

# **BVGer A-6859/2015 vom 8. September 2016**

Bundesverwaltungsgericht, 2016-09-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-6859\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6859_2015)

FR: TAF A-6859/2015 du 8 septembre 2016

IT: TAF A-6859/2015 del 8 settembre 2016

## **Regeste**

Protection des données

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF, RS 173.32). Le Tribunal administratif fédéral examine d'office sa compétence (art. 7 PA) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

#### **E. 1.1**

Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal connaît, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En l'occurrence, Fedpol, qui est une unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de justice et police DFJP, constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. 2). Il est aussi un organe fédéral au sens des art. 2 al. 1 let. b et 3 let. h LPD. Le Tribunal, et singulièrement sa Cour I (cf. consid. 1.5 ci-après), est donc compétent pour connaître du recours.

#### **E. 1.2**

Destinataires de la décision attaquée qui les a déboutées de leurs conclusions en matière de protection des données, les recourantes ont qualité pour recourir (art. 48 al. 1 PA). Le recours, présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, est ainsi recevable.

#### **E. 1.3**

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2014/24 consid. 2.2).

#### **E. 1.4**

L'objet du litige porte sur le droit d'accès des recourantes aux données qu'elles présument que l'autorité inférieure traite à leur sujet dans le registre JANUS, seul ici en cause. Il s'agit plus précisément de déterminer si, conformément aux dispositions en matière de protection

des données, l'autorité inférieure pouvait à bon droit refuser aux recourantes la communication de toute information.

### **E. 1.5**

La Cour I du Tribunal administratif fédéral est dès lors compétente dans la mesure où le litige relève de la protection des données (cf. art. 23 al. 5 du règlement du Tribunal administratif fédéral du 17 avril 2008 [RTAF, RS 173.320.1] ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A\_1732/2015 du 13 juillet 2015 consid. 3, A\_6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. 3.3).

### **E. 2**

Les recourantes se plaignent, en premier lieu, d'une violation de leur droit d'être entendues par l'autorité inférieure. D'après les recourantes, elles n'auraient jamais eu connaissance des éléments concrets sur lesquels Fedpol se serait basé afin de rendre son avis négatif, lequel ne serait d'ailleurs pas suffisamment motivé. En outre, la décision querellée ne mentionnerait pas clairement laquelle des deux recourantes serait concernée par le refus.

#### **E. 2.1**

Conformément à l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable (cf. Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, ad art. 29 Cst., n. 2). Ce principe requiert que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage (cf. ATF 137 IV 172 consid. 2.6 et le renvoi à la jurisprudence administrative). Pour sa part, le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 Cst. garantit à toute personne le droit d'être informée et entendue avant qu'une décision soit prise à son détriment. Ce droit d'être entendu est confirmé par l'art. 29 PA. Ainsi l'administré a-t-il, en particulier, le droit d'être informé de l'ouverture d'une procédure, de son déroulement, de son contenu et de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment (ATF 132 V 368 consid. 3.1, 129 II 497 consid. 2.2, 127 III 576 consid. 2c et les réf. cit. ; ATAF 2010/53 consid. 13.1). Enfin, l'art. 35 PA garantit le droit à une décision motivée et implique l'obligation pour l'autorité d'exposer les motifs de sa décision de manière à ce que le destinataire de celle-ci puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu.

#### **E. 2.2**

Le droit d'être entendu est de nature formelle, ce qui signifie que sa violation suffit, si elle est particulièrement grave, à entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Le motif relatif à ce moyen de droit doit donc être examiné en priorité. En effet, si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même sur le fond celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, ATF 135 I 279 consid. 2, ATF 135 I 187 consid. 2.2; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-878/2015 du 17 septembre 2015 consid. 5.2, A 1323/2014 du 20 janvier 2015 consid. 4; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème éd., Berne 2013, n. 1358 p. 619).

### **E. 2.3**

En l'occurrence, le Tribunal de céans considère que la décision du 17 septembre 2015 de l'autorité inférieure satisfait aux réquisits de formes et de motivation découlant de la loi et de la jurisprudence. En effet, et contrairement à ce que soutiennent les recourantes, il ressort clairement de l'objet du prononcé querellé que le refus de l'information JANUS, ainsi que d'ailleurs l'ensemble des autres points non contestés dans le cadre de la présente procédure, ont trait aux deux recourantes. Par ailleurs, la décision, qui contient toutes les bases légales pertinentes ainsi que le motif de refus de l'information, est suffisamment motivée. L'on ne saurait en effet exiger de l'autorité inférieure qu'elle motive davantage sa décision et fournisse d'autres renseignements sur un éventuel enregistrement de données policières dans JANUS, sous peine sinon de priver le litige au fond de tout objet. En effet, dans une telle hypothèse, l'objet de la présente procédure se résumerait à un examen de la légalité du refus d'informer, sans pouvoir toutefois réparer le préjudice engendré par les informations déjà transmises. Il s'ensuit que le grief des recourantes relatif à la violation de leur droit d'être entendues doit être rejeté.

### **E. 3**

Il convient de faire appel aux règles de droit matériel déterminantes avant d'examiner les autres griefs des recourantes.

#### **E. 3.1**

La police judiciaire fédérale PJF, au sein de l'Office fédéral de la police Fedpol, est l'office central suisse de lutte contre le crime international organisé (cf. art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération du 7 octobre 1994 [LOC, RS 360], en lien avec l'art. 1 let. b de l'ordonnance du 30 novembre 2001 concernant l'exécution des tâches de police judiciaire au sein de l'Office fédéral de la police [RS 360.1]). A ce titre, elle est notamment chargée de démasquer les organisations criminelles, telles qu'elles sont définies à l'art. 260ter du code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0), et de lutter contre les infractions commises par ces organisations. La police judiciaire fédérale a également pour tâche de découvrir et de combattre les infractions relevant de la criminalité économique sur lesquelles le Ministère public de la Confédération peut ouvrir une procédure préliminaire (art. 7 al. 1 et 2 LOC). La police judiciaire fédérale traite par conséquent des informations relatives au crime international organisé, qu'elles émanent de Suisse ou d'un pays étranger, et se procure les informations nécessaires en exploitant les sources accessibles au public, en demandant des renseignements, en consultant les documents officiels, en enregistrant et en exploitant des communications, en enquêtant sur l'identité ou le lieu de séjour de personnes et en exploitant des informations obtenues par observations (art. 2 et 3 LOC ; voir également art. 9 de l'ordonnance sur le système informatisé de la Police judiciaire fédérale du 15 octobre 2008 [ordonnance JANUS, RS 360.2]).

#### **E. 3.2.1**

Dans la mesure où elle entre en considération dans la présente affaire, la LSIP règle l'utilisation des systèmes d'information de police fédéraux, qui concernent le réseau de systèmes d'information de police, le système de recherches informatisées de police, la partie nationale du système d'information Schengen, l'index national de police et le système de gestion des affaires et des documents de l'Office fédéral de la police (art. 1 et 2 LSIP). Ces différents systèmes d'information de police sont mis en oeuvre pour permettre aux autorités

exerçant des fonctions de poursuite pénale, de police et de maintien de la sécurité intérieure d'accomplir leurs tâches (art. 3 al. 1 LSIP).

### **E. 3.2.2**

En vertu de l'art. 3 al. 2 LSIP, les autorités fédérales de police sont habilitées à traiter des données sensibles et des profils de la personnalité et à les communiquer aux autorités cantonales de police et de poursuite pénale ainsi qu'à d'autres autorités suisses et étrangères. Les données personnelles peuvent être traitées dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires à l'exécution de tâches légales. Sont ainsi traitées dans JANUS les données nécessaires à la reconnaissance et la lutte contre le crime organisé, la lutte contre la criminalité économique, la lutte contre le blanchiment d'argent, ainsi que la lutte contre les délits de corruption au sens de l'art. 227 al. 1 et al. 2 CP et des art. 7 et 9 LOC (cf. art. 3 al. 1 let. b, f, g et h de l'ordonnance JANUS). En matière de lutte contre le crime organisé, le Conseil fédéral a précisé que les données traitées dans JANUS concernent les organisations que l'on peut raisonnablement soupçonner de constituer des organisations criminelles au sens de l'art. 260ter CP, les personnes que l'on peut raisonnablement soupçonner de préparer, de faciliter ou commettre des actes délictueux dont on peut présumer qu'ils sont le fait d'une organisation criminelle, et les personnes que l'on peut raisonnablement soupçonner d'appartenir à une organisation criminelle ou de lui apporter leur soutien (cf. art. 8 al. 2 de l'ordonnance JANUS). Selon la volonté du législateur, les activités de détection précoce des formes les plus graves du crime international organisé justifient la possibilité, pour les organes précités de la Confédération, de traiter des données à l'insu des personnes concernées (art. 11 al. 6 LSIP ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. 4.2).

### **E. 3.3**

Dans ce contexte, le législateur a fait le choix d'élaborer une réglementation spéciale pour le traitement des demandes de renseignements concernant les données ayant trait à la protection de la sûreté intérieure ou extérieure du pays. A cet égard, l'art. 7 LSIP prévoit d'ailleurs que le droit d'accès est régi par les art. 8 et 9 LPD.

#### **E. 3.4.1**

Le droit d'accès, dans son principe, est garanti par l'art. 8 LPD. Selon l'alinéa 1 de cette disposition, toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées. Plus particulièrement, en vertu de l'art. 8 al. 2 let. a LPD, le droit d'accès s'étend à toutes les données relatives à une personne qui se trouvent dans un fichier de données, c'est-à-dire à toutes les données qui se rapportent à cette personne (art. 3 let. a LPD) et qui peuvent lui être attribuées par voie de classement (art. 3 let. g LPD).

#### **E. 3.4.2**

Selon l'art. 9 al. 2 let. b LPD, le maître du fichier peut refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où notamment la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction. D'après la jurisprudence et la doctrine, ceci signifie de première part qu'il n'est pas nécessaire que l'enquête en question se réfère à la personne en cause ou qu'elle ait lieu en Suisse. D'autre part, il découle de la teneur de la disposition qu'il faut un risque de compromettre une instruction en cours et non pas de manière générale n'importe quelle procédure qui est pendante. En outre, le motif justifiant la restriction mentionnée à l'art. 9 al. 2 let. b LPD ne doit pas nécessairement résider dans

l'existence d'une procédure pénale, mais peut également avoir trait à la constatation des faits prévue par la procédure administrative ou aux affaires administratives tout à fait générales, dans lesquelles la maxime de l'instruction et la maxime d'office revêtent une grande importance (Stephan C. Brunner, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2008, ch. marg. 36 ad art. 27). La restriction du droit à la communication entre dès lors en considération lorsqu'il est à craindre ou qu'il est clair que le déroulement de la procédure, respectivement de l'instruction, soit considérablement entravé par la communication du renseignement ou que l'accomplissement approprié des tâches de l'administration soit remis en question. Les motifs justifiant la restriction de l'accès aux données ne sont applicables que si les conditions nommées sont réunies et si, conformément au principe de proportionnalité, le refus d'informer constitue le moyen le moins contraignant pour garantir la protection d'intérêts prépondérants (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7508/2009 du 23 août 2010 consid. 2.2.1 et les réf. cit.).

#### **E. 3.5.1**

Au cas d'espèce, l'autorité inférieure a refusé aux recourantes l'information concernant le système informatique de la Police judiciaire fédérale JANUS, au motif que la communication des renseignements risquerait de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure au sens de l'art. 9 al. 2 let. b LPD.

#### **E. 3.5.2**

Il sied à cet égard de rappeler que l'autorité inférieure est - en tant qu'exploitante du système d'information JANUS - responsable du traitement des demandes de renseignements concernant ce système d'information et ses sous-systèmes. Elle vérifie, en vertu de l'art. 4 LPD et de l'art. 6 al. 1 LSIP, si les données enregistrées dans le système d'information sont erronées ou devenues obsolètes et si elles sont traitées dans le but indiqué lors de leur collecte. Les buts de JANUS sont mentionnés de manière exhaustive aux art. 10 et 11 LSIP et concrétisés par l'art. 2 de l'ordonnance JANUS. Pour déterminer si et dans quelle mesure la communication de renseignements ou l'effacement de données risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction, l'autorité inférieure se réfère aux avis de l'autorité émettrice (art. 7 al. 2 LSIP). Comme le souligne à juste titre l'autorité inférieure dans sa réponse au recours, ladite autorité - après réception de l'avis de l'autorité émettrice - vérifie uniquement si le but du traitement est respecté, si les informations reçues sont nécessaires et correctes et si, en cas de refus d'informer, les conditions prévues à l'art. 9 LPD sont remplies (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7508 du 23 août 2010 consid. 2.2.2).

#### **E. 3.5.3**

En l'occurrence, et après examen de l'ensemble du dossier et plus particulièrement du rapport officiel confidentiel, rien ne permet d'infirmer les considérations de l'autorité inférieure selon lesquelles toutes les consignes légales de transmission et de traitement des données auraient été vérifiées et respectées par ladite autorité.

#### **E. 4**

Il convient à présent d'examiner les griefs des recourantes dans la mesure où les intérêts dignes de protection à la confidentialité le permettent.

#### **E. 4.1**

Les recourantes considèrent que l'autorité inférieure aurait violé l'art. 9 al. 2 let. b LPD, puisqu'elle n'aurait pas démontré l'existence d'une procédure pénale qui fonderait le refus de l'information, de sorte qu'il n'existerait aucun risque concret de perturber gravement et de façon manifeste - par la communication de l'information - une procédure en cours. En outre, elles invoquent l'art. 27 PA afin de pouvoir accéder au rapport officiel confidentiel produit par l'autorité inférieure dans le cadre de la procédure de recours.

#### **E. 4.1.1**

En l'occurrence, le Tribunal de céans considère que le grief relatif à la violation de l'art. 9 al. 2 let. b LPD tombe à faux et ce, pour les raisons qui suivent. En effet, et contrairement à ce que soutiennent les recourantes, l'autorité inférieure peut en toute légitimité se fonder sur l'art. 9 al. 2 let. b LPD afin de - après avoir consulté l'autorité émettrice - refuser de transmettre le renseignement sollicité. L'autorité inférieure ne peut en tout état de cause faire fi du préavis de l'autorité émettrice et il lui appartient, en présence d'un intérêt public prépondérant opposé, de refuser de transmettre le renseignement requis. En d'autres termes, l'autorité fédérale n'est pas libre de répondre à une demande de renseignement, mais doit se conformer à l'avis du maître du fichier au sujet des informations en cause (cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7508/2009 du 23 août 2010 consid. 3.1). En outre, et dans le cas où ladite autorité donnerait une suite favorable à la requête des recourantes en ignorant le préavis de l'autorité émettrice, force serait de constater qu'elle violerait - selon le principe de la bonne foi - les obligations internationales de la Suisse et compromettrait fortement les relations du pays avec l'étranger. Enfin, et contrairement à ce qu'estiment les recourantes, le fait que les casiers judiciaires suisse et russe soient vierges de toute inscription ne saurait renverser les éléments qui précèdent, puisque le motif justifiant la restriction mentionnée à l'art. 9 al. 2 let. b LPD ne doit pas nécessairement résider dans l'existence d'une procédure pénale, mais peut également avoir trait à la constatation des faits prévues par la procédure administrative ou aux affaires administratives tout à fait générales, dans lesquelles la maxime de l'instruction et la maxime d'office revêtent une grande importance (cf. consid. 3.4.2 ci-avant).

#### **E. 4.1.2**

Au surplus, les recourantes ne sauraient tirer aucun argument de l'art. 27 PA afin d'obtenir, par la bande, un nouvel examen des conditions de l'art. 9 LDP en invoquant des garanties procédurales relatives au droit d'accès au dossier de la procédure, faute de quoi cette disposition deviendrait lettre morte (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. 5.4). Il sied de rappeler à cet égard que le fait de donner accès aux recourantes au dossier officiel de la procédure ainsi qu'à ses annexes aurait eu pour conséquence de priver le présent litige de tout objet (cf. consid. 2.3 ci-avant). En effet, si le contenu du rapport officiel et de ses annexes devait être communiqué par l'entremise de l'art. 27 PA, ceci équivaldrait à trancher en faveur des recourantes la question de la transmission de renseignements sur l'éventuel enregistrement de données policières dans JANUS. Cela étant, ladite question a déjà été tranchée négativement par l'autorité inférieure dans le prononcé querellé et le Tribunal de céans a considéré que ce refus était justifié (cf. consid. 3.5.3 ci-avant), de sorte qu'il n'y a pas lieu de revenir sur ce point dans le cadre d'un grief relatif à la consultation du dossier au sens de l'art. 27 PA.

#### **E. 4.2**

De l'ensemble des considérants qui précèdent, il résulte que, en refusant de transmettre aux recourantes l'information concernant le système informatisé de la Police judiciaire JANUS, l'autorité inférieure a correctement appliqué le droit fédéral. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

#### **E. 5.1**

En application de l'art. 63 al. 1 PA et des art. 2 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure, arrêtés en l'occurrence à 2'000 francs, sont, vu l'issue de la cause, mis à la charge des recourantes solidairement entre elles. Ils seront prélevés sur l'avance de frais du même montant déjà effectuée.

#### **E. 5.2**

Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss FITAF. Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties, n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Aucune indemnité de dépens ne sera donc allouée en l'espèce.

#### **E. 6**

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de protection des données sont communiquées au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, conformément à l'art. 35 al. 2 de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD, RS 235.11). (le dispositif est porté à la page suivante)

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