

N° affaire: **GE.1992.0124**
Autorité:, Date décision: TA, 04.03.1993
Juge: DH
Greffier:
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: c/ DJPAM

PHOTOGRAPHIE
PROTECTION DE LA PERSONNALITÉ
RADAR

Résumé contenant: **L'autorité peut prendre en photo sur la voie publique le conducteur et les passagers d'un véhicule automobile. Aucune disposition du droit public en vigueur ne permet d'exiger la destruction de ces photos.**

CANTON DE VAUD

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

A R R E T

du 4 mars 1993

sur le recours interjeté par X._____, à *****

contre

le refus du 16 avril 1992, confirmé le 9 octobre 1992, du Département de la justice, de la police et des affaires militaires de détruire un document administratif (photo-radar).

Statuant par voie de circulation,

le Tribunal administratif, composé de :

MM. J.-C. de Haller, président
V. Pelet, assesseur
Mme V. Jaccottet-Sherif, assesseur

constate en fait :

A. Le 5 juin 1991, la recourante X._____ a commis un excès de vitesse au volant de sa voiture sur la route principale Cheseaux-Lausanne, alors qu'elle roulait en direction de Lausanne peu après le magasin de meubles Segalo, avant d'arriver au carrefour du solitaire. L'excès de vitesse (100 km/h. au lieu de 80 km/h.) a été constaté au moyen d'un appareil radar "Multanova Mobile", avec photographie prise de face

du véhicule de la recourante. Cette dernière a confirmé être la conductrice du véhicule au moment de l'infraction en remplissant le formulaire qui lui a été adressé par le bureau du radar de la gendarmerie vaudoise, et elle a payé l'amende de Fr. 160.-- infligée pour l'infraction précitée par le préfet du district de Lausanne (prononcé du 22 août 1991).

B. Le 1er septembre 1991, la recourante s'est adressée au préfet du district de Lausanne pour mettre en cause la légalité de la prise de photographie dans des circonstances de ce genre, et demandé la destruction du document. Le préfet a répondu le 11 septembre 1991, en se référant à l'art. 133 OAC et à l'art. 21 de la loi du 17 novembre 1975 sur la police cantonale. La recourante a répondu dans une longue lettre du 2 octobre 1991, contestant l'argumentation qui lui était opposée et maintenant ses conclusions tendant à la destruction de la photographie de l'infraction du 5 juin 1991 et de son négatif. Le même jour, le mari de la recourante, M. X. _____, a présenté une requête allant dans le même sens, invoquant que lui aussi figurait sur la photographie litigieuse sans être l'auteur d'une quelconque infraction.

C. Le dossier a été transmis au Service de justice et législation, Département de la justice, de la police et des affaires militaires, qui a échangé avec la recourante et son mari plusieurs correspondances entre le 6 janvier et le 18 mars 1992, date à laquelle le Chef du Service de justice, constatant l'inutilité de poursuivre cet échange de correspondances a retourné le dossier à la préfecture, en écrivant à la recourante qu'il ne lui appartenait pas de déterminer l'autorité compétente pour statuer sur sa requête.

D. Le 16 février 1992, les époux X. _____ ont été à nouveau photographiés lors d'un contrôle radar à Cheseaux, le véhicule étant à cette occasion piloté par M. X. _____, la recourante étant passagère.

E. Le 31 mars 1992, la recourante s'est adressée derechef au préfet du district de Lausanne, en lui demandant de statuer sur sa requête ou alors de transmettre le dossier à l'autorité compétente. Le même jour, elle a écrit au Chef du Département JPAM, lui demandant d'intervenir en tant qu'autorité supérieure de la police cantonale, de constater l'illégalité du procédé consistant à prendre en photo des conducteurs de véhicules et d'ordonner à la police cantonale la destruction du négatif en sa présence. Dans cette lettre la recourante réclame une décision formelle, qu'elle a obtenue en date du 16 avril 1992, le Chef du Département JPAM constatant son incompétence à intervenir dans une affaire pénale et indiquant la possibilité d'une voie de recours auprès du Tribunal administratif.

F. La recourante n'a pas exercé de recours dans le délai indiqué. Elle a en revanche à nouveau écrit le 1er octobre 1992 au Chef du Département JPAM pour déposer une plainte, demandant à ce magistrat d'intervenir en qualité de supérieur hiérarchique de la police, reprenant également sa conclusion tendant à la destruction de la photographie litigieuse et de son négatif. Le même jour, M. X. _____ a également renouvelé sa requête allant dans le même sens. Le 9 octobre 1992, le Chef du Département JPAM a répondu aussi bien à la recourante qu'à son mari qu'il n'entendait pas entrer en matière, au bénéfice des explications déjà fournies, qu'il considérait que la pratique de la police était conforme à la loi et qu'il

n'interviendrait pas dans une affaire judiciaire, par ailleurs terminée par une décision en force. Le 16 octobre 1992, la recourante s'est adressée au Tribunal administratif pour lui demander de statuer sur la légalité du procédé consistant à photographier des personnes au volant ou passagers d'un véhicule privé et à utiliser les photographies comme moyen de preuve, et d'ordonner la destruction de ce matériel. Le Tribunal administratif a enregistré l'affaire comme un recours, le 19 octobre 1992. Une avance de frais a été réclamée à la recourante, puis le juge instructeur a recueilli les déterminations du Département JPAM. Ces déterminations, signées par le commandant de la police cantonale, et datées du 14 décembre 1992 ont été communiquées à la recourante, avec avis que le Tribunal administratif délibérerait à huis clos, sauf requête motivée tendant à la fixation d'une audience dans un délai échéant le 15 janvier 1993.

et considère en droit :

1. La recourante s'est adressée au Tribunal administratif, moins de 10 jours après le refus définitif, daté du 9 octobre 1992, du Chef du Département JPAM de prendre position sur les conclusions formulées, mais demande au Tribunal administratif de statuer "en lieu et place du préfet de Lausanne". Compte tenu de l'ensemble du dossier, qui révèle une situation passablement compliquée par les différentes démarches de la recourante et de son mari et par les transferts de dossiers d'une autorité à l'autre, il convient de préciser tout d'abord l'objet du litige et de vérifier la compétence du Tribunal administratif pour en connaître, conformément à l'art. 6 LJPA.

2. La recourante conteste tout d'abord expressément le droit de l'autorité de prendre en photographie, lors d'un contrôle radar, un conducteur auteur d'une infraction (photo du 5 juin 1991) et de conserver ce document. Il convient d'examiner ce point en priorité.

2.1 Dans la mesure où la recourante demande à l'autorité de céans de corriger un déni de justice commis à son détriment par le préfet du district de Lausanne, le recours est clairement irrecevable. Sans doute, le refus sans raison de statuer est-il assimilé par la loi à une décision négative (art. 30 LJPA), mais il n'existe de recours au Tribunal administratif contre les décisions des préfets que lorsque la loi le prévoit expressément (art. 4 al. LJPA). Or, en l'espèce, ni la loi du 29 mai 1973 sur les préfets (RSV 1.5.A) ni la loi du 18 novembre 1969 sur les contraventions (RSV 3.7.A) ni le code de procédure pénale du 12 septembre 1967 (RSV 2.10) ne contiennent de dispositions prévoyant la compétence du Tribunal administratif. En fait, s'agissant à l'origine d'une contravention poursuivie pénalement conformément à la loi sur les contraventions, toute contestation à ce sujet devait être adressée dans le délai légal au préfet lui-même, par la voie de la réclamation tendant à un nouvel examen (art. 70a), comme le prononcé préfectoral l'indique du reste expressément. Ensuite, restait ouverte la voie de l'opposition (art. 74 et ss) qui aurait rendu le prononcé caduc (art. 79) et entraîné la transmission d'office de la cause à l'autorité judiciaire. En tout état de cause, il n'existe dans ce domaine aucune compétence du Tribunal administratif, qui doit donc refuser de se saisir du dossier.

En passant, le Tribunal administratif notera que le grief de déni de justice fait au préfet du

district de Lausanne paraît, à première vue, fort peu consistant, si l'on tient compte du fait que celui-ci a répondu en détail le 11 septembre 1991 à la première intervention de la recourante, et que, face à une nouvelle requête, il a transmis le dossier au service juridique de l'Etat.

2.2 Dans la mesure où la démarche de la recourante tend également à contester la position adoptée par le Département JPAM, le recours est irrecevable, respectivement mal fondé.

2.2.1 La recourante ne peut en effet prétendre s'en prendre, en octobre 1992, à une décision qui lui a été communiquée, avec indication - il est vrai pas entièrement exacte - des voies de recours, en avril de la même année. Seule pourrait donc être attaquée la lettre du 9 octobre 1992, par laquelle le Chef du Département JPAM refuse de réexaminer la question. Mais, dans une telle hypothèse, le Tribunal administratif n'examinerait que le point de savoir si le refus d'entrer en matière était ou non fondé, au regard des conditions fixées dans ce domaine par la jurisprudence (ATF 118 Ib 138; 109 Ib 251 considérant 4a). En substance, une autorité n'est tenue de se saisir d'une demande de nouvel examen que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision, ou si le requérant invoque des faits et des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision, ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (ATF 100 Ib 371 consid. 3a avec références). L'autorité saisie d'une demande de nouvel examen doit tout d'abord contrôler si les conditions requises pour l'obliger à statuer sont remplies. Si tel est le cas, elle doit entrer en matière sur le fond, au besoin compléter l'instruction, et rendre une nouvelle décision au fond contre laquelle sont normalement ouvertes les voies de droit habituelles. Mais si elle estime que les conditions requises ne sont pas remplies, alors même que le requérant prétendrait le contraire, elle peut refuser d'examiner le fond de la requête sans que sa décision fasse courir un nouveau délai de recours.

Ces conditions ne sont pas réalisées en l'espèce, de sorte que le Département DJPAM était fondé, le 9 octobre 1992, à refuser d'ouvrir un débat clos par sa décision du 16 avril 1992.

2.2.2 Si, en revanche, la requête du 1er octobre 1992 de la recourante doit être considérée comme une plainte adressée à l'autorité hiérarchique dirigeant la police cantonale - et les termes utilisés dans la lettre du 1er octobre 1992 laissent penser que telle est bien son intention - la recourante n'a pas qualité pour porter le litige devant le Tribunal administratif. La démarche équivaut en effet à une dénonciation, soit à une requête présentée à une autorité à l'effet de lui faire prendre une mesure à l'égard d'une tierce autorité, qui lui est subordonnée (voir notamment Moor, Droit administratif, vol. II No 5.2.2.2; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition No 1785 et ss; voir également, par analogie, art. 70 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative). Dans un tel cadre, le dénonciateur n'a pas la qualité de partie (art. 70 al. 2 LPA) et le refus de l'autorité de donner suite ne peut faire l'objet d'aucun recours (Knapp, op. cit. No 1792; Moor, op. cit. p. 341; ATF 109 la 251; 109 Ib 246).

2.2.3 Enfin, les conclusions de la recourante ne sont pas davantage recevables si l'on doit considérer sa démarche comme une plainte au Tribunal administratif. Celui-ci n'est pas autorité de

surveillance de l'administration, et il ne peut se saisir d'une cause que lorsqu'est contestée devant lui une décision formant l'objet de la contestation, sans lequel il ne saurait y avoir de jugement au fond (voir art. 4 al. 1 LJPA; ATF 110 V 48).

2.2.4 En fait, seule l'utilisation des moyens de droit mis à sa disposition à l'encontre du prononcé préfectoral sanctionnant l'infraction commise aurait pu permettre à la recourante de faire contrôler la légalité de la procédure instruite à son encontre - et des moyens de preuve utilisés - par les autorités prévues à cet effet, conformément aux règles du Code de procédure pénale, jusque et y compris la Cour de cassation pénale du Tribunal cantonal. Dès lors qu'elle a renoncé à le faire, c'est en vain qu'elle multiplie des démarches devant des autorités administratives incompétentes.

3. La recourante conteste également la légalité du procédé consistant à prendre en photographie le passager d'un véhicule en infraction, au regard du principe régissant la protection de la personnalité.

3.1 Pour le Département intimé, la base légale des contrôles de vitesse par appareils radars avec photographies résulte des instructions du Département fédéral de justice et police, du 28 juin 1984, concernant les contrôles de vitesse dans la circulation routière, instructions elles-mêmes fondées sur l'art. 133 OAC. Cette disposition donne au Département la compétence d'établir les instructions concernant les contrôles de vitesse et les méthodes de mesure. Dans la mesure où l'exigence d'une base légale matérielle suffisante est satisfaite par une disposition de nature réglementaire (base légale matérielle ATF 109 Ib 295) et dans la mesure où l'art. 133 OAC comporte une subdélégation de compétence au DFJP, on peut admettre l'existence d'une base légale suffisante au bénéfice du pouvoir réglementaire propre ainsi conféré au DFJP (ATF 117 Ib cons. 4b).

De toute manière, il n'est pas certain qu'une base légale soit nécessaire pour la prise en photographie d'une personne circulant sur la voie publique. D'une part, la liberté personnelle n'englobe pas la protection de toute possibilité de choix et de détermination de l'homme, si peu importante soit-elle, ne recouvrant que les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine (ATF 114 la 286, cons. 6a, et les références citées). Or, si le droit à l'image fait partie des attributs de la personnalité (voir notamment Tercier, Nouveau droit de la personnalité, No 453) la protection du droit ne saurait avoir un caractère absolu, en particulier lorsque, selon la théorie dite des trois sphères, l'événement considéré concerne la vie publique de l'individu et non sa vie privée ou sa vie intime (Tercier, op. cit. No 458 et 466). Celui qui participe à un cortège ou à une manifestation publique ne peut prétendre bénéficier d'une protection aussi étendue que celui qui est atteint dans sa sphère privée (voir notamment Trachsler, *Rechtliche Fragen bei der fotografischen Aufnahme*, Zürich 1975; Grossen, *La Protection de la personnalité en droit privé*, RDS 1960 II p. 98 ss; Barrelet, *Droit suisse des massmédias*, Berne 1987, p. 187). Lorsqu'elle circule sur la voie publique, une personne admet qu'elle y soit vue, fût-ce dans un véhicule, et le cas échéant prise en photographie, que ce soit par une personne exerçant une fonction officielle (gendarme) ou par des privés, que ces derniers agissent professionnellement (journalistes, publicistes) ou dans le cadre d'une autre

activité (simples touristes). Dans la mesure où l'image d'une personne dans de telles circonstances est une donnée dite libre, (comme par exemple le nom, la profession, l'adresse, etc), elle peut être utilisée sans motif particulier et sans consentement spécial (Tercier, op. cit. No 468).

4. La recourante demande ensuite que l'autorité fasse cesser cette pratique policière jusqu'au moment où une base légale formelle en aura réglé les modalités. Cette conclusion est irrecevable (elle devrait de toute manière être écartée, au bénéfice des considérants qui précèdent sur le problème de la base légale). Dans la mesure où la recourante ne s'en prend pas à une décision qui la concerne seule, à l'exclusion de l'ensemble des administrés, sa démarche doit être qualifiée comme une dénonciation, soit une requête présentée à une autorité à l'effet de lui faire prendre une mesure à l'égard d'une tierce autorité qui lui est subordonnée (voir notamment Moor, Droit administratif, vol 2 No 5 2.2.2; Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition No 1785 et ss; voir également art. 70 LPA). Le dénonciateur, qui n'a pas qualité de partie, ne peut pas agir par la voie du recours contre le refus de l'autorité de donner suite (voir Moor, op. cit. p. 341; Knapp, op. cit. No 1792; ATF 109 Ia 251; 109 Ib 246).

5. La recourante requiert enfin la destruction de la photographie la représentant aux côtés de son époux, le 16 février 1992. Cette conclusion, qui ne peut se fonder sur aucune disposition de droit administratif vaudois ou fédéral, n'est pas recevable. La loi du 1er décembre 1980 sur les dossiers de police judiciaire (RSV 2.11.c) n'est pas applicable aux dossiers constitués par la police lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de condamnations portées au registre des contraventions de circulation (art. 1er, al. 1). La loi du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles (RSV 3.3) n'entre pas davantage en ligne de compte, la donnée litigieuse n'étant pas "enregistrée, mémorisée, traitée et transmise par des moyens informatiques" (art. 1er al. 1).

Il en résulte que, ne pouvant fonder son droit sur une disposition légale expresse, le recourant ne peut faire valoir ici que le droit à la pétition garanti par l'art. 57 de la Constitution fédérale. Conformément à la doctrine et à la jurisprudence, la pétition est une demande d'intervention adressée à une autorité, dans un but d'intérêt privé ou d'intérêt public, qui oblige le destinataire à en prendre connaissance mais non pas à l'examiner au fond et à prendre à son sujet une décision motivée pouvant donner lieu à un recours (sur tous ces points, voir Grisel, Traité de droit administratif, p. 952 et 953, et les références citées).

En définitive, la seule voie de droit ouverte à la recourante, si elle entend faire constater une atteinte illicite à ses droits par l'intervention policière du 16 février 1992, est celle des actions prévues par le droit privé (art. 28 et ss CC). Une telle action suppose une atteinte illicite à la personnalité, condition dont la réalisation est très douteuse en l'espèce, pour dire le moins, au vu des considérants qui précèdent. Elle n'est de toute manière pas de la compétence du Tribunal administratif, du juge civil.

4. Le recours doit dans ces conditions être écarté, les frais étant mis à la charge de la recourante déboutée (art. 55 LJPA).

Par ces motifs,

le Tribunal administratif

a r r ê t e :

- I. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

- II. Un émolument d'arrêt de Fr. 500.-- est mis à la charge de la recourante, montant compensé par l'avance de frais effectuée.

Lausanne, le 4 mars 1993/gz

Au nom du Tribunal administratif :

Le président :

Le présent arrêt est communiqué :

- à la recourante X._____, personnellement, sous pli recommandé, "La Pacédora", à 1037 Etagnières;
- au Département de la justice, de la police et des affaires militaires du canton de Vaud, Pl. du Château 1 à 1014 Lausanne;
- au Département de l'Intérieur et de la santé publique, Service de l'intérieur, Château cantonal, 1014 Lausanne;
- à la Préfecture du district de et à Lausanne, Pl. du Château 1 à 1014 Lausanne.

