

N° affaire: GE.2005.0225
Autorité:, Date décision: TA, 07.12.2006
Juge: DR
Greffier: FBM
Publication (revue juridique):
Ref. TF:
Nom des parties contenant: PEDRO/Service de la population (SPOP)
Division asile

DONNÉES PERSONNELLES
PROTECTION DES DONNÉES
CARACTÈRE ONÉREUX

LPD-8-2
OLPD-2

Résumé contenant: La LPD et la LInfo ne s'appliquent pas à la requête d'un administré tendant à la communication de son dossier personnel. En conséquence, la LPD s'applique à titre de droit cantonal supplétif. La communication des renseignements au sens de la LPD n'occasionne pas un "volume de travail considérable" lorsqu'il s'agit de simplement copier et envoyer le dossier, sauf lorsque celui-ci a une ampleur extraordinaire. Un volume de travail considérable peut néanmoins être reconnu quand une telle transmission de copies exige un investissement en temps supérieur (cf. consid. 4c p. 9).



CANTON DE VAUD

TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 7 décembre 2006

Composition *Mme Danièle Revey, présidente; MM. Laurent Merz et Patrice Girardet, assessseurs; Mme Florence Baillif Métrailler, greffière*

Recourant **Massiya PEDRO**, à Montreux, représenté par le SERVICE D'AIDE JURIDIQUE AUX EXILES (SAJE), à Lausanne

Autorité intimée **Service de la population (SPOP) Division Asile**, à Lausanne

Objet

Recours Massiya PEDRO c/ décision du Service de la population (SPOP VD 408'954), Division Asile du 22 novembre 2005 (facturation de frais de photocopie, LPD)

Vu les faits suivants

A. Agissant au nom de Massiya Pedro, ressortissant congolais et requérant d'asile, le Service d'aide juridique aux exilés (ci-après SAJE) a prié le Service de la population Division Asile (ci-après SPOP), par lettre du 12 octobre 2005, de lui transmettre tous les documents contenant des données personnelles concernant le requérant.

Par lettre du 9 novembre 2005, le SPOP a transmis au SAJE un extrait des données personnelles du requérant contenues dans la base de données informatique. Pour le surplus, relevant que le dossier de M. Pedro contenait 66 pièces comportant une ou plusieurs pages, le SPOP a précisé ce qui suit :

"Au vu du volume important de travail engendré par le copiage de ces pièces, et conformément à l'art. 2 de l'Ordonnance fédérale du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD, RS 235.11) ainsi qu'à la jurisprudence y relative (cf. l'arrêt du TA GE.2004.0146 du 29 avril 2005, c. 3c), nous vous informons que nous vous facturerons, pour le traitement de cette requête, le montant de CHF 71.-, soit CHF 1.- par pièce et CHF 5.- pour les frais d'envoi (ç)."

B. Le 12 novembre 2005, le SAJE a prié le SPOP de lui transmettre un index des pièces

contenant des données personnelles de son mandant afin qu'il puisse sélectionner les pièces utiles. Le SAJE a ajouté que " *cette transmission pourra alors avoir éventuellement lieu sans frais en application de la LPD [loi fédérale sur la protection des données]. En effet selon le nombre de copies dont nous demanderons la communication, la question du volume de travail considérable au sens de l'art. 2 al. 1 let. b OLPD pourrait à nouveau être appréciée.* "

Le SPOP a précisé au SAJE le 17 novembre 2005 que la législation ne lui imposait pas d'élaborer un index de toutes les pièces du dossier et qu'un tel travail serait tout aussi important, voire davantage, que d'établir des copies des pièces. Il a par conséquent indiqué qu'il envisageait de facturer l'établissement d'un tel index à concurrence de 66 fr. Il a encore rappelé que M. Pedro pouvait consulter le dossier sur place en tout temps, avec la possibilité de faire lui-même des copies au prix de 0.20 fr. par page.

C. Dans une lettre du 18 novembre 2005, le SAJE a relevé que la LPD érigeait en règle le principe de gratuité à l'accès aux données personnelles. Une participation financière relevait de l'exception et devait donc être justifiée, ce que le SPOP n'avait pas fait. Il a en outre allégué que la participation financière devait être proportionnelle au sens de l'art. 4 LPD, ce qui n'était pas le cas en l'espèce au vu de la précarité financière du requérant, qui ne disposait que de 300 fr. environ par mois pour vivre. Il a par conséquent requis une décision formelle motivée et indiquant les voies de recours.

D. Par décision du 22 novembre 2005, le SPOP a confirmé la teneur de ses lettres précédentes. Il a notamment précisé ce qui suit :

" Estimant que copier ou indexer les pièces d'un dossier représente une surcharge de travail en tout cas au-delà de 20 pièces, nous considérons dès lors que votre requête occasionne un volume de travail important qui justifie, selon les références légales et jurisprudentielles précitées, une participation aux frais () notre service offre de surcroît la possibilité de réduire sensiblement ces frais en venant consulter le dossier sur place pour déterminer plus précisément les pièces dont la transmission en copie est demandée et en mettant une photocopieuse à disposition. "

E. Agissant pour le compte de M. Pedro, le SAJE a interjeté recours contre cette décision par acte du 12 décembre 2005. Il conclut à l'annulation de la décision avec suite de frais et dépens.

Le SPOP s'est déterminé le 16 janvier 2006 et conclut au rejet du recours. Il allègue en substance que la demande du recourant lui occasionne un travail considérable en termes de retrait et de reclassement du dossier et des pièces, de dégrafages et ragrefages éventuels et d'expédition, pour une durée probable d'une demi-heure à une heure, le dossier étant constitué de 66 documents comprenant entre une et dix pages.

Le SAJE a déposé un mémoire complémentaire le 20 février 2006.

F. L'argumentation des parties sera reprise ci-après dans la mesure utile.

Considérant en droit

1. Interjeté dans le délai de 20 jours fixé par l'art. 31 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LJPA; RSV 176.36), le recours a été déposé en temps utile. Dûment motivé, il est recevable en la

forme.

2. En dehors des cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, le Tribunal administratif n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation (art. 36 LJPA). Conformément à la jurisprudence, il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (sur tous ces points, cf. ATF 110 V 365 consid. 3b ; 108 Ib 205 consid. 4a).

3. Il convient tout d'abord de déterminer quels textes légaux sont applicables à la requête du recourant tendant à obtenir une copie des documents contenant des données personnelles le concernant.

a) Le droit d'accès aux données personnelles est régi par la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 (LPD ; RS 235.1) et son ordonnance d'application du 14 juin 1993 (OLPD ; RS 235.11).

L'art. 37 al. 1 LPD dispose ce qui suit :

" A moins qu'il ne soit soumis à des dispositions cantonales de protection des données, le traitement de données personnelles par des organes cantonaux en exécution du droit fédéral est régi par les dispositions des art. 1 à 11, 16 à 23 et 25, al. 1 à 3, de la présente loi. "

En l'occurrence, outre la garantie constitutionnelle de consulter le dossier, deux lois cantonales entrent en considération : la loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles du 25 mai 1981 (LIPD ; RSV 172.65) et la loi sur l'information du 24 septembre 2002 (LInfo ; RSV 170.21).

La LIPD dont le but est de protéger contre tout emploi abusif de données personnelles, n'est applicable qu'aux données personnelles contenues dans des fichiers informatiques et des fichiers manuels exploités en liaison avec une installation de traitement automatisé de données (cf. art. 2 LIPD), à l'exclusion des autres documents qui figurent au dossier de la personne concernée. Le dossier personnel de l'intéressé n'entre pas dans cette catégorie, si bien que la LIPD n'est pas applicable au présent litige.

La LInfo dont le but est de garantir la transparence des activités étatiques afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique, s'applique uniquement aux documents officiels, soit " tout document achevé, quel que soit son support qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à un usage personnel " (cf. art. 9 LInfo). Dans un document intitulé " Typologie des documents reçus et émis par le Service de la Population ", le SPOP indique d'une part, la liste de documents officiels soumis à la LInfo, à savoir les documents communs à tous les services de l'administration, ceux pouvant concerner tous les secteurs du SPOP, de la Division Asile, de la Division Etrangers et du secteur Naturalisations et d'autre part, la liste de documents dont la communication est exclue, sous réserve du droit d'une personne à la consultation de son propre dossier. Cette seconde liste inclut notamment les rapports de police sur des personnes déterminées, les extraits de casier judiciaire, les dénonciations, contrats de travail, formules 1350 etc., soit tous documents qui entrent

manifestement dans la notion de données personnelles. En d'autres termes, les dossiers personnels ne sont en principe pas transmissibles sur la base de la LInfo. Le cas d'espèce sort par conséquent du champ d'application de cette loi.

Il résulte de ce qui précède que les lois cantonales citées ci-dessus ne sont pas applicables, le dossier personnel du recourant n'étant pas contenu dans un fichier informatique au sens de la LPD et n'entrant pas dans la catégorie des documents officiels tels que définis par la LInfo. En conséquence, la LPD s'applique à titre de droit cantonal supplétif.

On précisera encore que le droit constitutionnel de consulter le dossier ne s'oppose pas à l'application de la LPD en l'occurrence. Le Tribunal fédéral a en effet retenu que le droit constitutionnel précité et le droit de consulter un dossier de l'autorité contenant des données personnelles sont fondés sur des bases constitutionnelles différentes, ne se recoupent pas entièrement et peuvent être invoqués indépendamment l'un de l'autre (ATF 125 II 473 consid. 4a p. 74 et la jurisprudence citée). Le premier droit, qui découle du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) comprend en règle générale le droit de consulter les pièces au siège de l'autorité, de prendre des notes et, pour autant que cela n'entraîne aucun inconvénient excessif pour l'administration, de faire des photocopies (ATF 122 I 109 consid. 2b p. 112 et les arrêts cités). Il peut être exercé non seulement au cours d'une procédure, mais aussi de manière indépendante, par exemple pour l'accès à un dossier archivé, dans la mesure où le requérant fait valoir un intérêt digne de protection à l'exécution d'une telle mesure (ATF 125 I 257 consid. 3b et les arrêts cités). Le second droit découle non seulement de la liberté personnelle, aujourd'hui garantie à cet égard par l'art. 10 al. 2 Cst., mais plus spécifiquement du droit, garanti depuis le 1er janvier 2000 par l'art. 13 al. 2 Cst., d'être protégé contre l'emploi abusif des données personnelles. Par ailleurs, le droit d'accès à des données personnelles régi par l'art. 8 LPD est, dans une certaine mesure, plus étroit que le droit constitutionnel de consulter le dossier car il ne s'étend pas à toutes les pièces essentielles de la procédure mais ne vise que les données concernant la personne intéressée. Il est aussi plus large en ce sens que - sauf abus de droit - il peut être invoqué sans qu'il faille se prévaloir d'un intérêt particulier, même en dehors d'une procédure administrative (ATF 127 V 219 consid. 1a/aa; voir aussi Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, 2^{ème} édition 2006, n° 31 ad art. 8, p. 136).

4. Le recourant se plaint de ce que le SPOP ne lui fournisse une copie de tous les documents en sa possession contenant des données le concernant qu'à la condition qu'il s'acquitte d'une participation aux frais. A l'appui, il relève que la LPD a érigé en principe la gratuité de la communication des données et que l'autorité intimée n'a pas établi qu'une exception se justifiait en l'espèce.

a) La LPD vise à protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données (cf. art. 1 LPD). Selon l'art. 8 al. 2 let. a LPD, le maître du fichier doit communiquer à l'intéressé toutes les données le concernant qui sont contenues dans le fichier. Par communication il faut entendre, à teneur de l'art. 3 let. f LPD, " *le fait de rendre les données accessibles, par exemple en autorisant leur consultation, en les transmettant ou en les diffusant.* " L'art. 8 al. 5 énonce ce qui suit:

" Les renseignements sont, en règle générale, fournis gratuitement et par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie. Le Conseil fédéral règle les exceptions. "

S'agissant de la forme de la communication des renseignements, l'art. 1 al. 2 et 3 OLPD précise :

" 2. Le maître du fichier fournit les renseignements demandés, en règle générale par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie.

3. D'entente avec le maître du fichier ou sur proposition de celui-ci, la personne concernée peut également consulter ses données sur place. "

En ce qui concerne le coût de cette communication, l'art. 2 OLPD intitulé " *exception à la gratuité des renseignements* " dispose :

" Une participation équitable aux frais peut exceptionnellement être demandée lorsque :

- a) les renseignements demandés ont déjà été communiqués au requérant dans les douze mois précédant la demande, et que ce dernier ne peut justifier d'un intérêt légitime, telle la modification non annoncée des données le concernant ;*
- b) la communication des renseignements demandés occasionne un volume de travail considérable.*

Le montant prélevé s'élève à 300 francs au maximum. Le requérant est préalablement informé du montant et peut retirer sa requête dans les dix jours. "

b) Le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'il ressort clairement des dispositions précitées que, pour le législateur, la communication écrite des données constitue la règle, une consultation sur place - voire une communication orale - des pièces au dossier ne pouvant remplacer une communication écrite que si la personne intéressée est d'accord avec ce mode de faire (ATF 125 II 321 consid. 3b p. 323 ; 123 II 534 consid. 3c p. 540, et la doctrine citée). Dans l'arrêt cité, le Tribunal fédéral n'a pas retenu l'argument du détenteur du fichier qui invoquait le droit de refuser la transmission du dossier au motif que la communication systématique des dossiers aux personnes qui le demandent lui occasionnerait un surcroît démesuré de travail. Il a jugé que cet inconvénient est propre à tous les détenteurs de fichiers, inconvénient qui aurait d'ailleurs été pris en compte par le législateur, qui n'a pas voulu en faire une cause de refus de la communication écrite, mais qui a préféré prévoir des exceptions à la gratuité de celle-ci (art. 8 al. 5 LPD et art. 2 OLPD). Il a précisé " *La commission [fédérale de protection des données, c'est-à-dire l'autorité alors attaquée] a d'ailleurs prévu, dans le cas d'espèce - bien que le dossier de la caisse ne soit pas d'une ampleur considérable -, une participation aux frais, d'un montant de 200 fr. au maximum. "* A noter toutefois que dans cette affaire, le Tribunal fédéral s'est borné à confirmer que le détenteur du fichier, une caisse maladie, était tenu de communiquer une copie de son dossier. Les questions relatives au principe de la participation aux frais ou au montant de celle-ci n'ont en revanche pas été abordées autrement que par l'allusion précitée.

De même, dans les causes GE.2004.0146 et GE.2004.0148 du 29 avril 2005, le Tribunal administratif a simplement confirmé l'obligation de communiquer une copie des pièces autres que celles informatisées. Il a certes admis la possibilité pour le SPOP, détenteur du fichier, de demander une participation aux frais, mais n'a pas examiné si les conditions à une telle participation étaient remplies dans les cas d'espèce, renvoyant les dossiers à l'autorité pour nouvelle décision.

S'agissant du principe de la gratuité et de l'exception de la participation aux frais, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence a précisé, dans un document intitulé " *Guide pour le traitement des données personnelles dans l'administration fédérale* ", que : " *en vertu de l'art. 8 al. 5 LPD, les renseignements sont fournis gratuitement, car l'exercice d'un droit fondamental lié à la liberté personnelle ne peut être soumis à la perception d'un émolument. Il existe toutefois deux exceptions à cette règle*

(c) un émoulement peut également être perçu lorsque la communication des renseignements demandés occasionne un volume de travail particulièrement important, par exemple parce que les données ont déjà été rendues anonymes, ou qu'il est nécessaire d'effectuer de longues recherches dans des fichiers manuels (c). Il a précisé que pouvait être tenu pour considérable, un volume de travail dépassant nettement celui qui est normalement nécessaire pour rechercher et copier un dossier ou certains documents de ce dernier. Dans son rapport d'activité 1994/1995, le préposé a indiqué que le maître du fichier pouvait demander "une participation équitable" mais pas les coûts réels de l'opération.

Dans un prononcé du 7 avril 2000 rendu par le président de la commission fédérale de protection des données, il a été jugé qu'une participation aux frais ne pouvait être exigée que si, sous réserve de dossiers d'une ampleur extraordinaire, le volume de travail nécessitait un investissement de temps supérieur à celui que prennent la simple copie et l'envoi des dossiers (JAAC 65.50). Ce jugement mentionne à cet égard l'examen minutieux du dossier auquel le détenteur du fichier peut devoir procéder pour anonymiser ou caviarder les pièces contenant des données relatives à des tiers.

c) En l'occurrence, il ne pouvait être exigé du recourant, qui avait manifesté son désaccord à cet égard, d'aller consulter son dossier sur place et de le photocopier lui-même au prix de 0.20 fr. la page, son droit à obtenir son dossier par écrit étant clairement établi par la loi et la jurisprudence précitée. Il reste donc à déterminer si l'autorité intimée était en droit d'exiger du recourant qu'il participe aux frais entraînés par l'expédition des copies de son dossier, à savoir si une telle opération occasionnait un "volume de travail considérable" au sens de l'art. 2 let. b OLPD (étant précisé que la lettre a n'entre pas en ligne de compte ici).

Le "volume de travail considérable" est une notion juridique indéterminée, qui laisse par essence à l'autorité comme au juge une latitude d'appréciation considérable (cf. ATF 1P.208/2004 du 12 octobre 2004 et référence). Même si l'autorité qui interprète et applique un concept indéterminé jouit d'une relative liberté, elle ne se livre pas moins à une opération juridique, que le contrôle de la légalité auquel le juge est amené à procéder sur recours devra vérifier (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2^{ème} édition, p. 382). Dans certaines hypothèses, ce contrôle doit toutefois être exercé avec retenue en laissant à l'autorité une certaine latitude de jugement. C'est notamment le cas lorsqu'interviennent des considérations qui tiennent à l'orientation d'une politique publique (Moor, op. cit., p. 384 ss).

Le tribunal de céans rappelle liminairement que le but poursuivi par la LPD est la protection de la personnalité et des droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données (cf. art. 1 LPD) et que toute interprétation de la loi doit se faire en conformité avec ce but. Il en résulte que la notion de "volume de travail considérable" doit être interprétée restrictivement, afin d'éviter qu'une conception extensive ne convertisse le principe de gratuité en une exception et que l'exigence d'une participation aux frais ne complique, voire empêche le droit d'accès aux données, alors même que ce droit constitue, selon le message du Conseil fédéral "l'institution-clef de la protection des données" (FF 1988 II p. 460).

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence et des recommandations citées supra que la communication des renseignements au sens de la LPD n'occasionne pas un "volume de travail considérable" - justifiant de déroger au principe de la gratuité - lorsqu'il s'agit de simplement copier et envoyer le dossier, sauf

lorsque celui-ci a une ampleur extraordinaire. Un volume de travail considérable peut néanmoins être reconnu quand une telle transmission de copies exige un investissement en temps supérieur, par exemple lorsque les données ont déjà été rendues anonymes, ou qu'il y a lieu d'anonymiser ou de caviarder les pièces relatives à des tiers, ou encore qu'il est nécessaire d'effectuer de longues recherches dans des fichiers manuels.

En l'espèce, la taille du dossier du recourant, constitué de 66 documents comprenant entre une et dix pages, est certes importante, mais ne relève pas d'une ampleur extraordinaire. L'autorité intimée n'a du reste pas prétendu que ce dossier était particulièrement plus volumineux que la moyenne des dossiers traités par elle, mais s'est bornée à indiquer qu'elle estimait que copier ou indexer les pièces d'un dossier occasionnait un volume de travail considérable en tout cas au delà de 20 pièces, sans préciser quels critères avaient présidé à l'adoption de ce chiffre. Pour le surplus, la nature du travail exigé, soit le retrait et le reclassement du dossier et des pièces, les dégrafages et ragrafages éventuels et l'expédition, ne sort pas de l'ordinaire d'une administration en principe tenue de fournir les renseignements requis gratuitement et par écrit. Sur ce point, le SPOP n'a pas non plus prétendu que les données avaient été archivées ou anonymisées, que de longues recherches étaient nécessaires ou que le travail requis exigeait de toute autre manière un investissement en temps inhabituel.

5. Il faut donc admettre qu'en exigeant du recourant qu'il participe aux frais entraînés par la copie et l'expédition de son dossier, l'autorité intimée a contrevenu au principe de gratuité posé par les art. 8 al. 5 LPD et 2 al. 2 OLPD. Le recours est donc bien fondé sur ce point.

6. Compte tenu de l'issue donnée au grief principal du recourant, il est inutile d'examiner si le montant de 71 fr. arrêté par l'autorité intimée est justifié, à savoir s'il est proportionné aux moyens du recourant - selon un principe qu'il prétend tirer de l'art. 4 LPD - ou s'il constitue une participation équitable aux frais selon l'art. 2 al. 1 let. b OLPD.

7. Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être admis. La décision attaquée doit être annulée et réformée en ce sens que le dossier du recourant contenant des données personnelles doit lui être communiqué par écrit et gratuitement.

Le recourant, assisté par le SAJE, se verra allouer des dépens, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 122 V 278, repris in ATF 126 V 11 ; voir également arrêt du Tribunal administratif du 15 juin 2005 dans la cause PS.2004.0230). Les frais de la cause sont laissés à la charge de l'Etat.

Par ces motifs
le Tribunal administratif
arrête:

I. Le recours est admis.

II. La décision du Service de la population du 22 novembre 2005 est annulée et réformée en ce

sens que le dossier de Massiya Pedro contenant des données personnelles doit lui être communiqué par écrit et gratuitement.

III. L'Etat de Vaud, par le service précité, doit au recourant un montant de 800 (huit cents) francs à titre de dépens.

IV. Les frais de la cause sont laissés à charge de l'Etat.

san/Lausanne, le 7 décembre 2006

La présidente:

La greffière :

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

