

# Version anonymisée

Traduction

C-481/21 – 1

Affaire C-481/21

## Demande de décision préjudicielle

### Date de dépôt :

4 août 2021

### Juridiction de renvoi :

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Allemagne)

### Date de la décision de renvoi :

30 juillet 2021

### Partie requérante :

TX

### Partie défenderesse :

Bundesrepublik Deutschland

---

[OMISSIS]

### VERWALTUNGSGERICHT WIESBADEN

(tribunal administratif de Wiesbaden, Allemagne)

### ORDONNANCE

Dans le recours administratif contentieux,

TX,

[OMISSIS]

requérant

[OMISSIS]

contre

Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne),

représentée par le Bundeskriminalamt (Office fédéral de la police judiciaire),  
établi à Wiesbaden [OMISSIS]

défenderesse

## Objet

droit à la protection des données [Or. 2]

le Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden) – 6<sup>ème</sup>  
chambre – [OMISSIS] a décidé le 30 juillet 2021 :

- I. La procédure est suspendue.**
- II. La procédure est renvoyée au titre de l'article 267 TFUE à la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard de la question suivante :**
  - 1) Faut-il interpréter les dispositions combinées de l'article 15, paragraphe 3 et paragraphe 1, et de l'article 14 de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO 2016, L 119, p. 89 ; ci-après la « directive (UE) 2016/680 »), au regard de l'article 54 de la directive (UE) 2016/680, en ce sens qu'il permet une réglementation nationale,**
    - a) aux termes de laquelle en cas de responsabilité conjointe pour un traitement de données, l'organisme effectivement responsable des données conservées ne doit pas être désigné et**
    - b) qui permet en outre de ne donner à un tribunal aucun motif de fond pour refuser l'accès aux données ?**
  - 2) Si les questions 1a et 1b appellent une réponse affirmative, l'article 15, paragraphe 3 et paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/680 est-il conforme au droit à un recours effectif devant un tribunal au titre de l'article 47 de la Charte, alors que le tribunal se trouve ainsi dans l'impossibilité**
    - a) selon les règles de procédure nationales, de mettre à la cause dans une procédure administrative comportant plusieurs**

**phases l'autre partie et autorité effectivement responsable, qui doit marquer son accord sur l'accès aux données et**

- b) d'examiner au fond si les conditions du refus de l'accès aux données sont réunies et ont été correctement appliquées par l'autorité qui refuse l'accès aux données ? [Or. 3]**
- 3) Le refus de l'accès aux données et, de ce fait, du recours effectif visé à l'article 47 de la Charte empiète-t-il illégalement sur la liberté professionnelle visée à l'article 15 de la Charte, lorsque les informations conservées sont utilisées afin d'exclure une personne concernée de l'activité qu'elle ambitionne, au nom d'un prétendu risque pour la sécurité ?**

**Motifs :**

**I.**

- 1 Le requérant souhaite consulter les données le concernant conservées dans le système INPOL de la défenderesse. Le système INPOL est un processus conjoint au sens de l'article 21 de la directive (UE) 2016/680, relevant du Bundeskriminalamt (Office fédéral de la police judiciaire ; ci-après le « BKA ») en tant qu'organisme central (article 2, paragraphe 3, BKAG – réseau unitaire d'informations policières). Dans le cadre du réseau d'informations policières, la responsabilité que le régime de la protection des données établit pour la régularité de la collecte, la licéité de l'introduction ainsi que l'exactitude et l'actualité des données conservées par l'organisme central (c'est-à-dire le BKA) incombe aux organismes qui introduisent directement les données dans le système INPOL. L'organisme responsable doit pouvoir être déterminé à cet égard (article 31, paragraphe 2, BKAG). Au-delà des droits conférés à la personne concernée par les articles 57 et 58 de la loi fédérale sur la protection des données, le traitement dans le réseau d'informations policières a pour particularité que l'accès aux données traitées dans le réseau d'informations policières (en l'espèce INPOL) est accordé selon l'article 57 BKAG avec *l'accord* de chacun des organismes qui endosse la responsabilité établie par le régime de la protection des données au titre de l'article 31, paragraphe 2 (article 84, paragraphe 1, première phrase, BKAG).
- 2 Dans la présente procédure, le requérant a fait l'objet d'une vérification de sécurité quand il a posé sa candidature à un poste du service d'ordre d'un festival de musique. La vérification de sécurité a donné un « résultat » à l'endroit du requérant en sorte que sa candidature a été rejetée. Le requérant a alors souhaité consulter les données concernant sa personne conservées dans le système INPOL. Le BKA a donné un renseignement partiel relatif à des coups et blessures volontaires donnés le 24 mars 2017 [OMISSIS]. Cette donnée est censée avoir été effacée du système INPOL par la police judiciaire régionale de Rhénanie du nord Westphalie, en tant [Or. 4] qu'organisme responsable, à la suite de la demande que le requérant a émise dans la procédure d'opposition diligentée contre le

renseignement partiel. Selon un courrier du 29 juillet 2020 du Landrat (préfet) d'Herford, autorité locale de police, la date de l'examen du déclassement est en revanche le 31 mai 2027.

- 3 De surcroît, le requérant a été avisé de la conservation d'autres données le concernant. La mise en balance de l'accès, au nom de l'intérêt général à l'information, aux données conservées sur sa personne et de l'intérêt de l'organisme qui conserve ces données à en préserver la confidentialité a conduit, selon cet avis, à ce que l'intérêt à l'information du requérant doive s'effacer. Le refus ne devrait pas être davantage motivé.
- 4 Le 3 avril 2021, le requérant a saisi le tribunal de céans d'un recours contre la décision du BKA du 3 juin 2020, telle que maintenue par la décision rendue sur l'opposition le 2 mars 2021. Dans la procédure de recours et à l'audience du 20 juillet 2021, le BKA a également refusé de faire au tribunal toute déclaration sur l'organisme responsable. Interrogé expressément par le tribunal, le BKA ne l'a pas nommé. À l'audience, le représentant du BKA a seulement déclaré que le BKA ne possède pas les données. Il s'est opposé à une question que le tribunal a posée avant l'audience et au cours de celle-ci et a refusé de donner un motif justifiant de ne pas pouvoir donner accès aux données conservées par cet organisme responsable inconnu. Comme seul motif, il a évoqué les coups et blessures volontaires censés avoir été effacés dans l'intervalle et qui auraient été inspirés par des motifs politiques. Aucune indication plus précise n'a toutefois été donnée sur ce point.

## II.

### 1. CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (ci-après la « Charte »)

- 5 **L'article 8 de la Charte dispose :**

#### **Protection des données à caractère personnel**

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. **[Or. 5]** Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.
3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

- 6 **L'article 15 de la Charte dispose :**

## **Liberté professionnelle et droit de travailler**

1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.
2. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre.
3. Les ressortissants des pays tiers qui sont autorisés à travailler sur le territoire des États membres ont droit à des conditions de travail équivalentes à celles dont bénéficient les citoyens ou citoyennes de l'Union.

### **7 L'article 47 de la Charte dispose :**

#### **Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial**

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

### **8 L'article 52 de la Charte dispose :**

#### **Portée et interprétation des droits et des principes**

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci. **[Or. 6]**
3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait

pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions.
5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.
6. Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte.
7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres.

**9 L'article 54 de la Charte dispose :**

**Interdiction de l'abus de droit**

Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte.

**2. Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil**

**10 L'article 15 de la directive (UE) 2016/680 dispose : Limitations du droit d'accès**

1. Les États membres peuvent adopter des mesures législatives limitant, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée, dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, en tenant dûment

compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée, pour : **[Or. 7]**

- a) éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires ;
  - b) éviter de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, aux enquêtes ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales ;
  - c) protéger la sécurité publique ;
  - d) protéger la sécurité nationale ;
  - e) protéger les droits et libertés d'autrui.
2. Les États membres peuvent adopter des mesures législatives afin de déterminer des catégories de traitements de données susceptibles de relever, dans leur intégralité ou en partie, des points a) à e) du paragraphe 1.
3. Dans les cas visés aux paragraphes 1 et 2, les États membres prévoient que le responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1. Les États membres prévoient que le responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle ou de former un recours juridictionnel.

#### **11 L'article 21 de la directive (UE) 2016/680 dispose : Responsables conjoints du traitement**

1. Les États membres prévoient que, lorsque deux responsables du traitement ou plus déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils sont les responsables conjoints du traitement. Les responsables conjoints du traitement définissent de manière transparente leurs obligations respectives aux fins d'assurer le respect de la présente directive, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées à l'article 13, par voie d'accord entre eux, sauf si et dans la mesure où leurs obligations respectives sont définies par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre auquel les responsables du traitement sont soumis. Le point de contact pour les personnes concernées est désigné dans l'accord. Les États membres peuvent préciser lequel des responsables conjoints peut servir de point de contact unique pour que les personnes concernées puissent exercer leurs droits.

2. Indépendamment des termes de l'accord visé au paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir que la personne concernée peut exercer les droits que lui

confère les dispositions adoptées en vertu de la présente directive à l'égard de et contre chacun des responsables du traitement.

[L'article 15, paragraphe] 4. Les États membres prévoient que le responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition des autorités de contrôle.

**12 L'article 54 de la directive (UE) 2016/680 dispose : Droit à un recours juridictionnel effectif contre un responsable du traitement ou un sous-traitant [Or. 8]**

Les États membres prévoient que, sans préjudice de tout recours administratif ou extrajudiciaire qui leur est ouvert, notamment le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle en vertu de l'article 52, une personne concernée a droit à un recours juridictionnel effectif lorsqu'elle considère que ses droits prévus dans les dispositions adoptées en vertu de la présente directive ont été violés du fait d'un traitement de ses données à caractère personnel effectué en violation desdites dispositions.

**Considérants de la directive (UE) 2016/680**

- 13 (44) Les États membres devraient pouvoir adopter des mesures législatives visant à retarder ou à limiter l'information des personnes concernées ou à ne pas leur accorder cette information, ou à leur limiter, complètement ou partiellement, l'accès aux données à caractère personnel les concernant, dès lors qu'une telle mesure constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, compte dûment tenu des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée, pour éviter de gêner des enquêtes, des recherches ou des procédures officielles ou judiciaires, pour éviter de nuire à la prévention et à la détection des infractions pénales, aux enquêtes et poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales, pour sauvegarder la sécurité publique ou la sécurité nationale, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui. Le responsable du traitement devrait apprécier, en examinant chaque cas de façon concrète et individuelle, s'il y a lieu de limiter le droit d'accès partiellement ou complètement.
- 14 (45) Tout refus d'accès ou toute limitation de l'accès devrait en principe être présenté par écrit à la personne concernée et indiquer les motifs factuels ou juridiques sur lesquels la décision est fondée.
- 15 (46) Toute limitation des droits de la personne concernée doit respecter la Charte et la convention européenne des droits de l'homme, telles qu'elles sont interprétées respectivement par la Cour de justice et par la Cour européenne des droits de l'homme dans leur jurisprudence, et notamment respecter l'essence desdits droits et libertés.
- 16 (47) Une personne physique devrait avoir le droit de faire rectifier des données à caractère personnel inexacts la concernant, en particulier lorsque cela touche aux



faits, et disposer d'un droit d'effacement lorsque le traitement de ces données constitue une violation de la présente directive. Cependant, le droit de rectification ne devrait pas affecter, par exemple, la teneur d'une déposition. Une personne physique devrait également avoir le droit d'obtenir la limitation du traitement lorsqu'elle conteste l'exactitude des données à caractère personnel et qu'il ne peut être déterminé si ces données sont exactes ou non, ou lorsque les données à caractère personnel doivent être conservées à des fins probatoires. Plus particulièrement, les données à caractère personnel devraient faire l'objet d'une limitation du traitement plutôt qu'être effacées si, dans un cas déterminé, il existe des motifs raisonnables de penser [Or. 9] que l'effacement pourrait nuire aux intérêts légitimes de la personne concernée. En pareil cas, les données faisant l'objet d'une limitation du traitement ne devraient être traitées que pour la finalité qui a empêché leur effacement. Les méthodes visant à limiter le traitement de données à caractère personnel pourraient consister, entre autres, à déplacer les données sélectionnées vers un autre système de traitement, par exemple à des fins archivistiques, ou à rendre les données sélectionnées inaccessibles. Dans les fichiers automatisés, la limitation du traitement devrait en principe être assurée par des moyens techniques. Le fait que le traitement des données à caractère personnel est limité devrait être indiqué de manière claire dans le fichier. Cette rectification ou cet effacement des données à caractère personnel ou cette limitation du traitement devraient être communiqués aux destinataires auxquels les données ont été communiquées et aux autorités compétentes à l'origine des données inexacts. Les responsables du traitement devraient également cesser de continuer à diffuser ces données.

**3. Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz – BKAG (Loi relative à l'office fédéral de la police judiciaire et à la coopération entre l'État fédéral et les Länder en matière de police judiciaire (loi sur l'Office fédéral de la police judiciaire ; ci-après la « BKAG »))**

**17 L'article 2, paragraphe 3, de la BKAG dispose : Organisme central**

[...]

(3) L'Office fédéral de la police judiciaire dirige en tant qu'organisme central un réseau unitaire d'informations policières conformément à la présente loi.

**18 L'article 31 de la BKAG dispose : responsabilité propre au régime de la protection des données dans le réseau d'informations policières**

[...]

(2) <sup>1</sup>Dans le cadre du réseau d'informations policières, en ce qui concerne les données conservées par l'organisme central, la responsabilité que le régime de la protection des données établit en particulier pour la régularité de la collecte, la

licité de l'introduction ainsi que l'exactitude et l'actualité des données conservées par l'organisme central (c'est-à-dire le BKA), incombe aux organismes qui introduisent directement les données. <sup>2</sup> L'organisme responsable doit pouvoir être déterminé à cet égard. <sup>3</sup> La responsabilité de la licéité de l'extraction dans le procédé automatisé est assumée par l'organisme destinataire. **[Or. 10]**

**19 L'article 84 de la BKAG dispose : Droits de la personne concernée**

(1) <sup>1</sup> Au-delà des droits conférés à la personne concernée par les articles 57 et 58 de la loi fédérale sur la protection des données, le traitement dans le réseau d'informations policières a pour particularité que l'accès aux données traitées dans le réseau d'informations policières est donné selon l'article 57 de la loi fédérale sur la protection des données avec l'accord de l'organisme qui assume la responsabilité établie par la réglementation de la protection des données au titre de l'article 31, paragraphe 2. <sup>2</sup> Lorsqu'un office régional de la police judiciaire donne un renseignement tiré de son système régional, il lui est loisible de l'assortir d'une référence à un enregistrement introduit par le Land dans le réseau des informations policières. <sup>3</sup> En cas de rectification, effacement et limitation du traitement de données à caractère personnel, la première phrase s'applique par analogie aux données qui sont traitées dans le réseau des informations policières.

**4. Bundesdatenschutzgesetz (Loi fédérale sur la protection des données ; ci-après également « BDSG ») du 30 juin 2017 [OMISSIS] modifiée par l'article 10 de la loi du 23 juin 2021 [OMISSIS]**

**20 L'article 57 de la BDSG dispose : droit d'accéder aux données**

[...]

(4) Dans les conditions de l'article 56, paragraphe 2, il est loisible au responsable de ne pas accorder l'accès aux données visées au paragraphe 1, première phrase, ou de limiter partiellement ou totalement l'accès aux données visés au paragraphe 1, deuxième phrase.

[...]

(6) <sup>1</sup> Il appartient au responsable d'aviser la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de sa décision de ne pas accorder l'accès ou de le limiter. <sup>2</sup> Il n'est pas tenu de fournir ces informations lorsque leur communication présenterait en elle-même un risque au sens de l'article 56, paragraphe 2. <sup>3</sup> L'avis visé dans la première phrase doit être motivé à moins que la communication des motifs ne compromette l'objectif pour lequel l'accès aux données n'est pas accordé ou l'est de manière limitée.

(7) <sup>1</sup> Lorsque la personne concernée est avisée au titre du paragraphe 6 que l'accès aux données ne lui sera pas accordé ou le sera de manière limitée, elle peut

également exercer son droit d'accéder aux données par l'intermédiaire de la commissaire fédérale ou du commissaire fédéral. <sup>2</sup> Il appartient au responsable d'aviser la personne concernée de cette faculté ainsi que du fait qu'elle peut saisir la commissaire fédérale ou le commissaire fédéral conformément à l'article 60 ou solliciter une protection juridictionnelle. <sup>3</sup> Si la personne concernée fait usage du droit que lui confère la première phrase, le renseignement doit être communiqué à sa demande à la commissaire fédérale ou au commissaire fédéral, dans la mesure où l'autorité fédérale supérieure ne constate pas dans le cas d'espèce que cette communication compromettrait la sécurité fédérale ou celle d'un Land. <sup>4</sup> Il appartient à la commissaire fédérale ou au commissaire fédéral d'informer au moins la personne concernée du fait qu'elle ou il a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. <sup>5</sup> Cette communication peut indiquer si des infractions au régime de la protection des données ont été constatées. <sup>6</sup> La communication de la commissaire fédérale ou du commissaire fédéral à [Or. 11] la personne concernée ne peut permettre de tirer aucune conclusion sur le niveau d'information du responsable lorsque celui-ci ne consent à donner aucun autre renseignement. <sup>8</sup> Il appartient en outre à la commissaire fédérale ou au commissaire fédéral d'informer la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

(8) Il appartient au responsable de consigner les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision.

## 21 L'article 56 de la BDSG dispose : Information des personnes concernées

(1) Lorsque des dispositions spéciales et en particulier celles entourant des mesures occultes, prévoient ou commandent d'informer les personnes concernées du traitement de données à caractère personnel les concernant, cette information doit contenir au moins les indications suivantes :

1. les indications énoncées à l'article 55,
2. le fondement juridique du traitement,
3. la durée de conservation des données ou, en cas d'impossibilité, les critères utilisés pour déterminer cette durée,
4. le cas échéant, les catégories de destinataires des données à caractère personnel ainsi que
5. au besoin des informations complémentaires, en particulier lorsque les données à caractère personnel sont collectées à l'insu de la personne concernée.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1, le responsable peut différer, limiter ou omettre l'information dans la mesure et aussi longtemps que, dans le cas contraire,

1. l'accomplissement des missions visées à l'article 45,

2. la sécurité publique ou
3. des intérêts de tiers

seraient compromis, lorsque l'intérêt d'éviter qu'ils soient compromis prime l'intérêt de la personne concernée à être informée.

**[5]. Verwaltungsgerichtsordnung (Code de justice administrative ; ci-après le « VwGO »)**

**22 L'article 65, paragraphe 2, du VwGO dispose :**

[...]

(2) Lorsque des tiers sont impliqués dans la relation juridique litigieuse au point qu'il ne peut être statué que dans une décision commune à leur égard également, ils doivent être mis à la cause (intervention forcée).

**23 L'article 99, paragraphe 2, du VwGO dispose :**

[...]

(2) À la demande d'une partie, l'Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif régional supérieur) détermine, par voie d'ordonnance prise sans audience préalable, si le refus de produire les [Or. 12] actes et dossiers, de transmettre les documents électroniques et de délivrer les renseignements est licite. Si une autorité fédérale supérieure refuse une telle production, transmission ou délivrance au motif que la révélation du contenu des actes, dossiers, documents électroniques ou informations porte préjudice à la Fédération, c'est le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) qui statue ; il en va de même lorsque le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) est compétent au fond en vertu de l'article 50 de la présente loi. La demande doit être présentée devant la juridiction du fond. Celle-ci transmet la demande et le dossier de l'affaire à la formation de jugement compétente en vertu de l'article 189 de la présente loi. La plus haute autorité de tutelle doit fournir à la formation de jugement les actes, dossiers, documents électroniques et informations dont la divulgation a été refusée sur la base de la seconde phrase du premier paragraphe de la présente disposition. Elle doit être mise à la cause. La procédure est soumise aux dispositions régissant la protection physique des informations confidentielles. Si ces dispositions ne peuvent pas être observées ou si l'autorité de tutelle compétente fait valoir que des motifs particuliers de confidentialité ou de protection des informations confidentielles s'opposent à ce que les actes, dossiers et documents électroniques soient transmis à la juridiction, ces pièces sont réputées fournies au sens de la cinquième phrase ci-dessus si elles sont mises à la disposition de la juridiction dans des locaux désignés par la plus haute autorité de tutelle. L'article 100 de la présente loi ne s'applique pas aux dossiers et documents électroniques fournis en application de la cinquième phrase ci-dessus ni aux motifs particuliers invoqués

en vertu de la huitième phrase ci-dessus. Les membres de la juridiction concernée sont tenus de respecter la confidentialité ; les motifs de la décision ne doivent pas laisser entrevoir la nature et le contenu des actes, dossiers, documents électroniques et informations confidentiels. Les dispositions applicables au personnel en matière de protection des informations confidentielles valent pour le personnel qui n'a pas le statut de magistrat. Les décisions qui n'émanent pas du Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) sont bien entendu susceptibles de recours. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) statue sur tout recours formé contre l'ordonnance d'un Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif régional supérieur). Les phrases 4 à 11 ci-dessus s'appliquent mutatis mutandis à la procédure de recours.

### III.

- 24 Aux termes de l'article 54 de la directive (UE) n° 2016/680, la personne concernée a droit à un recours effectif devant un tribunal, dans les conditions définies par l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Un recours effectif requiert que le tribunal puisse contrôler la décision administrative. Cela suppose de motiver le refus d'accorder l'accès aux données et, dans un traitement conjoint, comme c'est le cas en l'espèce du système INPOL, de désigner l'organisme responsable qui est responsable des données litigieuses [Or. 13] et s'est opposé à leur divulgation. Il lui appartient de donner son accord sur l'accès aux données ou précisément, comme en l'espèce, de le refuser. L'organisme responsable coopère forcément à l'acte administratif « comportant plusieurs phases » et doit également être mis à la cause dans la procédure administrative (article 65, paragraphe 2, du VwGO), dès lors que s'il a refusé de manière irrégulière de donner son accord il appartiendrait au tribunal d'y suppléer par un jugement. En effet, sans l'accord nécessaire le BKA ne pourrait pas accorder d'accès aux données (article 84, paragraphe 1, première phrase, du BKAG). Si dans la procédure relative à l'accès aux données, le tribunal ignore même l'organisme responsable il ne peut le mettre à la cause et statuer sur le refus de marquer son accord, dans une décision qui s'impose à celui-ci.
- 25 Si les juridictions administratives ne peuvent pas contrôler l'acte administratif en raison du refus de le motiver, la garantie de la protection juridictionnelle doit être assurée en faisant droit au recours (jurisprudence constante du Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden), voir jugement du 15 février 2016 – 6 K 1328/14.WI –, juris, point 27 ; jugement du 4 septembre 2015 – 6 K 687/15.WI –, juris, point 36 et également jugement du 26 mars 2021 – 6 K 59/20.WI ; ainsi que Verwaltungsgericht Köln (tribunal administratif de Cologne), jugement du 18 avril 2019 – 13 K 10236/16, juris, point 54). Mais cela n'est pas possible en l'espèce dès lors que le tribunal ne peut pas valablement suppléer à l'accord de l'organisme (autorité) effectivement responsable faute de la mise à la cause nécessaire. C'est en cela que la présente affaire se distingue des affaires qui ont été tranchées jusqu'ici dans lesquelles « seul » l'accès aux données en tant que tel avait été refusé mais dans lesquelles l'autorité responsable avait été désignée. Le VwGO ne comporte pas de règles de procédure pour la

présente affaire. Il contient uniquement à l'article 99, paragraphe 2, du VwGO la procédure dite en chambre du conseil en cas de refus de produire des actes administratifs. Dans ce cas, après une déclaration de blocage, qui devrait elle aussi être motivée, il serait possible de les produire et que le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) exerce son contrôle.

- 26 En l'espèce, avant même l'accès aux données et la possibilité de contrôler le refus d'accorder ce même accès, il s'agit de la désignation de l'organisme responsable dont les données sont en cause dans le système INPOL. Cet organisme est inconnu et le BKA refuse aussi devant le tribunal d'indiquer de qui il s'agit. Il est vrai que le législateur national a transposé l'article 21, paragraphe 1, de la directive (UE) 2016/680 en ce sens que le responsable visé [Or. 14] à l'article 57 de la BDSG se montre comme responsable de l'accès aux données ou du refus de cet accès aux mêmes données relatives à la personne concernée et en ce sens que le BKA dispose à travers l'article 84, paragraphe 1, première phrase, de la BKAG de l'accès aux données comme « porte-parole » des autres organismes responsables de l'accès aux données. L'accès aux données *requiert cependant l'accord* de chacun des organismes responsables.
- 27 Le refus d'indiquer l'organisme effectivement responsable qui s'oppose à accorder l'accès à ses données et refuse de marquer son accord va cependant au-delà de la limitation du droit d'accès à proprement parler, visé à l'article 15 de la directive (UE) 2016/680. Le tribunal se voit en effet ainsi totalement privé de la possibilité d'exercer un contrôle juridique effectif valable. Et cela en particulier lorsqu'aucune motivation n'est donnée pour cet acte de refus ou que la motivation évoque en termes généraux un risque de voir les missions des autorités compromises et la prévention de ce risque. Le texte de la loi nationale est ainsi reproduit mais, faute d'informations, le tribunal est mis dans l'incapacité absolue de qualifier les faits à l'aune de cette norme et de contrôler l'exactitude de la qualification faite par l'autorité.
- 28 Si l'on fait un parallèle avec le refus de produire des documents dans une procédure administrative, la motivation consistant à reproduire purement et simplement les éléments constitutifs d'un refus aux yeux de la loi ne répondrait pas aux conditions requises pour une déclaration de blocage au titre de l'article 99, paragraphe 2, du VwGO. Qui plus est, en l'espèce l'autorité qui donne véritablement la motivation reste anonyme en sorte que la déclaration de blocage au titre de l'article 99, paragraphe 1, deuxième phrase, du VwGO n'a absolument pas pu être faite ou motivée par celle-ci. En cas de refus d'actes de l'autorité, il faut à tout le moins une motivation pertinente d'une déclaration de blocage, pour qu'une protection juridictionnelle valable puisse ainsi être assurée (Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative), arrêt du 14 décembre 2020 – 6 C 11.18, point 27 et références citées).
- 29 Pour permettre une protection juridictionnelle effective, il appartient à une autorité qui refuse l'accès aux données, d'exposer de manière plausible et pièces à l'appui l'existence des motifs de refus visés dans les dispositions combinées de

l'article 56, paragraphe 2, et de l'article 57, paragraphe 4, de la BDSG. Une motivation répondant à ces conditions aurait suffi pour démontrer le bien-fondé du refus d'accorder l'accès aux données (Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative de la Hesse), 20 octobre 2019 – 10 A 2678/18.Z ; sur le droit antérieur Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative de la Hesse), 17 avril 2018 – 10 A 1991/17). La reproduction ou **[Or. 15]** la seule description du fondement juridique ne suffit pas à cet effet (Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) ordonnance du 29 octobre 1982 – 4 B 172/82, [OMISSIS] point 6 ; Verwaltungsgericht Wiesbaden (tribunal administratif de Wiesbaden) jugement du 26 mars 2021 – 6 K 59/20.WI).

- 30 Le BKA et l'autorité inconnue, qui ne peut être qu'une autorité de police, interprètent le droit national de manière à ce point extensive que les règles juridiques nationales à mettre en œuvre, qui découlent de la directive (UE) 2016/680, entrent en conflit avec l'essence même des droits et libertés de la personne concernée.
- 31 On doit songer à cet égard que l'inscription dans INPOL a très manifestement conduit à une sorte d'interdiction professionnelle du fait de la vérification dite de sécurité qui s'est référée notamment aux données d'INPOL. Il y a là un empiètement sur l'article 15 de la Charte conférant à toute personne le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée. Le requérant ne peut pas non plus se défendre contre cette « interdiction professionnelle » dès lors qu'on ne lui dit pas quel organisme responsable a fait une inscription « négative » et encore moins quelle inscription l'empêche en l'espèce de s'engager dans la profession souhaitée. Il n'est pas possible non plus de contrôler la régularité même de l'inscription.
- 32 Le tribunal de céans ne peut pas réaliser un contrôle juridictionnel effectif de la décision administrative dès lors que l'organisme responsable se retranche derrière une règle juridique nationale pour refuser également à l'égard du tribunal de donner le renseignement et que le tribunal ne se voit pas en mesure d'assurer une protection juridictionnelle effective dans le sens d'un contrôle au fond. Qui plus est, les mécanismes prévus dans la procédure du contentieux administratif, comme en l'espèce la mise à la cause requise, sont ruinés du fait du refus de désigner l'organisme responsable. Il n'existe pas de règle juridique nationale permettant au tribunal, lorsqu'une mise à la cause est requise, de ne pas y procéder pour des raisons de confidentialité.
- 33 La protection juridictionnelle effective est ainsi exclue à un double titre et il y a également une atteinte au droit à un procès équitable au titre de l'article 6 de la CEDH. **[Or. 16]**
- 34 Le tribunal de céans estime dès lors que le refus de désigner l'organisme responsable en dernier ressort, sans donner en particulier la moindre raison intelligible, constitue une interprétation exorbitante de l'article 15 de la directive (UE) 2016/680, qui est toutefois admise par le législateur national dans le régime

très ouvert des dispositions combinées de l'article 57, paragraphe 6, et de l'article 56 de la BDSG en sorte que, dans l'interprétation très large qu'en fait la défenderesse, la réglementation nationale enfreint l'article 8, l'article 15 et les articles 47, 52 et 54 de la Charte ainsi que les articles 14, 15 et 54 de la directive (UE) 2016/680.

**IV.**

35 L'ordonnance n'est pas susceptible de recours.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL