

CH_VB JAAC 68.153 vom 28. August 2003

Bundesverwaltung, 2003-08-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_68.153__

FR: CH_VB JAAC 68.153 du 28 août 2003

IT: CH_VB JAAC 68.153 del 28 agosto 2003

Erwägungen

E. 1

Beurteilung einer Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) betreffend Daten, welche bei Interessenten für Mietwohnungen erhoben werden. Art. 4 Abs. 2, Art. 12 und Art. 13, Art. 29 DSG. - Die Datenbearbeitung der im Hinblick auf den Abschluss eines Mietvertrages auf einem Formular «Mietgesuch» gesammelten Daten stellt eine Bearbeitungsmethode dar, welche die Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen betrifft (E. 4; Bestätigung der Rechtsprechung aus VPB 62.42 A). - Eine Einwilligung in die Datensammlung ist nur gültig, wenn sie freiwillig und bewusst erfolgt. Im vorliegenden Fall sind die wohnungssuchenden Personen im Hinblick auf den Abschluss des Mietvertrages in ihrer Freiheit eingeschränkt, die Einwilligung zur Sammlung gewisser Daten zu verweigern. Demnach kann keine Abgabe einer gültigen Einwilligung angenommen werden (E. 7). - Eine Abwägung der Interessen des Vermieters an den geforderten Daten und der Interessen des Bewerbers am Schutz seiner Privatsphäre ist nötig, um zu bestimmen, ob ein überwiegendes Interesse des Vermieters an den beim Bewerber erhobenen Daten vorliegt. Konkrete Prüfung der einzelnen Daten, bezüglich derer die Empfehlung des EDSB vom Beschwerdeführer nicht akzeptiert wurde (E. 8). - Ohne rechtfertigendes Motiv für die Datensammlung (Einwilligung, überwiegendes Interesse) ist diese als unzulässig zu betrachten, wenn sie eine Persönlichkeitsverletzung für die betroffenen Personen darstellt. Im vorliegenden Fall waren einige Daten nicht nötig, damit der Vermieter in voller Kenntnis der Sachlage über den Mietvertragsabschluss entscheiden konnte. Diese Sammlung widerspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip und bildet daher eine Persönlichkeitsverletzung der betroffenen Personen (E. 11). Decisione su una raccomandazione emanata dall'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD) in materia di dati raccolti presso persone interessate alla locazione di un'abitazione. Art. 4 cpv. 2, art. 12 e art. 13, art. 29 LPD. - Il trattamento di dati raccolti nel quadro della conclusione di contratti di locazione attraverso un formulario di «Domanda di locazione» costituisce un sistema di trattamento che tocca un grande numero di persone (consid. 4; conferma della giurisprudenza pubblicata in GAAC 62.42 A). - Per essere valido, il consenso alla raccolta dei dati deve essere volontario e cosciente. Nella fattispecie, le persone che cercano un alloggio sono limitate nella loro libertà di rifiutare la raccolta di determinati dati in vista della conclusione del contratto di locazione. Non si può quindi considerare che sia stato dato un consenso valido (consid. 7).

E. 2

- L'interesse del locatore ai dati richiesti e l'interesse del candidato alla salvaguardia della sua sfera privata devono essere ponderati per permettere di determinare se vi sia un interesse preponderante privato del locatore a raccogliere le informazioni chieste al candidato. Esame concreto di ogni dato per il quale la raccomandazione dell'IFPD non è

stata accettata dal ricorrente (consid. 8). - In assenza di motivi che possano giustificare la raccolta di dati (consenso, interesse preponderante), quest'ultima deve essere considerata illecita se constitue une violation de la personnalité des personnes intéressées. Nella fattispecie, determinati dati non erano necessari al locatore per decidere con conoscenza di causa sulla conclusione del contratto di locazione. Questa raccolta è quindi contraria al principio della proporzionalità e constitue une violation de la personnalité (consid. 11).
Résumé des faits: A. Suite à la demande d'un particulier, le Préposé fédéral à la protection des données (PFPD) a demandé, par lettre du 21 novembre 2000, à X divers renseignements sur les données recueillies auprès des personnes s'intéressant à une location ainsi que la formule d'inscription-type que celles-ci doivent remplir. B. Le 7 décembre 2000, X a envoyé au PFPD un exemplaire de la formule «Demande de logement» pour les immeubles à loyer contrôlé par l'Etat de Genève ainsi qu'un exemplaire de la formule «Demande de location» utilisée par X pour les immeubles à loyer libre. C. Le 14 février 2001, le PFPD a demandé à X des informations complémentaires sur le consentement de la personne concernée à la collecte d'informations par une agence de renseignements commerciaux. Il a également rendu X attentif au fait que la formule «Demande de location» n'était pas en tous points conforme à la décision du 21 novembre 1996 de la Commission fédérale de la protection des données (ci-après: la présente Commission ou la Commission de céans); il fixait à X un délai au 31 mars 2001 pour lui communiquer les modifications proposées. D. Le 18 avril 2001, X a envoyé au PFPD une formule modifiée de «Demande de location», avec diverses explications. Cette formule se distinguait notamment de la précédente par une déclaration de consentement de la personne concernée à ce que X collecte «tous renseignements utiles à son sujet en relation avec la présente <Demande de location>». E. Par lettre du 1er juin 2001, le PFPD a informé X qu'à son avis, la déclaration de consentement proposée n'était pas assez explicite. Il a également constaté que, pour le reste, X n'avait pas donné suite aux suggestions du PFPD et donné diverses justifications de sa position. Il a enfin constaté

E. 3

que X n'avait pas répondu à ses questions sur le recours à une agence de renseignements commerciaux; il a fixé un nouveau délai au 4 juillet 2001 pour ces informations complémentaires. F. Le 4 juillet 2001, X a communiqué au PFPD de nouvelles explications sur les motifs pour lesquels il demande certaines données dans sa formule, en insistant sur le fait qu'il s'agit d'une formule de demande ferme de location. Il a en outre accepté de se conformer aux suggestions du PFPD relatives aux rubriques «nationalité», «état civil» et «salaire annuel», mais souhaitait en revanche maintenir telles quelles les autres rubriques, en proposant cependant une déclaration de consentement plus explicite. G. Le 6 septembre 2001, le PFPD a adressé à X une recommandation au sens de l'art. 29 al. 3 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) et portant sur les rubriques «logement actuel», «permis de séjour», «poursuites» et «déclaration de consentement» (à remplacer par une clause facultative d'autorisation) ainsi que sur les documents complémentaires à fournir par le demandeur de logement. H. Par lettre du 9 octobre 2001, X a communiqué au PFPD qu'il n'acceptait pas la recommandation et proposé une nouvelle formule de «Demande de location». Plus précisément, X a accepté de donner un caractère facultatif aux questions sur le numéro de plaques d'immatriculation, le nom et l'adresse du bailleur actuel et le montant du loyer actuel ainsi que de limiter la question sur les poursuites aux deux dernières années. La nouvelle formule du 21 décembre 2001 comporte une rubrique supplémentaire sur les «actes de défaut de biens» et remplace la déclaration de

consentement par une question formulée comme suit: «Le soussigné autorise-t-il le bailleur, respectivement X, à obtenir de son bailleur actuel, de son employeur ou, cas échéant, d'une société de recouvrement, des informations à son sujet en relation avec la conclusion éventuelle d'un contrat de bail, en particulier des informations sur sa situation financière? Oui Non (l'autorisation d'obtenir des renseignements de tiers est facultative, le demandeur pouvant y renoncer librement).» I. Par mémoire du 6 décembre 2001, le PFPD a demandé à la présente Commission, en se fondant sur l'art. 29 al. 4 LPD, d'ordonner à X de se conformer à sa recommandation du 6 septembre 2001. Il fait valoir que la collecte de données à l'aide de la formule «Demande de location» constitue un traitement de données personnelles, que le fait que la personne concernée fournisse elle-même les données ne peut pas être considéré en l'espèce comme un consentement donné librement à une atteinte à la personnalité, qu'en particulier le consentement éventuel donné à la collecte de renseignements auprès de tiers n'est pas assez explicite et que la demande de certains documents et de certaines informations est contraire au principe de proportionnalité. J. Dans sa réponse du 11 février 2002, X a contesté la compétence du PFPD pour émettre une recommandation relative aux formules «Demande de location» car celles-ci sont signées par la personne concernée et constituent une offre de conclure un contrat de bail pour un logement donné au sens de l'art. 3 du Code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220). Les formules ne pourraient donc présenter une «erreur de système» propre à porter atteinte à la personnalité d'un grand nombre de personnes. Selon X, la présente Commission n'est dès lors pas non plus compétente pour rendre une décision

E. 4

Dans sa décision du 21 novembre 1996 (JAAC 62.42 B), la Commission de céans a considéré que la demande du PFPD tendant à confirmer ladite recommandation était, dans la mesure où elle était dirigée contre l'assurance S., recevable. Par là même, elle a admis que le traitement de données en vue de la conclusion de baux tel que décrit dans la recommandation du 21 novembre 1994 constituait un système de traitement touchant un grand nombre de personnes au sens de l'art. 29 al. 1 let. a LPD. Il n'y a pas lieu de revenir sur cette jurisprudence dans la présente espèce.

E. 5

Il n'est pas contesté que les autres conditions de recevabilité fixées au consid. 3 de la décision du 21 novembre 1996 de la présente Commission (JAAC 62.42 B; le destinataire de la recommandation est un bailleur ou agit pour lui, il a été entendu et a rejeté la recommandation du PFPD) sont remplies en l'espèce. La demande du PFPD est donc recevable.

E. 6

- les caractéristiques du consentement sont indiquées; et - le demandeur de logement n'est pas, de par l'état de contrainte dans lequel il se trouve, restreint dans sa liberté de faire ou de ne pas faire acte de candidature pour un logement donné, respectivement de répondre ou de ne pas répondre à certaines des questions posées (décision de la présente Commission du 21 novembre 1996, in JAAC 62.42 B consid. V 1.b). c. Au vu de ces critères, la présente Commission a jugé que la personne qui cherche un logement est, de par sa situation, restreinte dans sa liberté de refuser la collecte de certaines données en vue de la conclusion du bail. En outre, la situation économique de la personne, surtout pour celles de condition modeste, restreint le choix des logements possibles. A cela s'ajoute, lorsque le marché est

tendu, la concurrence qui existe entre les candidats à un logement et qui place d'emblée celui qui refuserait de donner certains renseignements dans une position défavorable par rapport aux autres candidats. C'est pourquoi la présente Commission a, dans sa décision précitée (consid. V 1.b in fine) considéré que l'on ne peut pas admettre sans autre examen que le fait que les candidats à un logement aient donné eux-mêmes les renseignements demandés suffise pour que l'on puisse admettre qu'ils ont valablement consenti à l'atteinte.

d. Les arguments avancés par X ne sont pas de nature à conduire la Commission à revenir sur cette appréciation. Il est vrai que la personne qui remplit une «Demande de location» pour un logement déterminé accepte de fournir les renseignements demandés et, normalement, mesure la portée des informations qu'elle fournit. Il est vrai aussi qu'elle n'est généralement pas dans un état de nécessité (il ne s'agit pas normalement d'un «sans abri», mais d'une personne qui possède déjà un logement). Il reste pourtant que le demandeur est face à un «système» (une formule de demande d'information) et que, s'il n'entre pas dans ce système, il compromet ses chances d'obtenir le logement dès lors qu'il est en situation de concurrence avec d'autres demandeurs. Dans cette mesure, il existe bel et bien dans ce genre de situation un contexte qui restreint d'un point de vue pratique la liberté de décision du demandeur. On ne peut dès lors considérer qu'un consentement valable est d'emblée acquis et que, de ce fait, la collecte d'informations organisée par la formule de «Demande de location» est d'emblée licite selon l'art. 13 al. 1 LPD.

e. La formule de «Demande de location» utilisée par X comporte en outre une demande de consentement spécial du demandeur à la récolte de renseignements auprès de tiers. Suite à l'intervention du PFPD, X a plusieurs fois modifié la formulation de cette clause. La Commission a retenu le contenu de celle-ci tel qu'il est formulé dans la «Demande de location» du 21 décembre 2001 (voir ci-dessus H). En effet, comme aucune règle de procédure ne prévoit le contraire, c'est l'état de fait tel qu'il se présente au moment où la décision est rendue qui est déterminant. Dans sa teneur du 21 décembre 2001, la clause se présente comme une question, dont les termes ont été précisés quant aux tiers éventuellement interrogés et quant au contenu des renseignements demandés, avec en outre la précision que le demandeur peut librement renoncer à donner l'autorisation sollicitée. Telle qu'elle est désormais exprimée, cette clause permet effectivement au demandeur de donner un consentement «éclairé» à X, car il peut mesurer quelle genre de renseignements vont être demandés aux

E. 7

tiers, et à quels tiers celui-ci va s'adresser. En revanche, les remarques faites ci-dessus sur le caractère «libre» du consentement qui serait donné valent dans ce cas également. Car il est évident que le demandeur de logement qui refuserait à X le droit d'obtenir des renseignements auprès de tiers serait dans une situation défavorable en vue de l'obtention du logement.

E. 8

suffit pas à en rendre la récolte licite. Pour les trois questions non autorisées par la recommandation, le (futur) bailleur ne peut ainsi pas faire état d'un intérêt prépondérant.

b. Point III 1.2 de la recommandation: «[X] s'abstient de réclamer à tout demandeur de logement son permis de séjour ou d'autres pièces de légitimation et [...] ne les réclame - pour autant qu'une disposition légale l'exige - qu'au demandeur qu'elle aura définitivement choisi» (intérêt prépondérant admis): Dans son rejet de la recommandation, X explique que le permis de séjour est très important pour déterminer la durée du bail. Il faut d'abord relever à cet égard que, selon le dernier état de la formule de «Demande de location», la

production du permis de séjour lui-même n'est exigée que de la part du locataire définitivement choisi et au moment de la signature du bail, ce qui est conforme à la recommandation. La seule question qui demeure est donc celle de savoir si, préalablement, le bailleur peut s'informer sur le type de permis de séjour et la date d'échéance de celui-ci (qui n'est d'ailleurs pas demandée expressément dans la formule). On ne saurait nier que, pour choisir entre plusieurs locataires, la durée possible de leur séjour en Suisse est un élément important. L'intérêt du bailleur à connaître cette information, qui au demeurant n'est pas une donnée sensible, l'emporte dès lors sur celui du locataire à ne pas la donner. S'agissant de la production d'autres pièces de légitimation au moment de la signature du contrat (livret de famille ou pièce d'identité pour les Suisses, etc.), X indique dans son rejet de la recommandation qu'il s'agit simplement de pouvoir contrôler auprès du locataire définitivement choisi les informations figurant dans le questionnaire qu'il a rempli. Dès lors que la récolte des données comme telle est licite, il n'y a pas de raison de refuser que ces données puissent ensuite être vérifiées auprès du locataire définitivement choisi sur la base d'une pièce officielle (dont le but est justement de servir de légitimation des données en question). En ce sens, la production d'une pièce d'identité ou du livret de famille pour les Suisses, du permis d'établissement ou de séjour pour les étrangers ainsi que d'un certificat mensuel de salaire récent sont légitimes. (Pour l'attestation de non poursuites, voir ci-dessous c). c. Point III 1.3 de la recommandation: «[X] s'enquiert uniquement des poursuites pendantes dont le futur locataire fait l'objet depuis les deux dernières années» (intérêt prépondérant admis): Outre une question - conforme à la recommandation - sur les poursuites pendantes durant les deux dernières années, la formule de «Demande de location» comporte une demande de renseignements sur d'éventuels actes de défaut de biens du demandeur (principe et, si oui, montant). Dans son rejet de la recommandation, X fait remarquer que toute personne justifiant d'un intérêt, dont un futur bailleur, peut demander ces informations aux offices de poursuites et de faillites et que cela simplifie les démarches si le demandeur de logement fournit lui-même l'information. Le PFPD ne conteste pas que ces informations peuvent être obtenues par le bailleur auprès des

E. 9

offices de poursuites et de faillites, mais estime qu'il est contraire au principe de proportionnalité d'exiger d'une personne, passé un certain temps, des informations sur la situation qui était alors la sienne. Selon l'art. 2 al. 2 let. d, la LPD ne s'applique pas aux données contenues dans les registres de poursuites et de faillites, dont la consultation est régie exclusivement par l'art. 8 et l'art. 8a de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP, RS 281.1); ce sont ces dispositions qui garantissent la protection des données personnelles en la matière. Il faut en déduire que, aussi longtemps que les renseignements demandés se tiennent dans les limites des règles de la LP, X a un intérêt prépondérant à les obtenir aussi directement de la personne concernée. S'agissant des actes de défaut de biens, le questionnaire demande en réalité des informations concernant la situation financière actuelle du demandeur de logement, ce qui est légitime. Si ce dernier a entre temps désintéressé (intégralement ou partiellement) le créancier, l'acte de défaut de biens sera radié ou son montant sera réduit en conséquence (art. 149a et art. 150 LP). Si tel n'est pas le cas, l'acte de défaut de biens conserve son actualité. Mais X ne peut pas demander plus d'informations que ce qu'il pourrait obtenir en consultant les registres des offices de poursuites et de faillites. Or, le droit de consultation s'éteint après 5 ans (art. 8a al. 4 LP). Les renseignements demandés sur les actes de défaut de biens ne peuvent donc dépasser ce délai. En résumé, dans la mesure où l'information peut de toute façon être

obtenue auprès des autorités de poursuites ou de faillites et où elle vise la situation actuelle du demandeur de location, le bailleur a un intérêt prépondérant à demander directement l'information correspondante à la personne concernée; la demande de renseignements doit toutefois se limiter aux actes de défaut de biens des cinq dernières années. La formule indique également que le locataire définitivement choisi devra produire au moment de la conclusion du bail une attestation de non poursuites délivrée par l'Office des poursuites. Contrairement aux autres pièces de légitimation demandées, qui ne sont requises que pour permettre la vérification des données, la production de cette attestation (et donc la preuve de l'absence de poursuites en cours au moment de la conclusion du bail) est une condition pour que le bail soit conclu («la signature du bail sera, dans tous les cas, subordonnée à la remise [...] d'une] attestation de non poursuites»). Conformément à la recommandation, cette attestation n'est demandée qu'à la personne qui a été définitivement choisie comme locataire. Comme indiqué plus haut, (le futur) bailleur a un intérêt prépondérant à obtenir cette attestation puisque le renseignement pourrait être obtenu directement par lui-même sur la base de l'art. 8 et de l'art. 8a LP. d. Point III 1.4 de la recommandation: «[X] renonce à exiger la déclaration de consentement proposée par lui au mois de juillet» (intérêt prépondérant admis):

E. 10

La formule du 21 décembre 2001 ne comporte plus la clause proposée en juillet 2001. La recommandation est sur ce point respectée. Concernant ce point qui n'est de ce fait plus litigieux, la présente procédure devient sans objet. e. Point III 1.5 de la recommandation: [X] informe au préalable tout demandeur de logement qu'il va requérir de tiers (sociétés de recouvrement des créances, bailleur, employeur, etc.) des informations à son sujet et qu'il lui donne la possibilité de refuser de l'y autoriser; à cet effet, le formulaire fera apparaître la rubrique correspondante, mentionnant que le demandeur peut l'autoriser à demander des renseignements sur son compte, mais qu'il n'y est pas tenu (caractère facultatif de l'autorisation)» (intérêt prépondérant admis sous réserve): Dans son rejet de la recommandation, X a proposé une clause relative à ce consentement, clause qui est désormais reprise dans la formule de «Demande de location» du 21 décembre 2001. Cette clause est conforme à la recommandation quant à la formulation de la question posée. Toutefois, le texte de la précision apportée entre parenthèses et en caractères gras sur le caractère facultatif de l'autorisation («l'autorisation d'obtenir les renseignements de tiers est facultative, le demandeur pouvant y renoncer librement») pourrait être plus clair, par exemple dans le sens suivant: «L'octroi de cette autorisation est facultatif. Vous êtes libre de donner ou non l'autorisation demandée.» Sous cette réserve, la clause proposée est conforme à la recommandation. Pour les raisons indiquées plus haut, le consentement de la personne concernée donné sous cette forme n'est cependant pas valable. La portée de la recommandation est dès lors de reconnaître un intérêt légitime prépondérant à X à recueillir ces données auprès de tiers, avec ou sans le consentement de la personne concernée. Mais, en acceptant la recommandation sur ce point, X renonce à exercer ce droit sans l'accord explicite du demandeur de logement, dans le sens d'un respect de la personnalité de celui-ci. X peut donc, lorsqu'il y a été autorisé par la personne concernée, prendre auprès de tiers des renseignements en relation avec la conclusion éventuelle d'un contrat de bail. Ce faisant, il veillera à respecter le principe de proportionnalité et à ne demander aux tiers que des informations qu'il pourrait aussi obtenir de la personne concernée. Au demeurant, celle-ci aura toujours la possibilité - que le bail ait été conclu avec elle ou non - de vérifier en exerçant son droit d'accès quelles informations ont été données sur elle, et par quel tiers.

f. Point III 1.6 de la recommandation: «[X] ne peut exiger de documents supplémentaires du demandeur que si ces documents sont indispensables pour conclure le contrat de bail ou que la loi l'exige, et [...] il ne pourra les exiger que du demandeur qu'il aura définitivement choisi et uniquement au moment de signer le contrat. Il ne pourra en exiger d'autres, sans rapport direct avec la conclusion du contrat de bail, qu'avec l'accord exprès de l'intéressé. Ici encore, le formulaire devra clairement faire apparaître le caractère facultatif de la fourniture de ces documents»

E. 11

Sur les trois points mentionnés ci-dessus, la récolte de données par X ne peut pas s'appuyer sur un motif justificatif. Pour que cette récolte soit illicite, il faut cependant encore qu'elle constitue une atteinte à la personnalité des personnes concernées. A l'évidence, ces trois types de données ne sont pas des données rendues accessibles à tout un chacun au sens de l'art. 12 al. 3 LPD et dont le traitement n'est pas en règle générale, une atteinte à la personnalité. Les données sont au contraire visées par l'art. 12 al. 2 let. a en relation avec l'art. 4 al. 2 LPD. Leur récolte porte atteinte à la personnalité des personnes concernées parce que ces données ne sont pas nécessaires pour que le (futur) bailleur puisse décider en connaissance de cause de la conclusion du bail; cette récolte est ainsi contraire au principe de la proportionnalité et elle constitue une atteinte à la personnalité des personnes concernées.

E. 12

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 68.153 - Jugement de la Commission fédérale de la protection des données du 28 août 2003 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2004 Année Anno Band 68 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 006 365 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.