

Président : Jean Moritz
Membres : Vincent Willemin et Daniel Hubleur
Secrétaire : Gladys Winkler

DÉCISION DU 30 OCTOBRE 2009

dans la procédure consécutive à la requête de

l'Office des véhicules de la République et Canton du Jura, rue de l'Avenir 2,
2800 Delémont,

requérant,

concernant la transmission des numéros d'immatriculation des véhicules par SMS.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. Par requête du 16 juin 2009, l'Office des véhicules de la République et Canton du Jura (OVJ) sollicite de la Commission cantonale de la protection des données (CPD) l'autorisation de créer un système de transmission des numéros d'immatriculation des véhicules par SMS. Il motive sa demande par le fait que de plus en plus de personnes réclament l'obtention d'informations par des modalités simples, modernes et rapides et que le système de transmission par SMS réduit la charge des collaborateurs de l'OVJ. Actuellement, des renseignements sur l'identité du détenteur et de l'assureur d'un numéro de plaque peuvent être obtenus sur demande écrite, au prix de Fr 7.-.

L'OVJ expose que le système prévu permet à la personne qui souhaite connaître l'identité d'un détenteur de véhicule d'envoyer un SMS à un numéro préétabli, en indiquant le numéro de plaque de la voiture concernée; le requérant reçoit immédiatement les données souhaitées sur son téléphone portable. Afin de garantir la protection de la personnalité des détenteurs de véhicules, l'OVJ prévoit des mesures d'accompagnement. Un système de blocage sera installé pour les personnes qui ne souhaitent pas que leur identité soit donnée via SMS et la population sera informée de cette possibilité par la presse et par le Journal officiel. Seuls les utilisateurs abonnés au réseau suisse pourront bénéficier de ce service et seules les données des véhicules immatriculés dans le canton du Jura pourront être demandées. L'OVJ précise en outre que les demandes seraient limitées à 5 par jour pour un même numéro de téléphone et que le système sera bloqué entre 22h00 et 07h00.

Selon l'OVJ, les cantons qui connaissent un système de transmission par SMS ou par Internet n'ont enregistré aucune plainte à ce jour.

- B. Sur demande du juge instructeur, l'OVJ a précisé, en date du 24 juin 2009, que les demandes écrites de renseignements émanant de particuliers sur l'identité de détenteurs de véhicules ont été au nombre de 7 depuis le 1^{er} janvier 2009 jusqu'au jour de la requête (16 juin 2009). Il précise en outre qu'il n'est pas répondu aux demandes téléphoniques lorsqu'elles ne sont pas confirmées par écrit, ce qui est fréquent.

En droit :

1. Selon l'article 51 LPD, la commission (CPD) est saisie sur demande des personnes concernées ou du responsable du fichier (al. 1). Elle agit également d'office (al. 2). La CPD a pour tâche de surveiller l'application de la loi, en particulier celle de s'assurer d'office que les dispositions légales et réglementaires concernant le traitement des données à caractère personnel sont observées (art. 50 al. 1 et al. 2 litt. a LPD).

En l'espèce, la CPD est saisie sur demande de l'OVJ, plus précisément de la cheffe de l'office en sa qualité de responsable des bases de données détenues par le service qu'elle dirige. Il convient dès lors d'entrer en matière sur la demande de l'OVJ tendant

à autoriser la création d'un système de transmission des numéros d'immatriculation des véhicules par SMS.

2.

2.1 La CPD a eu l'occasion à quelques reprises, dans le passé, d'examiner la question de la transmission à des tiers de données relatives aux détenteurs de véhicules sur la base des numéros de plaques d'immatriculation. En 1991, la CPD n'a pas autorisé l'OVJ à communiquer la liste des détenteurs de véhicules jurassiens à la section Jura de l'Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA). Pour prononcer cette décision, elle s'est appuyée sur l'article 14 al. 4 LPD, à teneur duquel la communication de données à caractère personnel destinées à l'établissement de listes, d'annuaires d'adresses et d'ouvrages similaires est interdite. En 1992, la CPD est intervenue auprès du Gouvernement pour lui indiquer que son projet, arrêté dans le cadre d'un programme d'économies, d'introduire un nouvel alinéa à l'article 9 de la loi cantonale sur la circulation routière et l'imposition des véhicules pour autoriser le canton à éditer un annuaire indiquant les plaques d'immatriculation délivrées, ainsi que le nom et l'adresse des détenteurs de véhicules immatriculés, allait à sens contraire de ce que dispose l'article 14 al. 4 LPD susmentionné. Le Gouvernement a renoncé à ce projet. La même année, la CPD a refusé à l'OVJ l'autorisation de remettre à une entreprise fédérale une liste des plaques minéralogiques jurassiennes, toujours sur la base de l'article 14 al. 4 LPD. L'entreprise en question avait demandé ce service à l'OVJ dans le but de contrôler les usagers de sa place de parc, plus particulièrement pour dénoncer les détenteurs des véhicules en infraction. En 1993, un échange de vues entre la CPD et l'OVJ a eu lieu au sujet d'un projet d'accord entre l'Association suisse des services des automobiles et les PTT relatif à la fourniture de renseignements sur l'identité et l'adresse des détenteurs de véhicules par le numéro de téléphone 111 et par vidéotex. A cette occasion, la CPD a fait savoir à l'OVJ que son adhésion à cet accord se heurtait à l'article 14 al. 4 LPD. En 1994, la CPD a pris acte de la position du Gouvernement jurassien à ce sujet. Celui-ci rappelait que le Jura ne diffusait pas, contrairement à d'autres cantons, de renseignements sur les propriétaires de véhicules par le biais de liaisons informatiques ou téléphoniques publiques (cf. les rapports annuels d'activité de la CPD de 1991 à 1994 adressés au Parlement).

2.2 Le système de transmission des numéros d'immatriculation par SMS que souhaite installer l'OVJ ne diffère pas, dans son principe, de celui que les PTT envisageaient de mettre sur pied dans le canton du Jura par le biais du numéro 111. L'OVJ est toutefois

d'avis que le nouveau système qu'il préconise ne vise pas à créer un fichier d'adresses, mais à moderniser un canal de transmission d'un service déjà existant. Cet argument ne peut être suivi. En effet, la communication d'informations au sujet des détenteurs de véhicules par SMS implique la création d'une base de données informatique ouverte au public, plus précisément d'un fichier informatique accessible à tout un chacun, à partir d'un numéro de plaque. Cet instrument n'existe pas aujourd'hui.

Il convient néanmoins d'examiner plus en détails si le nouveau projet de l'OVJ peut être autorisé en l'état actuel de la législation.

3.

3.1 A teneur de l'article 5 LPD, des données personnelles peuvent être traitées si une base légale matérielle le prévoit ou si le traitement sert à l'accomplissement d'une tâche légale (al. 1). Les données sensibles ne peuvent être traitées que si une base légale formelle le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige absolument ou si la personne concernée a donné expressément son accord (al. 2). S'agissant de la communication de données à caractère personnel à des personnes et à des organisations privées, l'article 14 al. 1 LPD est plus strict, puisqu'il prévoit que la communication ne peut avoir lieu que si le responsable du fichier y est tenu ou autorisé par la loi (litt. a) ou lorsque la communication sert les intérêts de la personne concernée et que celle-ci y a expressément consenti (litt. b). En utilisant le terme de "loi", l'article 14 LPD, à l'instar de l'article 13 qui concerne la communication à des organes publics, entend la loi au sens formel (RJJ 1999, p. 117, consid. 3a/aa). Par ailleurs, l'article 14 LPD n'opère pas de distinction entre les données personnelles et les données sensibles, comme le fait l'article 5 LPD, de sorte que la communication à des privés est en principe subordonnée à des conditions valables pour toutes les catégories de données à caractère personnel, à savoir l'exigence d'une base légale formelle ou, à défaut, le consentement explicite de la personne concernée et l'intérêt de celle-ci à la communication.

3.2 Aux termes de l'article 104 al. 5 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), "*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'article 126 al. 1 et 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral réglant l'admission à la circulation routière (OAC) précise la première phrase de l'article 104 al.

5 LCR 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'aux nouveaux détenteurs, en cas de changement de détenteur.

La première phrase de l'article 104 al. 5 LCR constitue la base légale formelle de la communication au cas par cas du nom des détenteurs de véhicules à des personnes privées que requiert l'article 14 al. 1 LPD. Cette disposition de droit fédéral est applicable aux informations que doit communiquer l'OVJ, sur la base également de l'article 126 al. 1 OAC, duquel il résulte que le nom et l'adresse du détenteur d'une plaque de contrôle peuvent être communiqués, sans qu'il soit nécessaire que le requérant invoque un intérêt suffisant lorsque la communication porte sur les informations en question.

La deuxième phrase de l'article 104 al. 5 LCR, à teneur de laquelle la liste des détenteurs de véhicules peut être publiée, a une toute autre portée. Elle confère aux cantons la faculté de publier la liste de détenteurs de véhicules automobiles. Il ne s'agit en revanche nullement d'une obligation, ainsi que l'a relevé la Commission fédérale de la protection des données dans un jugement du 22 mai 2003 (JAAC 68.69, consid. 7).

Dans son message du 31 mars 1999 à l'appui de la modification de la LCR, le Conseil fédéral proposait l'abrogation pure et simple de la faculté de publier la liste des détenteurs de véhicules automobiles. Il mettait l'accent sur les risques d'abus et d'atteinte à la sphère privée qui s'étaient accrus depuis quelques années du fait que les services cantonaux des automobiles avaient conclu un contrat avec les PTT permettant à chacun, sur la base du numéro de plaques, de 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, d'utiliser ces données au détriment de la personne en question et de les intégrer dans d'autres banques de données (cf. FF 1999 IV 4143). Le Parlement fédéral n'a pas donné suite à cette proposition de modification de la LCR et n'a par conséquent pas abrogé la possibilité de publier la liste des détenteurs de véhicules. Il n'en demeure pas moins que la publication d'une telle liste, respectivement l'accès du public aux données contenues dans cette liste, reste une faculté que les cantons ne sont pas obligés de mettre en œuvre (sur ces questions, cf. MIZEL, Liste des détenteurs, protection des données et respect du législateur, RDS 2005 I 165, spécialement p. 176).

- 3.3 Le canton du Jura n'a pas fait usage de la possibilité que lui laisse l'article 104 al. 5 deuxième phrase LCR. Au contraire, lorsque la question s'est posée en 1992 de modifier l'article 9 de la loi cantonale sur la circulation routière et l'imposition des véhicules dans le but d'éditer un annuaire indiquant les plaques d'immatriculation délivrées ainsi que le nom et l'adresse des détenteurs des véhicules immatriculés, le Gouvernement a renoncé à son projet. En novembre 1994, il a également renoncé, en invoquant la loi sur la protection des données, à rendre publics les noms et adresses des détenteurs de véhicules par le biais d'un annuaire électronique (cf. ci-dessus, consid. 2.1).
- 3.4 Selon l'article 14 al. 4 LPD, la communication de données à caractère personnel destinée à l'établissement de listes, d'annuaires d'adresses et d'ouvrages similaires est interdite. Dans son message relatif à la loi sur la protection des données publié au Journal des débats du Parlement en 1986, le Gouvernement indiquait: "Une telle norme entraînera la disparition de l'annuaire des propriétaires de véhicules à moteur, classés selon leur numéro minéralogique" (JDD n° 6 du 24 avril 1986, p. 136). On ne peut pas être plus clair. Lors des débats au Parlement, un député a soulevé la question de savoir s'il ne serait pas plus judicieux de limiter l'interdiction de la communication aux données sensibles uniquement. Ce député n'a pas formulé de proposition, mais a demandé à la commission parlementaire d'examiner cette question avant la deuxième lecture (JDD précité, p. 152). Lors des débats de seconde lecture, le président de la commission a déclaré que cette question avait été étudiée (JDD n° 7 du 15 mai 1986, p. 195). Au final, l'interdiction de la communication de données sous forme de listes n'a pas été limitée aux données sensibles, de sorte que l'article 14 al. 4 LPD s'applique à toutes les données à caractère personnel.
- 3.5 Ainsi qu'on l'a déjà dit, le système de transmission par SMS du nom des détenteurs de véhicules sur la base de leur numéro d'immatriculation est, dans son principe, identique à celui auquel il a été renoncé au moyen du numéro 111 des PTT. Il est également identique, dans son principe, à celui de la communication de l'identité d'un détenteur de véhicule sur la base d'un annuaire publié sur un support papier. En effet, dans ces trois cas, l'information sur l'identité du détenteur de véhicule est donnée automatiquement à partir du numéro de plaque de la voiture concernée, sans que l'autorité qui détient ces informations n'ait à intervenir. Le système de transmission par SMS, qui suppose la création d'une base de données informatiques, à savoir un "ouvrage similaire" à une liste ou à un annuaire tombe, à l'évidence, dans le champ d'application de l'article 14 al. 4 LPD.

- 3.6 Il résulte de ce qui précède que, non seulement aucune base légale cantonale ne permet la mise sur pied d'un système de transmission de numéros d'immatriculation par SMS, mais encore qu'un tel système est expressément interdit par l'article 14 al. 4 de la loi sur la protection des données. Par conséquent, il importe peu que le système préconisé par l'OVJ limite les appels à 5 par jour pour un même numéro de téléphone et qu'il prévoie un système de blocage de publication des données en faveur des détenteurs de véhicules qui le souhaitent.
4. Dans la mesure où l'OVJ paraît considérer que le système de blocage qu'il entend installer avec un grand renfort de publicité reviendrait à admettre que le détenteur de véhicule qui n'utilise pas cette possibilité consent implicitement à ce que son identité puisse être révélée par le biais d'un SMS, il convient de préciser ce qui suit.
- 4.1 En premier lieu, l'article 14 al. 1 litt. b LPD exige que le consentement de la personne concernée soit donné expressément. Un consentement tacite ou supposé ne suffit pas à autoriser une communication. De plus, l'article 14 LPD, de même que l'article 13 LPD, concerne les données qui sont communiquées de cas en cas et non sous forme de listes ou au moyen d'une procédure d'appel, par quoi il faut comprendre tout moyen automatisé qui permet à un tiers de disposer des données sans intervention de l'organe communiquant, ceci en vertu du principe du libre service que permet en particulier l'accès en dialogue ou en ligne (cf. RJJ 1999, p. 117, consid. 3b/bb, p. 128; cf. aussi RJJ 1999, p. 106, consid. 4b, où il est précisé que l'accès en ligne par procédure d'appel doit être fondé sur une base légale expresse). Un consentement donné expressément ne se conçoit, en principe, qu'à l'égard d'une communication effectuée à une occasion particulière ou en vue d'une finalité unique. Il est difficile d'admettre qu'une personne accorde son consentement pour des communications multiples et répétées dans des contextes dont elle n'a pas connaissance.
- 4.2 En outre, l'article 14 al. 1 litt. b LPD exige, en plus du consentement exprès, que la communication serve les intérêts de la personne concernée. Tel n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce. Au contraire, l'accès automatique à la base de données des détenteurs de véhicules est de nature à favoriser la curiosité non légitime, voire malsaine, de certaines personnes. Il permet à des tiers de s'enquérir des faits de la vie privée de plusieurs personnes, notamment en relation avec le lieu où un véhicule a été observé, ou de révéler des faits qui, dans le cours ordinaire des choses, ne devraient pas être divulgués. Des informations peuvent être recherchées dans des buts de

représailles et risquent d'exposer les personnes concernées à des traquas de toute sorte. Ces risques sont d'autant plus grands que l'autorité détentrice des données en question n'a pas à être sollicitée pour que l'information soit obtenue. On peut en effet supposer qu'un individu animé d'une intention illégitime hésitera à prendre contact avec l'OVJ, soit par téléphone, soit par écrit pour connaître l'identité d'un détenteur de véhicule. Une démarche impliquant de sa part un contact avec l'autorité peut constituer pour lui un obstacle d'ordre psychologique à l'obtention d'une information pour un motif inavouable, alors que s'il lui suffit d'interroger un fichier au moyen d'un dispositif automatique, un tel obstacle disparaît.

Certes, sans ignorer les inconvénients exposés ci-dessus, la doctrine relève que la publicité d'une liste des détenteurs présente l'avantage de constituer un certain instrument de contrôle social immédiat et non formaliste de la circulation routière (MIZEL, op. cit., p. 182). Toutefois, force est de constater qu'un besoin social, légitime, de contrôle de la circulation routière n'existe pas dans la population jurassienne ou presque pas. Sur une période de 6 mois, seules 7 personnes se sont adressées à l'OVJ par écrit pour obtenir des renseignements sur l'identité d'un détenteur de véhicule. En outre, la plupart des demandes téléphoniques ne sont pas confirmées par écrit, ce qui tend à montrer que les personnes qui téléphonent à l'OVJ ne sont pas animées par le souci compréhensible du respect des règles de la circulation. Il y a enfin lieu de constater, en conclusion, que le contrôle de la circulation routière par des privés est suffisamment garanti par le système actuel qui permet à quiconque de s'adresser à l'OVJ pour connaître l'identité d'un conducteur ou, lorsque celui-ci a commis une infraction, de relever son numéro de plaque et de le dénoncer à la police.

5. Sur le vu de ce qui précède, la requête de l'OVJ doit être rejetée.

PAR CES MOTIFS

**La Commission cantonale
de la protection des données**

rejette

la requête de l'Office des véhicules de la République et Canton du Jura ;

dit

que la création d'un système de transmission des numéros d'immatriculation des véhicules par SMS n'est pas autorisée ;

dit

que la procédure est gratuite.

Porrentruy, le 30 octobre 2009 / JM / qr

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

Le président :

La secrétaire :

Jean Moritz

Gladys Winkler