

D'autre part, le procédé demandé par la Police cantonale comporte le risque d'une atteinte généralisée dont pourraient être l'objet tous les individus composant la population à leur insu. L'atteinte aux droits des personnes serait importante, non pas seulement en raison de la nature des données traitées, mais à cause de l'utilisation massive que la police pourrait faire du fichier du Bureau des passeports, sans que cette utilisation fasse l'objet d'un contrôle de licéité de cas en cas. L'accès en ligne au fichier du Bureau cantonal des passeports constitue une procédure d'appel, soit un moyen automatisé permettant au destinataire de disposer des données sans intervention de l'organe communiquant. Un tel procédé permet au destinataire de ne pas justifier sa requête d'informations et empêche le détenteur d'examiner la licéité de la communication dans chaque cas d'espèce. C'est pourquoi la procédure d'appel doit être fondée sur une base légale expresse (cf. art. 19 al. 3 de la loi fédérale sur la protection des données et WALTER, Le droit public matériel, in : La nouvelle loi fédérale sur la protection des données, CEDIDAC 1994, p. 77). En l'espèce, aucune disposition légale ne prévoit expressément la possibilité pour la Police cantonale d'accéder au fichier du Bureau cantonal des passeports. En outre, le principe de la proportionnalité conduit à nier l'existence d'un besoin absolu que pourrait faire valoir la Police cantonale à la communication des données au moyen d'une procédure d'appel. En effet, l'intérêt public à l'exécution des tâches légales ne rend pas indispensable l'accès en ligne que demande la police. Cette dernière ne prétend d'ailleurs pas être empêchée d'accomplir sa tâche légale au motif qu'elle ne dispose pas à l'heure actuelle d'un tel moyen; en d'autres termes, elle ne prétend pas que ce moyen réponde à une nécessité absolue (WALTER, in : MAURER/VOGT, note 20 ad art. 19). Elle allègue tout au plus que les moyens dont elle dispose présentement (cf. cons. D ci-dessus) occasionnent des pertes de temps et des inconvénients, puisqu'elle ne peut interroger le Bureau des passeports la nuit, le week-end et les jours fériés. Ces circonstances, même avérées, ne permettent pas de faire application en l'espèce de l'article 13 litt. b LPD. Partant, en

tive, puisqu'en pratique les données traitées par le Bureau des passeports concernent les personnes domiciliées dans le canton du Jura, à l'exclusion des ressortissants d'autres cantons et des étrangers.

(...)

COMMISSION CANTONALE DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Décision de la Commission cantonale de la protection des données du 18 décembre 1998 en la cause Service des contributions c/ Police cantonale.

Accès en ligne directe de la police judiciaire aux fichiers du Service des contributions. Communication de données à caractère personnel au moyen d'une procédure d'appel. Communication dans un cas particulier. Intérêt public à la levée du secret fiscal.

Art. 13 et 23 LPD ; art. 131 LI ; art. 62 Cpa.

1. *La Commission cantonale de la protection des données est compétente pour examiner la licéité des opérations de police judiciaire qui ne se situent pas dans le cadre d'une procédure pénale pendante (cons. 1b).*
2. *Aucune prescription légale n'autorise expressément le Service des contributions à lever le secret fiscal à la demande des autorités de poursuite pénale (cons. 3a et b).*

3. *En l'absence de base légale expresse, un intérêt public prépondérant peut conduire à lever le secret fiscal de cas en cas. En revanche, la communication de renseignements fiscaux aux autorités de poursuite pénale au moyen d'une procédure d'appel reste interdite (cons. 3c).*
4. *L'existence d'un intérêt public à la levée du secret fiscal dans un cas particulier est présumée lorsque l'action publique est ouverte. En cas de litige entre autorités concernées, l'article 62 al. 5 Cpa est applicable (cons. 4a).*
5. *L'ouverture d'une enquête préliminaire ne dispense pas la police judiciaire de justifier le besoin absolu d'obtenir des renseignements du fisc dans un cas particulier, l'intérêt public à la levée du secret fiscal ne pouvant être présumé à ce stade. Les litiges entre autorités concernées sont vidés en application de la loi sur la protection des données (cons. 4b).*
6. *L'existence d'un intérêt public à la communication de renseignements fiscaux relatifs à une personne qui n'est pas elle-même l'objet d'une enquête pénale peut être admise, mais ne saurait en aucun cas être présumée (cons. 5).*

Faits :

A. Par courrier du 6 juillet 1998, le Service des contributions de la République et Canton du Jura (ci-après : CTR) a soumis à la Commission cantonale de la protection des données une demande que lui a faite la Police cantonale d'obtenir l'accès direct à ses fichiers contenant les revenus et fortune imposables des contribuables jurasiens.

Il ressort du courrier du CTR que la Police cantonale, sur demande des juges d'instruction, mais également dans le cadre des enquêtes préliminaires diligentées par le Ministère public, est tenue d'établir des rapports sur la situation personnelle des prévenus. Selon la pra-

tique actuellement en cours, la police transmet les demandes de renseignements par téléphone et le CTR y répond oralement. Afin d'éviter l'étape de la demande de renseignements, la police souhaiterait dorénavant obtenir un accès direct aux données recherchées.

Selon le CTR, la demande de la Police cantonale soulève à tout le moins trois problèmes sous l'angle de la protection des données :

- 1° Le fichier du CTR concerne 41'000 contribuables; or, la Police cantonale adresse à ce service seulement 600 demandes environ par an, ce qui ne justifie pas, de l'avis du CTR, un accès à l'ensemble des données qu'il traite;
- 2° Les personnes mariées font l'objet d'une taxation commune; celle-ci concerne donc également le conjoint qui n'est pas partie à la procédure pénale;
- 3° Les taxations fiscales doivent rester confidentielles; le CTR est soumis à l'obligation de garder le secret le plus absolu sur les éléments dont il a connaissance dans l'exercice de son activité.

B. Le courrier du CTR a été notifié à l'ensemble des autorités de poursuite pénale du canton, en particulier à la Chambre d'accusation du Tribunal cantonal qui, en vertu de son pouvoir de surveillance, a été invitée à prendre position, ce qu'elle a fait en date du 11 septembre 1998.

La Chambre d'accusation rappelle que les membres des autorités fiscales sont, en principe, tenus de garder le secret. Si un accès aux données fiscales est accordé à des tiers, celui-ci est limité aux seules données qu'ils peuvent obtenir jusqu'à présent et uniquement dans le cas où l'accomplissement de leurs tâches rend cet accès nécessaire. Selon la Chambre d'accusation, il convient en outre de rechercher ce qu'il est techniquement possible de faire. S'agissant de l'époux non concerné par la procédure pénale, la Chambre d'accusation considère que l'accès à ses données personnelles ne paraît pas évident. En conclusion, il lui semble que la demande de la Police cantonale ne répond pas à une nécessité ni à un intérêt public suffisant.

C. Invitée à se prononcer sur les prises de position du Service des contributions et de la Chambre d'accusation, la Police cantonale a fourni sa détermination le 23 octobre 1998.

Elle relève qu'elle est régulièrement chargée par les autorités judiciaires de fournir des renseignements sur la situation fiscale des personnes impliquées dans une procédure; déjà au stade de l'enquête préliminaire, elle doit déterminer le mode de vie économique des personnes suspectées d'infraction. En conséquence, l'accès aux informations détenues par le CTR est indispensable à l'accomplissement de ses tâches légales. Cet accès doit s'étendre aux postes détaillés de la déclaration d'impôt, et non seulement à la fortune et au revenu imposables. Par ailleurs, la Police cantonale estime que, dans des cas particuliers, la situation financière des proches d'un suspect doit être connue pour permettre une appréciation exacte des faits, parce que souvent la personne suspectée transmet son patrimoine à des tiers (conjoint, enfants, etc.) pour occulter ses ressources économiques.

S'appuyant sur l'article 131 al. 2 de la loi d'impôt, elle considère que les demandes de renseignements formulées par les autorités judiciaires - qu'elle exécute - et que ses investigations lors de soupçons d'infraction répondent à un intérêt public qui peut imposer une suppression du droit du contribuable à maintenir secrète sa situation fiscale. La Police cantonale invoque par ailleurs la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (ATF 124 I 176) d'après laquelle les indications d'ordre financier comme celles relatives à l'impôt n'entrent pas dans la catégorie des données sensibles particulièrement dignes de protection.

Dans ses conclusions, la Police cantonale retient qu'un accès direct aux fichiers du Service des contributions devrait pouvoir lui être autorisé et que, par souci du respect du principe de la proportionnalité, il est envisageable que cet accès ne soit permis qu'à un cercle de personnes déterminées, telles que le chef d'un service et son remplaçant. Un tel système lui permettrait de simplifier ses tâches et de gagner ainsi, comme on le lui demande, en efficacité et en rapidité.

Droit (extraits) :

1. a) Selon l'article 51 al. 1 LPD, La Commission cantonale de la protection des données (ci-après : CPD) peut être saisie sur requête du responsable du fichier. Tel est le cas, en l'occurrence, suite au courrier de l'Administratrice du Service des contributions. En outre, conformément à l'article 51 al. 2 LPD, la CPD agit d'office. L'intervention d'office est également prévue à l'article 50 al. 2 litt. a LPD, afin de permettre à la Commission d'accomplir sa mission consistant à surveiller que les dispositions légales et réglementaires concernant le traitement des données à caractère personnel sont observées. De la sorte, les conditions formelles pour entrer en matière sont satisfaites.

b) La loi cantonale sur la protection des données, qui attribue notamment les compétences vues ci-dessus à la CPD, ne s'applique en principe pas aux procédures judiciaires pendantes. Cela découle, a contrario, de l'article 23 LPD qui dispose que « la présente loi ne s'applique aux procédures civiles, pénales et administratives que si : a) les dispositions de procédure ne garantissent pas une protection équivalente des données à caractère personnel; b) ces procédures conduisent à la création de fichiers destinés à perdurer au-delà du jugement ou de la décision ».

aa) En l'espèce, la demande de la Police cantonale d'accéder directement aux fichiers du CTR s'inscrit dans la perspective des missions de police judiciaire que lui confient les juges d'instruction et le Ministère public. Toutefois, elle n'entre pas dans le cadre d'une procédure pénale pendante, ni d'une enquête judiciaire particulière.

Le but de l'inapplicabilité de la LPD aux procédures judiciaires pendantes est d'éviter de perturber, en raison d'une application trop stricte des principes posés dans la loi, l'administration de la justice dans une procédure qui exige parfois que des données sensibles soient collectées auprès de tiers (Message du Gouvernement, Journal des Débats 1986, no 6, p. 138). Les différents codes de procédure jurassiens garantissent les droits des justiciables. En assurant la pro-

tection juridique des parties, ils visent, par là même, au respect des droits de la personnalité. Comme au plan fédéral, on peut dès lors considérer que le but de la clause d'exclusion de l'article 23 est d'éviter un concours objectif de normes, en ce sens que la LPD ne doit pas intervenir dans le déroulement d'une procédure judiciaire, notamment pénale (cf. décision de la Commission fédérale de la protection des données du 10 juillet 1997, in JAAC 1998, p. 525, cons. 3). En droit jurassien, ce n'est que si les dispositions de procédure n'offrent pas une protection équivalente que la loi sur la protection des données peut trouver application, ce qui ne peut être décidé qu'au vu d'une situation spécifique (cf. Message du Gouvernement, *ibidem*).

Si la demande, qui a pour objet un accès généralisé et direct (en ligne) aux fichiers du CTR, était autorisée, la police serait en mesure d'obtenir des informations sur les contribuables jurassiens en dehors de toute procédure ouverte à l'encontre de l'un d'entre eux. Les contribuables concernés, dont les données seraient alors traitées à leur insu, ne pourraient se prévaloir d'aucune des garanties offertes par le Code de procédure pénale.

bb) Enfin, il faut distinguer les opérations de police judiciaire d'une procédure pénale au sens strict. Une recherche de police judiciaire peut, mais ne doit pas, se situer dans le cadre d'une procédure pénale et risque, dès lors, de conduire à la création de fichiers qui ne sont pas du ressort de la justice (JAAC 1998, p. 531; RJJ 1994, p. 13, cons. 1). En droit jurassien, il suit des articles 98 ss Cpp que l'enquête préliminaire menée par la police judiciaire précède l'ouverture de l'action publique, laquelle est ordonnée par le Ministère public selon les modalités prévues à l'article 100 Cpp. La poursuite pénale, et donc la procédure pénale, ne débute formellement qu'avec la mise en mouvement de l'action publique par un réquisitoire introductif du Parquet. Tant que la poursuite pénale n'est pas ouverte, l'enquête préliminaire est une procédure de caractère policier et non judiciaire (cf. PIQUERET, Commentaire du Code de procédure pénale jurassien, remarques préliminaires ad art. 79 à 100, p. 265 et 266, et ad 96 à 100, p. 308 ss).

Sur le vu de ces diverses considérations, on doit constater que la loi sur la protection des données à caractère personnel est applicable en l'espèce. La CPD doit donc entrer en matière sur le cas qui lui est soumis.

(...)

3. a) Selon l'article 13 LPD, des données à caractère personnel peuvent, sous réserve du secret de fonction, être communiquées à des autorités ou à d'autres organes publics lorsque, notamment : a) le responsable du fichier y est tenu ou autorisé par la loi; b) le requérant établit qu'il en a absolument besoin pour l'exécution de ses tâches légales.

aa) Cette disposition ne fait pas de distinction entre les données personnelles et les données sensibles (art. 2 LPD), de sorte que la communication 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 de base légale formelle, l'existence d'un intérêt public particulièrement qualifié.

bb) De surcroît, le secret de fonction est réservé. Il ne joue toutefois aucun rôle dans l'hypothèse où la communication de données à caractère personnel est imposée par la loi. En revanche, lorsque l'exécution d'une tâche légale exige absolument la communication, il se justifie, dans l'intérêt public, de lever le secret frappant les données en cause (MORITZ, Aperçu de la loi jurassienne sur la protection des données à caractère personnel, RJJ 1995, p. 111/120).

Le secret fiscal est une forme particulière du secret de fonction. La doctrine considère que le secret fiscal est le pendant de l'obligation du contribuable de renseigner l'autorité. Toutes les personnes et autorités chargées de l'application de la loi fiscale sont soumises au secret, qu'elles fassent partie de l'administration ou des tribunaux, afin d'éviter la publicité sur les faits de la vie privée du contribuable.

Le secret fiscal est absolu, en ce sens qu'il vaut à l'égard de toutes les administrations de la Confédération, des cantons et des communes, à l'égard des tribunaux et à l'égard des personnes privées (RIVIER, Droit fiscal suisse, p. 303). Ce n'est qu'en vertu d'une disposition légale expresse que le secret fiscal ne s'applique pas aux renseignements qui peuvent être communiqués à des autorités judiciaires ou administratives (ATF 87 IV 138 = JT 1962 IV 23, p. 25 et 26; RIVIER, op. cit., p. 304).

L'article 131 al. 2 LI prévoit que les données couvertes par le secret fiscal peuvent être communiquées à d'autres autorités par les fonctionnaires du fisc lorsqu'une disposition légale expresse le leur enjoint, mais aussi en présence d'un intérêt public prépondérant. Ainsi, la communication de renseignements fiscaux à caractère personnel est subordonnée à des conditions à peu près équivalentes à celles prévues à l'article 13 litt. a et b LPD. La seule différence réside en ce que la loi d'impôt est plus stricte que la loi sur la protection des données, puisqu'en vertu de celle-ci, la communication de renseignements fiscaux ne peut être effectuée que si une base légale l'impose, alors qu'en vertu de celle-ci, la communication peut déjà avoir lieu si une base légale le permet. Quant à l'intérêt public prépondérant qui justifie que des renseignements fiscaux soient fournis à d'autres autorités, il ne peut être admis, en application du principe de la proportionnalité, que si l'exécution d'une tâche légale rend la communication nécessaire.

b) L'article 13 litt. a LPD et l'article 131 al. 2 LI font dépendre la communication de renseignements fiscaux à d'autres autorités de l'existence d'une disposition légale expresse. Ces deux articles couvrent aussi bien la communication de données à caractère personnel dans un cas particulier que les communications régulières (WALTER, in : MAURER/VOGT, Kommentar zum Datenschutzgesetz, Bâle 1995, note 14 ad article 19, p. 258; le même, Le droit public matériel, in : La nouvelle loi fédérale sur la protection des données, CEDIDAC 1994, p. 72).

La Police cantonale n'invoque aucune prescription légale qui obligerait l'autorité fiscale à lui donner accès occasionnellement ou systématiquement à ses fichiers. En particulier, elle ne se réfère à aucune disposition du Code de procédure pénale qui permettrait expressément de contourner le secret fiscal. Des dispositions spéciales du Code de procédure pénale permettent en revanche au Ministère public, dans le cadre de l'enquête préliminaire, d'ordonner la surveillance de la correspondance postale, téléphonique et télégraphique d'un suspect (art. 79 al. 5 Cpp) ou de perquisitionner à son domicile (art. 95 Cpp); de telles mesures sont également permises dans le cadre de l'instruction (art. 193 et 202 Cpp). Dans ces cas, cités à titre d'exemples, d'atteintes à la vie privée, des dispositions précises du Code fondent les interventions des autorités de poursuite pénale. Si le législateur avait voulu donner la possibilité à ces autorités d'obtenir des renseignements fiscaux malgré la protection qu'offre le secret fiscal à la vie privée des personnes, il l'aurait prévu expressément, comme il l'a fait dans les autres cas d'atteinte à la vie privée.

Certes, le Code de procédure pénale demande à la police judiciaire de prendre toutes les mesures qui lui paraissent indiquées pour établir l'état de fait et découvrir l'auteur d'une infraction. A cet effet, la police dispose des moyens d'investigation nécessaires (art. 79 al. 1 et al. 2 Cpp). Quant aux juges d'instruction, ils procèdent, conformément à la loi, à tous les actes d'instruction qu'ils jugent utiles à la manifestation de la vérité, cas échéant en donnant commission rogatoire aux officiers de la police judiciaire (art. 102 Cpp). Ces dispositions sont toutefois très vagues. Dans la mesure où il en découlerait une compétence générale des autorités de poursuite pénale d'accéder à des données à caractère personnel protégées, elles sont insuffisantes. Portant atteinte à un droit fondamental de la personne, la communication de données à caractère personnel doit reposer sur une base légale précise; le degré de précision de la norme dépend de différents critères, en particulier de la gravité de l'atteinte aux droits de la personne concernée. En outre, le but et l'étendue de la communication doivent être clairement définis (WALTER, in : MAURER/VOGT, note 14 ad art. 19). A l'évidence, les disposi-

tions qui se contentent d'accorder aux autorités de poursuite pénale la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour établir l'état de fait n'ont pas la précision requise pour fonder valablement la levée du secret fiscal. La même conclusion s'impose à l'examen des dispositions du Code de procédure administrative régissant l'entraide administrative et judiciaire (art. 62 Cpa). Quand bien même la Police cantonale n'invoque pas les normes en matière d'entraide, il y a lieu de préciser que l'article 62 al. 2 litt. a Cpa prévoit que l'autorité administrative requise n'a pas à prêter son assistance lorsque les pièces et informations demandées doivent rester confidentielles en vertu de la loi ou en raison de leur nature.

La Police cantonale s'appuie sur la dernière jurisprudence du Tribunal fédéral pour fonder sa demande. C'est en vain. Dans l'ATF 124 I 176, notre Haute Cour s'est fondée sur une disposition expresse de la loi zurichoise sur les contributions publiques pour permettre à l'autorité fiscale cantonale de délivrer une attestation à un tiers ; au demeurant, la disposition en question portait uniquement sur la publicité du revenu et de la fortune imposables des contribuables.

La seule disposition que la police invoque est l'article 131 al. 2 de la loi d'impôt. Vu le contenu de cette norme, la police ne se prévaut pas d'une prescription légale expresse permettant de lever le secret fiscal, mais d'un intérêt public prépondérant. Or, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, l'intérêt public qui justifierait la communication de données en dépit du secret fiscal doit être examiné en relation avec l'exécution des tâches légales de la police judiciaire, ce qui sera fait ci-après.

Il suit de ce qui précède que la demande de la Police cantonale d'accéder directement aux fichiers des contribuables traités par le CTR pour faciliter son activité de police judiciaire ne trouve aucun point d'appui suffisant dans le droit positif. Il reste en conséquence à déterminer si la communication de données à caractère personnel couvertes par le secret fiscal peut être justifiée en raison d'un intérêt public prépondérant.

c) aa) En l'absence d'une prescription légale expresse, l'article 13 litt. b LPD prévoit que des données à caractère personnel peuvent être communiquées lorsque le requérant établit qu'il en a absolument besoin pour l'exécution de ses tâches légales. Dans une telle situation de nécessité, il y a un intérêt public prépondérant à faire abstraction du défaut de base légale. S'agissant de la communication de renseignements fiscaux, cet intérêt public justifie la levée du secret qui protège les contribuables.

Contrairement aux données à caractère personnel qui doivent ou peuvent être communiquées en vertu de la loi, celles qui sont communiquées en raison d'un intérêt public prépondérant ne peuvent l'être qu'à l'occasion d'un cas d'espèce, en vue d'une finalité unique. En conséquence, une communication régulière ou généralisée est exclue sur la base de l'article 13 litt. b LPD. Il est vrai qu'une telle limitation dans la transmission d'informations entre autorités n'est pas prescrite textuellement à l'article 13 litt. b LPD, ni à l'article 131 al. 2 LI, alors que l'article 19 al. 1 litt. a de la loi fédérale sur la protection des données contient une telle restriction (cf. WALTER, in : MAURER/VOGT, note 17 ad art. 19). Toutefois, il est clair qu'en l'absence de base légale formelle, la communication généralisée de données à caractère personnel doit être prohibée dans l'ordre juridique cantonal également. La communication est, en effet, un des aspects les plus importants du traitement des données à caractère personnel et implique, dès lors, une protection accrue des droits de la personnalité. Le législateur en a d'ailleurs décidé ainsi en soumettant la communication à des conditions strictes. Autoriser une communication généralisée reviendrait à tolérer une atteinte à la liberté personnelle sans contrôle de l'autorité qui a la maîtrise des données, laissant au destinataire un choix discrétionnaire quant à l'utilisation qu'il en ferait. Une telle situation serait contraire au principe fondamental de la spécificité du but du traitement des données posé à l'article 7 LPD. En raison de l'impossibilité de contrôler concrètement le traitement des données effectué par le destinataire, le risque d'une atteinte grave aux droits de la personne ne peut en outre être écarté. Il s'ensuit que la possibilité d'une communication généralisée ou systématique de données à caractère personnel doit

être fondée sur une base légale et, compte tenu des exigences qui découlent de l'article 13 de la Constitution jurassienne, le niveau de cette base légale ne peut être que celui de la loi (MORITZ, Commentaire de la Constitution jurassienne, note 7 ad art. 13).

bb) La communication généralisée ou systématique de données à caractère personnel équivaut à une « procédure d'appel » dont les conditions sont régies à l'article 19 al. 3 de la loi fédérale sur la protection des données. Par procédure d'appel, il faut comprendre tout moyen automatisé qui permet à un tiers de disposer des données sans intervention de l'organe communiquant. C'est le principe du libre service, que permet en particulier l'accès en dialogue ou accès en ligne (WALTER, Le droit public matériel, op. cit., p. 77). C'est précisément à la possibilité de faire usage d'un tel procédé que doit être assimilée la demande de la Police cantonale. Lors du recours à des procédures d'appel, le destinataire n'a pas à justifier sa requête d'informations et le détenteur n'examine pas la licéité de la communication dans chaque cas d'espèce (ibidem). En droit fédéral, des données personnelles ne sont accessibles au moyen d'une procédure d'appel que si cela est prévu expressément; une loi au sens formel est nécessaire pour rendre accessibles des données sensibles et des profils de personnalité. Dans le canton du Jura, le droit de la protection des données ne traite pas de la possibilité pour une autorité d'avoir recours à ce procédé; surtout, aucune disposition légale spéciale ne permet à la police ou à une autorité de poursuite pénale d'avoir accès aux données fiscales au moyen d'une procédure d'appel.

Le besoin absolu que peut faire valoir le destinataire à la communication de données à caractère personnel en vue d'exécuter ses tâches légales ne permet pas de justifier l'instauration d'une procédure d'appel. L'intérêt public, tiré de la nécessité d'obtenir des renseignements portant sur une personne, ne peut être admis que de cas en cas. C'est dans le cadre déterminé d'une situation spécifique qu'il convient en effet d'examiner si la communication répond à un intérêt public prépondérant. On ne peut en décider de manière abstraite, lorsque la base légale fait défaut. Il suit de là que le recours à une procédure d'appel est, en l'espèce, interdit.

cc) Dans le domaine des données couvertes par un secret de fonction, en particulier par le secret fiscal, on ne peut admettre que le secret soit levé de manière généralisée. La doctrine estime en outre que le secret fiscal rend la coexploitation de fichiers informatiqués entre le fisc et une autre autorité difficilement concevable (YERSIN, Protection des données et entraide administrative dans le domaine fiscal, Revue fiscale 1987, p. 439/453). S'agissant plus particulièrement des poursuites pénales, le secret ne peut être levé d'autorité que dans le cadre d'une procédure pénale spécifique et à condition qu'un intérêt public prépondérant l'exige. Or, l'accès direct aux fichiers du CTR que demande la Police cantonale permet une exploitation autonome d'un fichier par une autorité autre que celle habilitée à traiter les données personnelles des contribuables, ce qui revient en pratique à une levée générale du secret fiscal.

Pour les motifs qui précèdent, cette demande doit être refusée.

4.

Etant donné que les problèmes soulevés par la présente procédure ne sont liés à aucune procédure pénale pendante (cf. cons. 1 b ci-dessus) et que la Commission cantonale de la protection des données a pour tâche d'accomplir sa mission d'office, il convient de définir à quelles conditions générales le Service des contributions est autorisé à fournir, dans un cas particulier, des renseignements aux autorités de poursuite pénale. La question de l'intérêt public tient une place essentielle, mais son appréciation doit être différenciée selon que l'action publique a été ouverte ou non, étant rappelé que, en tout état de cause, le contribuable concerné peut consentir à la communication (art. 13 litt. c LPD et 131 al. 3 LJ).

a) Sauf dans les cas spéciaux prévus aux articles 87 al. 4, 90 et 91 Cpp, il appartient au Ministère public de décider de l'ouverture de l'action publique et d'intenter une poursuite (art. 96 et ss Cpp). Sur la base des informations et des renseignements qu'il reçoit, le procureur général examine si les faits qui lui sont signalés sont punissables et si l'infraction paraît bien exister juridiquement. Ce faisant, son appréciation portera sur le bien-fondé apparent de l'action publique. Le procureur général se prononcera également sur l'opportunité

d'une poursuite en fonction de l'ensemble des circonstances (cf. PIQUERET, op. cit., p. 309 et 310). Si le Ministère public, sur la base de cette double appréciation, estime que la poursuite pénale doit être engagée, il y a lieu de présumer l'existence d'un intérêt public à ce que le juge à qui l'affaire est confiée ou renvoyée (art. 100 al. 1 et 2 Cpp) soit en mesure d'obtenir toutes les informations nécessaires à l'exécution de sa tâche; le juge doit disposer en particulier des données fiscales concernant le prévenu, lorsque celles-ci sont susceptibles de servir aux besoins de l'enquête pénale ou nécessaires pour apprécier la situation personnelle du prévenu selon les exigences de l'article 63 CP. Le Ministère public doit également, dans ce dernier cas, être en mesure d'obtenir des informations du fisc lorsque, en application de l'article 100 al. 3 Cpp, le procureur général décide de rendre une ordonnance de condamnation. En résumé, lorsque les agents de la Police cantonale sont requis d'établir les faits dans le cadre d'une enquête judiciaire, le Service des contributions est autorisé à communiquer les renseignements dont ils ont besoin pour accomplir leur mission. L'intérêt public lié à la bonne administration de la justice pénale postule en conséquence la levée du secret fiscal.

Cela étant, la pratique actuelle qui consiste à obtenir des renseignements sur le revenu et la fortune imposables du prévenu par téléphone peut être confirmée. Lorsque la police demande des renseignements plus précis, touchant à des éléments de la vie privée particulièrement dignes de protection ou à des données sensibles au sens de l'article 2 al. 2 LPD, la demande de renseignements et la communication de ceux-ci doivent être formulés par écrit. L'intérêt public n'étant que présumé, l'autorité fiscale conserve la possibilité de refuser sa collaboration pour des motifs importants. Si un litige naît de ce refus d'entraide, il doit être vidé en application de l'article 62 al. 5 Cpa, l'instance pénale à laquelle la production de pièces ou d'informations a été refusée par l'autorité administrative pouvant recourir contre cette décision selon les voies de la juridiction administrative. La question de savoir quelle instance de la juridiction administrative est compétente pour trancher un tel litige peut souffrir de rester indécidée dans la présente procédure, étant précisé tou-

tefois que l'autorité de céans ne pourrait l'être qu'aux conditions posées à l'article 23 LPD, en particulier à la lettre a.

b) Lorsque la police requiert des renseignements auprès de l'autorité fiscale en dehors d'une procédure judiciaire, pour les besoins d'une enquête préliminaire de police, diligente ou non par le Ministère public, on ne saurait présumer l'existence d'un intérêt public. En conséquence, l'autorité requise de fournir des renseignements frappés du secret fiscal doit apprécier, de cas en cas, si les agents de la police judiciaire ont absolument besoin des informations qu'ils demandent pour l'exécution de leurs tâches légales, c'est-à-dire si un intérêt public prépondérant justifie la communication. Il appartient alors au destinataire des informations d'établir ce besoin. La communication n'intervient que si le destinataire n'est pas en mesure d'accomplir sa tâche sans la connaissance des données pertinentes (WALTER, in : MAURER/VOGT, note 20 ad art. 19).

Les litiges entre l'autorité fiscale et la police judiciaire au sujet des demandes d'entraide administrative n'entrant pas dans le cadre d'une enquête judiciaire peuvent être réglés en application de la loi cantonale sur la protection des données, celle-ci constituant une loi spéciale par rapport à l'article 62 al. 4 Cpa lorsque l'entraide porte sur des données à caractère personnel.

5. Au vu de ce qui précède et compte tenu de l'interdiction faite à la police d'obtenir un accès direct et permanent aux fichiers du Service des contributions, les problèmes soulevés par ce dernier dans son courrier du 6 juillet 1998 sont résolus. En particulier, le Service des contributions, légitimé à s'en tenir à la pratique actuelle, doit refuser de fournir à la police le détail de la taxation de l'époux qui, à la différence de son conjoint, n'est pas partie à une procédure pénale ou ne fait pas l'objet d'une enquête préliminaire, à moins qu'un intérêt public particulièrement qualifié au sens de l'article 13 litt. b LPD ne justifie la communication. Cet intérêt public ne saurait en aucun cas être présumé à l'encontre d'une personne étrangère à une enquête judiciaire ou policière. Il appartient au contraire aux autorités de poursuite pénale et à la police d'établir la nécessité d'obtenir des

renseignements détaillés de nature fiscale au sujet d'un membre du couple pour les besoins de la procédure dirigée contre l'autre conjoint. En revanche, lorsque la demande de renseignements vise à déterminer la situation personnelle du prévenu pour fonder sa condamnation à une amende, l'intérêt public à connaître le revenu et la fortune imposables du couple doit être présumé.



DROIT CIVIL

TRIBUNAL CANTONAL

Arrêt de la Chambre administrative en la cause D., M., Vi et V.
c/ T. du 26 janvier 1998.

Désignation d'un représentant de la communauté héréditaire pour sauvegarder la valeur du patrimoine de la succession.

Art. 602 al. 3 CC.

1. *Conditions liées à la nomination d'un représentant de la communauté héréditaire (cons. 2, 3 et 6).*

2. *Pouvoirs du représentant (cons. 4).*

Faits (résumés) :

X. est décédé le 2 mars 1976 en laissant comme héritiers sa femme T. et leurs quatre enfants communs, D., M., Vi. et V. Par testament,

il a attribué à son épouse l'usufruit sur la totalité de ses biens avec dispense de fournir des sûretés, ainsi que la jouissance et la nue-propriété sur la quotité disponible de la succession, à savoir 3/16. D. est sorti de la communauté héréditaire en cédant ses droits à sa soeur M.

Il ressort de l'inventaire dressé par le notaire que la succession comporte différents immeubles et des titres, principalement des actions dans différentes sociétés de téléseau. L'inventaire précise que tous les biens ont été mis à la disposition du conjoint survivant qui promet d'en assumer la conservation et la garde.

Une première requête en désignation d'un représentant de la communauté héréditaire déposée en 1987 auprès du juge administratif a été rejetée par ce dernier et, sur recours, par la Chambre administrative. Après le rejet par le juge administratif d'une seconde requête identique déposée en 1997, M. et V. ont recouru auprès de la Chambre administrative.

Droit (extraits) :

2. Aux termes de l'article 602 al. 3 CC, à la demande de l'un des héritiers, l'autorité compétente peut désigner un représentant de la communauté héréditaire jusqu'au moment du partage. La nomination d'un représentant doit être faite chaque fois qu'elle paraît utile, selon l'appréciation de l'autorité, parce que les héritiers ne peuvent pas agir envers les tiers, d'une façon générale ou dans un cas ou des cas particuliers, en raison de leur divergence ou d'autres difficultés. Bien entendu, l'hoirie doit subsister et les biens communs doivent ne pas être gérés par un exécuteur testamentaire, un administrateur officiel, un liquidateur officiel ou l'office des faillites. En revanche, l'existence d'un représentant conventionnel n'exclut pas la nomination du représentant officiel, lequel devra décider du maintien total ou partiel des pouvoirs du représentant conventionnel. C'est même la seule façon dont un héritier peut obtenir la révocation des pouvoirs conventionnels d'un représentant qui favorise à ses dépens un ou des cohéritiers et qui ne peut être révoqué par les héritiers qu'à