



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

601 2019 222

## **Arrêt du 23 mars 2021**

### **1<sup>er</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente : Marianne Jungo  
Juges : Anne-Sophie Peyraud  
Christian Pfammatter  
Greffier-stagiaire : Dominic Etienne

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant,**

contre

**DIRECTION DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE, autorité  
intimée**

#### **Objet**

Protection des données – demande d'accès

Recours du 3 décembre 2019 contre la décision du 5 novembre  
2019

## attendu

que, le 5 août 2019, A. \_\_\_\_\_ a demandé à la Police cantonale de le renseigner par écrit sur *"toutes les données [me] le concernant qui sont contenues dans les fichiers [de la Police], y compris les informations disponibles sur l'origine des données, le but et, le cas échéant, la base juridique du traitement des données, les catégories de données personnelles traitées, les catégories de participants aux fichiers, les catégories de destinataires des données"*;

que, par décision du 28 août 2019, la Police cantonale a informé A. \_\_\_\_\_ qu'il figurait dans sa base de données à raison des inscriptions suivantes:

- Rapport de dénonciation du 13 juillet 2018 – contrainte, injure et dommage à la propriété – lésé;
- Rapport d'enquête du 11 décembre 2017 – mise en danger de la vie d'autrui et lésions corporelles graves par négligence – plaignant et dénonciateur;
- Rapport d'enquête du 31 octobre 2017 – faux dans les titres – dénonciateur;
- Rapport de dénonciation du 13 octobre 2016 – appropriation illégitime – prévenu;
- Rapport de dénonciation du 21 avril 2014 – violation des obligations en cas d'accident – conducteur;
- Rapport de dénonciation du 9 janvier 2012 – injure – victime;

que la Police cantonale a invité le précité à s'adresser au Ministère public au cas où il souhaitait consulter les affaires susmentionnées. Elle a aussi précisé ne pas connaître l'aboutissement de la dénonciation pour appropriation illégitime et a invité l'intéressé à adresser une demande d'effacement des données de Police s'il avait été mis hors de cause dans cette affaire;

que, le 2 octobre 2019, A. \_\_\_\_\_ a recouru contre la décision de la Police cantonale auprès de la Direction de la sécurité et de la justice (ci-après DSJ). Il a conclu principalement à ce qu'il soit ordonné à la Police cantonale de fournir de manière complète et précise tous les renseignements sollicités dans sa demande. À l'appui de ses conclusions, il a relevé que, dans son courrier du 5 août 2019, il avait formulé une demande de renseignements et non pas une demande d'accès à ses données personnelles, de sorte que la Police n'aurait pas dû rendre une décision formelle à son égard mais simplement un acte matériel. Au surplus, la décision 28 août 2019 est incomplète puisque qu'elle passe sous silence plusieurs instructions dans lesquelles il était impliqué. Il a, par la même occasion, dénoncé certaines injustices dont il a été victime. Selon lui, les autorités fribourgeoises ainsi que son assurance-maladie auraient en effet procédé à une modification intentionnelle de son nom, de sa filiation et de sa nationalité;

que, dans ses observations du 10 octobre 2019, la Police cantonale a confirmé que la demande du 5 août 2019 devait être considérée comme une demande d'accès à ses propres données personnelles au sens de la loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) et que la loi cantonale du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf; RSF 17.5) ne s'appliquait pas. Elle a précisé que l'autorité compétente pour accorder ou refuser la consultation d'un dossier pénal, qu'il soit en cours ou liquidé, est la direction

de la procédure, à savoir le Ministère public. Pour le reste, elle s'est référée à sa décision du 28 août 2019 et a conclu au rejet du recours;

que, par courrier du 15 octobre 2019, A. \_\_\_\_\_ a transmis ses contre-observations spontanées à la DSJ et annexé des ordonnances pénales qui n'étaient pas listées dans la décision du 28 août 2019, ce qui démontrerait selon lui la nature incomplète de ladite décision. Il a également souligné que les ordonnances pénales rendues à son encontre l'avaient toujours été par le même procureur, lequel, dans son ordonnance du 17 novembre 2016, avait procédé à une modification sans droit de ses données personnelles;

que, par décision du 5 novembre 2019, la DSJ a rejeté le recours de A. \_\_\_\_\_. Elle a qualifié la demande de l'intéressé comme une demande d'accès aux données personnelles, vu la teneur de l'art. 21 al. 1 LInf qui réserve la législation spéciale concernant la consultation des documents relatifs à des procédures civiles, pénales et administratives et d'arbitrage pendantes (let. a) et concernant l'accès d'une personne aux données la concernant (let. c). Elle a constaté par ailleurs que c'était à bon droit que la police cantonale avait renvoyé le précité à la consultation des dossiers pénaux auprès de l'autorité pénale compétente. Sur le grief de l'incomplétude des données fournies relatives aux procédures pénales initiées par les plaintes des 13 mai et 24 septembre 2018, la DSJ a constaté que celles-ci avaient été directement déposées auprès du Ministère public, raison pour laquelle elles ne figuraient pas dans les données de la Police cantonale. Elle a finalement confirmé que celle-ci la Police cantonale avait bien transmis au demandeur toutes les données en sa possession;

que, le 3 décembre 2019, A. \_\_\_\_\_ a recouru auprès du Tribunal cantonal contre cette décision, en concluant à son annulation ainsi qu'à celle du 28 août 2019 et à ce qu'il soit ordonné à la Police cantonale de fournir de manière complète et précise tous les renseignements sollicités dans le cadre de la demande du 5 août 2019 et d'attester que les renseignements donnés sont complets et exacts;

qu'à l'appui de ses conclusions, le recourant allègue, pour l'essentiel, que son courrier du 5 août 2019 était bel et bien une demande de renseignements et non pas une demande d'accès à quelques dossiers pénaux. Elle ne nécessitait pas le prononcé d'une décision formelle. La décision de la Police cantonale et celle de la DSJ sont ainsi infondées, disproportionnées et inopportunes. Par ailleurs, le recourant rejette l'argument de la DSJ selon lequel les plaintes directement déposées auprès du Ministère public ne figurent pas dans les données de la Police cantonale, dans la mesure où la procédure pour appropriation illégitime le concernant était bien mentionnée dans ces données, alors que la dénonciation avait été formée directement auprès du Ministère public;

que, dans ses observations du 15 janvier 2020, la DSJ soulève la question de l'intérêt au recours de A. \_\_\_\_\_, dans la mesure où la Police cantonale a répondu à sa demande en lui transmettant l'ensemble des informations qu'elle avait en sa possession. Sur le fond, elle confirme que la demande du recourant devait bel et bien être examinée à l'aune de la LPrD. Pour le surplus, la DSJ se réfère à sa décision du 5 novembre 2019 ainsi qu'à la décision de la Police cantonale du 28 août 2019 et conclut au rejet du recours, pour autant qu'il soit déclaré recevable;

que, dans ses contre-observations spontanées du 9 février 2020, le recourant invoque un intérêt au recours encore pratique et actuel. Il signale que la situation en toile de fond porte sur l'atteinte à sa personnalité initiée par les autorités fribourgeoises. Cette atteinte continue d'être une source

d'ennuis pour lui, donnant lieu à des procédures judiciaires et à une dénonciation auprès du Conseil d'Etat fribourgeois. Tout cela nuit à sa santé. Il annexe plusieurs documents relatant les atteintes à la personnalité qu'il subit;

## **considérant**

que, déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c CPJA en relation avec l'art. 34 al. 1 LInf, sous réserve des conclusions portant sur l'annulation de la décision initiale, laquelle a été réduite à néant et remplacée par la décision attaquée (cf. arrêt TF 2C\_907/2018 du 2 avril 2019 consid. 1). Sous cette réserve, le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites;

que, selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus de pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'opportunité;

que si l'on peut émettre des doutes sur l'intérêt au recours auprès de la DSJ contre une décision positive de la Police cantonale, la qualité pour agir du recourant auprès du Tribunal cantonal contre la décision de rejet de son recours prise par la DSJ doit être admise;

qu'en vertu de l'art. 19 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR ; RSF 10.1), le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose;

qu'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la LInf introduit dans le canton de Fribourg le droit d'accès aux documents officiels, avec pour objectif principal de renverser le principe du secret de l'activité de l'administration au profit de celui de transparence (cf. art. 1 LInf). Les relations entre le public et l'administration sont gouvernées par la reconnaissance d'un intérêt public à l'information, s'étendant à tous les documents officiels détenus par les organes publics cantonaux et communaux (VOLLERY, La loi fribourgeoise sur l'information et l'accès aux documents, *in* RFJ 2009 p. 357 ss);

que cette reconnaissance se traduit par l'ancrage à l'art. 20 al. 1 LInf d'un droit subjectif privé au bénéfice de toute personne physique ou morale à accéder, dans le cadre posé par la loi et sans devoir faire valoir un intérêt particulier, aux documents officiels détenus par les organes publics (arrêt TC FR 601 2018 267 du 28 novembre 2018 consid. 2.1);

que la LInf, réserve l'application de la législation spéciale dans certains domaines (art. 21 al. 1 LInf), notamment en ce qui concerne l'accès aux documents relatifs à des procédures civiles, pénales, de juridiction administratives et d'arbitrages (let. a; cf. arrêt TC FR 601 2018 267 du 28 novembre 2018 consid. 3.1; 502 2013 89 du 3 mai 2013 consid. 2a), de même que pour l'accès d'une personne aux données la concernant (let. c). Hormis ces réserves en lien avec des domaines spécifiques, le droit d'accès est exclu pour certains types de documents (art. 29 LInf);

qu'outre l'information du public par le biais du droit d'accès aux documents officiels prévu par la LInf, toute personne dispose, en vertu de l'art. 23 al. 1 LPrD, d'un droit d'accès à ses données personnelles traitées par un organe public. Ce droit subjectif est le pendant du droit de l'organe public à traiter des données personnelles et vise à garantir la transparence dans ce contexte (cf. Message n° 194 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la protection des données, no 1 ad art. 23, p. 3059 ; BGC 1994 p. 3041; RUDIN, *in* Stämpfli's Handkommentar, Datenschutzgesetz, 2015, art. 8 n. 1). Par le passé, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de reconnaître la possibilité d'accéder à un dossier pénal clos en vertu du droit d'accès à ses propres données personnelles (arrêt TC FR 601 2015 110 du 25 février 2016). Ce n'est en effet pas parce qu'un document est soustrait au droit d'accès du public fondé sur la LInf qu'il ne peut pas être consulté en vertu du droit, pour une personne déterminée, d'accéder à ses données personnelles en vertu de dispositions sur la protection des données (dans ce sens, arrêt TF 1C\_516/2013 du 22 janvier 2014 consid. 2.5 et les références citées);

que le droit d'accès d'une personne à ses données personnelles est en principe garanti (art. 23 LPrD), sans qu'il ne soit nécessaire pour celle-ci de faire valoir un quelconque intérêt (arrêts TC FR 601 2015 110 du 25 février 2016; 601 2018 267 du 28 novembre 2018 consid. 5.1). Il peut toutefois faire l'objet d'un refus, d'une restriction ou être différé, si un intérêt public prépondérant l'exige, ou en présence d'un intérêt digne de protection d'un tiers (art. 25 al. 1 LPrD). La personne qui fait valoir son droit d'accès doit justifier de son identité (art. 24 al. 1 LPrD);

que l'application de la législation sur la protection des données requiert l'existence de données personnelles (ROSENTHAL, *in* Handkommentar zum Datenschutzgesetz, 2008, art. 3 let. a n. 1; MEIER, Protection des données, 2011, p. 197);

que cette notion doit être comprise dans un sens large et englobe toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable, peu importe leur nature, leur contenu ou le support sur lequel elles sont enregistrées (art. 3 LPrD; RUDIN, art. 3 n. 3 ss; ROSENTHAL, art. 3 let. a n. 2 et 8 ss). Cette condition est remplie quand le lien entre une information et une personne est explicite (p.ex. informations contenues sur une carte d'assurance-maladie nominative, propos tenus par une personne), mais également quand ce lien découle d'une corrélation d'informations tenant au contexte (cf. pour des exemples: arrêts TF 1C\_780/2013 du 4 mars 2014; 1C\_516/2013 du 22 janvier 2014; RUDIN, art. 3 n. 7 ss; ROSENTHAL, art. 3 let. a n. 13 s.; BELSER/NOUREDDINE, Die Datenschutzgesetzgebung des Bundes, *in* Belser et al., Datenschutzrecht, 2011, p. 422 s.; MEIER, p. 202);

qu'en l'espèce, le requérant fait valoir que sa demande du 5 août 2019 constitue une demande de renseignements au sens de la LInf et non une demande d'accès au sens de la LPrD et encore moins une demande d'accès au dossier pénal;

que ce raisonnement ne saurait être suivi. En effet, l'art. 21 LInf, intitulé "Domaines régis par la législation spéciale", prévoit expressément, en son al. 1 let. c, que les dispositions de la section en question ne sont pas applicables à l'accès d'une personne aux données la concernant;

que le droit d'accès des personnes aux données les concernant est régi par la LPrD, plus précisément aux art. 23 ss LPrD;

qu'aussi, il importe peu que, dans sa demande du 5 août 2019, le requérant ait demandé des "*renseignements*" sur les données le concernant. Au vu des dispositions précitées, sa demande

devait être examinée à l'aune du droit applicable, à savoir de la LPrD, comme l'ont fait à juste titre les autorités précédentes;

qu'au demeurant, il tombe sous le sens que c'est au seul titre de l'accès à ses propres données que le recourant peut prétendre être renseigné sur les données collectées par la Police cantonale;

que, selon l'art. 23 let. a al. 1 LPrD, toute personne peut demander au responsable d'un fichier si des données la concernant y sont traitées. L'art. 24 al. 2 LPrD précise que les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit;

que l'art. 27 LPrD ajoute que les décisions prises en application des articles 23 à 26 le sont selon les prescriptions du code de procédure et de juridiction administrative. Elles sont sujettes à recours conformément à ce code;

qu'en l'espèce, force est de constater, avec l'autorité intimée, que la Police cantonale a correctement appliqué les dispositions précitées et donné suite à la demande du recourant par écrit;

que l'on ne saurait davantage lui reprocher d'avoir rendu une décision sujette à recours;

qu'en outre, dans sa décision du 28 août 2019, la Police cantonale a indiqué au recourant la liste des données le concernant figurant dans ses fichiers, en précisant que ce dernier pouvait s'adresser au Ministère public pour accéder à ses dossiers pénaux, conformément à la Directive n° 1.12 du Procureur général du 1<sup>er</sup> janvier 2012 relative à la consultation des dossiers;

que, ce faisant, elle a entièrement donné suite à la requête du recourant;

que les informations données peuvent être considérées comme exactes et complètes. Au demeurant, le recourant n'a invoqué aucun élément pertinent justifiant de mettre en doute les déclarations de la Police cantonale, confirmées par la DSJ puis dans le cadre de la présente procédure;

qu'en tout état de cause, les seules craintes du recourant ne sauraient suffire à justifier la mise en œuvre d'une instruction complémentaire;

que le recourant a en revanche la faculté de solliciter l'accès à ses dossiers pénaux, afin de vérifier, cas échéant, la nature et le contenu des dossiers le concernant;

que, partant, la décision de la DSJ, qui constate le bien-fondé de celle rendue par la Police cantonale, échappe à la critique et doit être confirmée;

que, pour le reste, les reproches formulés par le recourant à l'encontre des autorités fribourgeoises et de sociétés privées sortent manifestement du cadre du présent litige et sont dénués de toute pertinence;

que, pour les motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision de la DSJ confirmée;

que, vu la gratuité de la procédure en matière de demande d'accès aux données personnelles prévue à l'art. 24 al. 4 LPrD, il n'est pas prélevé de frais de procédure, bien que le recours soit jugé téméraire;

que, vu l'issue du recours, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA), le recourant n'étant au demeurant pas représenté par un avocat;

**la Cour arrête :**

- I. Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.
- II. Il n'est pas prélevé de frais de procédure ni alloué d'indemnité de partie.
- III. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 23 mars 2021/mju/sda

La Présidente :

Le Greffier-stagiaire :