



---

Cour I  
A-6441/2023

## Arrêt du 20 juin 2024

---

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),  
Maurizio Greppi, Alexander Misic, juges,  
Jérôme Gurtner, greffier.

---

Parties

**A. \_\_\_\_\_**,  
représenté par  
Maître Fanny Margairaz,  
Mangeat Avocats Sàrl,  
Rue de Chantepoulet 1,  
Case postale, 1211 Genève 1,  
recourant,

contre

**Tribunal pénal fédéral (TPF)**,  
6501 Bellinzona,  
autorité inférieure.

---

Objet

Protection des données ; décision du 16 octobre 2023.

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

Par jugement du 10 octobre 2013 et complément du 29 novembre 2013, le Tribunal pénal fédéral (ci-après : le TPF) a condamné A. \_\_\_\_\_ pour escroquerie et blanchiment d'argent répété et aggravé, à une peine privative de liberté de 36 mois, dont 16 ferme, et à une peine pécuniaire de 200 jours-amende à 43 francs le jour, avec sursis pendant deux ans et l'a acquitté de l'accusation de complicité de gestion déloyale (cf. arrêt du TPF SK.2011.24 du 10 octobre et complément du 29 novembre 2013).

A. \_\_\_\_\_ a contesté ce jugement auprès du Tribunal fédéral, qui a rejeté son recours par arrêt du 22 décembre 2017 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 6B\_663/2014 du 22 décembre 2017).

**B.**

Le 12 juillet 2023, A. \_\_\_\_\_ (ci-après : le requérant), par l'intermédiaire de sa mandataire, s'est adressé au TPF. En se référant à la loi sur la protection des données (LPD) en vigueur à cette date, il a demandé au TPF de lui faire parvenir une copie des enregistrements audio et vidéo de l'intégralité des débats qui s'étaient tenus dans le cadre de la procédure SK.2013.24 (recte : SK.2011.24).

**C.**

Le 25 août 2023, le TPF, sous la plume de son Secrétaire général (ci-après : le SG-TPF), a répondu à la demande du requérant comme suit :

« [...]

La procédure SK.2011.24 a fait l'objet de différents recours et appels. Le délai de recours au Tribunal fédéral de la décision BB.2023.3 du 12 juillet 2023 de la Cour des plaintes, qui concerne un volet du dossier initial SK.2011.24, n'est pas encore échu. La procédure SK.2011.24 est par conséquent pendante.

La loi sur la protection des données ne s'applique pas aux procédures pénales pendantes (art. 2 al. 2 let. c LPD actuelle et art. 2 al. 3 nouvelle LPD). Nous ne pouvons par conséquent pas donner suite à votre demande et vous invitons à la réitérer lorsque la procédure sera entrée en force.

[...] ».

**D.**

Le 31 août 2023, le requérant, par l'entremise de son conseil, a réitéré auprès du SG-TPF sa demande d'accès du 12 juillet 2023.

Il a indiqué en substance que la procédure à son encontre est terminée depuis le 22 décembre 2017, de sorte que selon la jurisprudence, la LPD s'applique à sa demande. Il a relevé d'autre part que dans la mesure où les enregistrements demandés ont trait à des débats publics auxquels il a participé, ils ne doivent plus bénéficier du secret de l'instruction. Il a enfin demandé au SG-TPF de lui notifier une décision motivée formelle, sujette à recours, dans l'hypothèse où il maintenait son refus de lui accorder l'accès requis.

#### **E.**

Le 5 septembre 2023, le SG-TPF a pour l'essentiel répondu au requérant qu'une demande d'accès au sens de la LPD ne pouvait être requise dans le but de contourner d'autres lois ou procédures applicables. Il a en outre invité le requérant à justifier son intérêt à obtenir l'enregistrement audio des débats dans la cause en question.

#### **F.**

Le 20 septembre 2023, le requérant, par l'entremise de sa mandataire, a répondu au SG-TPF. Il a en substance relevé que tout abus de droit devait être démontré par celui qui l'invoque et que les différents abus de droit évoqués par la jurisprudence en lien avec l'application de la LPD ne trouvaient pas application en l'espèce. Pour le surplus, il a indiqué avoir constaté que certaines déclarations figurant au procès-verbal des débats « semblaient avoir mal été protocolées ». Il a ainsi expliqué qu'il souhaitait pouvoir confronter le procès-verbal des débats avec les enregistrements. Enfin, il a indiqué, à titre subsidiaire, ne pas s'opposer à ce qu'un tri des enregistrements soit effectué, afin que l'accès aux données soit limité.

#### **G.**

Le 16 octobre 2023, le SG-TPF a transmis au requérant les enregistrements de ses interrogatoires des 21 mai et 27 juin 2013. Il a pour le surplus rejeté sa requête portant sur les autres enregistrements des débats de la cause SK.2011.24, considérant pour l'essentiel que « [d]ans la mesure où il s'agirait effectivement de données personnelles, l'intérêt des autres participants à la procédure ne permet pas leur divulgation ».

#### **H.**

Par mémoire du 15 novembre 2023, le requérant (ci-après : le recourant), par l'intermédiaire de sa mandataire, a interjeté un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après également : le Tribunal, le Tribunal de céans ou le TAF) contre la décision du 16 octobre 2023 du SG-TPF (ci-après également : l'autorité inférieure). Il a conclu en substance, sous suite

de frais et dépens, à l'annulation de la décision attaquée et à ce qu'il soit ordonné au SG-TPF de lui transmettre les enregistrements des débats de la procédure pénale SK.2011.24.

#### **I.**

Dans sa réponse du 29 janvier 2024, le SG-TPF a conclu à l'irrecevabilité du recours déposé par le recourant. Il a expliqué à ce sujet ce qui suit :

« Le règlement sur l'organisation du Tribunal pénal fédéral (ROTPF ; RS 173.713.161) énumère les tâches confiées par le législateur à la Commission administrative (art. 5 al. 2 ROTPF). Lorsqu'une affaire ne figure pas dans cette liste et qu'elle n'a pas été confiée par ledit règlement ou la loi à un autre organe, c'est la Commission administrative qui est compétente (art. 5 al. 2 let. g ROTPF). Dans le cas d'espèce, ni la loi ni le règlement ne confient à un autre organe du Tribunal pénal fédéral le soin de prendre les décisions en application de la loi sur la protection des données. C'est donc à la Commission administrative du Tribunal pénal fédéral que revient cette tâche.

Le règlement sur l'archivage au Tribunal pénal fédéral (RS 152.12 ; ci-après : règlement sur l'archivage) régit pour sa part l'archivage des documents du Tribunal pénal fédéral et leur consultation par les tiers (art. 1 al. 1). Une demande de consultation des archives du Tribunal pénal fédéral par des tiers doit être adressée au secrétariat général et le secrétaire général est compétent pour statuer sur la demande de consultation (art. 15 al. 1 et 16 al. 1 règlement sur l'archivage).

Par courrier du 16 octobre 2023 et en application du règlement sur l'archivage, le Secrétaire général du Tribunal pénal fédéral a transmis au recourant une clé USB cryptée contenant les enregistrements des déclarations faites par ce dernier durant les débats de la cause SK.2011.24 [...]. L'accès aux autres enregistrements des débats a été refusé. Cette démarche a été effectuée par le Secrétaire général qui traite généralement des demandes de consultation de dossiers archivés, dans l'espoir de satisfaire les attentes du recourant.

Le Secrétaire général du Tribunal pénal fédéral n'est pas compétent s'agissant d'une demande d'accès aux données personnelles en application de l'art. 25 LPD. La décision [attaquée] [...] ne pouvait par conséquent pas se fonder sur cette loi, mais bien plutôt sur le règlement sur l'archivage. »

#### **J.**

Le 4 mars 2024, le recourant, par l'entremise de sa mandataire, a déposé sa réplique. Il fait valoir en substance que son recours est recevable.

#### **K.**

Les autres faits seront repris, pour autant que besoin, dans les considérants qui suivent.

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

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 2 al. 4 PA ; ég. art. 37 LTAF).

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 31 LTAF), qui sont fondées sur le droit public fédéral et émanent des autorités énumérées à l'art. 33 LTAF, pour autant qu'aucune des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF ou dans la législation spéciale ne soit réalisée.

**1.2** Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. art. 7 al. 1 PA). L'autorité qui se tient pour incompétente prend une décision d'irrecevabilité si une partie prétend qu'elle est compétente (cf. art. 9 al. 2 PA). Elle transmet sans délai l'affaire à l'autorité compétente (cf. art. 8 al. 1 PA). L'autorité qui tient sa compétence pour douteuse ouvre sans délai un échange de vues avec l'autorité qu'elle considère comme compétente (cf. art. 8 al. 2 PA).

**2.**

En l'espèce, l'acte attaqué consiste en une lettre du 16 octobre 2023 du SG-TPF admettant partiellement une requête du recourant demandant l'accès aux enregistrements audios des débats, qui s'étaient tenus devant le TPF dans la procédure SK.2011.24. Le SG-TPF avait en substance admis ladite requête en tant qu'elle portait sur les interrogatoires du recourant, et l'avait rejetée pour le surplus. A l'appui de son recours du 15 novembre 2023, le recourant demande pour l'essentiel la transmission de l'intégralité des débats de la procédure en cause.

Dans sa réponse du 29 janvier 2024, le SG-TPF soutient qu'il s'agissait de rendre une décision en application de la LPD et que cette tâche revenait à la Commission administrative du TPF. Il en conclut ainsi qu'il n'était pas compétent s'agissant d'une demande d'accès aux données personnelles en application de l'art. 25 LPD. Il indique ainsi que la décision attaquée « ne pouvait [...] pas se fonder sur [la LPD], mais bien plutôt sur le règlement sur l'archivage ». Ainsi, il estime que le recours devant le Tribunal de céans doit être déclaré irrecevable.

De son côté, dans sa réplique du 4 mars 2023, le recourant ne partage pas la position du SG-TPF. D'une part, il soutient que le Tribunal de céans est compétent pour connaître du présent recours. Il souligne que l'art. 18 du règlement sur l'archivage au Tribunal pénal fédéral du 17 janvier 2006 (RS 152.12 ; ci-après : règlement sur l'archivage au TPF ou RArTPF) renvoie, s'agissant des voies de droit, aux art. 82 à 89 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (RS 173.110, LTF), soit les dispositions relatives au recours en matière de droit public (réplique, p. 2). Ainsi, il soutient qu'en « l'absence de disposition ouvrant un recours direct au Tribunal fédéral, ce renvoi ne peut être compris que comme la confirmation de la compétence du Tribunal administratif fédéral, mentionné comme autorité précédente à l'article 86 LTF ». D'autre part, il estime que le SG-TPF était bien l'autorité compétente pour statuer sur sa requête, de sorte que le recours est aussi recevable pour ce motif.

En l'occurrence, avant d'examiner si le SG-TPF était bien l'autorité compétente pour rendre la décision attaquée, il convient d'examiner si le Tribunal de céans est compétent pour examiner le recours contre la décision rendue par le SG-TPF fondée sur le RArTPF.

Avant d'examiner cette question (cf. consid. 7 *infra*), le Tribunal rappellera les règles générales de compétence (cf. consid. 3 *infra*), puis présentera brièvement la loi fédérale sur l'archivage du 26 juin 1998 (LAr, RS 152.1), le RArTPF, ainsi que le règlement sur l'archivage au TAF du 9 décembre 2010 (RS 152.13 ; ci-après : règlement sur l'archivage au TAF ou RArTAF) (cf. consid. 4 *infra*), les deux règlements précités contenant des dispositions concernant la procédure et les voies de droit.

Il mentionnera par ailleurs un arrêt récent à l'occasion duquel il a examiné sa compétence s'agissant d'un recours contre une ordonnance du Ministère public de la Confédération (ci-après : le MPC), qui rejetait la demande d'accès intégral à un dossier d'une procédure d'entraide internationale en matière pénale, ainsi que la demande de communication de l'intégralité des données personnelles des requérants traitées dans le cadre de cette procédure ou de toute autre procédure diligentée par le MPC (cf. consid. 5 *infra*).

On verra enfin que, selon un avis exprimé par la doctrine, les décisions du TPF sur l'accès à des documents officiels selon la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 (LTrans, RS 152.3) sont susceptibles de recours directement au Tribunal fédéral (cf. consid. 6 *infra*).

### 3.

Les règles de compétence, qui garantissent la sécurité du droit et l'égalité de traitement, sont de nature impérative. En droit public fédéral, elles relèvent essentiellement de l'organisation judiciaire de la Confédération et doivent être observées strictement par les autorités appelées à statuer sur les requêtes qui leur sont soumises (cf. ATF 99 Ia 317 consid. 4a ; ATAF 2009/49 consid. 9.3).

En vertu de l'art. 164 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101), toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Appartiennent en particulier à cette catégorie les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales (let. g). En ce qui concerne les dispositions importantes au sens de l'art. 164 al. 1 Cst., la Constitution fédérale exige un niveau normatif élevé (une loi fédérale en tant que loi au sens formel) et en principe également une densité normative élevée (une règle de droit claire et univoque) (cf. PIERRE TSCHANNEN, in : Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [édit.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4<sup>e</sup> éd. 2023, n° 6 ad art. 164 Cst. et les réf. cit.). Il découle ainsi de l'art. 164 Cst. que les règles en matière de compétences doivent être interprétées strictement et que, par ailleurs, la densité normative nécessaire pour l'attribution de compétences est élevée, dès lors qu'il s'agit de dispositions importantes. Ainsi, en aucun cas, la compétence ne peut être créée par accord entre l'autorité et la partie (cf. art. 7 al. 2 PA ; Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet de loi sur la procédure administrative du 24 septembre 1965, FF [Feuille fédérale] 1965 II 1383, p. 1400 ; THIBAUT BLANCHARD, Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif, Lausanne 2005, p. 122).

**3.1** En d'autres termes, une autorité ne peut donc appliquer des règles générales et abstraites à un cas individuel et concret que si elle est compétente sur les plans matériel, fonctionnel et territorial (cf. ATF 142 II 182 consid. 3.2.2 ; arrêts du TAF A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 3.1 ; C-5622/2021 du 5 juillet 2023 consid. 6.1.2).

**3.1.1** La compétence *matérielle* se détermine en fonction du domaine d'activité de l'autorité. Lorsque le législateur a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité déterminée, le justiciable a non seulement l'obligation de saisir cette autorité, mais également le droit à ce qu'une autorité dont la compétence matérielle fait défaut s'abstienne de statuer (cf. ATF 99

la 317 consid. 4a ; ATAF 2009/49 consid. 9.3). A l'inverse, l'autorité qui n'est pas désignée par la loi comme telle n'a pas le droit de statuer sous peine de violer sa compétence matérielle.

**3.1.2** La compétence *fonctionnelle*, quant à elle, s'apprécie en fonction du niveau de l'instance. Lorsque le législateur a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité dont les décisions peuvent être portées par voie de recours devant une autorité supérieure, le justiciable a l'obligation – sous réserve de l'institution de l'*omisso medio* (« recours sautant ; *Sprungbeschwerde* » ; cf. ég. art. 47 al. 2 PA ; à ce sujet, not. ATAF 2009/30 consid. 1.2) – d'épuiser le cours normal des instances, tel qu'il a été prévu par la loi. A l'inverse, il a le droit d'exiger que l'autorité supérieure ne se saisisse pas du litige lorsque celui-ci n'a pas été tranché par l'instance inférieure (cf. ATF 99 la 317 consid. 4a ; arrêt du TF 2C\_1016/2018 du 5 juin 2019 consid. 3.4).

**3.1.3** Enfin, la compétence *territoriale* de l'autorité se définit en fonction d'un critère de rattachement local. Ainsi, lorsque le législateur a réparti le territoire de la Confédération en arrondissements, le justiciable a l'obligation de saisir l'autorité en charge de celui dont il dépend et a le droit à ce qu'une autorité territorialement incompétente s'abstienne de statuer. La répartition des compétences en fonction du territoire est rarement un critère en droit public fédéral, dès lors que l'autorité est généralement compétente pour l'ensemble du territoire de la Confédération. Certaines exceptions subsistent toutefois. C'est par exemple le cas des commissions fédérales d'estimation qui fonctionnent par arrondissements (cf. art. 58 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation [LEx, RS 711] et art. 1 de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les arrondissements fédéraux d'estimation [RS 711.11]).

**3.2** La compétence *matérielle* et *fonctionnelle* du Tribunal administratif fédéral est définie par la loi (cf. art. 31 ss LTAF). Il se saisit majoritairement des recours contre des décisions rendues au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 31 à 33 LTAF), mais peut également intervenir comme autorité de première instance par la voie de l'action directe (cf. art. 35 et 36 LTAF). Il statue aussi sur certaines divergences d'opinions en matière d'entraide judiciaire ou administrative entre autorités fédérales ou entre autorités fédérales et cantonales (cf. art. 36a LTAF) et sur les autorisations de mesures de recherche au sens de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens, RS 121 ; art. 36b LTAF).

**3.3** En matière de recours, la compétence du Tribunal administratif fédéral se décline sous deux angles, régis respectivement par les art. 31 et 32 LTAF, et par l'art. 33 LTAF.

**3.3.1** A raison de la *nature* de l'acte attaqué, l'accès au Tribunal administratif fédéral n'est d'abord pas ouvert contre n'importe quelle forme d'acte administratif et ce dernier ne peut pas traiter de n'importe quelle question que les parties veulent lui soumettre. Il doit s'agir d'une décision au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 31 LTAF ; ou de son absence en cas de recours en déni de justice ou de retard injustifié, cf. art. 46a PA). En ce sens, le Tribunal administratif fédéral a, en principe, une compétence générale (cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale [ci-après : le Message LTF, FF 2001 4000, p. 4184]). Cela étant, toutes les décisions au sens de l'art. 5 PA ne sont pas sujettes à recours et quelques domaines sont exclus de sa compétence (cf. art. 32 LTAF). En vertu du principe de l'unité de la matière, lorsqu'une cause tombe sous le coup d'une exception de l'art. 32 LTAF, cette exclusion vaut en principe pour toutes les décisions prises au cours de la même procédure. Sont visées aussi bien les décisions sur le fond que celles de procédure, qu'il s'agisse notamment de décisions partielles ou incidentes.

**3.3.2** A raison de l'*auteur* de l'acte attaqué, l'art. 33 LTAF énonce ensuite les autorités contre les décisions desquelles le recours est recevable. La compétence générale du Tribunal administratif fédéral en matière d'affaires administratives fédérales s'exerce ainsi contre les décisions rendues par l'administration fédérale centrale, les établissements et entreprises de la Confédération, les commissions fédérales, les tribunaux arbitraux fondés sur des contrats de droit public signés par la Confédération, ses établissements ou ses entreprises, ainsi que les autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale, pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées (cf. art. 33 let. d à h LTAF).

L'art. 33 let. h LTAF s'inspire de l'art. 1 al. 2 let. e PA, et les deux dispositions sont « imbriquées » l'une dans l'autre (cf. arrêt du TAF A-3612/2019 du 29 juillet 2019 consid. 1.4.1). En effet, le fait qu'une personne ou une organisation soit considérée comme assumant des tâches de la Confédération détermine à la fois l'applicabilité de la PA et la possibilité de contester des décisions devant le TAF. Selon la jurisprudence (en partie antérieure à l'adoption de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA, RS 172.010] et de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de

l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]), les entités administratives suivantes ont été considérées comme des autorités ou des organisations au sens de l'art. 1 al. 2 let. e PA (cf. NADINE MAYHALL-MANNHART, in : Waldmann/Krauskopf [édit.], VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2023, n° 32 ad art. 1 PA et les réf. cit.) : les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) (cf. ATF 126 II 62 consid. 8), l'institution supplétive LPP (cf. ATF 134 III 115 consid. 3.2 *i.f.*), la Société suisse de radio-diffusion et télévision (SSR) dans le domaine des programmes (cf. ATF 123 II 402 consid. 2b/cc), l'organe suisse de perception de la redevance de radio-télévision (cf. ATF 130 III 524 consid. 1.2.3 *i.f.*), l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) (cf. arrêt du TF 2A.629/2005 du 23 mars 2006 consid. 3.2), la Fédération des médecins suisses (FMH) (cf. ancienne Commission fédérale de recours pour la formation de base et la formation postgrade des professions médicales, décision du 24 août 2004, in : JAAC 2005 n° 94 consid. 3.2), le Fonds national suisse (FNS) (cf. décision du Conseil fédéral du 26 mai 1982, in : JAAC 1982 n° 41 consid. 4a), l'association Emmentaler Switzerland (cf. arrêt du TF 2A.61/2005 du 22 mars 2006 consid. 2.1), BLS AlpTransit AG (cf. ancienne Commission de recours en matière de marchés publics, décision du 9 octobre 2002, in : JAAC 2003 n° 6 consid. 4b, 4c/cc), l'Organisme intercantonal de certification (OIC) (cf. arrêt du TF 2C\_11/2010 du 25 novembre 2011 consid. 3 et 5.3, publié en partie in : ATF 138 II 134) et SKYGUIDE, Société Anonyme Suisse pour les Services de la Navigation Aérienne civils et militaires (cf. arrêt du TF 2C\_303/2010 du 24 octobre 2011 consid. 2.2).

Exceptionnellement, certaines décisions du Conseil fédéral et des organes de l'Assemblée fédérale, du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal fédéral des brevets, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du procureur général de la Confédération peuvent être attaquées devant le Tribunal administratif fédéral en fonction de la nature de l'acte attaqué (cf. art. 33 let. a à c<sup>quinquies</sup> LTAF). Il en va ainsi des décisions du Tribunal pénal fédéral en matière de rapports de travail de ses juges et de son personnel (cf. art. 33 let. c LTAF) ou de celles du procureur général de la Confédération, en matière de rapports de travail des procureurs qu'il a nommés et du personnel du Ministère public de la Confédération (cf. art. 33 let. c<sup>quater</sup>).

**3.4** Certaines dispositions de lois spéciales peuvent étendre, restreindre ou préciser la compétence du Tribunal administratif fédéral. C'est le cas, par exemple, lorsque le recours au Tribunal administratif fédéral est ouvert contre certaines décisions des autorités cantonales, comme les décisions cantonales de dernière instance rendues en application de la loi fédérale

du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1 ; art. 166 al. 2 LAgr en lien avec l'art. 33 let. i LTAF). C'est également le cas des décisions de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale de délivrer l'autorisation de poursuivre pénalement un membre du personnel des Services du Parlement – cas de figure qui n'est pas mentionné à l'art. 33 LTAF (cf. art. 15 al. 3 de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires [loi sur la responsabilité, LRFC, RS 170.32]).

#### **4.**

**4.1** La loi fédérale sur l'archivage du 26 juin 1998 (LAr, RS 152.1) règle notamment l'archivage des documents du TPF et du TAF (cf. art. 1 al. 1 LAr). En ce qui concerne la prise en charge des documents, l'art. 4 al. 4 LAr prévoit en particulier que le TAF et le TPF proposent leurs documents aux Archives fédérales s'ils ne peuvent pas les archiver eux-mêmes conformément aux principes de la LAr. Sous le titre « Renseignements et contestation », l'art. 15 al. 1 LAr dispose que la communication de renseignements aux personnes concernées et le droit d'accès de celles-ci aux archives sont régis par les dispositions de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données, étant précisé qu'il appartient au service versant de prononcer la décision de refus.

**4.2** Le TPF a adopté un règlement sur l'archivage (ci-après : RArTPF), qui régit l'archivage de ses documents et leur consultation par les tiers (cf. art. 1 al. 1 RArTPF). Il précise que, s'agissant des affaires en cours, le droit de la procédure est réservé (cf. art. 1 al. 2 RArTPF). En ce qui concerne l'accès aux archives par des tiers, il prévoit que la demande de consultation doit être adressée par écrit au secrétariat général (cf. art. 15 al. 1 RArTPF) et que celui-ci statue sur la demande (cf. art. 16 al. 1 RArTPF). Il prévoit en outre que le refus ou la restriction de la consultation doit être motivé et que, sur demande, une décision sujette à recours peut être rendue (cf. art. 16 al. 2 RArTPF). Enfin, l'art. 18 RArTPF précise que les art. 82 à 89 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF, RS 173.110) s'appliquent aux voies de recours.

#### **4.3**

**4.3.1** Le TAF a également adopté un règlement sur l'archivage (ci-après : RArTAF). En ce qui concerne l'accès aux archives par des tiers, il prévoit que la consultation peut être demandée oralement ou par écrit (cf. art. 11 al. 1 RArTAF) et que le secrétaire général statue sur la demande de consultation (cf. art. 12 al. 1 RArTAF). Il dispose par ailleurs que le refus ou la limitation du droit de consultation doivent être motivés et que, sur

demande, une décision sujette à recours est rendue (cf. art. 12 al. 2 RArTAF). Enfin, l'art. 14 RArTAF précise que les art. 82 à 89 LTF s'appliquent aux voies de recours.

**4.3.2** Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de confirmer qu'une décision administrative du Secrétaire général du TAF concernant le rejet d'une demande de consultation de documents au sens de l'art. 12 RArTAF était directement attaquant devant lui (cf. ATF 139 I 129 consid. 1).

## **5.**

Dans un arrêt du 15 décembre 2023, le Tribunal de céans a examiné sa compétence s'agissant d'un recours qui était interjeté devant lui contre une ordonnance du MPC, qui rejetait la demande d'accès intégral à un dossier d'une procédure d'entraide internationale en matière pénale, ainsi que la demande de communication de l'intégralité des données personnelles des requérants traitées dans le cadre de cette procédure ou de toute autre procédure diligentée par le MPC. Il avait en particulier relevé ce qui suit (cf. arrêt du TAF A-2499/2023 du 15 décembre 2023 consid. 4.4) :

« Quoi qu'en pensent les recourants et les autorités consultées, il ne ressort aucunement de la loi sur la protection des données que le législateur ait voulu confier au seul Tribunal administratif fédéral la compétence de faire respecter et de contrôler l'application de cette loi. Bien au contraire, le Tribunal administratif fédéral n'est pas une autorité spécialisée en matière de protection des données et ne dispose pas d'une compétence universelle pour traiter des recours en la matière. Cela ne ressort ni de la LTAF, ni de la LPD, ni d'aucune autre loi fédérale d'ailleurs ».

Il avait également souligné que l'art. 25 de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale du 20 mars 1981 (EIMP, RS 351.1) constitue une disposition d'organisation judiciaire spéciale qui soumet à une juridiction pénale une cause ressortant au droit public fédéral (cf. arrêt du TAF A-2499/2023 précité consid. 4.6). Il avait ajouté que la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral appliquant le droit d'office, rien n'empêchait les recourants de soulever devant cette instance des griefs liés à l'application de la LPD ou de la Constitution fédérale. Il en avait par conséquent déduit qu'il n'était pas compétent pour connaître du recours formé contre l'ordonnance du MPC, de sorte que le recours était irrecevable (cf. arrêt du TAF A-2499/2023 précité consid. 4.7).

## **6.**

**6.1** Sous le titre « Principe de la transparence », l'art. 64 al. 1 de la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération du 19 mars 2010 (LOAP, RS 173.71) précise que la loi fédérale sur le principe

de la transparence dans l'administration du 17 décembre 2004 s'applique par analogie au TPF dans la mesure où il exécute des tâches concernant son administration. En outre, l'art. 64 al. 2 LOAP dispose que le TPF peut exclure la procédure de médiation prévue aux art. 13 à 15 LTrans et que, dans ce cas, il rend sa prise de position sur la demande d'accès sous la forme d'une décision directement sujette à recours.

**6.2** Selon un avis exprimé par la doctrine, les décisions du TPF sur l'accès à des documents officiels selon la LTrans sont susceptibles de recours directement au Tribunal fédéral (cf. YVES DONZALLAZ, Commentaire de la LTF, 3<sup>e</sup> éd. 2022, n° 13 ad art. 86 LTF).

## 7.

**7.1** En l'espèce, on relèvera au préalable que la lettre du SG-TPF du 16 octobre 2023 réunit objectivement les spécificités matérielles d'une décision, même si les conditions formelles prévues en particulier à l'art. 35 al. 1 PA – soit notamment la mention qu'il s'agit d'une décision, ainsi que l'indication des voies de droit – ne sont pas réalisées. Ces carences formelles ne sont toutefois pas décisives, dès lors que pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte (sur cette question, cf. arrêt du TAF A-4955/2023 du 20 décembre 2023 consid. 2.2.2). L'acte attaqué est donc bien une décision, ce qui n'est au demeurant pas contesté par les parties.

**7.2** On soulignera par ailleurs que l'éventuelle application de la LAr, de la RArTPF ou de la LPD au cas d'espèce, n'est en soi pas suffisante pour conférer au Tribunal de céans la compétence de connaître un recours dirigé contre une décision du SG-TPF (cf. consid. 5 *supra*). Encore faut-il en effet que ce dernier soit considéré comme une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF.

**7.3** A cet égard, force est en premier lieu de constater, à la lecture de l'art. 33 LTAF, que le TPF n'est mentionné qu'à l'art. 33 let. c LTAF, et dans un cas bien précis : le recours au TAF est recevable contre les décisions du TPF « en matière de rapports de travail de ses juges et de son personnel ». Les parties ne prétendent du reste pas que la compétence du TAF serait en l'espèce fondée sur la disposition précitée. Sous réserve de la disposition précitée, on constate ainsi que le TPF, en tant qu'autorité précédente, n'est pas expressément mentionné dans une autre disposition de l'art. 33 LTAF.

**7.4** A l'appui de sa réplique, le recourant soutient que le Tribunal de céans serait compétent, en application de l'art. 33 let. h LTAF. Cette disposition prévoit que le recours au TAF est recevable contre les décisions « des autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale, pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées ». Le Tribunal de céans ne partage pas ce point de vue, pour plusieurs raisons.

**7.4.1** Il convient d'abord de rappeler que les règles de compétence, qui garantissent la sécurité du droit et l'égalité de traitement, sont de nature impérative et doivent être observées strictement (cf. consid. 3 *supra*). En effet, l'autorité qui n'est pas désignée par la loi comme compétente n'a pas le droit de statuer sous peine de violer sa compétence matérielle (cf. consid. 3.1.1 *supra*). Comme indiqué précédemment, le TPF n'est expressément mentionné, en tant qu'autorité précédente, qu'à l'art. 33 let. c LTAF. Or le Tribunal de céans est d'avis que sa compétence ne saurait être déduite, sans autres examens, sur la seule base du texte de l'art. 33 let. h LTAF. Il n'est en effet pas évident, à première vue, que le législateur entendait inclure le TPF dans les « autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale » au sens de cette disposition.

**7.4.2** On relèvera ensuite qu'il ne ressort pas de la jurisprudence ou de la doctrine que le TPF devrait être considéré comme une autorité au sens de l'art. 33 let. h LTAF (cf. consid. 3.3.2 *supra*), sans que cet élément ne soit toutefois déterminant à lui seul.

Un examen de la systématique de l'art. 33 LTAF confirme également ce qui précède. Le Tribunal de céans estime en effet qu'il ne serait pas logique de considérer que l'art. 33 let. h LTAF concerne le TPF, alors que ce dernier est déjà expressément mentionné, comme autorité précédente du TAF, à l'art. 33 let. c LTAF s'agissant des rapports de travail des juges et du personnel du TPF. Si la lettre h de l'art. 33 LTAF concernait le TPF, on ne comprendrait pas pour quelles raisons le législateur aurait jugé utile de le mentionner expressément auparavant à la lettre c de l'art. 33 LTAF. Dans cette hypothèse, la mention d'une compétence spécifique à la lettre c de l'art. 33 LTAF aurait été inutile, puisqu'elle aurait été englobée dans celle plus générale figurant à la lettre h de l'art. 33 LTAF. Cette thèse n'est pas soutenable. Cette analyse conduit le Tribunal de céans à considérer que le TPF est l'autorité précédente du Tribunal de céans uniquement en matière de rapports de travail de ses juges et de son personnel, et non dans d'autres domaines où le TPF est amené à rendre des décisions.

De plus, le Tribunal de céans constate que le RArTPF, en ce qui concerne les voies de droit, se réfère expressément aux art. 82 à 89 LTF, alors que le Tribunal administratif fédéral n'est mentionné nulle part dans ce règlement, ce qui est un indice qu'il n'est pas compétent en l'espèce. Contrairement à ce que soutient le recourant à l'appui de sa réplique, ce renvoi du RArTPF aux art. 82 à 89 LTF – d'un point de vue systématique, ces dispositions figurent à la section 3 (« Recours en matière de droit public ») du chapitre 3 (« Le Tribunal fédéral en tant que juridiction ordinaire de recours ») de la LTF – ne permet aucunement de fonder la compétence du Tribunal administratif fédéral. Il serait pour le moins particulier de considérer que la compétence du Tribunal de céans puisse être déduite d'une loi qui réglemente l'organisation et le fonctionnement d'une autre autorité judiciaire, à savoir l'autorité hiérarchiquement supérieure au Tribunal de céans. Comme déjà rappelé, cette solution ne serait pas compatible avec le principe selon lequel les règles de compétence sont de nature impérative et doivent être observées strictement (cf. consid. 3 *supra*).

Le renvoi exprès du RArTPF aux dispositions de la LTF semble au contraire indiquer une compétence directe du Tribunal fédéral, qui serait alors seul compétent pour examiner, en tant qu'instance judiciaire unique, le bien-fondé du présent recours, écartant ainsi la compétence du Tribunal de céans.

**7.4.3** Cette thèse est confirmée par l'examen du RArTAF, dont la teneur est très proche de celle du RArTPF. En effet, le libellé de l'art. 14 RArTAF est en tout point similaire à celui de l'art. 18 RArTPF. Or, comme on l'a vu, les décisions du Secrétaire général du TAF concernant le rejet d'une demande de consultation de documents au sens de l'art. 12 RArTAF font l'objet d'un recours direct au Tribunal fédéral (cf. consid. 4.3 *supra*). Ainsi, dans cette constellation, le Tribunal de céans n'est pas compétent pour examiner un éventuel recours, quand bien même le Secrétaire général du TAF intervient comme une autorité administrative de première instance rendant une décision fondée sur le droit public fédéral.

De l'avis du Tribunal de céans, il est justifié de respecter un parallélisme entre les procédures fondées sur le RArTAF et le RArTPF, à plus forte raison dans la mesure où le TAF et le TPF sont des autorités judiciaires fédérales de première instance comparables. On ne comprendrait en effet pas pour quels motifs un justiciable qui recourt contre une décision du SG-TPF bénéficierait d'une instance judiciaire supplémentaire au TAF, alors que, comme on l'a vu, le recours contre une décision du Secrétaire général du TAF s'exerce directement auprès du Tribunal fédéral.

**7.4.4** On notera enfin que si le cas d'espèce ne porte pas sur l'application de la LTrans, ce domaine apporte néanmoins des enseignements utiles pour le cas d'espèce. En effet, comme on l'a vu, selon un avis exprimé par la doctrine, les décisions du TPF sur l'accès à des documents officiels selon la LTrans sont susceptibles de recours directement au Tribunal fédéral (cf. consid. 6 *supra*). A nouveau, dans cette constellation, le TPF n'est pas l'autorité inférieure du TAF et ce quand bien même la LPD et la LTrans sont des lois dont l'objet est souvent interdépendant. Dans ces domaines comme dans d'autres, il importe avant tout que les art. 31 à 33 LTAF soient respectés.

**7.5** En résumé, il ressort de l'examen qui précède que le Tribunal de céans est incompétent matériellement à raison de l'*auteur* de l'acte attaqué.

Comme évoqué ci-dessus, le SG-TPF n'est, en l'espèce, pas une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF contre la décision de laquelle un recours serait recevable auprès du Tribunal administratif fédéral.

D'une part, selon l'art. 33 LTAF, le recours est recevable au Tribunal de céans contre les décisions du TPF uniquement en matière de rapports de travail de ses juges et de son personnel (cf. art. 33 let. c LTAF). Le TPF n'est en effet expressément mentionné dans aucune des autres hypothèses prévues à l'art. 33 LTAF (cf. consid. 7.4.1 *supra*). D'autre part, pour les raisons qui ont été évoquées plus haut, le Tribunal de céans considère que sa compétence dans le cas d'espèce ne saurait, sans autres examens, être déduite du libellé de l'art. 33 let. h LTAF. Comme on l'a vu dans les développements présentés plus haut, l'incompétence matérielle du TAF dans le cas d'espèce est confirmée par l'examen du RArTAF et du RArTPF. En effet, le renvoi exprès du RArTPF aux seules dispositions de la LTF semble, à première vue, écarter la compétence du Tribunal de céans et appuyer la thèse d'une compétence directe du Tribunal fédéral (cf. consid. 7.4.2 *supra*). Cette dernière hypothèse est finalement confirmée par l'analyse du RArTAF et sa comparaison avec le RArTPF (cf. consid. 7.4.3 *supra*), ainsi que la solution prévue en matière de principe de la transparence où, selon un avis exprimé par la doctrine, le TPF n'est pas l'autorité inférieure du TAF (cf. consid. 7.4.4 *supra*).

## **8.**

Il s'ensuit que le Tribunal administratif fédéral n'est pas compétent pour connaître du recours formé contre la décision du SG-TPF du 16 octobre 2023. En effet, le SG-TPF n'est en l'espèce pas une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF contre la décision de laquelle un recours est

recevable auprès du Tribunal administratif fédéral. Le recours est par conséquent irrecevable.

## **9.**

Il demeure à examiner la question des frais et des dépens.

**9.1** Les frais de procédure devant le Tribunal administratif fédéral, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. 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]).

En l'occurrence, vu l'issue du litige, le recourant qui succombe doit supporter les frais judiciaires (cf. art. 63 al. 1 PA), arrêtés à 1'500 francs et prélevés sur l'avance de frais de 1'500 francs déjà versée.

**9.2** Le Tribunal administratif fédéral 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 (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.

*(Le dispositif est porté à la page suivante).*

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

**1.**

Le recours est irrecevable.

**2.**

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge du recourant. Ils sont prélevés sur l'avance de frais déjà versée, d'un montant équivalent.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé au recourant 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

Jérôme Gurtner

**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 :

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)