

N° affaire: **GE.2008.0133**
Autorité:, Date décision: TA, 27.10.2008
Juge: IG
Greffier:
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: X. _____/Département de la sécurité et de l'environnement

Cst-10-2
LAC-12-1
RACV-2

Résumé contenant: La conservation d'une correspondance adressée par la Police cantonale au Juge cantonal chargé des dossiers de police judiciaire et contenant des données personnelles est une atteinte à la liberté personnelle; elle doit donc reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public et être conforme au principe de la proportionnalité. En l'espèce, la base légale est la LAC. L'intérêt public correspond à la nécessité de connaître tout l'"historique" du dossier. Quant au principe de la proportionnalité, il est respecté par l'adjonction d'une mention rectificative sur le document litigieux. Rejet du recours.



TRIBUNAL CANTONAL

COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC

Arrêt du 27 octobre 2008

Composition	<i>Mme Isabelle Guisan, présidente; M. Guy Dutoit et M. Laurent Merz, assesseurs.</i>
recourant autorité intimée	X. _____, à Lausanne, Département de la sécurité et de l'environnement, Secrétariat général
Objet	Divers Recours X. _____ c/ décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 14 mai 2008 (ordonnant à la police cantonale notamment d'apposer une mention rectificative sur la copie de son courrier adressé le 19 février 1996 au Juge cantonal en charge des dossiers de police judiciaire)

Vu les faits suivants

A. X. _____ a fait l'objet d'enquêtes pénales, au cours desquelles il a été incarcéré préventivement durant plusieurs jours en 1990 et en 1993, qui ont été clôturées par des décisions de non-lieu. En 1995, il a interpellé la Police cantonale pour obtenir des renseignements concernant des données détenues à son sujet par les autorités. Par décision du 23 janvier 1996, le Juge cantonal chargé des dossiers de police judiciaire (ci-après : le juge cantonal) a ordonné à la Police cantonale de porter sur la page de garde du dossier de police judiciaire de X. _____ une mention visible faisant état de l'issue des enquêtes pénales susmentionnées.

B. Le 6 février 1996, X. _____ est intervenu auprès du juge cantonal pour s'assurer que les

données anthropométriques et les informations contenues à son sujet dans les différents fichiers informatiques établis par les autorités fédérales ou cantonales pouvaient être détruites. Interpellée par le même juge, la Police cantonale a répondu à ce dernier, par lettre du 19 février 1996 (ci-après : la lettre ou l'original). Elle y déclarait que les fichiers informatisés auxquels X._____ s'intéressait ne correspondaient pas à son dossier de police judiciaire. Elle énumérait ensuite ces divers fichiers informatiques, abrégés SIP, RIPOL, ZAR/RCE, AUPER, DOSIS et AFIS/PRINTTRAK. Au sujet du dernier de ces fichiers, elle indiquait qu'il s'agissait du fichier central suisse d'enregistrement des empreintes digitales et s'exprimait pour le surplus notamment comme il suit:

"Dans le cas de M. X._____, auteur à plusieurs reprises de menaces assorties de la présentation de son pistolet d'ordonnance, le Service de l'identité judiciaire de la sûreté a enregistré ses empreintes digitales qui ont été communiquées au fichier AFIS/PRINTTRAK".

C. Le 2 avril 1996, X._____ a demandé au juge cantonal de rectifier la phrase selon laquelle il avait proféré des menaces en manipulant un pistolet. Le 9 avril 1996, le juge cantonal lui a répondu ce qui suit:

"La lettre (ç) a été établie dans le cadre de la procédure instruite en raison de votre requête complémentaire du 6 février 1996; elle n'est donc pas un élément de votre dossier de police judiciaire au sens de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1980 sur les dossiers de police judiciaire. Il ne m'appartient donc pas d'entrer en matière sur votre demande".

D. Par décision du 29 décembre 2000, le juge cantonal a rejeté une demande de X._____ tendant à ce que les documents constitutifs de son dossier de police judiciaire soient détruits. Cette décision était motivée par le fait que, si l'intéressé avait été mis hors de cause sur le plan pénal, les rapports contenus dans le dossier de police judiciaire revêtaient toujours un intérêt pour la recherche et la répression des infractions. Sur recours de droit public de X._____, le Tribunal fédéral, par arrêt du 2 mars 2001, a annulé cette décision et ordonné à la Police cantonale de procéder à la destruction des rapports litigieux ainsi que de tous les documents et pièces s'y rapportant.

Saisi d'une nouvelle requête à la suite de cet arrêt, le juge cantonal a, par décision du 30 mai 2001, *"ordonné la destruction du dossier de police judiciaire de X._____, sous réserve de l'arrêt du Tribunal fédéral, des décisions du juge soussigné et de la correspondance relative à ces décisions, qui seront versées dans les archives générales de la Police cantonale".*

E. Par décision du 1^{er} novembre 2000, le Chef du Département des institutions et des relations extérieures (DIRE) a rejeté une demande de X._____ tendant notamment à ce que soit détruit le matériel dactyloscopique collecté à son sujet par le Service pénitentiaire. L'intéressé a recouru contre cette décision au Tribunal administratif le 7 novembre 2000, puis, dans le cadre de la procédure, a conclu à la destruction du dossier administratif constitué à son sujet par la Police cantonale. Dans un arrêt du 23 mai 2002 (GE.2000.0143), le Tribunal administratif a constaté que le matériel dactyloscopique avait déjà été détruit, que le juge cantonal avait déjà statué le 30 mai 2001 au sujet de la destruction du dossier de police judiciaire, que des conclusions concernant la destruction de documents à caractère administratif liés au dossier de police judiciaire étaient irrecevables et que, pour les documents qui ne présentaient pas un tel lien avec le dossier de police judiciaire, le bon fonctionnement de l'Etat impliquait leur conservation; il a en revanche ordonné que les fiches d'écrou concernant X._____ soient modifiées pour faire état de ce qu'il avait été libéré des fins de l'action pénale.

F. Le 3 novembre 2006, X._____ a demandé au Chef du DIRE "une rétractation ainsi que des excuses" et la destruction de la lettre tant en ce qui concerne l'exemplaire original adressé au juge cantonal que la copie restée en mains de son auteur.

Par décision du 15 décembre 2006, le Chef du DIRE a rejeté cette demande pour les motifs suivants:

"1. La lettre (L) a été établie dans le cadre de la procédure instruite en raison de votre requête complémentaire du 6 février 1996 au Juge cantonal chargé des dossiers de police judiciaire (ci-après: le juge).

2. Par décision du 30 mai 2001, statuant sur une nouvelle demande de votre part, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 mars 2001 annulant une décision du 29 décembre 2000, le juge a "ordonné la destruction du dossier de police judiciaire de X. _____, sous réserve de l'arrêt du Tribunal fédéral, des décisions du juge soussigné et de la correspondance relative à ces décisions, qui seront versées dans les archives générales de la Police cantonale".

Dans ses considérants, la décision relevait que "en définitive, le dossier de police judiciaire de X. _____ doit être détruit, seules subsistant dans les archives générales de la Police cantonale les décisions et correspondances précitées ayant conduit à cette destruction".

L'exécution de la décision, contre laquelle vous n'avez pas fait recours et qui a donc l'autorité de la chose jugée, a été confirmée par la Police cantonale, le 21 juin 2001".

G. Le 6 novembre 2006, X. _____ a déclaré au juge cantonal qu'il réitérait sa demande du 2 avril 1996 relative à la lettre. Ce magistrat a rejeté cette requête par décision du 1^{er} décembre 2006. Il a considéré que la requête était irrecevable, soit au vu de l'entrée en force de sa décision du 30 mai 2001, selon laquelle la copie de la lettre devait être versée dans les archives du secrétariat de la Police cantonale, soit en raison du fait que cette décision avait été exécutée en ce sens que la copie de la lettre avait effectivement été transmise le 21 juin 2001 aux archives du secrétariat de la Police cantonale. En outre, le magistrat susmentionné a estimé que X. _____ ne faisait valoir aucun élément nouveau qui pourrait conduire à un réexamen de la décision du 30 mai 2001. Par surabondance, il a rappelé que la copie de la lettre, quand bien même elle était étroitement liée au dossier de police judiciaire détruit, n'était pas assimilée à ce dernier et ne constituait dès lors pas un dossier de police judiciaire « annexe » qui serait soumis aux règles de la loi sur les dossiers de police judiciaire. Dans sa décision, le juge n'a mentionné que la copie de la lettre ; il n'a en revanche pas fait mention du sort de l'original. X. _____ n'a pas recouru contre cette décision.

H. X. _____ a recouru contre la décision du Chef du DIRE du 15 décembre 2006 le 19 décembre suivant. Appelé à se déterminer sur le recours, le juge cantonal a renvoyé à sa décision d'irrecevabilité du 1^{er} décembre 2006 concernant le sort de la copie de la lettre. Il a en outre précisé que l'original se trouvait dans le dossier déposé au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire.

Par arrêt du 29 janvier 2008 (GE.2006.0217), la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a admis le recours, annulé la décision entreprise et renvoyé la cause à l'autorité intimée pour qu'elle statue à nouveau. Dans ses considérants, le tribunal a retenu ce qui suit :

«1. a) A lire la décision attaquée, on comprend que le rejet de la demande du recourant tendant notamment à la destruction d'une lettre de la Police cantonale du 19 février 1996 est motivé par l'autorité d'une décision rendue le 30 mai 2001 par le Juge cantonal chargé des dossiers de police judiciaire (cf. art. 8b de la loi sur les dossiers de police judiciaire; RSV 133.17). Celui-ci a alors ordonné la destruction du dossier de police judiciaire du recourant, à l'exception d'un arrêt du Tribunal fédéral, de décisions dudit juge et de la correspondance relative à ces décisions. Pour l'autorité intimée, c'est parce que la lettre en cause faisait partie de cette correspondance exclue de la destruction par une décision demeurée non attaquée, bénéficiant selon elle de l'"autorité de la chose jugée", que son élimination ne peut désormais plus être demandée. Une telle motivation n'est pas convaincante à deux égards.

b) On ne peut tout d'abord parler d'autorité de la chose jugée que pour un jugement ou un arrêt rendu sur recours par une autorité judiciaire, qu'elle soit civile ou administrative, qui lie les parties dans leurs relations ultérieures et empêche le juge lui-même d'être saisi une seconde fois de la question tranchée. Seule l'autorité de chose décidée revenait à la décision du Juge du 30 mai 2001: si elle émanait formellement d'un membre d'une autorité judiciaire, celui-ci exerçait la fonction d'une autorité administrative, chargée en première instance de fixer les droits et obligations d'un administré à l'égard

de l'administration. Il n'aurait donc pas été exclu que sa décision fasse l'objet d'une demande de réexamen, sans qu'on puisse y opposer une autorité de la chose jugée. L'autorité intimée n'était donc pas en situation d'invoquer la chose jugée, même si elle y a été incitée par un considérant allant dans ce sens erroné figurant en page 17 de l'arrêt rendu le 23 mai 2002 par le Tribunal administratif dans la cause GE.2000.0143.

c) On ne peut pas non plus retenir que, par sa décision du 30 mai 2001, le Juge a tranché la question de la conservation ou de la destruction de la lettre litigieuse. Dans ses considérants, il a énuméré les pièces du dossier de police judiciaire du recourant dont il y avait lieu d'ordonner la destruction et déclaré que devaient être écartés dudit dossier sa propre décision du 23 janvier 1996, un arrêt du Tribunal administratif du 9 août 2000 [sic] ainsi que la correspondance relative à ces décisions. Selon lui, le dossier de police judiciaire du recourant devait être détruit, "seules subsistant dans les archives générales de la police cantonale les décisions et correspondances précitées ayant conduit à cette destruction". Dans le dispositif de sa décision, il a ordonné "la destruction du dossier de police judiciaire de X. _____, sous réserve de l'arrêt du Tribunal fédéral, des décisions du juge soussigné et de la correspondance relative à ces décisions, qui seront versés dans les archives de la police cantonale". Il a ainsi considéré que la lettre de la police cantonale du 19 février 1996 ne faisait pas partie du dossier de police judiciaire dont il devait ordonner la destruction. Ultérieurement, il a d'ailleurs exprimé ce point de vue expressément dans sa lettre du 9 avril 1996 au recourant ainsi que dans sa décision du 1^{er} décembre 2006. On peut certes se demander si, compétent en application de la loi sur les dossiers de police judiciaire (LDPJu; RSV 133.17) pour supprimer les données inexactes conservées par la police, le Juge n'aurait pas dû considérer que la lettre litigieuse constituait un prolongement du dossier de police judiciaire du recourant (dans ce sens TA GE.2000.0143 précité, p. 17). La question peut toutefois demeurer indécidée puisque la décision du Juge à ce sujet est devenue définitive faute de recours. Cette décision excluant la lettre litigieuse du dossier de police judiciaire, c'est à tort que l'autorité intimée a motivé son rejet de la demande de destruction formée par le recourant par l'existence à ce sujet d'un prononcé antérieur du Juge: celui-ci n'avait précisément pas tenu la lettre litigieuse comme un objet relevant de sa compétence en matière de rectification des dossiers de police judiciaire.

2. Saisie d'une demande de destruction d'une pièce en sa possession, l'autorité intimée était tenue d'examiner elle-même si un fondement peut être trouvé à une telle requête (notamment à l'art. 13 al. 2 Cst cité en page 23 de l'arrêt GE 2000.0143 susmentionné, qui traite de la protection de la sphère privée), respectivement la transmettre à l'autorité compétente à ce sujet, celle-ci ne pouvant être le Juge comme exposé au considérant 1b ci-dessus. »

Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un recours.

I. Le 29 avril 2008, X. _____ a saisi le tribunal de céans d'un recours pour déni de justice (GE.2008.0113) au motif que le département concerné n'avait toujours pas statué trois mois après l'arrêt susmentionné. En date du 14 mai 2008, la Cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement (ci-après : le département) a rendu la décision suivante :

« I. Il est ordonné à la Police cantonale d'apposer, sur sa copie du courrier du 19 février 1996 adressé par elle au Juge cantonal en charge des dossiers de police judiciaire, **la mention** (en regard de l'affirmation erronée selon laquelle X. _____ aurait été l'auteur, à plusieurs reprises, de menaces assorties de la présentation de son pistolet d'ordonnance) :

« Cette affirmation est erronée, X. _____ ayant été libéré des fins de l'action pénale par ordonnances de non lieu rendues respectivement le 28 juin 1990 par le Juge informateur de l'arrondissement de Lausanne et le 4 décembre 1995 par le juge d'instruction de l'arrondissement de Lausanne, confirmée par arrêt du Tribunal d'accusation du 19 janvier 1996. »

Cette adjonction sera signée et accompagnée du sceau officiel.

II. La Police cantonale est chargée d'informer X. _____ que le nécessaire a été fait en lui adressant une copie du document comprenant l'ajout précité, dans un délai au 31 mai 2008.

III. Dans le même délai, copie du document ainsi annoté sera transmise par la Police cantonale au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire pour qu'il l'intègre au dossier en sa possession.

() ».

Une copie de cette décision a été adressée au tribunal de céans le même jour, accompagné d'un courrier contenant ce qui suit :

« ()

Une décision est notifiée ce jour à M. X. _____, conformément aux considérants de l'arrêt rendu par

votre autorité le 29 janvier 2008. Une copie est jointe en annexe à la présente pour votre information.

Le dossier aurait effectivement dû être traité avec plus de célérité. (i)

Je prie votre autorité, ainsi que le recourant, de bien vouloir excuser mon Département pour le désagrément que ce retard a causé.

(i). »

J. Par décision du 20 mai 2008, le juge instructeur a rayé du rôle la cause GE.2008.0113.

K. Le 1^{er} juin 2008, X. _____ a recouru contre la décision du 14 mai 2008 en concluant à son annulation, à la destruction de la lettre (« exemplaire archivé au Secrétariat de la Police cantonale et exemplaire archivé au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire ») et à ce que l'ordre soit donné à la Police cantonale de lui adresser une rétractation ainsi que des excuses.

Le juge instructeur a dispensé le recourant de procéder à une avance de frais le 9 juin 2008.

L. L'autorité intimée a déposé sa réponse le 2 juillet 2008 en concluant au rejet du recours. Il ressort du dossier produit par la Police cantonale que l'adjonction mentionnée sous chiffre I. de la décision attaquée a été apposée sur la copie de la lettre en date du 27 mai 2008. X. _____ a encore déposé des écritures les 9 et 16 juillet 2008.

M. Le tribunal a statué à huis clos.

N. Les arguments respectifs des parties seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Agissant selon les instructions contenues dans l'arrêt de la CDAP du 29 janvier 2008, l'autorité intimée a considéré que, pour sauvegarder les intérêts de chacun, il y avait lieu, non pas de détruire la copie de la lettre, mais de la compléter en y apposant une mention rectificative. Pour l'original conservé au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, elle a décidé qu'une copie du document annoté lui serait transmise par la Police cantonale pour être intégrée au dossier en sa possession. Il convient dès lors d'examiner si la décision entreprise est conforme aux dispositions légales applicables.

a) D'emblée, on doit écarter l'application de la loi du 1^{er} décembre 1980 sur les dossiers de police judiciaire (LDPJu, RSV 133.17). Comme l'a relevé la CDAP dans son arrêt du 29 janvier 2008, le juge cantonal a considéré, par décision du 1^{er} décembre 2006 devenue définitive faute de recours, que la lettre ne faisait pas partie du dossier de police judiciaire. Il n'y a dès lors pas lieu de revenir sur cette appréciation.

2. De même, on peut exclure l'application de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD ; RS 235.1). Selon l'art. 2 al. 1 lettres a et b LPD en effet, la loi régit le traitement des données concernant des personnes physiques et morales effectué par des personnes privées ou par des organes fédéraux. En l'occurrence, le document litigieux ne fait pas l'objet d'un traitement par une personne privée ni par un organe fédéral.

L'art. 37 al. 1 LPD (dans sa nouvelle version entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ; RO 2007 4983 ; FF 2003 II 1915 ch.1.2.2.7) dispose cependant ce qui suit :

« A moins qu'il ne soit soumis à des dispositions cantonales de protection des données assurant un niveau de protection adéquat, le traitement des données personnelles par des organes cantonaux en exécution du droit fédéral est régi par les art. 1 à 11a, 16, 17, 18 à 22 et 25 al. 1 à 3 de la présente loi. »

Comme on le verra ci-dessous (ch. 3), l'autorité intimée n'agit pas dans le cas présent en qualité d'organe cantonal d'exécution du droit fédéral de sorte que la LPD ne saurait entrer en ligne de compte, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les dispositions cantonales de protection des données offrent un niveau de protection adéquat (sur cette notion, cf. Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, RS 0.235.1 ; FF 2003 II 1957 ch. 2.27).

3. Cela étant, il s'agit de déterminer si les données contenues dans la lettre entrent dans le champ d'application de la loi vaudoise du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles (LIPD ; RSV 172.65).

a) Cette loi a pour but de protéger contre tout emploi abusif les données personnelles qui sont enregistrées, mémorisées, traitées et transmises par des moyens informatiques (art. 1 al. 1). Les données personnelles comprennent toute information concernant une personne physique ou morale identifiée ou identifiable (art. 1 al. 2). Elle s'applique aux fichiers informatiques que l'Etat, les communes, les établissements et corporations de droit public exploitent directement ou par l'intermédiaire de tiers, ainsi qu'aux fichiers manuels exploités en liaison avec une installation de traitement automatisé de données (art. 2 al. 1 et 2). Le droit de rectification et

d'opposition est prévu à l'art. 8 al. 1 lettre a LIPD en permettant à tout intéressé de faire corriger, compléter ou effacer les données le concernant, s'il rend vraisemblable que les prescriptions des art. 3 et 4 ne sont pas respectées. L'art. 4 al. 1 LIPD prescrit que les données doivent être exactes et mises à jour, si nécessaire.

b) Toutefois, comme l'a rappelé le Tribunal administratif, la LIPD ne s'applique qu'aux données automatisées, à l'exclusion des autres documents qui figurent au dossier de la personne concernée, les données traitées manuellement n'étant pas assimilées à celles contenues dans les fichiers informatisés. Il a relevé que cette distinction était pour le moins surprenante au premier abord, d'autant plus que, sur le plan fédéral, le législateur a considéré que la LPD devait non seulement s'appliquer aux fichiers informatiques, mais également à ceux qui étaient traités manuellement ou par des procédés intermédiaires. Il est néanmoins parvenu à la conclusion que la législation cantonale était effectivement plus restrictive que le droit fédéral et qu'aucun élément concret ne permettait de penser qu'il fallait lui donner une interprétation différente (arrêt TA GE.2000.0143 du 23 mai 2002, consid. 2a et 2c bb, ainsi que les références et les arrêts cités). Avant l'introduction du nouvel art. 37 al. 1 LPD, la doctrine prévoyait que lorsque le droit cantonal se limitait - comme en l'occurrence - à réglementer le traitement des données automatisées, on pouvait recourir au standard minimum auquel renvoyait l'ancien art. 37 LPD pour tout autre type de traitement de données. Cette disposition, qui contenait une norme supplétive, en vertu de laquelle le droit fédéral ne s'appliquait que si le traitement n'était pas soumis à des dispositions cantonales sur la protection des données, ne s'appliquait toutefois que dans les domaines pour lesquels les cantons étaient autorité d'exécution du droit fédéral, mais non dans les domaines pour lesquels ils bénéficiaient de compétences originaires (Rudin, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, Bâle 1995, n° 16 et 13 ad art. 37 LPD, cité dans l'arrêt GE.2000.0143 susmentionné).

c) En l'espèce, on ne se trouve pas dans un domaine pour lequel les cantons sont autorité d'exécution du droit fédéral. En effet, conformément à l'art. 1 de la loi cantonale sur la police cantonale du 17 novembre 1975 (LPol ; RSV 133.11), la police cantonale a pour mission générale d'assurer, dans les limites de la loi, le maintien de la sécurité et de l'ordre publics (al.1). Elle exerce la police judiciaire (al. 2) et elle agit sur l'ensemble du territoire cantonal, les attributions des autorités communales en matière de police étant réservées (al. 4). Le canton dispose donc d'une compétence propre en matière de police. Il en résulte que l'art. 2 al. 2 LIPD, qui exclut de la protection offerte par cette loi les fichiers manuels qui ne sont pas exploités en liaison avec une installation de traitement automatisé des données peut s'appliquer. Dès lors, dans la mesure où elle ne constitue manifestement pas une donnée figurant dans une banque de données, la lettre n'est pas visée par la disposition précitée.

4. Quant à la LPol, elle ne saurait pas non plus entrer en ligne de compte. Aux termes de l'art. 21 LPol,

« 1 Les personnes prévenues ou suspectes d'avoir commis un crime ou un délit, ou détenues de ce chef dans le canton, peuvent être soumises aux mesures, telles que prises de photographies ou d'empreintes, propres à établir leur identité ou leur culpabilité.

2 Les mêmes mesures peuvent être prises à l'égard des personnes dont l'identité est douteuse.

3 En cas de refus de la personne, la décision d'un officier de police est nécessaire.

4 Sur demande d'une personne mise hors de cause, le chef du département peut ordonner la destruction du matériel photographique, dactyloscopique ou autre recueilli. »

Or, dans le cas présent, la lettre ne constitue pas un matériel recueilli dans les conditions énumérées par la disposition précitée, mais une simple réponse à une demande du juge cantonal. De plus, cette

correspondance ne représente pas l'exécution d'une attribution conférée directement par la loi.

5. Il reste donc à examiner les garanties offertes par le droit constitutionnel en matière de protection contre l'emploi abusif des données personnelles.

a) La liberté personnelle - qui est en cause dans la présente espèce - est garantie par l'art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale (ci-après Cst.; RS 101). Elle protège non seulement la liberté de mouvement et l'intégrité corporelle, mais toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personnalité (ATF 113 la 1, cons. 4b/bb = JT 1986 IV 109, 113). Elle protège l'individu dans l'exercice de sa faculté d'apprécier une situation de fait déterminée et d'agir selon cette appréciation (ATF 112 la 100, cons. 5b). Elle oblige le détenteur de la puissance publique à un comportement envers le citoyen qui soit compatible avec le respect de sa personnalité, en particulier sa dignité (ATF 125 I 257 cons. 3b; 113 la 257, cons. 4b).

Sous l'empire de l'ancienne Constitution fédérale, le Tribunal fédéral avait déjà admis qu'en recueillant des données destinées à l'identification, telles que la photographie du visage ou les empreintes digitales, on portait atteinte à la liberté personnelle (ATF 113 la 1, cons. 4b/bb, JT 1986 IV 109, 113; ATF 113 la 257, cons. 4b). Il considérait également que la saisie, l'établissement, l'utilisation et la conservation de données personnelles étaient des actes qui touchaient à la vie privée de l'individu et constituaient dès lors une ingérence portant atteinte à la liberté personnelle également de nature à entrer dans le champ d'application de l'art. 8 CEDH (ATF 125 I 257, cons. 3b; Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol II, Berne 2000, n° 317, p. 162; J.-P. Müller, *op. cit.*, p. 45). Il a également considéré que les caractéristiques personnelles de l'individu évoluaient et qu'elles ne devaient pas être indéfiniment figées par la conservation d'anciennes données (ATF 113 la 257, cons. 4b).

Pour prévenir ces risques, le Tribunal fédéral a jugé qu'il devait être possible à l'intéressé de contrôler l'exactitude des renseignements enregistrés et, le cas échéant, d'obtenir leur rectification, quand bien même il s'agissait de données strictement personnelles non accessibles à chacun (ATF 113 la 257, cons. 4c). Depuis le 1er janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la nouvelle constitution fédérale, le droit de consultation, de rectification ou de faire radier les données recueillies sur son compte découle du droit d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles expressément garanti par l'art. 13 al. 2 Cst. relatif à la protection de la sphère privée. (ATF 126 I 7, cons. 2a et 3c/aa). Le Tribunal fédéral considère que la conservation de renseignements porte une atteinte au moins virtuelle à la personnalité de l'intéressé, tant que ceux-ci peuvent être utilisés ou simplement être consultés par des agents de police, ou être pris en considération lors de demandes d'informations présentées par certaines autorités, voire même être transmis à ces dernières. Au demeurant, il y va également de l'intérêt de l'autorité elle-même à ne détenir que des données utiles et concrètes (ATF 126 I 7, cons. 2a; 113 la 1, cons. 4b/bb; ATF 113 la 257, cons. 4c).

b) Par données personnelles, on entend toute information sur les caractéristiques physiques, psychiques, sociales ou politiques d'un individu, dont font notamment partie les empreintes digitales, les photos ou les fiches (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit. ibid.*). La protection s'étend à toutes les données qui peuvent avoir un lien avec la sphère privée de la personne (J.-P. Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, Berne 1999, p. 45), en particulier le nom et son utilisation (RDAF 1999 I 480). Si les arrêts publiés aux ATF 113 la 1 et 113 la 257 concernaient des données recueillies par des autorités policières, le Tribunal fédéral a également reconnu à l'intéressé un droit d'accès aux données établissant sa filiation (ATF 126 I 257). Il en va également ainsi des données relatives à la correspondance privée, à un traitement médical, ou de celles attestant de l'appartenance à

une société, en passant par les informations contenues dans des dossiers de procédure civile, pénale ou administrative (ATF 124 I 34, cons. 3a et la jurisprudence citée; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 310, p. 156).

De manière plus générale l'identité, le droit au respect de la vie privée protège la réputation, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n° 310, p. 156). Cela étant, la garantie offerte par l'art. 13 al. 2 Cst. ne concerne pas seulement la protection des données à caractère personnel, mais s'étend aux informations de toute nature; il est également admis que la formulation de cette disposition est trop limitative, par rapport à la portée réelle qu'on a voulu lui conférer. Elle ne protège pas seulement contre l'utilisation abusive de données personnelles; elle s'étend à tout préjudice auquel l'intéressé pourrait être exposé en relation avec le traitement (Bearbeitung) de ces informations (Thürer/Aubert/Müller et al., Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, n° 29, p. 704). La garantie constitutionnelle existe pour le citoyen en toutes circonstances, sans égard au fait qu'il s'en prévale en tant que patient, consommateur ou dans son activité de commerçant. La protection des données garantit la réputation, le crédit d'une personne, la confiance que l'on peut lui accorder dans les relations d'affaires et, de manière générale, l'image que les tiers ou le public peuvent avoir d'elle (Thürer/Aubert/Müller et al., op. cit. ibid.). Ce droit comprend celui de consulter, de rectifier ou de faire radier les données recueillies sur son compte.

c) Compte tenu de ce qui précède, le recourant peut à l'évidence se prévaloir d'un droit de rang constitutionnel à la protection contre les inconvénients pouvant résulter du traitement d'une donnée le concernant, quand bien même, comme le soutient à juste titre l'autorité intimée, le dossier contenant la lettre n'est accessible qu'à un nombre restreint de personnes et qu'il est contenu dans un dossier relatif à une procédure administrative. La conservation de la lettre peut être considérée comme une atteinte à sa liberté personnelle dans la mesure où elle contient un paragraphe contraire à la présomption d'innocence.

6. Il est cependant admis que les garanties fondamentales peuvent subir un certain nombre de restrictions. L'Etat ne peut néanmoins les limiter qu'à certaines conditions, de manière à ce qu'il ne puisse leur être librement porté atteinte (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 162-170, pp. 81-84). L'art. 36 Cst. définit comme suit les conditions auxquelles sont nécessairement soumises les restrictions des droits fondamentaux:

« 1. Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi.

Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

2. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.

3. Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.

4. L'essence des droits fondamentaux est inviolable."

a) Les restrictions aux libertés ne sont donc admissibles que si elles se fondent sur une base légale. Les restrictions les plus graves doivent être prévues par une loi, par quoi il faut entendre une loi au sens formel (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 183, p. 90; Thürer/Aubert/Müller et al. op. cit., § 53, p. 641).

aa) La gravité de la restriction est une notion juridique indéterminée qui doit être examinée en fonction des circonstances particulières du cas d'espèce. Lorsqu'il constate l'existence d'une atteinte grave, le Tribunal fédéral exige que la base légale soit concrétisée par une loi au sens formel et qu'elle prévienne clairement et nettement la restriction en cause. Les atteintes plus légères peuvent être fondées sur une loi formelle relativement vague et indéterminée ou une loi au sens matériel, comme une ordonnance de l'exécutif ou un règlement de prison

(Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 184, p. 91 et la jurisprudence citée). Le juge peut prendre en considération le critère de la densité normative, à savoir le degré de précision de la loi - formelle ou matérielle - qui consacre la restriction à la liberté: plus le texte restreint la liberté de l'individu, plus il doit être précis et prévoir lui-même les éléments essentiels de la réglementation (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 185, p. 91). Pour le Tribunal fédéral, l'établissement, le traitement et la conservation de données personnelles par l'administration ne constitue une atteinte à la liberté personnelle, admissible, à l'instar de toute restriction à cette liberté, que si elle repose sur une base légale, est ordonnée dans l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (ATF 125 I 259, cons. 3b).

Dans ce contexte, se posera également la question de la délégation législative, qui revêt une importance particulière dans le domaine des libertés. De manière générale, une telle délégation n'est admissible que si les constitutions fédérale ou cantonale ne l'interdisent pas, si elle est prévue dans une loi formelle, limitée à une matière déterminée et si la loi énonce elle-même dans les grandes lignes la réglementation. La délégation est admissible même dans le domaine des libertés (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 187, p. 93). La clause de délégation doit cependant fixer la matière sur laquelle porte la délégation, son but et son étendue. Toutefois, la précision de la norme de délégation doit être proportionnelle à la gravité de l'atteinte portée à l'administré; le principe est appliqué de manière stricte en matière fiscale ou lorsque la norme touche gravement la situation juridique des administrés (P. Moor, Droit administratif, vol I, Berne 1988, § 3.3.3.3, p. 214 et la jurisprudence citée). Pour sa part, le Tribunal fédéral a jugé que la fixation des droits et obligations les plus importants des usagers d'un établissement public (in casu: le patient hospitalisé) était soumise à l'exigence d'une base légale claire, l'autorité administrative compétente étant néanmoins compétente pour organiser par la voie réglementaire les relations ordinaires de l'établissement avec ses usagers ou prescrire les mesures nécessaires à la bonne marche du service ou au but qu'il poursuit (ATF 111 la 231, cons. 5b).

7. a) Dans la décision attaquée, l'autorité intimée a rappelé les dispositions fondant selon elle son droit à la conservation du document litigieux et qui l'emporteraient sur celui du recourant à la destruction de la lettre. Elle s'est référée à la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles (LAC ; RSV 446.11) et au règlement du 6 octobre 1989 sur les Archives cantonales (RACV ; RSV 432.11.1)

En vertu de l'art. 2 RACV, les Archives cantonales ont pour mission de conserver et de classer les documents d'archives appartenant ou confiés à l'Etat de Vaud et de permettre une consultation normale de ces documents, tant pour les besoins administratifs que pour la recherche historique. Les documents leur sont remis lorsqu'ils sont devenus inutiles pour l'usage administratif courant (art. 6 al. 2 RACV). Lorsqu'une remise d'archives est demandée par un service ou un office cantonal, le directeur des Archives détermine quelles pièces doivent être transférées dans ses dépôts (art. 8 RACV). Il convient maintenant de se demander si ce règlement, édicté par le Conseil d'Etat, peut valablement restreindre les droits du recourant.

Le préambule sur lequel le Conseil d'Etat s'est basé pour ordonner la conservation des documents administratifs renvoie aux art. 7 à 14 LAC. Bien que son champ d'application ne soit pas défini de manière exhaustive, le tribunal a déjà eu l'occasion de dire qu'il pouvait faire sienne la définition très large que les auteurs du message parlementaire avaient donnée à cette notion (v. BGC, printemps-septembre 1978, p. 1341 ; arrêt TA GE.2000.0143 déjà cité). En ce sens, la tenue et la conservation d'archives peuvent être reconnues comme l'une des nombreuses prestations que l'Etat est habilité à mettre sur pied pour atteindre les objectifs culturels posés par le législateur.

L'art. 12 ch. 1 LAC assigne aux Archives cantonales la mission de conserver les documents d'archives appartenant à l'Etat. Cette disposition constitue donc la base légale qui autorise la conservation des pièces établies par les différentes entités de l'Etat, dont font partie l'Ordre judiciaire et la Police cantonale. L'art. 2 litt. a RACV a exactement la même teneur. A son art. 8 al. 1er, la LAC prévoit que le Conseil d'Etat édictera un règlement d'application pour les institutions culturelles, dont font partie les Archives cantonales. A son art. 14, elle dispose que le Conseil d'Etat règle la consultation des documents des Archives cantonales. Ces dispositions constituent les clauses de délégation sur lesquelles le Conseil d'Etat s'est basé pour fixer tous les détails de l'activité des Archives cantonales (BGC, printemps-septembre 1978, p. 1359). Cela étant, la conservation des données établies par la Police cantonale se fonde sur une loi au sens formel, dont la teneur, quoique très générale, est suffisamment claire et nette. On doit quand même se demander s'il eût été nécessaire qu'une disposition légale particulière existât s'agissant de la conservation de données à caractère personnel; le législateur n'a pas opéré de distinction en fonction de la nature des intérêts en cause. Toutefois, dès lors que l'on ne porte pas gravement atteinte aux droits fondamentaux de l'administré (ATF 120 la 147, cons. 2b), la validité du règlement et de la loi ne saurait être remise en cause.

b) A titre subsidiaire, on relèvera que la LDPJu constitue également, par analogie, la base légale sur laquelle repose le droit pour l'intimée de s'opposer à la destruction de la copie de la lettre. Selon l'art. 1 de ladite loi, sont considérés comme dossiers de police judiciaire toutes les informations personnelles conservées par la police et relatives à un crime, un délit ou une contravention relevant du droit pénal fédéral, exception faite des condamnations portées au registre des contraventions de circulation (al. 1). Les dossiers comprennent les documents littéraires ou photographiques (dossiers proprement dits) et les fichiers, quel que soit leur support matériel. En l'occurrence, le recourant soutient dans ses écritures que le contenu de la lettre serait de nature calomnieuse et qu'il en serait encore victime à ce jour.

c) L'exigence d'une base légale constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, pour admettre une restriction aux libertés constitutionnelles. Il est également nécessaire qu'elle soit justifiée par un but d'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.). La notion d'intérêt public n'est guère susceptible d'une définition abstraite; pour chaque liberté, le juge devra déterminer le ou les intérêts publics généraux et spécifiques susceptibles de justifier des restrictions (Auer /Malinverni/Hottelier, op. cit., § 206 et 208, pp. 101-102). L'intérêt public doit être examiné pour chaque tâche étatique et pour chaque politique publique (P. Moor, op. cit., § 5.1.1.2, p. 337). Le principe est respecté lorsque l'administration poursuit effectivement - en rapport avec les données du cas concret - les fins posées par la loi (P. Moor, op. cit., § 5.1.1.1, p. 335). L'intérêt public ne l'emporte pas nécessairement sur les intérêts privés qui lui sont opposés; pour en juger, il conviendra de procéder à une pesée des intérêts en présence (P. Moor, op. cit., § 5.1.2, p. 340). Pour délimiter les motifs qui permettent de restreindre l'exercice des droits constitutionnels, on recourt encore à la notion d'ordre public, qui regroupe les diverses valeurs dites de police (P. Moor, op. cit., § 5.1.1.2, p. 337). Les mesures qui visent à sauvegarder la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publique peuvent valablement être opposées à toute liberté (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., § 209, p. 103 et la jurisprudence citée).

d) Dans le cas d'espèce, on peut admettre sans difficulté que la Police cantonale collecte des données concernant le recourant lorsqu'il est soumis à son autorité, voire lorsqu'il fait l'objet d'une instruction de nature pénale. En revanche, le maintien des données le concernant après qu'il a été libéré de toute charge pose plus de difficulté. Le département soutient que la conservation des correspondances échangées avec le juge cantonal, tout

comme les décisions rendues par ce dernier, répond à un intérêt public, d'autant plus que l'intéressé détient de son côté l'ensemble des écritures échangées dans le cadre de cette affaire.

Ce raisonnement est pleinement fondé. En effet, seul un suivi complet de la correspondance échangée au cours du temps dans un dossier de la Police cantonale permet de connaître la « historique » dudit dossier et de satisfaire ainsi au but d'intérêt public poursuivi par l'archivage des documents appartenant aux différentes entités de l'Etat. La suppression d'une seule pièce (comme, par exemple, une correspondance) rompt la suite logique du dossier et la rationalité de sa gestion ; elle doit être évitée. Par ailleurs, le recourant a démontré à plusieurs reprises sa détermination à défendre ses droits, ce qui en soi est tout à fait légitime. Il est dès lors nécessaire que la Police cantonale puisse disposer de la totalité des pièces faisant partie du dossier de l'intéressé pour être en mesure de se déterminer en connaissance de cause dans l'hypothèse où elle serait amenée à devoir répondre à une nouvelle intervention, de quelque nature que ce soit, de la part de l'intéressé.

e) Il reste à déterminer si la conservation du document litigieux répond au principe de proportionnalité. Ce dernier exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts - ATF 130 II 425 consid. 5.2 p. 438 s.; 126 I 219 consid. 2c et les arrêts cités). En l'occurrence, les intérêts en présence sont, d'une part, celui du département, respectivement de la Police cantonale, à pouvoir conserver les traces des correspondances échangées avec le juge cantonal et, d'autre part, l'intérêt privé du recourant au respect de sa présomption d'innocence en évitant que subsistent des documents laissant apparaître - à tort - qu'il aurait commis des infractions. La pesée de ces intérêts conduit à constater que la voie retenue par l'autorité intimée, consistant à renoncer à détruire la copie de la lettre mais à y adjoindre une mention rectificative, parfaitement claire et complète, sauvegarde parfaitement les intérêts de chacune des parties et doit être confirmée.

8. Dans ses conclusions, le recourant demande la destruction aussi bien de l'original archivé au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire que de sa copie détenue par la Police judiciaire. Le département intimé a ordonné l'adjonction de la mention rectificative sur la copie uniquement. Il n'était pas en mesure de décider du sort de l'original étant donné qu'il n'était pas autorisé à s'immiscer dans la gestion des archives du Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, qui ne relèvent pas de sa compétence. C'est donc à juste titre qu'il n'a également pas ordonné la correction de l'original. Il a toutefois prescrit qu'une copie du document annoté sera transmise à l'autorité précitée pour qu'elle l'intègre au dossier en sa possession. Ne pouvant s'écarter de l'objet du recours (ATF 131 V 164 consid. 2.1), le tribunal n'est pas en mesure de se prononcer dans la présente procédure sur le sort qu'il y a lieu de réserver à l'original. Il relève cependant qu'en l'état, le résultat obtenu n'apparaît pas totalement satisfaisant dans la mesure où il aurait pour conséquence de créer un document supplémentaire et qu'il en existerait en définitive trois, tous différents (soit l'original non modifié au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire, la copie avec annotation originale du 27 mai 2008 en mains de la Police cantonale et la copie de cette copie également au Secrétariat général de l'Ordre judiciaire). Dans ces circonstances, le tribunal ne peut qu'inviter le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire à auquel un exemplaire du présent arrêt sera notifié - à se coordonner avec le département et à apposer sur l'original sous sa garde une mention identique à celle figurant sur la copie détenue par la Police cantonale.

9. Enfin, X. _____ conclut à ce que la Police cantonale soit tenue de lui adresser une

rétractation et des excuses. Il soutient que la mention rectificative sur la lettre ne correspondrait pas à la notion de rétractation, en ce sens qu'elle ne constituerait pas une « *déclaration sans ambages ni restriction, claire et nette, que l'auteur de l'allégation calomnieuse s'était à tout le moins trompé et qu'il retirait sans détour la fausseté de ses accusations* ». Il estime que rien dans l'attitude de sa « *calomniatrice* » ne laisse envisager un repentir auquel il affirme avoir droit.

En l'occurrence, le droit à l'obtention d'une rétractation, au sens où l'entend le recourant, ou d'excuses de la part de la Police cantonale, voire du département, n'existe pas. Si dans son courrier du 14 mai 2008, l'intimée a présenté au recourant des excuses pour le retard mis à statuer suite à l'arrêt du 29 janvier 2008, il ne s'agissait toutefois que d'excuses formulées à bien plaisir, qui ne sauraient impliquer une quelconque obligation de s'excuser également pour l'erreur contenue dans la lettre. Par ailleurs, la mention rectificative est suffisamment limpide pour en déduire une reconnaissance nette et sans réserve de la fausseté des indications qui ont été corrigées. Cela étant, les conclusions du recourant sont irrecevables sur ce point.

10. Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Vu l'issue du pourvoi, les frais du présent arrêt seront être mis à la charge du recourant, qui n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LJPA). Compte tenu de sa situation financière, seul un émoluments réduit lui sera réclamé (art. 55 al. 3 LJPA).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II. La décision du Département de la sécurité et de l'environnement du 14 mai 2008 est confirmée.
- III. Un émoluments de 500 (cinq cents) francs est mis à la charge du recourant.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Lausanne, le 27 octobre 2008

La présidente:

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

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le

mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.

