement, se sont signalés à l'attention de l'autorité compétente par des pratiques professionnelles illicites, contestables ou contraires à la déontologie professionnelle". Elle estime que les art. 17 à 19 de la loi vaudoise relatifs à la fiabilité des renseignements mis professionnellement à disposition de tiers sont applicables à toutes les entreprises soumises à la loi; elle soutient qu'en l'occurrence la recourante fait métier de cette prestation, partant que ces dispositions lui sont applicables sans restriction, quelle que soit la qualification donnée à savoir "entreprise de renseignements" ou "agence de détectives privés", et ce en dépit de la rédaction très maladroite de l'art. 20 de la loi vaudoise. Outre les travaux préparatoires qui fondent sa position, l'autorité intimée fait valoir que l'hypothèse soutenue par la recourante ferait coexister deux régimes légaux, à savoir l'un favorable aux agences de détectives privés qui bénéficieraient d'un secret d'instruction des plus étendus et opposable à quiconque, y compris à celui sur lequel des renseignements touchant parfois au domaine le plus intime, et un autre régime pesant exclusivement sur les autres entreprises soumises à la loi. Elle estime qu'une telle dichotomie instaurerait une inégalité flagrante de traitement entre des sujets de droit oeuvrant dans deux domaines intimement imbriqués. Elle remarque que les agences de détectives privés ne confinent pas leur activité à la filature de personnes ou à des enquêtes événementielles, mais qu'elles se consacrent également par nécessité économique à la recherche de renseignements commerciaux. Sauf à voir administrée la preuve formelle que l'activité de la recourante tend exclusivement à une activité de détective privé, l'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle soutient par ailleurs que la LPD est applicable, au vu de son message et que l'activité litigieuse entre dans le champ d'application de la LPD.

N. Dans son mémoire complémentaire du 13 juin 1997, la recourante reproche à l'autorité intimée de la discréditer en l'accusant de s'être signalée par des pratiques contestables et en essayant de faire croire que de telles pratiques seraient fréquentes. Elle estime qu'une telle présentation des faits est tendancieuse. Elle conteste s'être livrée à de tels agissements et sollicite dès lors que le tribunal ordonne la production de son dossier et des affaires pénales dont l'autorité intimée fait état. La recourante fait valoir qu'elle n'est qu'une agence de détectives privés et que l'autorité intimée ne démontre pas le contraire. Elle expose qu'elle n'est pas une entreprise qui à titre professionnel rassemble des informations personnelles dans des banques de données, fichier ou installations analogues et les mettent à disposition de tiers. La recourante relève que l'article 20 de la loi vaudoise, qui est contenu dans un nouveau chapitre (chapitre IV), prend en considération l'augmentation du nombre d'entreprises qui rassemblent des informations sur les personnes, sans qu'il ne s'agisse de détectives privés. Selon elle, les entreprises de détectives privés ne sont pas couvertes par les dispositions du chapitre IV de la loi vaudoise. Elle confirme ses conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée.

O. Le 16 juin 1997, le juge instructeur a rejeté la requête de la recourante tendant à la production de différents dossiers pour le motif que la question à juger était de savoir si celle-ci était soumise à la loi vaudoise et le cas échéant de savoir si elle pouvait se soustraire à la règle de l'art. 20, sa réputation - bonne ou mauvaise - étant dépourvue de pertinence à cet égard.

P. L'autorité intimée n'a pas dupliqué et le tribunal a délibéré à huis clos.

Considérant en droit:

1. a) La première loi vaudoise instituant le contrôle des entreprises dites de police privée a été adoptée le 28 mai 1945. A cette époque, l'activité de détective privé ou d'agents de renseignements était régie par une autre législation, à savoir la loi vaudoise du 12 décembre 1938 sur les agents intermédiaires qui a été abrogée à la fin 1950. A partir de 1951, l'exercice de la profession de détectives privés a été rattaché à la loi modifiée de 1945. A la suite d'une motion invitant le Conseil d'Etat à élaborer des dispositions législatives tendant à réglementer l'activité des bureaux privés de renseignements, le Grand Conseil a adopté le 20 septembre 1983 une nouvelle loi intitulée "Loi instituant le contrôle des entreprises privées de surveillance, de protection, de recherches et de renseignements" (RSV 3.11 lit. E). L'art. 1er, qui régit les activités soumises à la loi, a la teneur suivante :

"Article premier .- Celui qui, dans le canton, exerce professionnellement une activité privée de surveillance, de protection, de recherche ou de renseignements, doit être pourvu d'une autorisation délivrée par le Département de la justice, de la police et des affaires militaires (ci-après : le département).

Il en va de même des personnes ou entreprises qui, à titre professionnel rassemblent des informations personnelles dans des banques de données, fichiers ou installations analogues et les mettent à disposition de tiers.

Les entreprises de renseignements commerciaux ne sont pas soumises aux dispositions des articles 7 à 16."

Le chapitre IV de la loi vaudoise, relatif au traitement des renseignements personnels, qui traite de leur exactitude (art. 17), de leur communication (art. 18), et de leur sécurité (art. 19), prévoit à son art. 20 "un droit d'accès". Cette disposition a le contenu suivant :

"Art. 20.- Toute personne a le droit d'examiner sans frais, auprès d'une entreprise visée à l'article premier, alinéa 2, de la présente loi, la teneur des renseignements la concernant."

b) Ainsi que cela résulte des textes mentionnés ci-dessus, le législateur a clairement distingué deux catégories d'activité soumises à autorisation, soit celle consistant, sur mandat, à surveiller, protéger ou à rechercher des informations, d'une part, et celle consistant à exploiter commercialement une banque de données, c'est-à-dire un ensemble exhaustif et structuré de données fiables et cohérentes, organisées indépendamment de leurs applications, accessibles en temps utile aux clients de l'entreprise (pour une telle définition, voir par exemple le règlement du Conseil d'Etat de Genève du 22 septembre 1982 d'exécution de la loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateur, cité par Schweizer/Lehmann, Droit de la protection des données, éd. Schulthess).

En l'espèce, la recourante invoque que son activité d'agence de renseignements - ou en d'autres termes de détective privé - tombe sous le coup de l'alinéa 1 exclusivement, et qu'elle ne conserve pas les éléments d'information recueillis à la suite des mandats qui lui sont confiés dans une banque de données, au sens défini ci-dessus, informations qui pourraient être accessibles à d'autres clients de l'agence. L'autorité intimée soutient certes que tel est pourtant bien le cas, mais est contredite sur ce point par la recourante. Or, il lui incombe en vertu de la maxime inquisitoriale d'établir d'office les faits pertinents et c'est elle qui supporte le fardeau de la preuve (Pierre Moor, Droit administratif, édition 1991, vol. II : Les actes administratifs et leur contrôle, p.175 et ss). Dès lors qu'elle ne démontre pas que la recourante exploiterait

une banque de données, on doit admettre que l'X. _____ Sàrl n'exerce qu'une activité de détective privé, au sens de l'art. 1er al. 1 de la loi vaudoise.

c) Cela étant, toute la question est de savoir si l'on doit interpréter l'art. 20 de la loi vaudoise à l'encontre de son texte, au demeurant clair, qui restreint le droit d'accès aux renseignements auprès des seules entreprises visées par l'art. 1er al. 2 de ladite loi. L'autorité intimée prétend à cet égard que le but de la loi était de garantir un droit d'accès aux informations récoltées par toutes les entreprises soumises à la loi vaudoise.

L'interprétation de la loi doit d'abord être dégagée de sa lettre, le juge chargé de l'appliquer étant, en principe, lié par le texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est toutefois pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable, auquel cas il est admis que le but d'une disposition puisse justifier une interprétation allant à l'encontre ou s'écartant de sa lettre (SJ 1993 p. 452 et réf. citées). Néanmoins, le principe reste qu'une norme claire n'a pas besoin d'interprétation et qu'il n'appartient pas au juge de modifier la portée d'un texte clair (ATF 122 III 415 c. 2b).

d) Dès lors, il faut examiner le sens véritable des dispositions litigieuses, en se référant aux travaux préparatoires de la loi vaudoise, afin de savoir si une interprétation à l'encontre du sens clair de la loi se justifie, comme le préconise l'autorité intimée.

L'exposé des motifs de la loi (BGC septembre 1983 p. 1396 et ss) distingue clairement la situation des détectives privés de celle des entreprises de renseignements; il apparaît que le nouveau chapitre IV de la loi était destiné uniquement à ces dernières et que le législateur n'entendait pas modifier substantiellement le statut du détective privé, mais était uniquement préoccupé par les qualités requises pour l'exercice de cette profession. L'extension apportée à la loi de 1945 avait pour but de réglementer la seule activité des bureaux de renseignements. Il est vrai que dans le projet de loi, l'art. 20 conférait un droit d'accès "auprès d'une entreprise soumise à la présente loi". Ainsi libellée, cette disposition du projet donnait effectivement un droit très étendu aux particuliers. Toutefois, cette disposition a été amendée par la commission qui l'a précisée en introduisant la référence aux entreprises visées à l'article premier alinéa 2 de la loi. On peut en déduire que la commission a volontairement restreint le droit d'accès à ces seules entreprises, excluant ainsi le droit d'obtenir des renseignements récoltés par le détective privé, dont l'activité aurait d'ailleurs été quasiment réduite à néant si l'art. 20 du projet de loi avait été adopté. Lors de la discussion, les députés ont clairement distingué les dispositions qui s'appliquaient d'une part aux entreprises de surveillance et de détectives privés de celles applicables aux agences de renseignements d'autre part (interventions des députés Philippe Pidoux; Olivier Etienne et François Geyer BGC septembre 1983 p. 1411 et ss, 1413 et ss et 1419 et ss). A la suite d'une intervention du député Etienne tendant à ce que les entreprises de renseignements commerciaux soient soustraites au régime d'autorisation et uniquement soumises au chapitre IV nouveau de la loi, le député Geyer a relevé que "*nous avons de très sérieux indices prouvant qu'on a, avec le temps, glissé de la notion d'agence de renseignements économiques, comme on disait autrefois, à la notion de bureau de renseignements ... généraux !*" (BGC septembre 1983 p. 1420). A ce propos, le député Jomini a quant à lui relevé la difficulté qu'il y avait "*à distinguer celui qui donne des renseignements commerciaux de celui qui fait une enquête privée, d'un détective qui vous apporte certains*

éléments sur des faits et gestes d'une certaine personne" (BGC septembre 1983 p. 1422). Compte tenu de cette difficulté, ce député a défendu l'idée du système général d'autorisation prévu par le projet de loi, y compris pour les entreprises de renseignements commerciaux, solution qui finalement a été retenue. Il en résulte que le législateur était conscient que certaines activités ne pouvaient pas nécessairement être clairement répertoriées dans une catégorie et qu'il a néanmoins renoncé à assujettir les détectives privés au chapitre IV nouveau de la loi vaudoise. Par conséquent, le sens véritable des normes litigieuses ne justifie pas de s'écarter de la lettre de l'art. 20 de la loi vaudoise.

Partant, la décision attaquée donnant l'ordre de communiquer les renseignements ne résiste pas à l'examen en l'état du dossier et au vu de la législation vaudoise. Point n'est besoin d'examiner si un éventuel refus d'obtempérer justifierait l'ouverture de la procédure prévue aux art. 6 et 16 de la loi vaudoise.

3. Il faut encore examiner si la loi fédérale sur la protection des données est applicable et le cas échéant, si elle justifie l'ordre donné à la recourante.

a) La loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 [RS 235.1; ci-après : LPD], entrée en vigueur le 1er juillet 1993, régit le traitement des données concernant des personnes physiques et morales effectué par des personnes privées notamment (art. 2 al. lit. a). Elle définit à son art. 3 la notion notamment de "traitement" comme *"toute opération relative à des données personnelles - quels que soient les moyens utilisés - notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données"* (lit. e), le terme de "communication" comme *le fait de rendre des données personnelles accessibles, par exemple, en autorisant leur consultation, en les transmettant ou en les diffusant"* (lit. f), le concept de "fichier" comme *"tout ensemble de données personnelles dont la structure permet de rechercher les données par personne concernée"* (lit. g) et le "maître du fichier" comme *"la personne privée ou l'organe fédéral qui décide du but et du contenu du fichier"*. Elle prévoit un droit d'accès aux informations (art. 8 LPD) qui est restreint dans certaines hypothèses (art. 9 LPD). Elle définit les atteintes à la personnalité et les motifs justifiant une telle atteinte (art. 12 et 13 LPD) et renvoie aux art. 28 à 28 I du code civil pour les prétentions découlant de la protection de la personnalité, pour ce qui concerne le traitement des données personnelles par des personnes privées (art. 15 LPD).

b) La recourante soutient que la législation fédérale ne lui est pas applicable vu l'activité déployée, ce que l'autorité intimée conteste en alléguant, sans l'établir d'ailleurs, que l'X. _____ Sàrl se livrerait à une activité de renseignements, tenant un fichier de sa clientèle, ainsi que des personnes sur lesquelles elle a enquêté.

c) En l'état du dossier, le tribunal ne peut déterminer si la recourante est soumise à la LPD, notamment si elle détient un fichier au sens de l'art. 3 lit. i LPD et si celle-ci tombe sous le coup de l'art. 11 LPD. Quoi qu'il en soit, il appartient avant tout au juge civil de se prononcer sur les prétentions de la personne concernée découlant du droit de la personnalité [art. 15 LPD]. Le préposé fédéral à la protection des données ne pourra qu'exceptionnellement ouvrir une enquête à l'encontre des traitements effectués par des privés, lorsqu'une personne privée recourt à une méthode de traitement susceptible de porter atteinte à la personnalité d'un nombre important de personnes ou en relation avec l'obligation de déclarer les fichiers (art.

11 LPD) [FF 1988 II p. 443 et 485 en relation avec l'art. 24 du projet de loi devenu l'art. 29 LPD].

Dès lors, il apparaît conformément à l'art. 15 LPD que les autorités administratives n'ont pas à juger des litiges découlant du droit à la protection de la personnalité et notamment d'une éventuelle atteinte à ce droit et de la question de savoir si le refus d'accès à un éventuel fichier était justifié (dans ce sens et en relation avec les dispositions pénales de la LPD, FF 1988 II p. 490).

4. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront laissés à la charge de l'Etat et des dépens seront alloués à la recourante qui a consulté un avocat.

Par ces motifs
le Tribunal administratif
arrête:

- I. Le recours est admis.
- II. La décision du Service de la sécurité publique du 22 janvier 1997 est annulée.
- III. Les frais du présent arrêt sont laissés à la charge de l'Etat, le dépôt de garantie effectué, par 1'000.-- (mille) francs sera restitué à la recourante.
- IV. L'Etat de Vaud versera à la recourante une indemnité de 1'000.-- (mille) francs à titre de dépens, à la charge du Service de la sécurité publique.

Lausanne, le 1er octobre 1997

Le président :

La greffière :

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

