

JAAC 68.69

Jugement de la Commission fédérale de la protection des données du 22 mai 2003

Opposition à la communication de données personnelles de détenteurs d'un véhicule automobile. Intérêt légitime.

Art. 20 al. 1 LPD.

- Lorsqu'une personne s'oppose à ce que ses données personnelles figurent dans une publication destinée au public en général (en l'espèce, communication des nom, prénom et de l'adresse d'un détenteur d'un véhicule automobile dans l'annuaire des véhicules ou par le biais du numéro 111 et du vidéotex), on ne peut exiger d'elle qu'elle prouve son intérêt digne de protection en indiquant de manière exhaustive et complète, avec preuve à l'appui, quels sont les usages que des tiers pourraient faire d'une telle publication. Il suffit que les motifs d'opposition soient exposés spécifiquement et qu'ils soient plausibles (consid. 25).

- La crainte d'être exposé à un risque ou à de simples tracasseries dues à la curiosité de tiers est un souci plausible. Une preuve plus stricte et concrète, voire des indices concrets de la réalisation d'un risque ou de l'existence concrète de tracasseries, ne sont pas nécessaires (consid. 28).

Sperrung der Bekanntgabe von Personendaten von Fahrzeughaltern. Schutzwürdiges Interesse.

Art. 20 Abs. 1 DSG.

- Von demjenigen, der die Sperrung seiner Personendaten im Hinblick auf deren Veröffentlichung in einem allgemein zugänglichen Register (in casu Veröffentlichung von Name, Vorname und Adresse eines Fahrzeughalters im Jahrbuch der Motorfahrzeuge oder via Telefon-Nummer 111 oder Videotex) verlangt, kann zum Nachweis

seines schutzwürdigen Interesses nicht die erschöpfende Nennung aller Möglichkeiten, wie diese Daten durch Dritte verwendet werden könnten, und deren schlüssigen Beweis gefordert werden. Es genügt, wenn die Gründe für die Sperrung hinreichend substantiiert und glaubhaft gemacht werden (E. 25).

- Die Befürchtung, einer möglichen Gefahr oder auch blossen Schikanen durch die Neugier Dritter ausgesetzt zu sein, genügt. Ein weitergehender Beweis, insbesondere konkrete Hinweise, dass sich eine Gefahr verwirklicht oder Schikanen tatsächlich vorkommen, sind nicht erforderlich (E. 28).

Opposizione alla comunicazione di dati personali di detentori di un'automobile. Interesse legittimo.

Art. 20 cpv. 1 LPD.

- Nella misura in cui si tratta dell'opposizione a figurare in una pubblicazione destinata al pubblico in generale (in casu comunicazione nell'annuario dei veicoli o attraverso il n. 111 e il videotex del nome, del cognome e dell'indirizzo del detentore di un'automobile) non si può esigere, per la prova dell'interesse degno di protezione dell'oppositore, che quest'ultimo indichi in modo esaustivo e completo, con prove a sostegno, quali sono gli utilizzi che i terzi potrebbero fare di una tale pubblicazione. È tuttavia necessario che i motivi invocati dalla persona interessata siano spiegati in modo specifico e che siano plausibili (consid. 25).

- Il timore di essere esposto ad un rischio o a semplici fastidi dovuti alla curiosità di terzi è una preoccupazione plausibile. Una prova più rigorosa e concreta, ad esempio indizi concreti di realizzazione di un rischio o dell'esistenza concreta di comportamenti intrusivi, non sono necessari (consid. 28).

Résumé des faits:

A. Le recourant X, domicilié dans le canton de Fribourg, est titulaire d'un véhicule automobile, muni des plaques de contrôle FR (...). Par courrier du 29 janvier 1995 à l'Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg (OCN), il s'est opposé à la publication dans un annuaire ou par le biais du numéro 111 et du vidéotex de ses données personnelles (nom, prénom et adresse) en qualité de détenteur d'un véhicule automobile. A l'appui de son opposition, le recourant invoquait son droit à la liberté personnelle et à la protection de sa vie privée qu'il considérait être menacées par le fait qu'à tout moment et en tout lieu, tout un chacun puisse l'identifier, prendre connaissance de ses mouvements et exploiter ces informations sans motif légitime, voire même les utiliser à son insu et à son détriment. Il considère que tant que son comportement d'automobiliste demeure conforme aux règles

de la circulation, ne porte pas préjudice aux droits et aux intérêts de tiers et ne met pas en danger la vie d'autrui, la protection de la vie privée et de l'anonymat sur la route doit l'emporter sur la curiosité d'autrui.

L'OCN a transmis la requête du recourant au Département de la Justice, de la Police et des Affaires militaires.

B. Par décision du 25 avril 1995, la Direction de la Justice, de la Police et des Affaires militaires (ci-après la Direction), a rejeté la requête du recourant tendant au blocage des données figurant dans l'annuaire des véhicules ou dans d'autres supports de données. A l'appui de sa décision, la Direction indique que la communication de données figurant dans l'annuaire des véhicules ou par le biais du 111 ou du vidéotex est régie par l'art. 104 al. 5 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR, RS 741.01) et par l'art. 126 al. 1 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (OAC, RS 741.51) qui sont autant de bases juridiques qui, au sens de l'art. 19 al. 1 de la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD, RS 235.1), permettent au canton de Fribourg de communiquer, comme il le fait, les nom et adresse des détenteurs de véhicule automobile. La Direction expose que la publication prévue par l'art. 104 al. 5 LCR facilite le travail non seulement des autorités et de la police, mais encore de l'OCN qui, à défaut d'un tel document, devrait donner de façon incessante des renseignements écrits ou oraux. Elle correspondrait mieux au besoin d'information des particuliers. Cela étant, selon la Direction, la question du blocage desdites données, non prévue explicitement dans la législation fédérale sur la circulation routière serait régie par l'art. 20 LPD, applicable en vertu de l'art. 37 al. 1 LPD. A ce sujet, la Direction retient que l'opposition à la communication de données personnelles ne serait possible que si l'intéressé rendait vraisemblable un intérêt légitime au sens de l'art. 20 al. 1 LPD. Cet intérêt légitime a été dénié *in casu* par la Direction au motif que les craintes du recourant, alléguées avec un degré de vraisemblance suffisant, ne sont que virtuelles, se rapprochant d'un simple désir d'anonymat et ne pouvant dès lors être considérées comme un intérêt légitime pouvant entraîner le blocage des données au sens de l'art. 20 al. 1 LPD.

C. Par mémoire du 23 mai 1995, X a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de Fribourg contre la décision de la Direction du 25 avril 1995. Il a conclu à l'annulation de la décision précitée et à l'admission de ses requêtes des 29 janvier et 7 février 1995. Il a également demandé à ce que l'avis de la déléguée cantonale à la protection des données soit requis.

D. Par décision du 12 octobre 2001, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a rejeté le recours de X. Considérant que la décision qu'il doit prendre est appelée à produire des effets après l'entrée en vigueur de la loi cantonale, le Tribunal administratif a appliqué les nouvelles dispositions légales contenues dans la loi cantonale sur la protection des données du 25 novembre 1994 (ci-après LPrD), entrées en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Cela étant, il a relevé que les conditions fixées par le droit cantonal ne diffèrent pas de celles prévues par la LPD. A nouveau, cette autorité estime que la publication dans l'Auto-index, notamment, repose sur des bases légales et est dès lors conforme aux exigences posées par l'art. 17 al. 1, l'art. 19 al. 1 LPD.

et l'art. 4 LPrD. La question à trancher est par conséquent celle de savoir si le recourant peut s'opposer à figurer dans l'Auto-index ou sur d'autres supports choisis par l'autorité cantonale pour publier la liste des détenteurs de véhicule.

A cet égard, le Tribunal administratif admet que X dispose, au niveau cantonal, d'un droit au blocage, lequel doit être examiné au regard des exigences de l'art. 11 LPrD, en relation avec les art. 19 et 20 LPD. Le Tribunal administratif considère que, dans le cas d'espèce, X ne dispose pas d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 11 let. a LPrD, au motif qu'il n'a fait valoir aucun intérêt spécifique et propre qui lui serait personnel, en ce sens que sa situation devrait être appréciée de manière différente de celle de la majorité des administrés. Le Tribunal administratif considère que tous les risques invoqués sont ceux que peuvent courir, théoriquement, l'ensemble des détenteurs figurant dans la publication autorisée à l'art. 104 al. 5 LCR. Or, dans la pesée des intérêts en présence, le Tribunal administratif considère qu'il est manifeste que ce risque n'a pas dû échapper au législateur et que son poids ne peut dès lors être jugé suffisant en soi pour renverser l'intérêt public à la communication.

E. Par mémoire du 14 novembre 2001, X a interjeté recours contre la décision du Tribunal administratif du 12 octobre 2001 auprès de la Commission fédérale de la protection des données (ci-après la Commission de céans). Il conclut à l'annulation de la décision précitée et à ce que son opposition à la publication et la diffusion, en particulier dans un annuaire, de ses nom, prénom et adresse en tant que détenteur d'un véhicule automobile soit admise.

F. Par courrier du 14 décembre 2001, le Tribunal administratif a indiqué n'avoir pas d'observation à formuler quant au fond et se référer à son arrêt du 12 octobre 2001 pour conclure au rejet du recours.

G. Par courrier du 30 janvier 2002, la Direction de la Justice, de la Police et des Affaires militaires a, d'une manière générale, renvoyé aux considérants de sa décision du 25 avril 1995. Elle indique en outre que le législateur fédéral a, compte tenu du rejet par le Conseil national dans sa séance du 27 novembre 2001 d'une proposition tendant à ce que les détenteurs de véhicule puissent demander que leur nom ne soit pas rendu public, aurait confirmé explicitement que les détenteurs ne disposaient pas, dans le cadre de l'art. 104 al. 5-2^{ème} phrase LCR, d'un droit de blocage. La Direction considère dès lors que le débat concernant l'existence, par interprétation de la disposition de l'art. 104 al. 5-2^{ème} phrase LCR, d'un hypothétique droit général et inconditionnel de blocage est définitivement clos. Elle se demande même si l'art. 104 al. 5-2^{ème} phrase LCR, tel qu'interprété par les Chambres, ne comporterait pas désormais une injonction juridique claire imposant à l'organe concerné de rejeter toute demande d'opposition, par application de l'art. 20 al. 2 let. a LPD.

Extraits des considérants:

I. Recevabilité

1. Aux termes de l'art. 33 al. 1 let. d LPD, la Commission de céans statue sur les recours contre les décisions cantonales de dernière instance prises en application de dispositions de droit public fédéral relatives à la protection des données.

Il n'est pas douteux, en l'espèce, que la décision du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 12 octobre 2001 a été prise en dernière instance cantonale. La question de savoir si la décision a été prise en application de dispositions de droit public fédéral relatives à la protection des données est plus délicate. En effet, le Tribunal administratif a pris sa décision en application de l'art. 11 LPrD, «en relation» avec les art. 19 et 20 LPD. Il s'est également penché sur l'art. 104 al. 5 LCR et l'art. 126 al. 1 OAC.

2. Saisi de cette même question dans une procédure parallèle, instruite simultanément à la présente cause, le Tribunal fédéral a retenu (arrêt du 22 février 2002, n° 1A.204/2001):

«L'art. 33 al. 1 let. d LPD vise les décisions cantonales de dernière instance prises en application de dispositions de droit public fédéral relatives à la protection des données. Il s'agit des dispositions de la loi fédérale qui sont, le cas échéant, applicables selon l'art. 37 LPD (Renata Jungo, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, n. 12, ad art. 33 LPD) et celles d'autres lois ou ordonnances concernant la protection des données dans un domaine déterminé, tel que, par exemple, le droit des étrangers ou celui des assurances sociales (Message du Conseil fédéral du 23 mars 1988, FF 1988 II 421, p. 489 in medio). Certaines parties de la Loi fédérale sur la protection des données, en particulier l'art. 20 LPD relatif à l'opposition à la communication de données personnelles, sont applicables aux organes des cantons lorsque ceux-ci agissent en exécution du droit fédéral, s'ils ne sont pas soumis à des dispositions cantonales de protection des données (art. 37 al. 1 LPD). Il est nécessaire, à ce sujet, d'examiner le champ d'application des règles cantonales qui entrent en considération, et, en outre, de vérifier que celles-ci assurent dans le cas concret, une protection comparable à celle prévue par la législation fédérale (Beat Rudin, même ouvrage, n. 16 et 22, ad 30 à l'art. 37 LPD). Or, le canton de Fribourg a adopté, le 25 novembre 1994, une loi sur la protection des données (LPD frib.), laquelle s'applique aux services de l'administration cantonale et comporte, à son art. 11, des clauses analogues à celles des art. 19 al. 4 et 20 LPD; à première vue, c'est donc cette législation cantonale, à l'exclusion des dispositions fédérales précitées, qui est déterminante.

Quoiqu'il en soit, l'arrêt attaqué constitue de toute manière, comme on l'a vu, une décision d'application des art. 104 al. 5 LCR et 126 al. 1 OAC. Ces dispositions spécifiques appartiennent elles aussi au droit fédéral de la protection des données, selon l'art. 33, 1^{ère} al. let. d LPD, et, par conséquent, au domaine de compétence de la Commission. Le recours aurait donc dû être formé devant cette autorité, de sorte qu'il est irrecevable devant le Tribunal fédéral.»

La Commission de céans se rallie à l'argumentation du Tribunal fédéral et retiendra, par conséquent, sa compétence pour connaître du présent recours.

Toute autre solution aurait pour conséquence de dénier au recourant la possibilité de recourir contre la décision du Tribunal administratif.

Le canton de Fribourg, en faisant usage de la faculté conférée par l'art. 104 al. 5 LCR par la publication dans l'Auto-index des données personnelles (nom, prénom et adresse) des détenteurs de véhicule automobile, exécute une tâche fédérale, tâche dont l'exécution doit intervenir dans le respect des critères minimaux de protection des données contenus dans la Loi fédérale. Il appartient donc à la Commission de céans, saisie d'un recours, d'examiner que ces critères minimaux de protection sont respectés en l'espèce.

Par ailleurs, l'interprétation de l'art. 37 LPD, la disparité des législations cantonales et une bonne administration de la justice, qui doit assurer l'uniformité de l'application du droit dans tous les domaines couverts par le droit fédéral, justifient cette compétence.

Au vu de ce qui précède, la Commission de céans est compétente pour connaître du recours.

3. (...)

4. (...)

II. Sur le fond

5. L'art. 104 al. 5 LCR dispose que, si le requérant peut invoquer un intérêt suffisant, les cantons communiqueront le nom des détenteurs de véhicules et de leurs assureurs. La liste des détenteurs de véhicules peut être publiée.

L'art. 126 al. 1 et 2 OAC précise cette disposition dans le sens où il stipule que le nom et l'adresse du détenteur d'une plaque de contrôle peuvent être communiqués à chacun. En revanche le nom du détenteur et celui de son assureur ne seront indiqués qu'aux personnes impliquées dans un accident ainsi qu'au nouveau détenteur, en cas de changement de détenteur.

6. Dans son message du 31 mars 1999 à l'appui de la modification de la LCR (FF 1999 V 4106), le Conseil fédéral a proposé l'abrogation pure et simple de la faculté de publier la liste de détenteurs de véhicules automobiles. A l'appui de cette abrogation, le Conseil fédéral exposait:

«Toute personne qui souhaitait connaître les noms et l'adresse d'un détenteur de véhicule devait, autrefois, s'adresser directement aux services cantonaux des automobiles ou consulter le registre des détenteurs de véhicules, vendu sous forme de livre par les cantons. Comme cette forme de publication ne permettait pas aux services des automobiles de diminuer suffisamment leurs coûts, ils ont conclu un contrat avec les PTT, leur laissant le soin de fournir les renseignements nécessaires depuis le milieu de l'année 1994 à la fin de 1997. Ainsi, sur la base du numéro de plaque, chacun pouvait en principe s'enquérir - sans devoir fournir la preuve d'un intérêt particulier - à tout moment, dans l'ensemble de la Suisse, de l'identité d'un détenteur de véhicule en appelant le numéro 111 ainsi que par l'intermédiaire du vidéotex, utiliser ces données au détriment de la personne en question et les intégrer dans d'autres banques de données. Ainsi les risques d'abus et d'atteintes à la sphère privée se sont accrus. Le nom et l'adresse du détenteur de véhicule sont des données personnelles au sens de l'art. 3 let. a de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1). Il n'est pas permis de les traiter et de les communiquer à des fins n'ayant aucun rapport avec la législation routière (devoir d'affectation aux seules utilisations prévues). En fait, la publication de la liste des détenteurs de véhicules n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs de la LCR. Depuis le début de 1998, le service de renseignements téléphonique couvrant l'ensemble de la Suisse a été supprimé, mais la possibilité existe toujours que les données en question soient diffusées par de vastes canaux d'information (p. ex. CD-ROM ou Internet).» (FF, op. cit. 4143).

Le Parlement n'a pas donné suite à cette proposition de modification et n'a par conséquent pas abrogé dans la LCR la possibilité de publier la liste des détenteurs de véhicules. De même, il n'a pas accepté, en lieu et place

d'une abrogation, d'introduire directement dans la LCR la possibilité pour les détenteurs de véhicule de demander que leur nom ne soit pas rendu public (cf. BO 2000 E 221 et ss, BO 2001 N 929, BO 2001 E 566, BO 2001 N 1564 et ss). Ce sont essentiellement des motifs de transparence qui ont conduit le Parlement à rejeter ce droit d'opposition général du détenteur de véhicule à la publication de ses données personnelles (*ibidem*).

7. La version de la LCR datant de 1958 demeure donc en vigueur. Elle confère toujours aux cantons la faculté de publier la liste de détenteurs de véhicules automobiles. Il ne s'agit en revanche nullement d'une obligation.

Par ailleurs, la teneur de l'art. 104 al. 5 LCR n'ayant pas été modifiée par le législateur, la décision du Parlement de ne pas introduire une disposition aux termes de laquelle les détenteurs auraient pu demander que leurs nom et adresse ne soient pas rendus publics ne saurait être aujourd'hui interprétée comme valant obligation juridique de communiquer les données au sens de l'art. 20 al. 2 let. a LPD. Une telle obligation doit, en vertu du principe de la légalité, être expressément prévue dans une disposition légale et non pas découler d'une interprétation *a contrario* de travaux législatifs. L'opinion exprimée par la Direction dans ses observations du 30 janvier 2002 doit donc être écartée. De même, la volonté du Parlement de ne pas introduire un droit de blocage direct dans la LCR ne saurait être interprétée comme valant limitation dans le cas d'espèce du droit de blocage contenu dans la LPD, voire dans les lois cantonales éventuellement applicables. Dans la mesure où la LCR n'a pas été modifiée, le principe, selon lequel celui qui veut connaître le nom et l'adresse du détenteur d'un véhicule doit avoir un intérêt suffisant, reste applicable. En revanche, sous l'angle de la protection des données, l'interprétation littérale de l'art. 104 LCR conduit à une contradiction: on ne voit plus comment concilier l'exigence d'un «intérêt suffisant» à la communication avec la publication pure et simple d'une liste contenant les mêmes données. La Commission de céans ne pourra interpréter cette disposition qu'en conformité avec les principes de la protection des données.

En conséquence, la faculté de publier la liste des détenteurs de véhicule doit s'exercer dans les limites posées par les lois cantonales et/ou fédérale en matière de protection des données. La LCR doit dès lors être interprétée à la lumière des lois cantonales et fédérale de protection des données.

8. Il n'est pas contesté, ni contestable en l'occurrence, que les données publiées dans l'Auto-index, à savoir les numéros de plaque, nom, prénom et adresse des détenteurs de véhicule, sont des données personnelles au sens de l'art. 3 let. a LPD. Il ne s'agit en revanche pas de données sensibles selon l'art. 3 let. c LPD.

9. L'art. 104 al. 5 LCR complété par l'art. 126 al. 1 OAC constituent des bases légales au sens de l'art. 17 LPD autorisant les autorités cantonales en exécution d'une tâche fédérale de traiter des données personnelles. Ainsi, le traitement des données doit respecter le principe de finalité consacré par l'art. 4 al. 3 LPD, à savoir les données doivent être traitées uniquement dans le but qui est indiqué lors de leur collecte, qui est prévu par une loi ou qui ressort des circonstances.

10. Les principes régissant la communication des données doivent également être respectés. A cet égard, le droit fédéral prévoit que les organes fédéraux ne sont en droit de communiquer des données personnelles que s'il existe

une base légale au sens de l'art. 17 LPD, notamment. Tel est le cas en l'espèce (art. 104 al. 5 dernière phrase LCR et 126 al. 1 OAC). Par ailleurs, en application de l'art. 19 al. 4 let. a LPD, l'organe fédéral refuse la communication, la restreint ou l'assortit de charges, si notamment un important intérêt public ou un intérêt légitime manifeste de la personne concernée l'exige. Enfin, l'art 20 al. 1 LPD instaure un droit d'opposition aux termes duquel la personne concernée qui rend vraisemblable un intérêt légitime peut s'opposer à ce que l'organe fédéral responsable communique des données personnelles déterminées.

11. Dans le cas d'espèce, la question de l'application des dispositions contenues dans la loi fédérale doit cependant être soulevée, dès lors qu'est entrée en vigueur la LPrD dans le canton de Fribourg le 1^{er} juillet 1995.

Il n'est pas contesté que la loi fribourgeoise ne contient pas un droit d'opposition exprès à la communication tel que celui prévu à l'art. 20 LPD. Ce nonobstant, la déléguée fribourgeoise à la protection des données considère que la protection accordée au particulier par les deux lois est comparable, voire largement identique.

12. En effet, même si le mécanisme prévu par la loi cantonale diffère quelque peu de la LPD, la question fondamentale devant être tranchée dans le cas d'espèce est celle de savoir si le recourant dispose d'un intérêt légitime pour s'opposer à la communication de ses données personnelles. Or, la Commission estime que cette question doit être examinée de manière identique que l'on applique la loi fédérale ou la loi cantonale.

13. L'examen des textes législatifs, notamment dans leur version en langue allemande, montre en effet que, contrairement à ce que pourrait donner à penser le texte français, les notions sont identiques en droit fédéral et droit cantonal. L'art. 20 al. 1 LPD emploie le terme «intérêt légitime» et dans le texte allemand «schutzwürdiges Interesse». Quant à l'art. 11 LPrD, il utilise la notion de «intérêt digne de protection», qui dans la version allemande de la loi est traduit par «schutzwürdiges Interesse». Il s'agit donc bien de la même notion traduite en français par deux termes différents, qui ont donc un sens identique.

La notion étant la même dans les deux lois, elle doit recevoir une interprétation identique quelle que soit la loi applicable (loi cantonale fribourgeoise ou LPD appliquée à titre de droit cantonal supplétif en application de l'art. 37 al. 1 LPD), sous peine de créer des divergences inacceptables.

14. Compte tenu de ce qui précède, la commission de céans considère qu'il n'est pas nécessaire de trancher la question de savoir si le droit de blocage résulte de l'application directe ou supplétive de l'art. 20 al. 1 LPD ou d'une interprétation de la loi cantonale. Elle retiendra qu'en tout état, celui qui dispose d'un intérêt légitime («schutzwürdiges Interesse») a le droit de s'opposer à la communication de ses données personnelles. Cela est d'autant plus justifié qu'il est incontestable *in casu* que, même si elle applique le droit cantonal de la protection des données, l'Autorité cantonale agit en exécution d'une tâche fédérale.

15. Il importe donc d'examiner *in concreto* la notion d'intérêt légitime.

Dans son message le Conseil fédéral avait indiqué à propos de l'art. 20 al. 1 LPD (art. 17 dans le projet):

«cette disposition accorde à la personne concernée le droit - limité - de s'opposer à une communication de données personnelles pourtant licite. Cette possibilité de blocage prend toute sa signification en cas de communication de données à l'étranger ou à des personnes privées, soit dans des cas où l'organe responsable n'est pas à même d'apprécier l'ensemble des dangers que pourrait faire encourir la communication. Il importe dès lors de donner à la personne concernée la possibilité de défendre aussitôt ses intérêts. [...] Suivant le 1^{er} alinéa le droit au blocage n'appartient pas à n'importe quelle personne concernée, mais seulement à celle qui rend vraisemblable un intérêt légitime. Légitime, l'intérêt de la personne concernée qui affirme que les destinataires des données lui font subir des tracasseries ou des pressions, voire même des persécutions, l'est assurément.» (FF 1988 II 421, 478).

Le Préposé fédéral à la protection des données s'est exprimé à deux reprises dans ses rapports d'activité au sujet de la publication des données personnelles des détenteurs de véhicule. Dans le 1^{er} rapport, il souligne que l'exigence de l'intérêt légitime à obtenir le blocage de la publication ne doit pas être trop élevée (1^{er} Rapport d'activité 1993/1994 p. 151). Dans son 2^{ème} rapport, il relève ce qui suit:

«La publication et la communication de l'identité du détenteur n'étant pas obligatoires, celui-ci doit pouvoir s'opposer à la communication et/ou à la publication. Le droit d'opposition est régi par le droit cantonal. Nous avons constaté de grandes disparités dans l'application de ce droit. Certains cantons refusent systématiquement de bloquer les données ou mettent des conditions très élevées, alors que d'autres cantons ne font dépendre l'exercice de ce droit d'aucune condition. Il serait souhaitable que les cantons ne soient pas plus restrictifs que la loi fédérale sur la protection des données et admettent l'opposition dès le moment où le détenteur rend vraisemblable un intérêt légitime. Ainsi l'opposition à la publication ou à la communication devra être acceptée si l'autorité ne peut manifestement pas exclure que la communication de données puisse entraîner une atteinte à la liberté personnelle ou à la personnalité de la personne concernée.» (2^{ème} Rapport d'activité 1994/1995 p. 202).

16. La Commission de céans a été amenée à s'exprimer sur ce problème, dans le domaine du droit privé, dans sa décision du 18.03.1998 (cause no. 1/97). Elle avait admis, dans le cas qui lui était soumis, que la diffusion d'un CD-Rom contenant les noms de détenteurs de véhicules, que l'on pouvait rechercher par le numéro de plaque minéralogique, n'était pas conforme aux principes de finalité de la LPD. Elle avait toutefois laissé ouverte la question de savoir si une liste publiée en conformité avec l'autorisation légale prévue à l'art. 104 al. 5 LCR n'était pas déjà contraire à la loi. Cette question doit être tranchée aujourd'hui au regard des principes de la LPD, entrée en vigueur plusieurs années après la LCR.

17. A ces considérations s'ajoutent un certain nombre d'autres que fait siennes la Commission de céans s'agissant de l'étendue et de la preuve de «l'intérêt légitime» au sens de l'art. 20 LPD, *in concreto*.

18. La nature de l'intérêt de la personne concernée découle également des principes de l'art. 1 LPD, savoir la protection d'un droit de la personnalité et/ou d'un droit fondamental. Elle dépend notamment du caractère subjectif

de ce droit, dont l'une des composantes essentielles est la maîtrise du «devenir» ou de l'usage des informations sur les personnes («informationelles Selbstbestimmungsrecht»). Cet intérêt existe donc, de par sa nature, déjà sans la démonstration concrète d'un intérêt dans un cas particulier. Il est d'autant plus important de le souligner lorsque les données, même triviales, ont été collectées par une administration publique, en application d'une tâche publique, que la personne concernée a l'obligation de les fournir et que l'usage proposé desdites données, soit matériellement, soit par sa forme, n'est ni nécessaire ni utile à l'autorité dans l'exercice de la tâche visée.

19. Il découle de ce qui précède que l'on ne peut être strict dans l'allégation et la preuve de l'intérêt légitime de la personne concernée.

20. La légitimité de cet intérêt impose en outre une pesée globale des intérêts, au regard de toutes les circonstances, de droit et de fait, notamment au regard de l'intérêt de l'auteur du traitement.

21. *In casu*, et au regard du principe de finalité imposé par la protection des données (art. 4 al. 3 LPD), la publication d'une liste des détenteurs, avec leurs noms et adresses, voire d'autres informations, n'est pas justifiée, même si cette faculté est mentionnée à l'art. 104 al. 5 LCR. Cette faculté ne peut s'exercer que dans le respect des principes de la protection des données. Même dans les cas, actuels et futurs, d'entrée en vigueur de législations cantonales ou fédérales en matière de transparence et de publicité de l'activité administrative, la protection des données et la protection de la sphère privée demeure réservée.

22. Dès lors, la Commission de céans considère que la faculté donnée par l'art. 104 al. 5 LCR ne peut se concilier avec les principes de la protection des données que si l'on donne à la personne concernée, qui le fait valoir dans un cas concret, la possibilité de s'opposer à la mention de son nom et de son adresse en tant que détenteur d'un véhicule dans toute publication, quelle que soit sa forme.

En effet, même si l'autorité administrative détentrice de ces informations possède la faculté de publier une liste, elle n'en a pas l'obligation et, d'autre part, il n'existe aucun droit de tiers à pouvoir exiger de l'autorité qu'elle exerce cette faculté, et de manière complète.

23. Il en découle qu'un tiers ne pourrait faire valoir un intérêt digne de protection, à pouvoir bénéficier d'une telle publication. *A fortiori*, un tel intérêt ne pourrait être prépondérant au regard de l'intérêt de la personne concernée.

24. Par ailleurs, *in casu*, l'autorité cantonale procédant à la publication n'a pas fait la démonstration de la nécessité, voire de l'utilité, au regard de l'exercice de sa tâche légale, d'une telle publication. En particulier, elle n'a donné aucun détail ni aucune information s'agissant de nécessités organisationnelles. En tout état de cause, le recourant n'a pas demandé l'interdiction pure et simple de la publication des listes. Il a fait valoir, de manière limitée, son droit personnel à ne pas figurer sur une telle publication. Plus précisément, le blocage ne vise que la publication dans l'Auto Index, et non pas toutes les transmissions de données prévues par l'art. 104 al. 5 LCR et l'art. 126 OAC. En conséquence, les détenteurs qui ne se sont pas opposés figureraient toujours dans la publication Auto Index. Ceux qui s'y seraient opposés en application de l'art. 20 LPD, ou de la législation cantonale, ne figureraient plus dans une

publication. Toutefois, toute personne faisant la preuve d'un intérêt suffisant peut obtenir les renseignements en vertu de l'art. 104 LCR auprès de l'autorité, de manière autorisée par la loi. L'information est dès lors disponible, mais sa communication présuppose un examen du caractère suffisant de l'intérêt. Cela permet, dans un cas concret, une pesée des intérêts en présence, ce qui est d'ailleurs plus conforme au texte de l'art. 104 al. 5 LCR.

Rien n'indique par ailleurs, dans les observations faites par l'autorité d'exécution de la tâche fédérale (OCN), qu'une telle application des principes de la LPD aurait, concrètement, pour conséquence d'augmenter de manière disproportionnée, voire même considérable, le travail de la police ou de ladite autorité.

25. Dans la mesure où il s'agit de l'opposition à figurer dans une publication destinée au public en général, on ne peut exiger, pour la preuve de l'intérêt digne de protection de l'opposant, qu'il indique de manière exhaustive et complète, avec preuve à l'appui, quels sont les usages que des tiers pourraient faire d'une telle publication. La multiplicité des usages possibles d'un registre publié, en particulier si l'on envisage les applications sous forme électronique, a pour conséquence que l'on ne peut exiger la démonstration d'un intérêt concret. Il faut cependant que les motifs avancés par la personne concernée soient exposés spécifiquement et qu'ils soient plausibles, sous l'angle de la protection des données et compte tenu de l'usage possible des données. Dès lors, compte tenu des principes fondamentaux de la protection des données indiqués ci-dessus, et de l'exposé fait par l'opposant, la Commission de céans considère comme suffisants et convaincants les intérêts allégués par l'opposant dans le cas concret.

En tout état de cause, dans le cadre d'une pesée des intérêts, le respect de la sphère privée doit être privilégié et doit prédominer sur l'intérêt de tout un chacun d'obtenir des informations ou de faire un usage d'informations en mains de l'autorité qui n'est pas utile ou nécessaire à la tâche de ladite autorité. *In casu*, la tâche de l'Autorité est de tenir le registre public, mais non de le publier.

26. Enfin, dans la mesure où l'opposant ne vise que le blocage de ses propres données, et qu'il ne conclut pas à l'interdiction pure et simple de la publication des détenteurs, ses conclusions demeurent proportionnées.

27. La solution ainsi retenue est par ailleurs conforme à la nature subjective du droit à la sphère privée. Elle permet à la fois que figurent dans une éventuelle publication des détenteurs, le nom et l'adresse de tous ceux qui n'y voient aucune objection. En revanche, elle permet à ceux qui s'y opposent de consacrer leurs droits. Le fait qu'une publication serait ainsi «incomplète» ne peut y faire obstacle. En tout état de cause, ni l'autorité exécutant les tâches du Service des automobiles, ni un tiers, ne seraient fondés à se plaindre du caractère incomplet de la publication. En effet, pour sa part, l'autorité possède ses propres registres, sur la base desquels elle peut renseigner les autorités et les particuliers qui l'interrogent et qui ont le droit de recevoir l'information. En revanche, des tiers souhaitant simplement assouvir un désir de curiosité,

ou faire un usage de la publication dans le domaine économique (par exemple étude de marketing) ne peuvent faire valoir un intérêt prépondérant au regard de la protection des données.

28. En conséquence, les raisons et motifs que le recourant a exposés pour fonder son opposition au traitement de son nom et de son adresse dans une publication sont articulés avec suffisamment de précision et sont en soi légitimes. La crainte d'être exposé à un risque ou de simples tracasseries dues à la curiosité de tiers, est un souci plausible. Une preuve plus stricte et concrète, voire des indices concrets de la réalisation d'un risque ou de l'existence concrète de tracasseries, n'est pas nécessaire. On ne peut donc pas exiger, comme intérêt légitime, une démonstration de faits actuelle et concrète, comme l'a préconisé l'instance cantonale. Ses critères sont trop restrictifs.

JAAC 68.69 - Jugement de la Commission fédérale de la protection des données du 22 mai 2003

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 617

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.