



## **Arrêt du 2 février 2023**

---

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),  
Alexander Misic, Jérôme Candrian, juges,  
Julien Delaye, greffier.

---

Parties

**A.** \_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Daniel Kinzer, avocat,  
recourante,  
contre

**Office fédéral de la douane et de la sécurité des  
frontières OFDF,**

Domaine de direction Poursuite pénale,  
autorité inférieure.

---

Objet

Protection des données ; refus de consultation d'un dossier  
d'une procédure pénale administrative.

**Faits :****A.**

**A.a** Le 17 octobre 2016, l'Administration fédérale des douanes – désormais l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (ci-après : l'OFDF) – a ouvert l'enquête pénale administrative n° [...] à l'encontre d'A.\_\_\_\_\_ et d'autres intéressés en raison de soupçons d'infractions à la législation douanière dans le cadre de l'importation d'œuvres d'art en Suisse. Cette dernière a été entendue par les enquêteurs douaniers une première fois le 2 novembre 2016, puis une seconde fois le 23 octobre 2018.

**A.b** Le 14 décembre 2018, l'OFDF a clos sans suite la procédure n° [...] en tant qu'elle portait sur A.\_\_\_\_\_ et lui a remis une copie des éléments au dossier d'enquête la concernant, dont notamment des procès-verbaux d'auditions de tiers caviardés. L'enquête s'est poursuivie à l'encontre d'autres intéressés.

**B.**

**B.a** Par courrier du 25 janvier 2019, A.\_\_\_\_\_ a requis de l'OFDF qu'il lui remette le dossier complet de l'enquête pénale administrative, en particulier les procès-verbaux précités non caviardés, ainsi qu'un extrait complet des données la concernant contenu dans le système d'information en matière pénale de l'OFDF.

**B.b** Le 12 mars 2019, l'OFDF a notamment transmis à A.\_\_\_\_\_ le procès-verbal d'audition d'un chauffeur, autrefois au service de sa famille, mais a refusé de lui remettre l'entier du dossier. Il a également confirmé qu'A.\_\_\_\_\_ n'était pas enregistrée dans une quelconque base de données relative à des affaires en cours ou prescrivant des vérifications douanières plus poussées.

**B.c** Par acte du 18 mars 2019, A.\_\_\_\_\_ a déposé une plainte au directeur de l'OFDF contre les actes et omissions des fonctionnaires enquêteurs. Elle y concluait à ce qu'il lui soit octroyé un accès complet au dossier et notamment aux procès-verbaux non caviardés sur la base de la loi sur la protection des données.

**B.d** En date du 6 août 2019, l'OFDF a déclaré irrecevable cette plainte au motif que la procédure était close à l'encontre d'A.\_\_\_\_\_, de sorte qu'elle ne pouvait pas se prévaloir d'un accès au dossier fondé sur le droit pénal administratif. Il a également rejeté la demande d'accès au dossier sous l'angle de la loi sur la protection des données et du droit constitutionnel

d'être entendu sans que ce rejet n'apparaisse dans le dispositif ou que ce dernier ne revoie aux considérants.

### **C.**

**C.a** A. \_\_\_\_\_ a interjeté recours, le 16 septembre 2019, contre ce refus auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle y concluait notamment à ce qu'il lui soit donné un accès à l'intégralité du dossier de la procédure pénale administrative, et notamment aux procès-verbaux d'auditions non caviardés.

**C.b** Par arrêt A-4770/2019 du 7 juin 2021, considérant que le rejet de la demande d'accès au dossier sous l'angle de la loi sur la protection des données et du droit constitutionnel d'être entendu constituait bien une décision attaquable, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours estimant, en substance, que c'était à juste titre que l'autorité inférieure avait refusé le droit de consulter le dossier, du moins tant que la procédure pénale administrative se poursuivait à l'égard de tiers.

**C.c** Le 12 juillet 2021, A. \_\_\_\_\_ a interjeté un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral qu'elle a toutefois retiré le 28 juillet 2021. Le Tribunal fédéral a ainsi radié l'affaire du rôle par ordonnance 1C\_429/2021 du 2 août 2021.

### **D.**

**D.a** Entre-temps, l'OFDF a informé A. \_\_\_\_\_, le 23 juillet 2021, que la procédure pénale administrative était désormais close à l'endroit de toutes les personnes intéressées.

**D.b** Le 4 octobre 2021, A. \_\_\_\_\_ a sollicité à nouveau une copie de l'intégralité du dossier relatif à la procédure pénale administrative en se fondant sur la loi sur la protection des données et sur son droit constitutionnel d'être entendue.

**D.c** Par décision du 15 février 2022, l'OFDF a rejeté la requête de consultation déposée par A. \_\_\_\_\_.

### **E.**

A. \_\_\_\_\_ (ci-après : la recourante) a interjeté recours, le 18 mars 2022, contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce qu'il lui soit donné un accès à l'intégralité du dossier de la procédure pénale administrative n° [...] et notamment aux procès-verbaux non caviardés.

**F.**

En date du 12 mai 2022, l'OFDF (ci-après également : l'autorité inférieure) a conclu, sous suite de frais, au rejet du recours. Le 9 juin 2022, il a également remis au Tribunal administratif fédéral le journal des actes du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] ainsi que divers actes et procès-verbaux dont celui-ci avait requis la production.

**G.**

Par pli du 20 septembre 2022, la recourante a présenté ses observations sur l'ensemble du dossier, persistant dans les conclusions et griefs formulés dans le cadre de son recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

**Droit :****1.**

**1.1** 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 (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.2** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours (art. 31, 32, 33 let. d LTAF et art. 5 PA). Les dispositions relatives au délai de recours (art. 20 ss et 50 al. 1 PA), à la forme et au contenu du mémoire (art. 52 PA), ainsi qu'à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

**1.3** Cela étant, la recourante sollicite à titre principal l'accès à l'ensemble du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...], c'est-à-dire aussi à l'ensemble des pièces que l'OFDF lui a pourtant déjà remises le 14 décembre 2018 lorsqu'il a clos sans suite la procédure à son encontre (cf. supra consid. A.b). Il lui a également remis, le 12 mars 2019, le procès-verbal de l'audition de son ancien chauffeur (cf. supra consid. B.b).

En tant que la présente procédure ne porte pas sur la rectification de données contenues dans les documents susmentionnés, mais uniquement

sur leur accès, on ne voit pas vraiment en quoi la recourante a encore un intérêt actuel au sens de l'art. 48 al. 1 let. c PA à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée en tant qu'elle porte sur des documents auxquels elle a déjà obtenu l'accès ce qui doit conduire à l'irrecevabilité partielle de son recours en tant qu'il a pour objet les documents précités. Enfin, la recourante ne démontre pas non plus l'existence d'un intérêt digne de protection à ce qu'il soit constaté qu'elle devait avoir accès à ces documents ; la décision attaquée ne remet d'ailleurs pas en cause cet accès, mais rejette avant tout la demande de la recourante en tant qu'il porte sur un accès plus étendu.

Ce qui précède vaut également pour ce qui suit. Tout au long de ses écritures, la recourante a mis l'accent sur un acte en particulier, à savoir le procès-verbal d'audition non caviardé d'I. \_\_\_\_\_ dont l'autorité inférieure lui a seulement remis une version caviardée le 14 décembre 2018. Elle insiste tout particulièrement sur le fait qu'elle aurait dû avoir accès à l'intégralité de ce document sur la base de la législation applicable. Cela étant, I. \_\_\_\_\_ lui a remis le procès-verbal non caviardé de son audition dans le cadre d'une autre procédure et la recourante produit cette version non caviardée à titre de moyen de preuve (cf. pièce 5 de la recourante). Là encore, on peut douter de l'intérêt de la recourante à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée. On peut d'ailleurs également s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure ce document produit par la recourante à titre de preuve peut dans le même temps constituer l'objet du droit d'accès et la recourante ne démontre pas non plus son intérêt à obtenir une décision en constatation. Son recours doit donc également être déclaré partiellement irrecevable en tant qu'il porte sur l'accès au procès-verbal d'audition non caviardé d'I. \_\_\_\_\_, encore faut-il que le fait que la recourante produise ledit procès-verbal à titre de preuve ne l'ait pas déjà rendu sans objet sur ce point.

Cela dit, une telle conclusion ne signifie toutefois pas encore qu'il y a lieu de faire abstraction dans le cadre de la présente procédure du procès-verbal d'audition d'I. \_\_\_\_\_ ou des documents dont la recourante a déjà obtenu l'accès respectivement le 14 décembre 2018 et le 12 mars 2019 ; la recourante a notamment produit le premier comme moyen de preuve au sens de l'art. 12 let. a PA pour justifier d'avoir un accès plus étendu aux autres éléments du dossier et il conviendra donc d'en tenir compte dans le cadre de l'appréciation des preuves.

**1.4** Sous cette réserve, la qualité pour recourir doit donc être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA) et le recours est pour le surplus recevable.

## 2.

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

**2.1** Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen, lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). En matière de protection des données, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit d'examiner si, dans une situation concrète, il existe un intérêt public prépondérant (cf. ATF 125 II 225 consid. 4a ; arrêts du TAF B-3450/2018 du 24 août 2018 consid. 3.1 et A-2318/2013 du 23 janvier 2015 consid. 8.2.3 ; RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU, in : Basler Kommentar Datenschutzgesetz/Öffentlichkeitsgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2014, art. 9 LPD n° 24). Si les réflexions de l'autorité précédente apparaissent pertinentes, le Tribunal n'empiétera pas sur son pouvoir d'appréciation. En revanche, le Tribunal vérifiera librement si l'autorité inférieure a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, correctement appliqué la législation applicable en matière de protection des données, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées (cf. ATF 123 V 150 consid. 2).

**2.2** La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (cf. arrêt du TF 2C\_895/2012 du 5 mai 2015 consid. 5.2.1 ; arrêts du TAF A-957/2019 du 9 décembre 2019 consid. 1.4.2, A-2888/2016 du 16 juin 2017 consid. 2.2 et A-6691/2012 du 23 juillet 2014 consid. 3.1). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité inférieure. En ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité inférieure plus que de les établir (cf. arrêts du TAF A-957/2019

précité consid. 1.4.2, A-2888/2016 précité consid. 2.3 et A-704/2012 du 27 novembre 2013 consid. 3.3).

**2.3** Le Tribunal administratif fédéral 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 attaquée (cf. arrêt du TF 1C\_214/2005 du 6 novembre 2015 consid. 2.2.2 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et 2009/77 consid. 1.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2).

### **3.**

Le présent litige porte sur la question de savoir si la recourante peut avoir accès à l'intégralité du dossier de la procédure pénale administrative n° [...]. Dans ce contexte, il sied d'abord de rappeler – ce qui n'est pas contesté – que la procédure portait sur un soupçon d'importation illégale de biens appartenant à la recourante et que le patrimoine et la personne de la recourante sont concernés par le dossier. La recourante a été visée par l'enquête. Celle-ci a toutefois été abandonnée à son endroit pour se concentrer sur autrui. Au final, une seule personne a été reconnue coupable de soustraction d'impôt et la procédure est désormais définitivement close.

### **4.**

La recourante se fonde d'abord sur l'art. 13 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Elle se plaint, en substance, de ce que l'autorité inférieure aurait employé abusivement des données qui la concernent et violé sa sphère privée en refusant de lui communiquer le dossier de l'enquête pénale administrative.

**4.1** Le droit au respect de la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 1 Cst., dont le champ d'application matériel concorde largement avec celui de l'art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101), garantit notamment le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale ; il protège l'identité, les relations sociales et les comportements intimes de chaque personne physique, l'honneur et la réputation (cf. ATF 137 I 167 consid. 3.2, 135 I 198 consid. 3.1 et 126 II 377 consid. 7). L'art. 13 al. 2 Cst. détaille l'une des composantes de ce droit (cf. ATF 128 II 259 consid. 3.2) ; il prémunit l'individu contre l'emploi abusif de données qui le concernent et qui ne sont pas accessibles au public, en

particulier les informations relatives à des procédures judiciaires qui porteraient atteinte à sa considération sociale (cf. ATF 135 I 198 consid. 3.1).

**4.2** La collecte, la conservation et le traitement de données signalétiques par la police affectent la sphère privée au sens de l'art. 13 al. 2 Cst. (cf. ATF 136 I 87 consid. 5.1 et 128 II 259 consid. 3.2 ; arrêt du TF 1D\_17/2007 du 2 juillet 2008 consid. 4.1). En principe, l'atteinte persiste à tout le moins aussi longtemps que les données signalétiques demeurent accessibles aux agents de police ou qu'elles peuvent être prises en considération, voire transmises, dans le cadre de demandes de renseignements présentées par des autorités (cf. ATF 137 I 167 consid. 3.2 et 126 I 7 consid. 2a). Il n'en va pas autrement en ce qui concerne les autorités douanières dans le cadre de l'exercice de leurs activités de poursuite pénale.

**4.3** Cela étant, dans ce contexte, les garanties de l'art. 13 al. 2 Cst. sont avant tout concrétisées par la législation applicable en matière de protection des données (cf. ATF 137 I 167 consid. 3.2 et 131 II 413 consid. 2.6) et la recourante n'explique pas en quoi l'art. 13 al. 2 Cst. lui octroierait une protection supplémentaire que la législation applicable ne lui offrirait pas déjà. Elle se fonde d'ailleurs principalement sur la législation fédérale en matière de protection des données et sur les règles de procédure pour motiver son recours. Toutefois, elle n'allègue et n'explique pas en quoi la décision attaquée restreindrait ses droits fondamentaux de manière contraire à l'art. 36 Cst. La Cour de céans ne voit pas non plus quel élément au dossier abonderait en ce sens.

**4.4** Dans ces circonstances, les griefs de la recourante doivent être rejetés sur ce point. Une telle conclusion ne préjuge toutefois encore rien sur la question de savoir si la décision attaquée consacre une violation de la législation applicable, ce qui sera examiné ci-après.

## **5.**

A titre principal, la recourante se plaint donc bien plus d'une violation des art. 8 et 9 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1).

**5.1** Elle estime que, sur cette base, elle avait le droit d'avoir accès à l'entier du dossier pénal administratif compte tenu de la clôture de l'enquête à l'encontre de toutes les personnes intéressées. Dès lors qu'elle avait été visée par cette enquête, elle souligne que ce droit serait exerçable sans

avoir à justifier d'un quelconque intérêt. Cela étant, quelles que soient les circonstances, son intérêt personnel devrait l'emporter sur celui de tiers et sur l'intérêt public au maintien du secret.

**5.2** Dans le cadre de ces activités, l'OFDF exploite un système d'information pour la poursuite et le jugement des auteurs d'infractions (art. 110a de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes [LD, RS 631.0]). Il peut traiter des données personnelles, y compris certaines données sensibles (art. 110a al. 3 LD). Pour l'essentiel, ce système reprend les données figurant dans le dossier pénal physique.

**5.2.1** Selon l'art. 14 al. 1 de l'ordonnance du 20 septembre 2013 relative au système d'information en matière pénale de l'OFDF (OSIP-OFDF, RS 313.041), les droits des personnes concernées, notamment leur droit à la consultation, à la rectification et à la suppression de données sont régis, pour les procédures pénales qui ne sont pas pendantes, par les dispositions de la LPD et par la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA, RS 313.0). A l'inverse, en cours d'enquête, la consultation des pièces du dossier est régie par les art. 26 à 28 PA par renvoi de l'art. 36 DPA. Au surplus, aucune disposition spécifique de la DPA ne règle la question de leur accès après la clôture de la procédure.

**5.2.2** Dans ces circonstances, l'accès aux données d'une procédure pénale administrative qui n'est plus pendante est avant tout régi par la LPD. Une telle façon de procéder ne s'éloigne au demeurant pas des règles de procédure pénale qui soumettent le traitement des données après la clôture de la procédure aux dispositions fédérales et cantonales sur la protection des données (art. 99 al. 1 du code de procédure pénale du 5 octobre 2007 [CPP, RS 312.0] ; ég. cf. arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.1.3).

**5.3** La LPD a pour but de protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données (art. 1 LPD ; cf. arrêt du TF 4A\_88/2017 du 29 novembre 2017 consid. 5.2.3 ; arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.1.1). Elle régit le traitement de données concernant des personnes physiques et morales effectué par des personnes privées (art. 2 al. 1 let. a LPD) ou des organes fédéraux (art. 2 al. 1 let. b LPD).

**5.3.1** Selon l'art. 3 LPD, constituent des données personnelles toutes les informations se rapportant à une personne identifiée ou identifiable (let. a), alors que les données sensibles portent sur les opinions ou activités

religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race, des mesures d'aide sociale ou des poursuites ou sanctions pénales et administratives (let. c). Par traitement, il faut comprendre toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données (let. e).

Les informations et données visées par l'art. 3 let. a et let. e LPD peuvent consister en des constatations de fait ou en des jugements de valeur se rapportant à une personne identifiée ou identifiable, peu importe la forme des données (signe, mot, image, son ou une combinaison de ces éléments) et le support sur lequel elles reposent (matériel ou électronique) (cf. arrêt du TF 4A\_518/2020 du 25 août 2021 consid. 4.2.2 et les réf. citées). Dans le cadre des enquêtes menées par les autorités douanières, constituent ainsi des données toutes les indications permettant d'identifier une personne, de la localiser ou de prendre contact avec elle, les renseignements ou indications relatives au soupçon d'infractions, même si ces soupçons ne s'avèrent ultérieurement pas fondés, les indications relatives aux éléments objectifs d'infractions ainsi qu'aux objets et moyens de preuve séquestrés, les renseignements ou indications relatives au déroulement de procédures pénales ou encore les indications relatives à la perception ou à la garantie des redevances, amendes et peines concernées (art. 110a al. 3 LD).

Quant à la notion de traitement, qui est très large comme le montre la définition légale précitée, on doit admettre qu'elle vise notamment la démarche de l'autorité qui intègre à un système d'information pour la poursuite et le jugement des auteurs d'infractions les données personnelles dont elle a pu prendre connaissance dans le cadre des interrogatoires qu'elle mène dans l'exercice de ses attributions de poursuite pénale.

**5.3.2** Le droit d'accès d'une personne à ses propres données ainsi que la possibilité de s'informer sur l'origine desdites données est régi par les art. 8 à 10 LDP. Les questions relatives à la protection des données peuvent ainsi faire l'objet d'une procédure indépendante (cf. ATF 123 II 534 consid. 1b). Le droit d'accès du requérant est alors examiné sous l'angle de la protection des données et vise les données concernant la personne intéressée. Le droit d'accès est destiné à permettre à la personne concernée d'exercer ses autres droits en matière de protection des données (cf. ATF 139 V 492 consid. 3.2).

**5.3.2.1** Aux termes de l'art. 8 al. 1 LPD, toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées (ég. art. 1 de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données [OLPD, RS 235.11]). 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).

**5.3.2.2** Cette notion de données personnelles inclut toute information qui se rapporte au requérant, qu'il s'agisse de faits ou de jugements de valeur, de données matérielles ou factuelles permettant de remonter à la personne concernée par l'agrégation ou la combinaison de données (cf. ATF 125 II 473 consid. 4b ; arrêt du TAF A-6356/2016 précité consid. 3.2.2 et A-5430/2013 du 28 janvier 2015 consid. 3.3). Cela exclut en revanche les données concernant des tiers.

**5.3.2.3** Le droit d'accès de l'art. 8 LPD n'est pas conçu comme un droit à la consultation du fichier lui-même, mais comme un droit à se faire communiquer directement et sous une forme compréhensible une information contenue dans le fichier (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 précité consid. 3.2.2 ; YANIV BENHAMOU/GUILLAUME BRAIDI/ARNAUD NUSSBAUMER, La restitution d'informations : quelques outils à la disposition du praticien, in : PJA 2017 1302 ss, p. 1312). Dans ce sens, il est, dans une certaine mesure, plus étroit que le droit de consulter le dossier en vertu des garanties générales de procédure, car il ne s'étend pas à toutes les *pièces* essentielles de la procédure, mais ne vise que les *données* concernant la personne intéressée (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 précité consid. 3.2.2).

Cela étant, d'un point de vue pragmatique, le droit d'accès est très souvent satisfait par la remise au requérant d'une copie du fichier ou du support sur lequel sont enregistrées les données personnelles le concernant. Dans ce cas, il appartient au maître de fichier de s'organiser et de prendre les mesures de sécurité nécessaires (p. ex. trier les données, caviarder les noms ou d'autres données) pour éviter que le requérant n'ait pas accès aux données de tiers, faute de quoi il risque de porter atteinte à leur personnalité.

**5.3.2.4** Le droit d'accès est strictement personnel et la personne concernée ne peut y renoncer à l'avance (art. 8 al. 6 LPD ; ATF 141 III 119 consid. 7.6.2). Il peut être invoqué sans qu'il faille se prévaloir d'un intérêt particulier (cf. ATF 141 III 119 consid. 7.1.1, 138 III 425 consid. 5.4 s.,

127 V 219 consid. 1/a/aa et 123 II 534 consid. 2e ; arrêts du TAF B-3450/2018 précité consid. 2.1.2 et A-5275/2015 du 4 novembre 2015 consid. 8.4.1).

**5.3.2.5** Cependant, le maître du fichier peut refuser, restreindre ou différer la communication des informations demandées aux conditions exhaustivement prévues aux art. 9 et 10 LPD. Tel est le cas notamment lorsqu'une loi au sens formel le prévoit ou que les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent (art. 9 al. 1 LPD). Un organe fédéral peut en outre refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, l'exige, ou que la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction (art. 9 al. 2 LPD).

Ce n'est donc que si le maître du fichier veut refuser ou restreindre l'accès qu'une pesée des intérêts aura lieu. La prise en compte de l'intérêt du titulaire du droit d'accès joue également un rôle lorsqu'un abus de droit entre en considération (cf. ATF 141 III 119 consid. 7.1.1).

**5.3.2.6** En effet, l'art. 2 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210) refuse la protection légale en cas d'abus de droit manifeste. Pour décider si un droit est exercé de façon abusive, il faut prendre en considération les circonstances de chaque cas particulier. La jurisprudence a dégagé certains types d'abus manifeste. Ainsi, il y a abus de droit, notamment, en cas d'utilisation d'un droit dans un but contraire au but légal, pour protéger des intérêts que la loi ne souhaite pas protéger, la norme devenant un moyen au service d'un but qui lui est étranger (cf. ATF 131 III 535 consid. 4.2 ; arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.3.1). Le fardeau de la preuve des circonstances permettant de conclure à l'abus de droit incombe à celui qui l'invoque (cf. ATF 138 III 425 consid. 5.2 ; arrêt du TF 4A\_36/2010 du 20 avril 2010 consid. 3.1).

Tel est le cas, dans la perspective de l'art. 8 LPD, lorsque le droit d'accès est exercé dans un but étranger à la protection des données, par exemple lorsque le droit d'accès n'est utilisé que pour nuire au débiteur de ce droit (cf. arrêt du TF 4A\_36/2010 du 20 avril 2010 consid. 3.1) ou pour économiser les frais à payer normalement pour obtenir ces données. Il faudrait probablement aussi considérer comme contraire à son but et donc abusive l'utilisation du droit d'accès dans le but exclusif d'espionner une (future) partie adverse et de se procurer des preuves normalement inaccessibles à une partie. Le droit d'accès de l'art. 8 LPD n'est en effet

pas destiné à faciliter les preuves ou à interférer dans le droit de la procédure civile (cf. ATF 138 III 425 consid. 5.5) et rien ne justifie qu'il en aille autrement dans d'autres procédures. Ce serait le cas d'une requête fondée sur l'art. 8 LPD qui ne constituerait qu'un prétexte à une recherche indéterminée de moyens de preuve (fishing expedition). On ne saurait en revanche conclure directement à un abus lorsque le requérant n'exige que la remise de documents dont il pourrait exiger l'apport dans une procédure civile ou pénale ordinaire et qu'il a un intérêt à l'accès aux données le concernant pour contrôler leur exactitude ; même s'il voulait contrôler ces données également en vue d'une éventuelle action civile ou pénale ultérieure (dans ce sens, cf. ATF 138 III 425 consid. 5.6).

**5.3.3** L'art. 19 al. 1 LPD dispose, quant à lui, que les organes fédéraux ne sont en droit de communiquer des données personnelles à des tiers que s'il existe une base légale au sens de l'art. 17 LDP ou à l'une des quatre conditions énumérées, notamment lorsque le destinataire rend vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord ou ne s'oppose à la communication que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes (let. d).

**5.3.3.1** La personne concernée qui refuse de divulguer des informations la concernant peut en effet commettre un abus de droit. Dans ce cas, le tiers destinataire doit rendre vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord ou ne s'oppose à la communication que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques et l'organe fédéral doit s'assurer que la raison invoquée existe effectivement et refuser la divulgation si le tiers destinataire ne produit pas un titre juridique clair (cf. JENNIFER EHRENSPERGER, in: Basler Kommentar DSG/BGÖ, 3<sup>e</sup> éd. 2014, art. 19 LPD n° 31 s. ; CÉLIAN HIRSCH, L'accès aux données d'une procédure au regard de la LPD, in : Jusletter 17 septembre 2018, p. 19) ; l'argument selon lequel la mise en œuvre de ses propres droits serait facilitée si l'organe fédéral publie les données sans le consentement de la personne concernée n'est à lui seul pas suffisant (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 précité consid. 3.4.2).

L'organe fédéral peut renoncer à prendre l'avis de la personne concernée, en particulier, lorsque des prétentions juridiques ou des intérêts légitimes de tiers risquent d'être compromis (cf. Message du 23 mars 1988 concernant la loi fédérale sur la protection des données LPD [ci-après : Message LPD], FF 1988 II 421, p. 476). Une telle hypothèse appelle une pesée des intérêts en présence, car il n'est pas possible de faire

abstraction des propres intérêts de la personne concernée, notamment en présence de données sensibles comme le sont, selon les termes de l'art. 3 let. c ch. 4 LPD, les données personnelles sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives. Il faut rappeler, dans ce contexte, que la collecte et le traitement de données sensibles est soumis à un régime juridique particulier (cf. ATF 143 I 253 consid. 3.4) et que, selon l'art. 12 al. 2 let. c LPD, personne n'est en droit de communiquer à des tiers des données sensibles ou des profils de la personnalité sans motifs justificatifs ; les motifs justificatifs étant le consentement de la victime, un intérêt prépondérant privé ou public ou la loi (art. 13 al. 1 LPD).

**5.3.3.2** L'art. 19 LPD constitue ainsi en quelque sorte une disposition générale sur l'entraide administrative et une disposition d'exécution du secret général de fonction. Il détermine à quelles conditions les organes fédéraux peuvent communiquer des données personnelles, c'est-à-dire dans quelles conditions ils ne peuvent invoquer leur secret général de fonction pour s'opposer à la communication de données personnelles (cf. Message LPD, FF 1998 II 421, p. 475). A l'inverse, cette disposition définit également dans quelles conditions ils ne violent pas leur secret général de fonction en communiquant des données personnelles.

Cependant, l'art. 19 al. 1 LPD n'institue aucune obligation de communiquer les données. Autrement dit, il n'existe aucun droit à l'obtention de données personnelles de tiers ; même si toutes les conditions définies à l'art. 19 LPD sont remplies, l'organe compétent doit examiner encore si la communication envisagée est en tous points conforme aux principes posés par les art. 8 ss LPD.

**5.3.3.3** L'art. 19 al. 4 LPD précise enfin dans quel cas un organe fédéral peut ou doit restreindre la communication. L'existence d'un important intérêt public ou d'un intérêt légitime manifeste de la personne concernée constitue le premier cas (let. a). Cette réserve d'ordre public est valable à l'encontre de n'importe quel destinataire (cf. Message LPD, FF 1998 II 421, p. 477). En outre, l'art. 19 al. 4 let. b LPD réserve les obligations légales de garder le secret ou une des dispositions particulières de protection des données. Cette disposition vise, en particulier, l'ensemble des obligations spéciales de garder le secret, obligations n'autorisant la communication de données personnelles que dans des cas exceptionnels, expressément spécifiés (cf. Message LPD, FF 1998 II 421, p. 477). Ainsi, une autorité ne pourrait par exemple pas communiquer des données personnelles en se fondant sur l'art. 19 al. 1 let. d LPD si elle est soumise à une obligation spéciale et plus étendue de garder le secret.

**5.3.3.4** Selon l'art. 74 de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA, RS 641.20), quiconque est chargé de l'exécution de la présente loi ou participe à son exécution est tenu, à l'égard d'autres services officiels et des tiers, de garder le secret sur les faits dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions et de refuser la consultation des pièces officielles (al. 1). Cette obligation ne s'applique toutefois pas sous certaines conditions (al. 2), non pertinentes en l'espèce. Le non-respect de l'obligation de garder le secret est sanctionné en vertu de l'art. 320 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0).

**5.4** En l'espèce, en concluant à ce que lui soit octroyé un accès à l'intégralité du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] sur la base de la législation en matière de protection des données, la recourante se méprend d'abord sur la portée du droit d'accès de l'art. 8 LPD.

**5.4.1** En effet, même si la procédure pénale administrative est close à l'encontre de la recourante et de l'ensemble des participants et que la LPD trouve, par conséquent, application, la recourante ne peut se prévaloir du droit d'accès de l'art. 8 LPD pour obtenir *stricto sensu* le droit de consulter les *pièces* du dossier de la procédure comme elle le conclut pourtant dans son recours. Ainsi qu'exposé, le droit garanti à l'art. 8 LPD ne vise que les *données personnelles* de la recourante qui seraient contenues dans ces pièces (cf. supra consid. 5.3.3.3).

Partant, si la recourante est en droit d'obtenir par le biais de l'art. 8 LPD un accès à ses propres données, elle ne peut prétendre en se fondant sur cette seule disposition à la consultation de l'intégralité du dossier de l'enquête pénale administrative ou à ce que certaines pièces lui soient remises telles quelles. En réalité, il s'agirait bien plus d'examiner quelles données personnelles de la recourante figurent dans ces pièces et dans quelle mesure elle peut en solliciter l'accès.

**5.4.2** A cet effet, personne ne remet en cause que l'enquête n° [...] portait, en substance, sur certains éléments du patrimoine de la recourante et sur des soupçons d'irrégularités lors de l'importation et l'exportation de biens lui appartenant. Dans ces circonstances, il ne fait aucun doute que des données personnelles de la recourante figurent dans les pièces du dossier de cette enquête.

Cela étant, il est tout aussi manifeste que la recourante n'est pas la seule à être intervenue dans les faits ayant conduit les autorités douanières à

ouvrir une enquête. D'ailleurs, les soupçons des enquêteurs douaniers se sont finalement détournés de la recourante pour se diriger exclusivement contre d'autres personnes ; quoi qu'en pense la recourante, c'est donc aussi dans le cadre de l'enquête visant ces personnes que des tiers ont été entendus par les autorités douanières et que des éléments ont été versés au dossier.

Une telle conclusion est d'ailleurs confortée par les constatations propres de la Cour de céans qui a pu consulter d'abord le journal des actes du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] et les procès-verbaux et documents que la recourante a explicitement mentionnés dans ses écritures : l'autorité inférieure a organisé son dossier de façon à marquer une séparation claire entre les pièces de l'enquête concernant la recourante et celles concernant des tiers. Cela étant, même en procédant à une telle séparation, certaines données sur lesquelles porte la requête d'accès de la recourante sont intimement liées à des données personnelles de tiers.

Même s'il échappe à l'objet du litige (cf. supra consid. 1.3), ce serait d'ailleurs bien dans cette dernière catégorie qu'il y aurait lieu de classer le procès-verbal d'audition d'l. \_\_\_\_\_ dont la recourante cite certains passages. Cela étant, la recourante ne saurait pas en déduire que l'ensemble du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] ne contiendrait que des données qui lui sont exclusivement propres.

**5.4.3** En l'occurrence, il convient de rappeler que l'autorité inférieure a déjà satisfait le droit d'accès de la recourante à ses seules données personnelles au sens de l'art. 8 LPD. Elle lui a remis, le 14 décembre 2018 et le 12 mars 2019, une copie des éléments de son dossier la concernant, en caviardant notamment les données personnelles de tiers de certains procès-verbaux d'auditions.

Le raisonnement à tenir n'est donc pas le même que sous l'angle du seul droit d'accès dans la mesure où la recourante n'exige pas seulement l'accès à des données la concernant de manière exclusive, mais également le droit de pouvoir consulter les données du dossier pénal administratif concernant les déclarations et activités de tiers afin de connaître les informations qu'ils ont remises à l'autorité inférieure. Même s'il s'agit d'informations qui touchent la recourante, elles sont également – comme considéré – intimement liées à des données personnelles de tiers.

En tant qu'office fédéral maître du fichier, l'autorité inférieure ne pouvait les communiquer que si les conditions de l'art. 19 LPD étaient en l'espèce également satisfaites ; il importe, dans ce contexte, peu que les personnes concernées aient été au service, à quelque titre que ce soit, de la recourante. Dans ce contexte, sous l'angle de la loi sur la protection des données, la recourante ne saurait tirer aucun grief de ce que l'autorité inférieure aurait remis à certains tiers une copie de leurs propres déclarations. Rien dans la LPD ne l'empêche, de sorte que la question de savoir si la pratique en procédure pénale diffère ou non peut demeurer ouverte.

**5.4.4** Il convient ainsi d'examiner si la recourante pouvait également se prévaloir d'un droit d'accès au sens des art. 8 ss LPD à des données intimement liées à des informations personnelles de tiers. Dans ce contexte, il sied d'abord de déterminer si leur communication pouvait se faire aux conditions de l'art. 19 al. 1 LPD en tant que disposition d'exécution du secret de fonction (cf. supra consid. 5.3.4.2).

**5.4.4.1** Dans ce contexte, la recourante considère d'abord que la procédure a été déclenchée à son encontre sur la base de fausses accusations proférées à son encontre. Ces mêmes accusations auraient également conduit à plusieurs procédures de droit pénal ordinaire dirigées contre elle pour [...], [...], [...], [...], [...] et [...]. A l'exception de ce dernier chef d'accusation, les charges ont toutes été abandonnées par ordonnances de classement des 18 et 21 janvier 2022. Dans ces circonstances, la recourante soutient qu'il ne saurait être exclu qu'elle ait [...] fait l'objet d'une dénonciation calomnieuse et souhaite ainsi connaître les informations communiquées à son sujet afin notamment de déterminer si elle pourrait faire valoir certaines prétentions civiles ou pénales. Ce faisant, elle estime, ne serait-ce qu'implicitement, que l'autorité inférieure pouvait se passer du consentement des tiers concernés.

**5.4.4.2** Dans le contexte de l'art. 19 al. 1 LPD entre en jeu ainsi uniquement le motif tiré de sa let. d qui prévoit (sur cette disposition, cf. ég. supra consid. 5.3.3) que les organes fédéraux ne sont en droit de communiquer des données personnelles que si le destinataire rend vraisemblable que la personne concernée ne refuse son accord ou ne s'oppose à la communication que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes.

Dans ce cadre, il ressort d'abord de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans l'ATF 138 III 425 (consid. 5.6) que le droit d'accès reste envisageable

même pour obtenir des moyens de preuve pour un potentiel litige à venir, sauf s'il s'agit d'un abus manifeste parce que la demande poursuit un but exclusivement étranger à la LPD.

Or, s'il ne résulte de la présente procédure, à tout le moins en l'état, que la recourante tenterait d'obtenir par ce biais un avantage étranger aux règles de la procédure civile ou pénale, plus délicate est la question de savoir si la recourante ne viserait pas par sa demande, en réalité, une véritable prospection de preuves, respectivement une *fishing expedition*, ce qui ne saurait être admissible (cf. supra consid. 5.3.2.6).

Cela étant, dans le contexte de faits présenté par la recourante, cette question peut toutefois demeurer ouverte.

**5.4.4.3** Plaide effectivement en défaveur de la recourante le fait qu'il ne soit pas possible de construire une situation d'abus de droit imputable aux tiers concernés, comme l'exigerait pourtant l'art. 19 al. 1 let. d LPD, pour se passer de leur accord.

La recourante n'a en effet pas rendu vraisemblable le fait qu'elle dispose bien de prétentions juridiques civiles ou pénales à leur égard ; le fait que la procédure pénale administrative et la majeure partie des charges de droit pénal ordinaire aient été abandonnées à son encontre ne suffit pas et ne signifie pas encore que des éléments constitutifs d'une infraction pénale sont remplis ou que des prétentions civiles existent. Il importe donc peu que l'intervention des autorités pénales soit le fruit d'une plainte d'I.\_\_\_\_\_. D'ailleurs, la recourante n'allègue pas non plus que les informations figurant dans le procès-verbal non caviardé de l'audition d'I.\_\_\_\_\_ seraient fausses ou qu'il l'ait désignée comme l'auteur d'un crime ou d'un délit.

La recourante n'a pas non plus rendu vraisemblable que les tiers concernés lui auraient refusé leur consentement ou ne s'opposeraient à la communication de leurs déclarations, de leurs activités ou de leurs informations personnelles que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de ces éventuelles prétentions juridiques. Bien au contraire, la recourante fonde l'essentiel de son plaidoyer sur les déclarations d'I.\_\_\_\_\_ en cours d'enquête, déclarations qu'il lui a pourtant remises dans le cadre d'une procédure pénale.

**5.4.4.4** En définitive, la recourante ne construit aucune argumentation sur la base de l'art. 19 al. 1 LPD en lien avec le refus de l'autorité de lui

communiquer des informations personnelles de tiers et le Tribunal ne voit rien au dossier qui irait dans le sens d'un quelconque abus de la part des tiers concernés, y compris dans les informations spécifiquement requises par la recourante qu'il a pu consulter. Dans ces circonstances, on ne saurait admettre que la recourante a rendu vraisemblable que les conditions fixées par la loi pour se passer du consentement des tiers intéressés étaient satisfaites en l'espèce.

Partant, pour ce motif, la recourante ne saurait bénéficier d'un droit d'accès à l'intégralité des données contenues dans le dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] – et encore moins un accès direct à l'ensemble des pièces qui le composent.

**5.4.5** Cela étant, même si l'une des conditions énumérées à l'art. 19 al. 1 LPD était remplie en l'espèce, il faudrait encore examiner si l'autorité inférieure pouvait refuser ou restreindre la communication des informations requises sur la base de l'art. 19 al. 4 let. b LPD en raison d'une obligation spéciale et plus étendue de garder le secret.

**5.4.5.1** Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a déjà rappelé que, en matière d'impôts directs, le secret de fonction de l'art. 110 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11) constituait un motif de restriction du droit d'accès de l'art. 8 LPD (cf. arrêt du TF 1C\_541/2014 du 13 août 2015 consid. 3.3.2).

Dans un arrêt récent rendu dans le cadre de l'application de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans, RS 152.3), le Tribunal administratif fédéral a également précisé que l'art. 74 al. 1 LTVA constituait un secret de fonction qualifié en raison de la nature particulière des relations entre le contribuable et l'administration (cf. arrêt du TAF A-741/2019 du 16 mars 2022 consid. 9.4.3).

**5.4.5.2** Cela étant, la présente affaire ne se situe pas dans une constellation procédurale identique. L'objet du secret fiscal porte en effet avant tout sur les données obtenues par l'autorité dans l'exercice de sa fonction officielle, c'est-à-dire sur les renseignements que le contribuable porte à la connaissance de l'autorité dans l'accomplissement de ses obligations fiscales ainsi que les informations fournies par des tiers et qui ont été produites dans la procédure de taxation du contribuable (cf. arrêt A-741/2019 précité consid. 9.4.4).

Les contribuables sont, en effet, tenus par la loi (cf. not. art. 68 LTVA en combinaison avec l'art. 62 al. 2 LTVA en matière d'impôt sur les importations) et, sous peine de sanction pénale (cf. not. art. 98 LTVA en combinaison avec l'art. 62 al. 2 LTVA en matière d'impôt sur les importations), de révéler leur situation personnelle et financière aux autorités fiscales ; cette obligation constitue une restriction à la protection de la sphère privée. En contrepartie, le secret fiscal les protège donc en sauvegardant cette sphère vis-à-vis des tiers (cf. ATF 133 II 114 consid. 4.3 ; ATAF 2010/40 consid. 5.4.4 ; arrêt A-741/2019 précité consid. 9.4.3). Dans ce cadre, le climat de confiance entre le contribuable et l'autorité fiscale rendu possible par l'existence du secret fiscal constitue également un intérêt public. Il sert également indirectement l'établissement des faits, en ce sens qu'il facilite l'accomplissement de l'obligation de renseigner des tiers. L'intérêt public à une déclaration complète sert finalement l'intérêt de tous les contribuables à l'égalité de traitement en matière fiscale (cf. arrêt A-741/2019 précité consid. 9.4.3 et les réf. citées). En revanche, le secret fiscal ne sert pas à protéger l'administration (cf. au niveau fédéral, arrêt A-741/2019 précité consid. 9.4.3 ; au niveau cantonal, arrêt du Tribunal administratif vaudois GE.2003.0127 du 15 août 2006 consid. 8, in : RDAF 2006 II 383, p. 395).

**5.4.5.3** Dans ces circonstances, il convient d'admettre que, à l'instar de l'art. 110 al. 1 LIFD, le secret fiscal de l'art. 74 al. 1 LTVA est bien susceptible de faire obstacle à la communication d'informations personnelles de tiers et constitue bien une obligation légale de garder le secret au sens de l'art. 19 al. 4 let. b LPD. Pour ce motif, la recourante ne saurait donc bénéficier d'un droit d'accès aux informations personnelles de tiers relatives à leur situation personnelle ou financière, aux renseignements que ces tiers ont portés à la connaissance des autorités douanières dans le cadre de l'accomplissement d'obligations fiscales ou encore aux informations que l'autorité inférieure a obtenues dans le cadre d'une procédure de taxation ou de perception subséquente.

Cela étant, plus délicate est la question de savoir dans quelle mesure le secret de l'art. 74 al. 1 LTVA s'applique aux informations étrangères à une procédure de taxation ou de perception subséquente, ou encore aux renseignements communiqués par des tiers ne concernant pas leur situation personnelle ou financière. Vu ce qui suit, cette question peut toutefois demeurer ouverte.

**5.4.5.4** Repris de la plupart des droits de procédure cantonaux, le secret de l'enquête de l'art. 73 al. 1 CPP est applicable en principe également

lorsque la poursuite d'infractions est confiée à une autorité administrative dans la mesure où la DPA ne prévoit aucune obligation spéciale de garder le secret (cf. ATF 139 IV 246 consid. 1.2 ; arrêts du TF 1B\_279/2019 du 4 février 2022 consid. 3.1, 1B\_680/2021 du 14 janvier 2022 consid. 2, 1B\_243/2021 du 20 décembre 2021 consid. 2). Il est motivé par les nécessités de protéger les intérêts de l'action pénale en prévenant les risques de collusion et le danger de disparition ou d'altération de moyens de preuve, ainsi que les intérêts privés des parties à la procédure, notamment le prévenu qui bénéficie de la présomption d'innocence garantie aux art. 6 par. 2 CEDH, 32 al. 1 Cst. et 10 al. 1 CPP. Il s'agit en outre de protéger le processus de formation de l'opinion et de prise de décision en garantissant l'impartialité du pouvoir judiciaire (cf. arrêt du TF 1B\_435/2019 du 16 janvier 2020 consid. 3.1).

Dans ces conditions, nul doute que le secret de l'enquête qui prévaut en procédure pénale administrative peut lui aussi être considéré comme une disposition susceptible de faire obstacle à la communication d'informations personnelles de tiers et constitue une obligation légale de garder le secret au sens de l'art. 19 al. 4 let. b LPD. A cet effet, il sied de rappeler que l'enquête pénale administrative n° [...] ne visait pas exclusivement la recourante, mais également des tiers. L'autorité inférieure pouvait donc également refuser de communiquer à la recourante les informations personnelles les concernant qu'elle a obtenues dans le cadre de l'enquête.

**5.4.6** La recourante reproche ensuite à l'autorité inférieure d'avoir violé le principe de proportionnalité dans la mesure où elle ne ferait la démonstration d'aucun intérêt privé ou public prépondérant dans son raisonnement.

**5.4.6.1** La recourante soutient ainsi que le refus de lui accorder un accès aux informations demandées ne saurait être justifié au motif qu'il permettrait de tirer des conclusions sur la manière dont les autorités douanières mènent leurs enquêtes. Elle rappelle que l'enquête est close et que l'intérêt à la poursuite pénale ne justifierait plus un report ou un refus de l'accès aux documents requis. Elle note qu'aucun tiers n'a requis de garantie de confidentialité et que, dans ces circonstances, ils ne sauraient se prévaloir d'un intérêt prépondérant. A l'inverse, son intérêt personnel à connaître les dires à son encontre et, le cas échéant, à entreprendre une action contre leur auteur serait prépondérant.

**5.4.6.2** L'art. 4 al. 2 LPD dispose que tout traitement de données doit être effectué conformément notamment au principe de la proportionnalité. Ce

principe, tiré de l'art. 5 al. 2 Cst., commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché par cette mesure et les autres intérêts en cause (principe de la proportionnalité au sens étroit ; impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2, 135 I 176 consid. 8.1 et 133 I 110 consid. 7.1). Ce principe est concrétisé par l'art. 9 al. 1 al. 2 LPD dans l'exercice du droit d'accès, ainsi que par l'art. 19 al. 4 LPD en matière de communication d'informations personnelles.

Dans la systématique de la loi, l'obligation spéciale de garder le secret de l'art. 74 al. 1 LTVA et le secret de l'enquête de l'art. 73 al. 1 CPP concrétisent également le principe de la proportionnalité dans leur champ d'application respectif, puisqu'ils matérialisent *ex lege* la nécessité de privilégier certains intérêts privés et publics sur l'intérêt du demandeur. Vu ce qui précède (cf. supra consid. 5.4.5), il importerait peu d'examiner, à ce stade, si d'autres intérêts publics ou privés prépondérants exigeaient que l'autorité inférieure refuse, restreigne ou assortisse de charge la communication des informations demandées.

**5.4.6.3** Cela étant, par surabondance de motifs, le Tribunal administratif fédéral a jugé dans un précédent arrêt que la divulgation des sources et des informations que les enquêteurs de l'Administration fédérale des contributions (ci-après : l'AFC) obtiennent à partir de différentes sources est susceptible d'entraver, voire d'empêcher de futures enquêtes (cf. arrêt du TAF A-6603/2013 du 1<sup>er</sup> octobre 2014 consid. 7.4.1, confirmé par l'arrêt du TF 1C\_541/2014 du 13 août 2015). Il en va de même des conclusions qui en sont tirées et de certains éléments tactiques dès lors qu'ils sont susceptibles d'être appliqués à d'autres cas. Une fois rendues publiques, ces informations pourraient être largement diffusées et leur connaissance serait susceptible de mettre en péril la découverte et la poursuite de nouvelles infractions. Il existe donc, dans ce contexte, un intérêt public important à ce que les méthodes de travail des enquêteurs de l'AFC demeurent préservées. Dès lors qu'elles poursuivent les mêmes buts, rien ne justifie de s'éloigner de cette jurisprudence pour les enquêtes menées par les autorités douanières dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, un refus de l'accès aux données requises est envisageable lorsque ledit accès permettrait de découvrir des méthodes d'enquête des autorités douanières. Il s'agit en effet de prévenir tout risque de collusion et de manipulation qui permettrait à des tiers d'échapper à toute poursuite pénale en ayant connaissance de telles informations.

En l'occurrence, l'octroi d'un accès à l'entier du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] permettrait à la recourante d'avoir accès à des considérations tactiques sur la manière dont l'autorité inférieure mène ses enquêtes, confirme ou infirme ses soupçons à l'égard des différentes personnes impliquées, apprécie les informations qui lui sont remises ou encore les déclarations de tiers. Cela risquerait de nuire à d'autres enquêtes en cours ou futures et, par conséquent, à la poursuite d'infractions en matière douanière. C'est tout particulièrement le cas dans le marché de l'art en raison des obligations de la Suisse en matière de lutte contre le trafic de biens culturels et dans le cadre duquel les autorités douanières doivent s'assurer de préserver leurs sources d'informations et de renseignements et la manière dont elles détectent les infractions.

La question de savoir si ce risque serait en l'espèce aussi grand et si l'atteinte éventuelle aussi grave peut demeurer ouverte. Au vu des intérêts publics potentiellement concernés (application du droit, poursuites pénales éventuelles, perception correcte de l'impôt) et du seul intérêt de la recourante à savoir ce qui a été dit à son sujet et de déterminer si elle dispose des moyens d'initier des poursuites civiles ou pénales, l'existence d'un intérêt public prépondérant est donnée.

**5.4.6.4** A cet effet, on doit aussi relever que les informations requises par la recourante portent également sur des données personnelles, voire strictement personnelles de tiers comme sur leur situation financière, personnelle ou familiale, leur état de santé ou leurs faits et gestes. Dans ces circonstances, il existe *a fortiori* un intérêt important à la protection de leur personnalité et des informations qu'ils transmettent aux enquêteurs douaniers en tant qu'elles touchent à leur sphère privée garantie à l'art. 13 al. 1 et 2 Cst. et que leurs obligations dans le cadre de l'enquête constituent une restriction à cette protection.

**5.4.6.5** A l'inverse, la recourante fait seulement valoir un intérêt à savoir ce qui a été dit à son sujet et à déterminer, le cas échéant, si elle dispose de prétentions civiles ou pénales à l'égard des tiers impliqués dans la procédure. S'il s'agit d'un intérêt légitime, ce que le Tribunal avait déjà constaté dans l'arrêt A-4770/2019, la recourante ne saurait en tirer que cet intérêt serait prépondérant. Le Tribunal avait à l'époque rappelé qu'une pesée complète des intérêts en présence devait être effectuée (cf. consid. 5.4.3 de l'arrêt précité).

**5.4.6.6** Dans ces circonstances, au vu des intérêts en présence et compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont bénéficie l'autorité inférieure

(cf. supra consid. 2.1), c'est à juste titre qu'elle a conclu à un intérêt public et privé prépondérant pour refuser à la requérante l'accès à l'intégralité du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...]. Sa pesée des intérêts apparaît pertinente et sa mesure est appropriée pour empêcher la divulgation d'informations dignes de protection. Elle est au surplus nécessaire, d'autant plus que les données concernées doivent être considérées comme un ensemble cohérent et que la requérante a déjà bénéficié d'un droit d'accès aux données strictement personnelles la concernant le 14 décembre 2018 et le 12 mars 2019. Dans ce cadre, elle a notamment eu accès à des procès-verbaux caviardés et le refus de lui octroyer un accès plus étendu constitue, par conséquent, une mesure proportionnée. Cette mesure tient compte non seulement de l'intérêt de la requérante qui a déjà obtenu un accès aux informations personnelles la concernant, mais également de l'intérêt public au maintien du secret et des intérêts privés de tiers à la protection de leur personnalité. La démarche de l'autorité inférieure consistant donc à lui refuser un accès plus large que celui qui lui a été octroyé le 14 décembre 2018 s'avère donc justifiée et proportionnée pour les raisons susmentionnées.

**5.5** En résumé, la requérante a déjà obtenu, respectivement le 14 décembre 2018 et le 12 mars 2019, l'accès à l'ensemble des données personnelles la concernant de manière exclusive. Partant, dans le cadre de la présente procédure, elle sollicitait avant tout l'accès à des informations personnelles de tiers ou à des informations personnelles intimement liées à des données personnelles de tiers. Cela étant, les conditions pour que l'autorité inférieure lui communique de telles informations sans le consentement des tiers intéressés ne sont pas remplies en l'espèce. Au surplus, un grand nombre de ces informations sont couvertes soit par le secret fiscal, soit par le secret de l'enquête. Enfin, il existe en l'occurrence d'autres intérêts publics et privés prépondérants par rapport au seul intérêt de la requérante à savoir ce qui a été dit à son sujet et à déterminer si elle dispose de prétentions civiles ou pénales à leur égard.

Dans ces circonstances, la décision attaquée n'emporte aucune violation des dispositions de la LPD et c'est à juste titre que l'autorité inférieure a refusé, sur ce fondement, la requête de la requérante portant sur l'accès à l'intégralité des pièces du dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] sur la base de la LPD. Les griefs de la requérante doivent donc être rejetés sur ce point.

## **6.**

La recourante sollicite enfin l'accès à ce dossier sur la base directement de l'art. 29 al. 2 Cst. En tant que la recourante était partie à dite procédure, il sied donc d'examiner encore si son droit d'être entendu lui permet d'y avoir accès.

**6.1** La jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. le droit de consulter le dossier non seulement en cours de procédure, mais aussi de manière indépendante, hors de toute procédure, par exemple pour consulter un dossier archivé (cf. ATF 129 I 249 consid. 3, 128 I 63 consid. 3.1, 127 I 145 consid. 4a et 125 I 257 consid. 3b ; ég. arrêt du TF 1C\_352/2018 du 13 septembre 2018 consid. 3.2).

En raison toutefois de l'adoption respectivement des différentes lois de procédure, de la loi sur la protection des données et de la loi sur la transparence, l'intérêt d'une application directe de l'art. 29 al. 2 Cst. se trouve limitée. Elle n'est toutefois pas totalement inexistante. Comme considéré (cf. supra consid. 5.3.2.3), l'art. 8 LPD ne vise que les données concernant la personne intéressée. A l'inverse, l'art. 29 al. 2 Cst. est susceptible de viser toutes les pièces essentielles du dossier. En ce sens, le droit constitutionnel de consulter le dossier va même au-delà des garanties de l'art. 6 par. 1 CEDH, puisque cette disposition ne peut en principe pas être invoquée en dehors d'une procédure ayant, au surplus, pour objet des prétentions civiles ou une accusation pénale (cf. arrêt du TF 1A.225/2002 du 27 mai 2003 consid. 3)

**6.2** Le droit de consulter le dossier fondé directement sur l'art. 29 al. 2 Cst. peut être restreint ou supprimé dans la mesure où l'intérêt public, ou l'intérêt de tiers, exigent que tout ou partie des documents soient tenus secrets (cf. ATF 126 I 7 consid. 2a). L'autorité doit ainsi procéder à une pesée des intérêts en présence (cf. ATF 129 I 249 consid. 3, 128 I 63 consid. 3.1, 126 I 7 consid. 2a, 125 I 2547 consid. 3b et 122 I 153 consid. 6a). Elle doit notamment s'assurer de protéger les données personnelles de tiers, en particulier lorsque ces données sont protégées par une obligation légale de garder le secret. Cela étant, conformément au principe de la proportionnalité, l'autorité doit autoriser l'accès aux pièces dont la consultation ne compromet par les intérêts en cause, le cas échéant de manière restreinte ou assortie de charges (cf. ATF 125 I 257 consid. 3b). Parmi les intérêts de la personne concernée, on peut notamment citer l'intérêt à connaître les informations recueillies sur elles pour pouvoir réclamer, s'il y a lieu, leur modification (cf. ATF 126 I 7 consid. 2a et 113 la 1 consid. 4b/bb). De même, la protection globale des

droits peut également exiger que la personne concernée ou un tiers consulte le dossier d'une procédure close (cf. dans ce sens, arrêt du TPF BB.2013.75 du 3 juillet 2013 consid. 2.4).

**6.3** En l'occurrence, les intérêts en présence sont, en tous points, identiques à ceux avancés de part et d'autre dans le contexte de la LPD. En l'occurrence, rien n'indique qu'il faille effectuer une pesée des intérêts différente ou qu'une pesée des intérêts effectuée sur la base de l'art. 29 al. 2 Cst. conduise à un résultat différent. La recourante ne l'affirme pas non plus. Dans ces conditions, il peut, sans autres, être renvoyé aux considérants ci-dessus (cf. supra consid. 5.4.6.3 à 5.4.6.6).

**6.4** En l'occurrence, la recourante a d'ores et déjà eu accès aux pièces du dossier en lien avec sa propre inculpation. Elle a disposé, en cours de procédure, des éléments nécessaires à l'exercice et à la sauvegarde de son droit d'être entendue et rien n'indique, *prima facie*, qu'en application des règles de la procédure pénale administrative, les autorités pénales auraient pu ou dû lui octroyer davantage d'éléments en cours de procédure.

**6.5** Dans ces circonstances, c'est par conséquent également à bon droit que l'autorité inférieure a refusé à la recourante un accès plus étendu au dossier de l'enquête pénale administrative n° [...] sur la base de l'art. 29 al. 2 Cst, en particulier aux pièces et documents portant sur les soupçons et la poursuite d'infractions à l'égard de tiers. Les griefs de la recourante doivent donc également être rejetés sur ce point.

## **7.**

Il suit de l'ensemble de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

## **8.**

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être fixés à 1'500 francs et mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par la recourante le 6 avril 2022.

**9.**

Compte tenu de l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu d'octroyer de dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

**2.**

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

*(L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante).*

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :