

JAAC 54.4

Office fédéral de la justice, 12 mai 1989

Art. 13 O INTERPOL. Limites du droit d'accès d'associations, s'agissant d'un fichier global relatif à un mouvement religieux auquel elles se rattachent.

Le fait que l'autorité répertorie des informations sous une appellation générale ne donne ni aux associations dont le nom contiendrait cette notion générale, ni aux personnes physiques - membres ou non de l'association - dont des données personnelles seraient enregistrées pour une raison quelconque sous cette même appellation, un droit au renseignement sur toutes les données contenues dans ce dossier global. Le demandeur, que ce soit une personne physique ou morale, aura accès uniquement aux données le concernant directement.

Art. 13 V INTERPOL. Grenzen des Rechtes von Vereinen auf Auskunft in bezug auf ein Gesamtregister betreffend eine religiöse Bewegung, der sie angehören.

Der Umstand, dass die Behörde Informationen unter einer allgemeinen Bezeichnung sammelt, gibt weder den Vereinen, deren Namen diese Bezeichnung enthält, noch den natürlichen Personen - ob Vereinsmitglieder oder nicht, über welchen aus irgendeinem Grund persönliche Daten unter derselben Bezeichnung erfasst sind, ein Recht auf Auskunft über alle in diesem Gesamtregister aufgeführten Daten. Der Antragsteller, ob natürliche oder juristische Person, erhält ausschliesslich Zugang zu den Daten, die ihn unmittelbar betreffen.

Art. 13 O INTERPOL. Limiti del diritto d'accesso di associazioni a uno schedario globale relativo a un movimento religioso cui esse appartengono.

Il fatto che l'autorità raccolga informazioni sotto una denominazione generale non dà diritto né alle associazioni il cui nome comprende questa denominazione, né a persone fisiche - membri o no dell'associazione - i cui dati personali sono registrati per un motivo qualunque sotto la stessa denominazione, ad avere informazioni su tutti i dati contenuti in detto schedario globale. Il richiedente, che si tratti di una persona fisica o giuridica, ha accesso unicamente ai dati che lo concernono direttamente.

Exercice du droit au renseignement sur un fichier globalisé

1. Hypothèse de départ

Rattachées à un mouvement religieux désigné par le terme fictif de «Sublisme», différentes associations religieuses conventionnellement appelées ci-après «Confréries sublimes» déposent une demande de renseignements au Bureau central suisse de police du Ministère public de la Confédération. Cette requête tend à ce que le «Sublisme», en tant que personne concernée, soit reconnu comme légitimé à recevoir des renseignements relatifs aux données enregistrées par ledit bureau sur les différentes «Confréries sublimes» ou sur leurs membres.

L'argumentation développée à cet effet est la suivante: Si INTERPOL répertorie des données sous l'appellation globale «Sublisme», alors chaque personne morale dont le nom contient cette notion peut faire valoir sa qualité de personne concernée. Cette pratique de «globaliser» des informations sous le mot-clef «Sublisme», alors qu'il n'existe aucune personne morale nommée uniquement par ce terme nu, a pour conséquence que de fausses informations enregistrées ne peuvent être corrigées, personne ne pouvant se légitimer d'un droit au renseignement.

Dans le cas d'espèce, la question est donc de déterminer *qui* est légitimé à obtenir, de la part du Bureau central national (BNC) INTERPOL Suisse, des renseignements tirés du dossier général «Sublisme» et *sur quelles données* précises?

Mais c'est avant tout la distinction qui doit être faite entre la sphère privée de l'association et celle de ses membres qui importe. En effet, il a clairement été établi par le TF que la sphère privée et le domaine secret d'une personne morale ne coïncident pas avec ceux de chacun de ses membres, car un fait est attribué soit à la sphère d'activité et d'intérêts de la corporation, soit à la vie de chacun de ses membres, mais pas à la fois au domaine de l'une et de l'autre. De fait, cela n'aurait guère de sens que d'étendre la sphère secrète et privée des personnes morales au point qu'elle recouvrirait largement celle de leurs membres (cf. [ATF 97 II 102](#) et [ATF 97 II 103](#)). La seule exception admise à ce principe est le cas où l'association a un intérêt propre coïncidant avec celui

de ses membres, tel que par exemple la composition de l'association: la qualité de membre appartient à la sphère privée de chaque membre, de même que la société a elle-même un intérêt propre à l'anonymat de ses membres. Hormis de tels cas de coïncidence des intérêts entre les membres et l'association, cette dernière n'est pas en droit de s'immiscer dans la sphère privée d'un de ses membres, partant, n'est aucunement légitimée à faire valoir un droit d'accès aux données personnelles de celui-ci.

Il ressort de ce qui précède que

d'une part, une «Confrérie sublimique» déterminée ne saurait obtenir des renseignements sur l'un de ses membres, quand bien même l'information en question aurait un lien avec le mouvement religieux en question, son droit au renseignement se limitant aux seules données la concernant directement

et

d'autre part, chaque association en tant que personne morale doit également voir sa sphère privée protégée face à la personne morale dont elle pourrait elle-même être membre. Bien que l'on puisse considérer chacune de ces associations comme une véritable personne morale à part entière, force est de constater que dans de tels cas de figure, il existe en général une certaine dépendance desdites associations à l'égard d'une organisation centrale qui est à l'origine du mouvement, notamment du fait de la mise en place d'une hiérarchie ou de l'imposition, au moment de leur fondation, de préceptes à suivre pour divulguer la philosophie religieuse en question. Dès lors, le principe susmentionné devrait s'appliquer par analogie: la sphère privée de la personne morale «Confrérie sublimique de Fribourg» ne coïncide pas avec celle d'une «personne morale» (d'envergure internationale par exemple, englobant plusieurs de ces associations religieuses) dont elle serait membre.

En conséquence, cette personne morale formée de plusieurs «Confréries sublimiques», porterait atteinte à la personnalité de celles-ci en ayant accès à leurs données personnelles. Dans le cas d'espèce, si une association religieuse internationale du mouvement sublimique existait et avait en tant que telle une véritable personnalité juridique, elle ne pourrait donc exercer un droit au renseignement sur les données répertoriées sous le fichier général «Sublimisme», que si elles la concernaient directement *en tant que «Confrérie sublimique internationale»*, exclusion faite volontairement des informations relatives à la «*Confrérie sublimique de Lausanne*» par exemple.

2.3.3. Hypothèse d'une association suisse

3. Conclusion

2. Le droit

2.1. Les bases légales

Le droit de chacun de consulter son dossier est un élément de son droit d'être entendu garanti par l'art. 4 Cst. (cf. [ATF 113 Ia 261](#)). La jurisprudence du TF a apporté de nombreuses précisions concernant l'exercice de ce droit (cf.

ATF 112 Ia 97 ss; ATF 113 Ia 1 ss; ATF 113 Ia 257 ss). Ainsi, indépendamment d'une procédure pendante ou clôturée, l'art. 4 Cst. garantit le droit de toute personne à la consultation d'un dossier *la concernant* directement. D'autre part, quiconque prétend, avec quelque vraisemblance, que des renseignements personnels enregistrés à son sujet sont susceptibles de porter atteinte à sa liberté personnelle, doit pouvoir en requérir la consultation sans avoir à justifier encore d'un autre intérêt digne de protection.

De plus, indépendamment des règles régissant le droit de consulter un dossier formellement constitué, le droit constitutionnel confère à la «*personne concernée*» le droit d'être renseignée, d'une part, sur les données qui ont été enregistrées à son sujet par une autorité publique et, d'autre part, sur l'usage qui en a été fait. Ce *droit au renseignement* («*Auskunftsrecht*») est du reste reconnu, dans son principe, par la plupart des pays occidentaux (cf. ATF 113 Ia 264; *Paul-Henri Steinauer*, Le droit d'accès, dans: Informatique et protection de la personnalité, Fribourg 1981, p. 91).

Enfin, l'exercice du droit au renseignement est explicitement défini à l'art. 13 al. 1^{er} O du 1^{er} décembre 1986 concernant le Bureau central national INTERPOL Suisse (O INTERPOL, RS 172.213.56): «*Toute personne peut demander au BCN des renseignements sur les informations de police la concernant*».

2.2. Qualité pour invoquer le droit au renseignement des personnes morales (= qui est habilité?)

2.2.1. Le droit des personnes morales en général

La requête étant déposée au nom de différentes *associations* religieuses, il importe de se pencher sur les prétentions découlant de la protection des données que sont en droit d'invoquer les personnes morales.

Ainsi, le TF a admis que la protection générale de la personnalité s'appliquait aussi, en principe, aux personnes morales, leur reconnaissant notamment une sphère intime ou privée (cf. ATF 95 II 481 ss; ATF 97 II 97 ss).

De plus, le Conseil fédéral, dans son message du 23 mars 1988 relatif à la LF sur la protection des données (LPD), s'est prononcé de façon claire sur l'importance d'accorder aux personnes morales une protection pleine et entière à l'encontre des traitements de données effectués par les autorités publiques, et ce alors même que la doctrine dominante soutient que les personnes morales ne peuvent invoquer les droits fondamentaux pertinents en matière de protection des données, notamment la liberté personnelle (cf. FF 1988 II 447). Le Conseil fédéral a en effet estimé qu'on ne saurait nier que les personnes physiques et les personnes morales ont, en matière de protection des données, des exigences très semblables et que, dès lors, une *personne morale* est en droit de se prévaloir de la liberté personnelle à l'encontre de certains traitements de données.

Enfin, le ch. 22 des Directives applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale du 16 mars 1981 (FF 1981 I 1314 s. et FF 1983 II 1212, reproduites dans JAAC 48 II p. 111 à 118) stipule

que sont des «données personnelles toutes les informations se rapportant à une personne physique, à une *personne morale* ou à un groupe de personnes (personne en cause), pour autant que celle-ci soit ou puisse être déterminée».

On peut déduire de cette analyse que chaque personne morale en tant que telle est habilitée à invoquer le droit au renseignement.

2.2.2. Les associations revendiquant leur appartenance à un mouvement religieux

Il importe de bien distinguer *l'association religieuse* en tant que telle et *le mouvement religieux* auquel cette dernière revendique son rattachement.

Ainsi le «Sublimisme», en tant que *mouvement religieux*, n'a pas la qualité de personne morale. Il est dénué de toute personnalité juridique. Il correspond simplement à l'appellation donnée à telle ou telle philosophie religieuse, c'est-à-dire à une certaine forme de pensée ou à un ensemble de préceptes et de principes aux prétentions religieuses à suivre.

Par contre, *les associations* qui se sont constituées, selon la réglementation instaurée aux art. 60 ss CC, sous les noms de Confréries sublimiques de Lausanne ou de Bâle par exemple, ont acquis la qualité de personnes morales. Celles d'entre elles qui le désirent pourront même procéder à leur inscription au registre du commerce. Ces associations auront précisément pour but de suivre et d'enseigner les idées et principes de ce mouvement religieux qu'est le «Sublimisme» .

Chacune de ces associations religieuses constitue donc une *personne morale* à part entière, indépendante, avec sa propre comptabilité, ses propres statuts, etc ... et, partant, est habilitée à exercer son droit au renseignement sur les données la concernant.

2.3. L'objet du droit au renseignement (= sur quelles données?)

2.3.1. Le caractère général du dossier «Sublimisme»

Si, comme démontré ci-dessus, la «Confrérie sublimique de Lausanne» par exemple, en tant que personne morale, peut être considérée comme légitimée à déposer, par l'intermédiaire de son avocat, une demande fondée sur le droit au renseignement, force est de constater qu'en l'espèce, l'hypothèse de départ est d'une portée beaucoup plus étendue. En effet, elle ne consiste pas simplement dans le fait d'invoquer le droit au renseignement d'une «Confrérie sublimique» déterminée sur les données répertoriées la concernant directement, mais elle soutient que si un dossier général est constitué par INTERPOL sous l'appellation globale de «Sublimisme», alors toute personne morale dont le nom contient cette notion peut faire valoir *sa qualité de personne concernée et avoir accès à l'ensemble des données*.

Le problème n'est cependant pas tellement de reconnaître ou non la qualité de «personne concernée». Cette dernière doit être donnée à toute personne physique ou morale (cf. ci-dessus 2.2) à propos de laquelle des données

personnelles seraient répertoriées dans ce dossier général «Sublimisme». En effet, selon l'art. 13 al. 1^{er} O INTERPOL, «toute personne peut demander au BCN des renseignements sur les informations de police la concernant».

La question centrale est plutôt de déterminer *sur quelles données* précises ce droit pourra être exercé:

- En analysant les différentes situations possibles, force est de constater qu'aucun problème ne devrait se poser en cas de demande de renseignement déposée par un membre de la «Confrérie sublimique de Zurich» par exemple sur les données le concernant et qui auraient été répertoriées dans le dossier global «Sublimisme». De même, la «Confrérie sublimique de Bâle» elle-même, en tant que personne morale, est en droit d'obtenir des informations traitées à son sujet dans ledit dossier.
- Par contre, qu'en est-il lorsque cette même association religieuse de Bâle, ou l'un de ses membres, demande à avoir accès à *toutes les données* répertoriées dans ce dossier général?

Afin de pouvoir répondre à cette question centrale, il est nécessaire d'analyser l'ampleur du droit au renseignement des différentes personnes concernées:

2.3.2. L'ampleur du droit au renseignement

a. Refus du droit au renseignement sur toutes les données répertoriées sous le mot-clef «Sublimisme»

Selon l'argumentation de départ, c'est parce qu'il n'existe aucune personne morale s'appelant simplement «Sublimisme», partant que personne ne peut se légitimer d'un droit au renseignement concernant les données répertoriées sous ce terme, que l'on doit reconnaître à toutes les associations dont le nom contiendrait cette notion un droit de renseignement *sur toutes* les informations enregistrées. A l'appui de cette thèse, il est affirmé dans l'hypothèse choisie que sans une telle extension du droit au renseignement, toutes les données inexacts ne pourraient jamais être corrigées puisque personne ne serait habilité à en demander la rectification.

Une telle argumentation ne saurait toutefois être reconnue comme pertinente. En effet, le droit au renseignement, considéré comme une forme d'exercice du droit d'accès, est un droit *subjectif strictement personnel*. Il s'ensuit qu'on doit entendre par cette notion le droit d'être renseigné sur les données qui ont été enregistrées à *son sujet* par une autorité publique (cf. [ATF 113 Ia 264](#)). Cela signifie que l'on ne peut accéder *qu'à ses propres données* (cf. [FF 1988 II 460](#)).

Or, il est évident que le fait de permettre à toute «Confrérie sublimique» d'exercer son droit au renseignement sur toutes les données répertoriées sous le mot-clef «Sublimisme», impliquerait la communication de certaines informations, liées certes audit mouvement, mais ne concernant pas nécessairement directement l'association ou le membre de cette association qui en aura fait la demande.

En conséquence, une telle association religieuse déterminée, celle de Lausanne ou de Bâle par exemple, ou l'un de ses membres, seront habilités à exercer leur droit au renseignement en leur nom propre, mais ne pourront obtenir que des

informations les concernant personnellement. Le TF a par ailleurs confirmé ce principe en précisant que l'exercice du droit au renseignement peut être limité, voire supprimé, s'il se heurte à l'intérêt prépondérant de la collectivité publique, *de tiers*, voire de la personne concernée elle-même (cf. [ATF 112 Ia 101](#); [ATF 113 Ia 265](#); Steinauer, op. cit., p. 93).

Or, nous nous trouvons précisément en présence d'un tel intérêt prépondérant: celui des personnes physiques ou morales dont certaines données personnelles ont été répertoriées sous l'appellation «Sublimisme» pour des raisons diverses de ne pas voir leurs données consultées par toute personne justifiant d'un lien avec ledit mouvement. En présence d'un tel intérêt, il appartiendra à l'autorité d'agir conformément au principe de la proportionnalité. Il suffirait notamment de dissimuler certains éléments d'information en les occultant ou les caviardant ([ATF 113 Ia 265](#) et [ATF 113 Ia 266](#)). En l'espèce, une «Confrérie sublimique» déterminée n'aura pas accès à toutes les données répertoriées dans le dossier global «Sublimisme» mais seulement à celles la concernant directement, exception faite précisément des données se trouvant dans ce même fichier et se rapportant à d'autres personnes physiques ou morales.

L'emploi d'une telle pratique rend caduque l'argumentation proposée dans l'hypothèse de départ selon laquelle aucune correction de données inexactes ne peut avoir lieu. En effet, si un droit au renseignement ne saurait être reconnu sur la totalité des données concernant le mouvement sublimique, l'exercice de ce droit par les différentes associations religieuses y relatives ou par leurs membres pour les données les concernant directement, donne implicitement à ces derniers la possibilité d'en requérir la rectification, bien qu'il n'existe aucun fichier les concernant directement.

b. Refus du droit au renseignement sur des données concernant d'autres personnes physiques ou morales

Toute personne physique, ainsi que toute association déterminée, en tant que personne morale, est en droit de revendiquer la protection de sa sphère privée face à des tiers (cf. ci-dessus 2.2).

Dès lors, *une personne physique*, membre ou non d'une association religieuse liée au mouvement sublimique, et à propos de laquelle des données seraient répertoriées pour une raison quelconque dans le dossier global «Sublimisme», a un intérêt digne de protection à ce que ses données ne soient pas accessibles à tout un chacun.

De même, la «Confrérie sublimique de Lausanne» par exemple, en tant que *personne morale*, est en droit d'attendre que n'importe quelle autre association, dont le nom contiendrait cette notion de sublimisme, n'ait pas un droit d'accès à ses données propres.

c. Refus du droit au renseignement de l'association sur des données concernant ses membres

Lorsque l'on déclare qu'une «Confrérie sublimique» déterminée ou l'un de ses membres ont un droit au renseignement *les concernant*, on entend par là un droit d'information respectif de chacun sur *ses propres données*. En conséquence, s'il paraît évident qu'en tant que personne physique, un membre d'une association obtienne des renseignements sur ses données personnelles, il convient de préciser que l'association déterminée elle-même, en tant que personne morale, n'aura également accès qu'aux données la concernant directement et non pas aussi aux données personnelles de l'un de ses membres. En effet, si la jurisprudence, dans des cas déterminés de recours, a octroyé aux associations le droit d'agir en leur propre nom, mais dans l'intérêt de leurs membres à condition que cela ressorte de leurs tâches statutaires et que les membres aient eux-mêmes qualité pour agir (cf. [ATF 103 II 294](#)), *cela ne donne pas pour autant à ces associations un droit au renseignement sur les données personnelles de leurs membres*.

On peut notamment déduire ce principe du caractère strictement personnel du droit d'accès (cf. [FF 1988 II 460](#)) et du ch. 422 des Directives applicables au traitement des données personnelles dans l'administration fédérale qui, à sa let. c, subordonne la communication de données personnelles à des tiers, en principe, à l'accord de la personne en cause.

Bien que ce ne soit pas toujours nécessairement le cas, il convient de ne pas perdre de vue que de telles associations pourraient très bien être rassemblées au sein d'une «association suisse». Dans un tel cas de figure, se poserait alors la question de l'ampleur du droit au renseignement de cette association nationale.

En dépit du principe énoncé au point 2.3.2/c selon lequel la sphère privée d'une personne morale ne coïncide pas avec celle de la personne morale dont elle fait partie, force est de constater l'étroit rapport juridique qui existerait entre une telle association suisse et ses membres formés de différentes associations. En pareille situation, le fait que ces associations-membres aient accepté d'entrer dans cette «fédération d'associations» tendrait à donner à cette dernière un droit au renseignement relativement étendu sur ses membres.

Cependant, le principe de la protection de la sphère privée des membres établi par le TF ne doit pas être amoindri ou contourné (cf. [ATF 97 II 102](#) et [ATF 97 II 103](#)): tant que l'association nationale, pour chaque cas d'espèce, ne pourra pas revendiquer une coïncidence de sa sphère privée avec celle d'une de ses associations-membres à propos de laquelle elle désirerait obtenir des renseignements, son droit d'accès à un dossier général devra resté limité aux seules données la concernant directement.

En conséquence, l'appartenance d'une association à une fédération nationale regroupant plusieurs associations, partant l'existence d'un lien juridique entre ladite fédération et ses membres, doit tout au plus permettre au maître du fichier, en cas de doute, de déduire avec plus de facilité le consentement de l'association à ce que des données la concernant soient rendues accessibles à la fédération dont elle est membre.

Mais en aucun cas l'on ne saurait en déduire un véritable droit au renseignement en faveur de la fédération sur les données répertoriées dans un dossier global à propos de ses membres: seules les informations relatives à la fédération en elle-même, en tant que personne morale, lui seront accessibles.

3.1. Il ressort de ce qui précède que la requête développée dans l'hypothèse de départ doit être rejetée, en tant qu'elle concerne un droit au renseignement général reconnu à toute «Confrérie sublimique» déterminée *sur l'ensemble des données* enregistrées sous l'appellation «Sublisme».

3.2. Toutefois, cette demande doit être partiellement admise, dans le cadre de l'exercice du droit au renseignement limité à la personne concernée. Ainsi, chaque association déterminée rattachée à ce mouvement religieux (la «Confrérie sublimique de Bâle», par exemple) sera en droit d'obtenir des renseignements tirés de données répertoriées dans le dossier global «Sublisme», mais uniquement sur les informations de police *la concernant*.

Reste réservée l'exception de l'art. 13 al. 4 O INTERPOL qui stipule qu'un renseignement peut être refusé si une poursuite pénale, l'exécution de la peine ou la prévention des crimes par la police l'exige. La décision portant sur la demande de renseignements sera prise en application de la réglementation prévue à l'art. 13 al. 2 et 3 O INTERPOL; celle-ci tient compte notamment de l'origine des données selon qu'elles proviennent de l'enquête de telle ou telle autorité, et cela indépendamment du fait qu'elles soient ensuite répertoriées dans un dossier général.

3.3. Contrairement à ce que laisse entendre l'argumentation développée dans l'hypothèse de départ, le fait de ne pas donner un droit de renseignement général à chaque association dont le nom contiendrait cette notion de sublisme sur *toutes* les données enregistrées précisément sous cette appellation globale, n'a pas pour conséquence une impossibilité de procéder à la rectification des données inexactes, faute de personne légitimée. En effet, chaque «Confrérie sublimique» déterminée (de même que chaque membre, pour ses propres données) est habilitée à demander la rectification ou la destruction des informations de police *la concernant* selon la procédure prévue à l'art. 14 O INTERPOL.

3.4. Une telle solution, limitant le droit au renseignement exercé par une association religieuse déterminée liée au mouvement sublimique, ou par un de ses membres, aux seules informations les concernant, est compatible avec la protection de la personnalité des autres personnes physiques ou morales dont les données seraient également répertoriées sous le mot-clef «Sublisme».

JAAC 54.4 - Office fédéral de la justice, 12 mai 1989

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 250

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.