



---

Cour I  
A-2569/2018

## Arrêt du 4 juin 2019

---

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),  
Claudia Pasqualetto Péquignot, Maurizio Greppi, juges,  
Johanna Hirsch-Sadik, greffière.

---

Parties

**A. \_\_\_\_\_**,  
représenté par Me Daniel Tunik et Me Hikmat Maleh,  
avocats, Lenz & Staehelin,  
recourant,

contre

**Office fédéral de la police (fedpol)**,  
Service juridique,  
Nussbaumstrasse 29, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Protection des données ; demande de renseignement  
concernant le système de recherches informatisées de  
police (RIPOL).

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

A. \_\_\_\_\_, ressortissant Z. né le (...), a été interpellé le 19 février 2018 à l'aéroport de Genève au contrôle des passeports par un garde-frontière qui lui a demandé des informations personnelles. Suite à cette interpellation, il a, par requête du 21 février 2018, demandé à l'Office fédéral de la police (fedpol) qu'il lui soit confirmé que son nom ne figurait ni dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) ni dans le système Interpol et que toutes éventuelles informations le concernant avaient été supprimées des bases de données de la police et des gardes-frontière en Suisse. A. \_\_\_\_\_ (le requérant) a en outre sollicité tous renseignements concernant l'incident survenu à l'aéroport de Genève, en particulier la communication de toutes les données ayant fondé son interpellation et son interrogatoire avec l'indication de leur source, la confirmation que ces données avaient été supprimées et que les informations qu'il avait communiquées oralement au garde-frontière n'avaient pas été transmises aux autorités X.

A l'appui de sa demande, le requérant s'est référé à une décision du 11 décembre 2013 par laquelle fedpol lui avait indiqué à avoir procédé à des vérifications dans les système RIPOL (recherches au niveau national et international) et Interpol I24-7 et l'avait informé que son nom ne figurait pas dans ces systèmes. Il a en outre exposé faire l'objet de persécutions politiques par les autorités X. depuis qu'il menait une campagne au niveau international à l'encontre des personnes responsables du décès en détention en X., en 2009, de son avocat, à l'origine de la découverte d'une fraude à hauteur de plusieurs centaines de millions USD. Il a précisé que les autorités X. avaient réagi avec hostilité à sa campagne et qu'elles avaient instruit des procédures pénales fallacieuses à son endroit, notamment pour évasion fiscale, vol, escroquerie et banqueroute frauduleuse, tenu deux procès en son absence et multiplié les tentatives d'abuser des mécanismes de coopération internationale à son encontre pour le faire arrêter. Il a également expliqué qu'Interpol avait rejeté toutes les requêtes à son encontre émanant de X. en raison de leur motivation politique et avait informé l'ensemble de ses Etats membres, y compris la Suisse, de leur nature politique.

**B.**

Par décision du 19 mars 2018, fedpol a refusé au requérant l'information demandée en date du 21 février 2018. Il a considéré, en accord avec les autorités responsables, n'être pas en mesure, conformément à l'art. 9 al. 2 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS

235.1), de communiquer l'information ou la communication des renseignements relatifs à d'éventuelles données concernant le requérant dans le RI-POL. Une copie de la décision a été adressée à l'Office fédéral de la justice (l'OFJ).

### **C.**

Par recours du 3 mai 2018 auprès du Tribunal administratif fédéral (le Tribunal) contre la décision de rejet du 19 mars 2018 de fedpol (l'autorité inférieure), A. \_\_\_\_\_ (le recourant) a conclu à son annulation et à la communication par l'autorité inférieure des données visées par sa demande de renseignement du 21 février 2018, sous suite de frais judiciaires et dépens à la charge de l'autorité inférieure.

A l'appui de son recours, il a produit divers documents, dont une lettre du Secrétariat de la Commission de Contrôle des Fichiers d'Interpol (la CCF) du 26 octobre 2017 indiquant qu'il n'y avait toujours pas de données le concernant enregistrées dans le système d'information Interpol, que les données contenues dans la diffusion par le Bureau central national d'Interpol (BCN) à Y. n'avaient jamais été accessibles pour les pays membres par le biais du système d'information Interpol, et que le Secrétariat général d'Interpol avait informé tous les pays membres du fait que les canaux d'Interpol ne pouvaient pas être utilisés pour la communication le concernant. Le recourant a précisé qu'Interpol avait rendu public sa détermination. En plus de la situation déjà exposée dans sa requête du 21 février 2018, le recourant explique qu'en dépit de la position d'Interpol par rapport aux démarches de X. à son encontre, les autorités X. ont continué à mettre en circulation des requêtes multilatérales, y compris par le biais d'Interpol, et bilatérales, visant à obtenir des informations sur lui, voire sa fouille ou sa mise en détention. Il expose que le Secrétariat général d'Interpol a dû supprimer à chaque reprise les requêtes X. le concernant, puis informer les Etats membres en conséquence.

### **D.**

Par écriture du 29 mai 2018, l'autorité inférieure a déposé sa réponse, concluant à ce que le recours soit rejeté dans la mesure de sa recevabilité, sous suite de frais et dépens, et à ce que le recourant se voie refuser la consultation du rapport officiel et de ses annexes, produits le même jour à l'appui de sa réponse et destinés exclusivement à l'autorité de recours. L'autorité inférieure précise que ce rapport contient des informations importantes et concrètes, exposant de manière détaillée les raisons pour les-

quelles elle refuse d'accorder le droit de consultation au recourant, et explique qu'il ne peut pas être porté à la connaissance de ce dernier en raison d'intérêts prépondérants liés au maintien du secret.

## **E.**

**E.a** Par écriture du 21 juin 2018, le recourant a déposé sa réplique, maintenant les conclusions prises au pied de son recours. Il a produit des pièces provenant d'Interpol et de divers Etats ainsi que des articles de presse le concernant. Pour l'essentiel, il ressort de ces diverses pièces que les Etats mentionnés ainsi qu'Interpol refusent de collaborer avec X. à son sujet. En particulier, le recourant a produit un communiqué et deux courriers d'Interpol, confirmant le caractère abusif des requêtes X. liées à lui. Il fait valoir que, malgré cela, les autorités X. continuent d'inonder Interpol et les autorités nationales de requêtes abusives. Il avance qu'il a fait l'objet de menaces d'enlèvement et de mort provenant, selon toute vraisemblance, du pouvoir X. Le recourant prend enfin acte que l'autorité inférieure a déposé un rapport officiel accompagné d'annexes auprès du Tribunal qui ne lui ont pas été transmis pour consultation. Il est d'avis que, vu que l'autorité inférieure persiste à refuser de lui fournir les renseignements minimaux, la violation de l'obligation de motiver n'a pas été réparée dans le cadre de la procédure de recours.

**E.b** Par écriture du 16 juillet 2018, l'autorité inférieure a déposé sa duplique, maintenant les conclusions prises au pied de sa réponse. Au surplus, elle avance que les arguments du recourant sur le caractère abusif des requêtes Interpol provenant de X. ne portent pas sur le présent cas.

**E.c** Par écriture du 8 août 2018, le recourant a déposé ses observations finales, persistant intégralement dans ses écritures et conclusions précédentes. Au surplus, il conclut à ce qu'il lui soit confirmé que toutes éventuelles informations le concernant en lien avec une requête de la part des autorités X. ont été supprimées des bases de données de la police et des gardes-frontière en Suisse et que des données le concernant n'ont pas été transmises aux autorités X., respectivement que lui soient communiquées les données le concernant qui auraient été cas échéant transmises à celles-ci.

Le recourant produit de nombreuses pièces provenant de divers Etats et organisations internationales. Il produit également différents articles de presse le concernant, une liste chronologique retraçant les mesures prises par les autorités X. à son encontre et les réponses données à celles-ci par

certaines Etats ou instances internationales, ainsi qu'un catalogue de déclarations publiques des autorités X. le ciblant. Pour l'essentiel, ces pièces concernent l'affaire de son avocat ainsi que les efforts du recourant et leurs conséquences pour que les personnes impliquées dans cette affaire se voient refuser l'octroi de visas en dehors de X. En particulier, le recourant fait référence à un courrier de la CCF du 10 juillet 2018 duquel il ressort que le Secrétariat général d'Interpol a indiqué à tous les Etats membres que les canaux d'Interpol ne pouvaient pas être utilisés pour des communications le concernant, que les données n'étaient pas conformes avec les règles d'Interpol et que les bases de données nationales devaient être actualisées en conséquence. Le recourant mentionne également plusieurs refus des autorités Z. d'octroyer l'entraide requise par les autorités X. à son égard, les requêtes étant de nature à porter préjudice à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public et à d'autres intérêts essentiels de Z. Il souligne que la position des autorités Z. est partagée par d'autres Etats et par différentes organisations internationales, dont l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'OSCE), le Parlement européen et Interpol.

Au surplus, le recourant critique le fait que l'autorité inférieure ait omis de prendre en considération les circonstances exceptionnelles de son cas et la nature abusive des requêtes X. Il regrette que celle-ci ne prenne pas position sur la contrariété aux droits international et suisse de ces requêtes. Le recourant fait valoir qu'en dépit de l'aspect de droit pénal ordinaire que les autorités X. cherchent à donner à leurs demandes (escroquerie qualifiée, évasion fiscale, etc.), leur utilisation du canal Interpol conserve un caractère politique prédominant. Il souligne également que les démarches des autorités X. sont de nature à lui causer un dommage sérieux et irréparable si des informations le concernant leur étaient transmises.

## **F.**

**F.a** Par ordonnance d'instruction subséquente, le Tribunal a invité l'autorité inférieure à répondre à des questions portant sur des éléments contenus dans son rapport officiel et ses annexes, produits le 29 mai 2018 et destinés à l'usage exclusif du Tribunal. Afin de ne pas dépourvoir le présent litige de son objet, il a adressé l'ordonnance uniquement à l'autorité inférieure, à l'exclusion du recourant.

Par ordonnance séparée du même jour, adressée aux deux parties, le Tribunal a informé le recourant de l'existence de l'ordonnance d'instruction séparée et confidentielle susmentionnée, indiquant qu'elle demandait des

précisions sur les raisons du refus de l'autorité inférieure de communiquer des renseignements relatifs à d'éventuelles données le concernant dans le système RIPOL.

**F.b** Par écriture du 11 mars 2019, destinée à l'usage exclusif du Tribunal, l'autorité inférieure a répondu aux questions posées dans l'ordonnance du 27 février 2019, maintenant les conclusions prises au pied de sa réponse.

**F.c** Le Tribunal a ensuite signalé aux parties que la cause était gardée à juger.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

## **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), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32 ; art. 37 LTAF) n'en dispose pas autrement. Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 al. 1 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.1** S'agissant en premier lieu de la compétence du Tribunal, il sied de déterminer les conséquences de la modification de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361) sur la présente procédure.

**1.1.1** La loi fédérale du 28 septembre 2018 sur la protection des données personnelles dans le cadre de l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine pénal (LPDS, RS 235.3), mettant en œuvre la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel 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, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 et a notamment modifié la LSIP avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2019 (cf. RO 2019 625 ; Message du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales, FF 2017 6565). En particulier, l'art. 7 al. 2 LSIP réserve désormais l'art. 8a LSIP qui prévoit des règles de procédure distinctes applicables en certaines situations, dans le sens où elle

prévoit que c'est désormais le préposé, et non plus le Tribunal administratif fédéral, qui effectue la vérification demandée.

**1.1.2** Il n'existe pas de disposition transitoire se rapportant à la modification de la LSIP susmentionnée. En principe, à défaut de dispositions transitoires, les nouvelles règles de procédure s'appliquent pleinement dès leur entrée en vigueur aux causes qui sont encore pendantes. La procédure administrative connaît néanmoins une exception à l'application immédiate de la nouvelle procédure ; celle-ci n'est admissible que pour autant que l'ancien et le nouveau droit s'inscrivent dans la continuité du système de procédure en place et que les modifications procédurales demeurent ponctuelles. En revanche, conformément au principe de la sécurité juridique, l'ancien droit de procédure continue à gouverner les situations dans lesquelles le nouveau droit de procédure marque une rupture par rapport au système procédural antérieur et apporte des modifications fondamentales à l'ordre procédural (cf. ATF 144 II 273 consid. 2.2.4, 137 II 409 consid. 7.4.5, 136 II 187 consid. 3.1, 132 V 93 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 4.4 ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7<sup>e</sup> éd. 2016, n° 296).

**1.1.3** En l'espèce, indépendamment même de la question de son application au cas d'espèce, qui n'a pas à être tranchée ici, l'introduction de l'art. 8a LSIP, réservé par l'art. 7 al. 2 LSIP, n'aurait de toute façon pas d'incidence sur la compétence du Tribunal. En effet, si cette disposition devait être applicable à la présente cause, elle ne pourrait pas avoir d'effet immédiat, conformément à la jurisprudence précitée, vu qu'elle modifierait substantiellement la procédure administrative en vigueur jusqu'alors. Et, pour le cas où elle ne serait pas applicable, les règles de procédure fondant la compétence du Tribunal n'auraient pas été modifiées.

**1.2** Sous réserve des exceptions – non pertinentes en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Fedpol constitue l'une de ces unités (art. 8 al. 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] et annexe 1 OLOGA). L'acte attaqué du 19 mars 2018, dans lequel l'autorité inférieure refuse l'information demandée en date du 21 février 2018, satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA si bien que le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours.

**1.3** Le requérant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et est le destinataire de la décision attaquée, qui rejette sa requête du 21 février 2018 en tant qu'elle concerne une éventuelle inscription dans le système national de recherche RIPOL, est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Il a donc qualité pour recourir.

**1.4** En outre, les conditions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu sont respectées (art. 50 et 52 PA). Le recours est dès lors en principe recevable.

### **1.5**

**1.5.1** L'objet de la procédure administrative et, ainsi, l'objet du litige, constitue la relation juridique réglée par la décision, dans la mesure où celle-ci est attaquée. Par conséquent, l'objet du litige est déterminé par deux éléments : d'une part, par la décision attaquée, aussi nommé l'objet de la contestation et, d'autre part, par les conclusions des parties. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties, ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation. L'autorité de deuxième instance ne peut pas statuer sur des objets qui n'ont pas été tranchés par l'autorité de première instance, sinon elle empièterait sur la compétence fonctionnelle de l'autorité de première instance. Au cours de la procédure de recours, l'objet du litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de l'arrêt entrepris (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2, 136 II 457 consid. 4.2 ; ATAF 2017 V/4 consid. 3).

**1.5.2** En l'espèce, il ressort du dispositif de la décision attaquée que l'autorité inférieure ne s'est prononcée que sur l'information demandée par le requérant en date du 21 février 2018 et considère, à ce titre, qu'elle n'est pas en mesure de communiquer l'information ou des renseignements relatifs à d'éventuelles données concernant le requérant dans le RIPOL. Par conséquent, le présent litige a pour objet de savoir si l'autorité inférieure a rejeté à bon droit la demande d'informations du requérant visant à vérifier si des données le concernant sont enregistrées dans le RIPOL.

En revanche, l'autorité inférieure ne se prononce pas sur les autres requêtes du requérant contenues dans sa demande du 21 février 2018 (cf. consid. A). Partant, la conclusion figurant dans son recours du 3 mai 2018, portant sur la communication par l'autorité inférieure de données qui n'ont pas fait l'objet de la décision attaquée (cf. consid. C), sort de l'objet

de la contestation et donc de l'objet du litige. Elle est par conséquent irrecevable. Il en va de même des nouvelles conclusions formulées par le recourant dans ses observations finales du 8 août 2018 qui, en plus de sortir de l'objet du litige, sont tardives conformément à l'art. 52 al. 1 PA (cf. consid. E.c). Finalement, la présente procédure n'a pas pour but de statuer sur la manière dont la Suisse devrait traiter d'éventuelles requêtes d'entraide (cf. consid. E.a, E.b, E.c). En effet, le litige porte en l'occurrence sur le droit d'accès du recourant à d'éventuelles données le concernant dans le RIPOL et non pas sur l'entraide en matière pénale, pour laquelle le Tribunal administratif fédéral n'est de toute façon pas compétent. Partant, les arguments des parties sortant de l'objet du litige sont irrecevables et ne seront pas traités dans le présent arrêt.

**1.6** En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 142 I 135 consid. 2.3, 136 II 165 consid. 4.1 et 5.2, 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3909/2016 du 30 janvier 2019 consid. 2.2).

## **2.**

Concernant en premier lieu le grief afférent au droit d'être entendu du recourant, il s'agira, après avoir présenté les arguments des parties (cf. consid. 2.1) et rappelé le droit applicable (cf. consid. 2.2), de répondre aux questions de savoir si, d'une part, l'autorité inférieure a suffisamment motivé la décision attaquée (cf. consid. 2.3) et, d'autre part, si le recourant peut avoir accès au rapport officiel et à ses annexes, produits par l'autorité inférieure le 29 mai 2018 dans la présente procédure de recours (cf. consid. 2.4).

### **2.1**

**2.1.1** Le recourant invoque une violation de son droit à une décision motivée et, partant, de son droit d'être entendu au sens de l'art. 35 al. 1 PA. En premier lieu, il retient que le seul élément de motivation de la décision at-

taquée consiste en la mention des bases légales permettant le refus d'accès aux données du fichier RIPOLE et relève qu'elles sont par ailleurs les mêmes que celles figurant dans la décision du 11 décembre 2013. Il en déduit que l'autorité inférieure manque à expliquer en quoi ces bases légales s'appliquent au cas concret, alors même qu'elles supposent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par rapport aux circonstances de la cause. A son avis, il ne suffit pas que la décision contienne toutes les bases légales pertinentes mais il est nécessaire qu'elle contienne également le motif de refus de l'information afin de comprendre la décision et de l'attaquer en connaissance de cause.

En outre, il avance qu'une restriction de son droit d'être entendu ne peut pas justifier de ne lui fournir aucun renseignement concret, l'empêchant ainsi de comprendre la décision et violant le principe de la proportionnalité. Le requérant se réfère à deux arrêts du Tribunal de céans dans lesquels des administrés sollicitaient l'accès à des données les concernant. Il avance que, dans l'une des affaires, la communication avait été refusée aux deux administrés au motif que cela risquait de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction et qu'elles seraient impliquées dans des activités de blanchiment d'argent (cf. arrêt A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. B.a et D). Dans l'autre affaire, il expose que l'administré avait été informé que l'accès à ses données lui était refusé dès lors qu'il entretenait des contacts avec des personnes présumées appartenir à une organisation criminelle (cf. arrêt A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. B.a et B.c). Le requérant fait valoir que, dans ces deux affaires, les informations communiquées étaient suffisamment concrètes pour permettre aux administrés de comprendre sur quels éléments l'autorité avait fondé son refus, sans pour autant communiquer l'intégralité des renseignements demandés.

De plus, le requérant regrette que l'autorité inférieure ne précise pas qui sont les autorités responsables auxquelles elle fait référence dans sa décision, ni n'indique si des soupçons de commission d'une infraction existeraient à son endroit, ni le type d'infraction qui serait en cause. Il ajoute que la décision attaquée ne contient pas d'indication sur un éventuel intérêt public qui serait compromis, ni en quoi cet intérêt devrait être considéré comme prépondérant par rapport à ses propres intérêts. En outre, le requérant critique le fait que l'autorité inférieure ne précise pas si elle se fonde sur la lettre a ou b de l'art. 9 al. 2 LPD. Finalement, il invoque une violation de l'art. 9 al. 5 LPD vu l'absence d'indication du motif pour lequel l'autorité inférieure refuse de fournir les renseignements.

**2.1.2** S'agissant enfin de l'instruction de la présente cause, le recourant fait valoir que, sans s'opposer à ce que le rapport officiel ne lui soit pas communiqué *in extenso*, suffisamment de renseignements concrets doivent toutefois lui être communiqués pour être en mesure de comprendre la décision attaquée dans les grandes lignes. Le recourant ajoute qu'une vague référence au risque de compromettre les relations de la Suisse avec un Etat étranger ne suffit pas à justifier une restriction au droit d'accès selon l'art. 27 PA, mais que le risque en question doit pouvoir être vérifié dans le cas d'espèce.

**2.1.3** Pour sa part, l'autorité inférieure allègue que l'obligation de motivation relativement à un refus d'information ne peut pas s'étendre jusqu'au point que les informations soient communiquées car cela équivaldrait à régler l'objet du litige en faveur du recourant. Elle fait au surplus valoir que, dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure du pays, les exigences posées à l'obligation de motiver ne peuvent pas être trop élevées. Elle soutient que, dans le cas présent, toutes les consignes légales de transmission et de traitement des données ont été vérifiées et respectées. A cet égard, elle précise qu'elle doit restreindre ou refuser l'accès aux renseignements après avoir effectué une pesée des intérêts en jeu, les principes régissant la restriction du droit de consulter les pièces selon l'art. 27 PA étant les mêmes que pour la restriction du droit d'accès en vertu de la LPD. En l'espèce, les intérêts publics importants trouvent un ancrage normatif dans la LSIP et dans les dispositions pertinentes en matière de protection des données. Elle avance que la notion de sécurité extérieure inclut aussi les obligations prévues par le droit international public et l'entretien de bonnes relations avec l'étranger. Enfin, l'autorité inférieure invoque que l'enquête mentionnée à l'art. 27 al. 1 let. c PA ne renvoie pas seulement à une enquête pénale, administrative ou disciplinaire, mais aussi à la constatation des faits prévue par la procédure administrative ou aux affaires administratives tout à fait générales dans lesquelles la maxime de l'instruction et la maxime d'office revêtent une grande importance.

## **2.2**

**2.2.1** Selon la jurisprudence et l'art. 35 PA, l'autorité a l'obligation de motiver sa décision afin que l'intéressé puisse la comprendre ainsi que l'attaquer ultérieurement s'il y a lieu, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. En matière de protection des données, les organes fédéraux étant soumis aux prescriptions du droit de la procédure administrative prévues par la PA (cf. HUSI-STÄMPFLI, in : Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz [DSG], 2015, art. 9 n° 41 ; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in : Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2014,

art. 9 LPD n° 11), la teneur de la motivation doit permettre à l'administré d'apprécier la légitimité de la restriction. En sus de l'art. 35 PA précité, l'art. 9 al. 5 LPD précise que le maître du fichier doit indiquer le motif pour lequel il refuse de fournir, restreint ou ajourne les renseignements. A propos de l'art. 9 al. 5 LPD, lorsque la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération est en jeu, il n'y a pas lieu de se montrer trop sévère quant à la teneur de la motivation ; à défaut, le maître du fichier se verrait contraint de révéler indirectement ce qui devait être maintenu secret (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.3 ; Message du 23 mars 1988 concernant la loi fédérale sur la protection des données, FF 1988 II 421, 463 ; HUSI-STÄMPFLI, op. cit., art. 9 LPD n° 43 ; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, op. cit., art. 9 LPD n° 11). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'intéressé est en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause. L'objet et la précision des indications que l'autorité doit fournir dépendent de la nature de la décision à rendre et des circonstances particulières du cas. Néanmoins, en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée, sans qu'elle ne soit tenue de répondre à tous les arguments présentés. Elle peut passer sous silence ce qui, sans arbitraire, lui paraît à l'évidence non établi ou sans pertinence (cf. ATF 138 IV 81 consid. 2.2 ; 134 I 83 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_263/2014 du 21 janvier 2015 consid. 4.1.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.3).

**2.2.2** La possibilité de faire valoir ses arguments dans une procédure suppose la connaissance préalable des éléments dont l'autorité dispose (cf. ATF 135 II 286 consid. 5.1, 132 V 387 consid. 3.1, 126 I 7 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2D\_33/2018 du 13 novembre 2018 consid. 2.1). L'art. 26 al. 1 PA prévoit que la partie ou son mandataire a le droit de consulter tous les actes servant de moyens de preuve au siège de l'autorité appelée à statuer (cf. ATF 133 V 196 consid. 1.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-2324/2017 du 25 septembre 2018 consid. 3.3, A-2322/2017 du 9 avril 2018 consid. 3.3, A-1744/2006 du 12 juin 2007 consid. 6, A-1621/2006 du 6 mars 2007 consid. 4.2.1). Le droit de consulter le dossier s'étend à toutes les pièces relatives à la procédure, sur lesquelles la décision est susceptible de se fonder (cf. ATF 132 V 387 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_490/2017 du 15 mai 2018 consid. 6.1). Il n'est pas absolu et peut être limité pour la sauvegarde d'un intérêt public ou privé important au maintien du secret (art. 27 al. 1 et al. 2 PA ; cf. ATF 126 I 7 consid. 2b, 122 I 153 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_610/2015 du 4 janvier 2016 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-

2324/2017 du 25 septembre 2018 consid. 3.3). Une pièce dont la consultation a été refusée à la partie ne peut être utilisée à son désavantage que si l'autorité lui en a communiqué, oralement ou par écrit, le contenu essentiel se rapportant à l'affaire et lui a donné en outre l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves (art. 28 PA).

Le droit d'être entendu est de nature formelle, ce qui signifie que sa violation suffit, si elle est particulièrement grave, à entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Le motif relatif à ce moyen de droit doit donc être examiné en priorité. En effet, si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même sur le fond celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, 135 I 279 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B\_347/2017 du 1<sup>er</sup> septembre 2017 consid. 2.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. 3.5.2, A-1323/2014 du 20 janvier 2015 consid. 4). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2, 135 I 279 consid. 2.6.1 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.1.4).

## **2.3**

**2.3.1** Concernant la motivation de la décision attaquée, le Tribunal constate d'abord que la décision contient les bases légales pertinentes applicables en l'espèce. Le fait que ces bases légales soient en grande partie les mêmes que celles figurant dans la décision du 11 décembre 2013 relative à une précédente demande d'accès ne constitue pas un grief pertinent puisqu'elles peuvent tant mener à l'admission de la requête qu'à son rejet. Certes, dans sa décision, l'autorité inférieure n'indique pas si le refus se base sur la let. a ou la let. b de l'art. 9 al. 2 LPD, ce qui est regrettable. En

effet, ce manque de précision ne permet pas au recourant de comprendre l'hypothèse sur laquelle s'est basée l'autorité inférieure pour rendre sa décision et, partant, de la contester en connaissance de cause. Cependant, pour autant qu'une violation de son droit d'être entendu puisse être retenue sur ce point, celle-ci pourrait être réparée. En effet, elle ne saurait être considérée comme étant particulièrement grave. En outre, l'autorité inférieure a précisé dans ses écritures en la présente procédure que la décision attaquée se fondait sur l'art. 7 al. 1 LSIP en relation avec l'art. 9 al. 2 let. b LPD. Le recourant a donc eu pleinement la possibilité de s'exprimer devant l'autorité de céans, jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Finalement, un renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour cette raison constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, incompatible avec l'intérêt du recourant à ce que sa cause soit traitée dans un délai raisonnable.

**2.3.2** Un autre motif avancé par l'autorité inférieure pour restreindre le droit d'accès du recourant serait l'accord des autorités responsables de refuser l'information demandée. Dans la procédure de recours, l'autorité inférieure précise sa motivation en indiquant que, pour déterminer si et dans quelle mesure la communication de renseignements ou l'effacement de données risque de compromettre une procédure d'instruction selon l'art. 9 al. 2 let. b LPD, elle se réfère à l'avis de l'autorité émettrice et qu'en l'espèce, elle ne peut pas faire fi du préavis négatif de celle-ci.

A ce stade, il ne s'agit pas de juger si la motivation présentée par l'autorité inférieure est erronée, mais uniquement d'apprécier si cette dernière a motivé sa décision à suffisance de droit à ce propos. En l'occurrence, un motif essentiel du refus de l'information demandée figurait déjà dans la décision attaquée. En outre, la jurisprudence citée par le recourant ne lui est d'aucun secours. En effet, dans les deux arrêts du Tribunal de céans invoqués, l'information selon laquelle les recourants seraient impliqués dans des activités de blanchiment d'argent, respectivement en contact avec des personnes présumées appartenir à une organisation criminelle, leur avait été transmise dans le cadre d'une procédure d'autorisation de séjour par le Secrétariat d'Etat aux migrations (le SEM), respectivement par l'Office fédéral des migrations (l'ODM). Suite à la requête des recourants d'indication des données traitées dans les divers systèmes d'information et d'accès à leur dossier, fedpol s'était, quant à lui, contenté de refuser l'information demandée sur la base de l'art. 7 LSIP et de l'art. 9 al. 2 let. b LPD, respectivement de l'art. 9 al. 2 let. a LPD, sans motiver plus en avant sa décision, à l'instar de ce qu'il a fait dans la présente procédure (cf. arrêts du Tribunal

administratif fédéral A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. A, B.a, C et D, A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. A et B).

**2.3.3** Il convient enfin de rappeler que la requête du recourant a en l'occurrence pour but de savoir s'il existe d'éventuelles données le concernant dans le RIPOL. Or, en motivant davantage sa décision dans le sens souhaité par le recourant – identité des autorités responsables, existence de soupçons de commission et type d'une éventuelle infraction – l'autorité inférieure se serait potentiellement vue contrainte de révéler les éventuelles informations qu'elle avait décidé de maintenir secrètes vu leur pertinence sur le fond. Elle se trouvait ainsi dans l'impossibilité pratique de motiver matériellement sa décision sans révéler l'information qu'elle avait décidé de maintenir secrète (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 3.4.1 et 3.4.4).

Partant, le Tribunal considère que la décision du 19 mars 2018 de l'autorité inférieure satisfait aux réquisits de formes et de motivation découlant de la loi et de la jurisprudence.

**2.4** Le rapport officiel et ses annexes du 29 mai 2018, l'ordonnance du 27 février 2019 ainsi que l'écriture du 11 mars 2019 font partie des pièces pour lesquelles le droit de consulter doit être en principe accordé au sens de l'art. 26 PA. Toutefois, vu les circonstances particulières du cas d'espèce, si le Tribunal devait arriver à la conclusion que les conditions de restriction du droit de consultation des pièces ne sont pas remplies et accordait au recourant le droit de consulter ces pièces, cela équivaldrait à trancher le litige en sa faveur, sans examen de la cause au fond, et rendrait l'art. 9 LPD lettre morte (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. 4.1.2, A-6315/2012 du 19 novembre 2013 consid. 5.4, A-7508/2009 du 23 août 2010 consid. 1.6). Par ailleurs, le recourant fait expressément valoir qu'il ne s'oppose pas à ce que le rapport officiel ne lui soit pas communiqué dans son entier, mais souhaite que suffisamment de renseignements concrets lui soient communiqués. Le Tribunal retient donc que, dans le cas d'espèce, l'intérêt public à ne pas rendre la présente procédure de recours sans objet par la communication en cours de procédure des informations requises pèse plus lourd que l'intérêt du recourant à avoir accès auxdites pièces.

Par conséquent, leur consultation est refusée au recourant dans la présente procédure. Vu le refus de consultation et le fait que son principe et

son étendue sont appelés à être traités avec le fond de la cause, une décision incidente autonome, non susceptible de recours, n'avait pas lieu d'être.

### **3.**

Il sied à présent de répondre à la question de savoir si le droit d'accès du recourant pouvait être restreint et si, partant, l'autorité inférieure a rejeté à bon droit sa demande d'information visant à vérifier si d'éventuelles données le concernant sont enregistrées dans le RIPOL (cf. consid. 3.3). Pour ce faire, il convient de présenter les arguments des parties (cf. consid. 3.1), puis de rappeler le droit applicable (cf. consid. 3.2).

#### **3.1**

**3.1.1** Tout d'abord, le recourant invoque une violation de l'art. 9 al. 2 LPD. D'une part, il ne voit pas quel intérêt public pourrait être compromis et encore moins être sérieusement mis en danger par la communication des données requises. D'autre part, il avance qu'aucune instruction n'est pendante à son encontre et que, partant, il n'existe pas de risque à ce que la communication de renseignements porte atteinte ou entrave le bon déroulement d'une telle procédure. Le recourant est d'avis que l'autorité inférieure n'a ni allégué ni démontré que la communication aurait pour effet la perturbation considérable d'une instruction en cours. Par ailleurs, il ne comprend pas pourquoi l'autorité inférieure refuse de lui fournir les renseignements demandés alors que, par décision du 11 décembre 2013, elle avait accepté sa demande portant sur le même objet. En outre, il ne conteste pas que les données figurant dans le RIPOL peuvent provenir de sources multiples, soit d'accords bi- ou multilatéraux ou d'Interpol.

Dans l'hypothèse où le refus de lui communiquer les données serait lié aux multiples requêtes adressées par les autorités X. à Interpol, le recourant relève que de nombreuses autorités étatiques et interétatiques ont reconnu que son cas était exceptionnel et constituait un abus par le gouvernement X. des mécanismes de coopération internationale en matière policière. Il soutient que ces requêtes violent l'ordre public et ne sauraient en aucun cas fonder un refus de lui communiquer les données requises. Le recourant est d'avis que le refus de l'autorité inférieure est de nature à porter préjudice aux intérêts de la Suisse en contrecarrant les mesures préconisées sur le plan international. Il cite la position de l'Office fédéral de la justice (l'OFJ), selon laquelle une personne faisant l'objet d'une demande de recherches ou d'extradition étrangère ne pourrait être informée, en dehors d'une procédure d'extradition suisse, que si une telle demande était abusive, par exemple lorsque celle-ci aurait manifestement été déposée pour

des raisons purement politiques (cf. ATF 132 II 342). Il évoque également une prise de position du Conseil fédéral allant dans le même sens (cf. avis du Conseil fédéral du 30 août 2006, réponse au postulat 06.3352 d'Anita Fetz du 22 juin 2006 : Protection à l'étranger des réfugiés et des doubles nationaux). Il argue que l'exception prévue s'applique à son cas, vu que les démarches des autorités X. seraient constitutives de mesures de représailles à son encontre.

Par ailleurs, le recourant indique que les autorités X. ont elles-mêmes fait publiquement état de leurs requêtes à son encontre et qu'il en a donc déjà connaissance. Un éventuel refus de leur part qu'il soit informé par l'autorité inférieure de requêtes le concernant constituerait un abus de droit. Il rappelle qu'Interpol et des autorités nationales ont rejeté ces requêtes également par le biais de communiqués publics. Il critique le fait que l'autorité inférieure ne prenne pas position sur le caractère public des demandes X., alors que cela les prive d'un intérêt public à les maintenir secrètes à son égard.

Ensuite, le recourant invoque un excès négatif de pouvoir d'appréciation de la part de l'autorité inférieure qui, selon lui, se retranche derrière sa prétendue absence de pouvoir de décision pour refuser de communiquer les données litigieuses. Il avance que le fait que l'autorité émettrice ne formule qu'un préavis implique nécessairement que l'autorité inférieure dispose d'un pouvoir d'appréciation, même réduit. Il souligne que l'art. 7 al. 2 LSIP ne prévoit qu'une consultation par fedpol de l'autorité qui a fait saisir les données et non une restriction ou suppression de son pouvoir d'appréciation. Le recourant avance que, vu que le caractère abusif des requêtes X. est reconnu par Interpol et de nombreux Etats, l'autorité inférieure aurait justement dû faire usage de son pouvoir d'appréciation en ne tenant pas compte du préavis de l'autorité émettrice. Il fait valoir que l'obligation de l'autorité inférieure de vérifier si les données sont traitées conformément au droit implique de constater que les données le concernant procèdent de démarches illégales des autorités X. Par ailleurs, le recourant souligne que le présent cas se distingue de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7508/2009 du 23 août 2010 rendu dans le cadre d'une situation régie par les accords de Schengen, lesquels mettent en place un cadre ne pouvant être comparé à celui qui existe avec X.

Finalement, le recourant reproche également à l'autorité inférieure d'avoir mal effectué la pesée des intérêts en présence. Il ne voit pas en quoi la Suisse risquerait de compromettre fortement ses relations avec l'étranger

en lui communiquant les données demandées, pour le cas où celles-ci seraient relatives à une requête de l'Etat X. Selon lui, le refus de prendre en considération les requêtes X. ne ferait que s'inscrire dans les instructions données par Interpol à ses membres et l'intérêt public consiste, dans le cas présent, à ne donner aucune suite aux requêtes abusives, motivées par des fins politiques, en violation des droits de l'homme et des principes de l'Etat de droit. Il estime que l'autorité inférieure part à tort du principe que l'intérêt public de la Confédération pèse nécessairement en faveur d'une déférence envers l'Etat étranger requérant. Selon lui, les obligations internationales de la Suisse l'emportent sur l'intérêt public au maintien du secret et sur d'éventuels engagements de coopérer avec X. En outre, il relève que son intérêt privé à obtenir l'accès aux informations qui le concernent prévaut également sur l'intérêt public à coopérer avec les autorités X.

**3.1.2** L'autorité inférieure, pour sa part, faisant valoir que sa décision se fonde sur l'art. 7 al. 1 LSIP, en relation avec l'art. 9 al. 2 let. b LPD, explique qu'en tant qu'exploitante du système d'information RIPOL, elle est responsable du traitement des demandes de renseignements concernant ce système d'information et que, pour déterminer si et dans quelle mesure la communication de renseignements ou l'effacement de données risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction, elle se réfère à l'avis de l'autorité émettrice. Après réception de cet avis, elle précise qu'elle peut uniquement vérifier si le but du traitement est respecté, si les informations reçues sont nécessaires et correctes et si, en cas de refus d'informer, les conditions prévues à l'art. 9 LPD sont remplies.

En outre, l'autorité inférieure avance que le motif justifiant la restriction mentionnée à l'art. 9 al. 2 let. b LPD ne doit pas nécessairement être une procédure pénale mais peut concerner la constatation des faits prévue par une procédure administrative ou des affaires administratives tout à fait générales, dans lesquelles la maxime de l'instruction et la maxime d'office revêtent une grande importance. Elle argue que la Suisse doit refuser de donner les renseignements requis au recourant vu le préavis négatif de l'autorité émettrice. L'autorité inférieure insiste qu'elle ne peut pas faire fi de ce préavis et qu'il lui appartient, en présence d'un intérêt public prépondérant opposé, de s'y conformer et de refuser de transmettre le renseignement requis. Elle soutient que dans le cas contraire, elle violerait, selon le principe de la bonne foi, ses obligations internationales et compromettrait fortement les relations du pays avec l'étranger. L'autorité inférieure souligne à cet égard que les obligations internationales de la Suisse ne permettent pas la mention des autorités consultées avant le refus de l'information. Finalement, elle précise que dans le RIPOL peut être inscrite une

multitude de données provenant de diverses autorités, dont les autorités de poursuite pénale cantonales, les autorités internationales se basant sur des accords bi- ou multilatéraux ou Interpol.

**3.2** Le cadre juridique régissant l'accès aux données est le suivant.

**3.2.1** La LSIP, qui a été modifiée avec effet au 1<sup>er</sup> mars 2019 (cf. consid. 1.1.1), et l'ordonnance du 26 octobre 2016 sur le système de recherches informatisées de police (Ordonnance RIPOL, RS 361.0) règlent, entre autres, l'utilisation du système RIPOL (art. 1, 2 let. b et 15 LSIP). En particulier, l'art. 7 LSIP prévoit que le droit d'accès est régi par les art. 8 et 9 LPD (al. 1) et que fedpol répond aux demandes de renseignements sous réserve de l'art. 8 (LSIP) et après consultation de l'autorité qui a saisi les données ou qui les a fait saisir (al. 2). De même, selon l'art. 13 al. 1 Ordonnance RIPOL, les droits des personnes concernées, notamment le droit à la consultation, à la rectification et à la suppression de données, sont régis par les dispositions de la LPD.

**3.2.2** Faute de règlement transitoire explicite, le droit matériel applicable dans le temps est en principe celui qui était en vigueur au moment de la décision de première instance. Exceptionnellement, le nouveau droit doit être appliqué par l'instance de recours lorsqu'il existe des raisons impératives pour le faire (cf. ATF 139 II 470 consid. 4.2, 135 II 384 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C\_736/2010 du 23 février 2012 consid. 5.2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5411/2016 du 26 février 2018 consid. 3.2, B-4973/2016 du 12 mai 2017 consid. 4.2, A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 3). En l'espèce, il n'y a pas de réglementation transitoire explicite. A défaut de raisons impératives pour appliquer le nouveau droit, le droit matériel en vigueur lors de la décision de première instance est applicable au cas d'espèce.

### **3.2.3**

**3.2.3.1** En vertu de l'art. 8 LPD, toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées (al. 1). Le maître du fichier doit lui communiquer: toutes les données la concernant qui sont contenues dans le fichier, y compris les informations disponibles sur l'origine des données (al. 2 let. a); le but et éventuellement la base juridique du traitement, les catégories de données personnelles traitées, de participants au fichier et de destinataires des données (al. 2 let. b). Ce droit d'accès existe indépendamment de tout intérêt ; ce n'est qu'en cas de refus de la part du maître du fichier, qu'une pesée d'intérêts doit avoir lieu. La prise en

compte de l'intérêt du requérant joue également un rôle lorsque se pose la question d'un éventuel abus de droit (cf. ATF 141 III 119 consid. 7.1.1).

Cependant, ce droit d'accès n'est pas absolu. L'art. 9 LPD régit les cas de restriction de celui-ci. En particulier, l'art. 9 al. 2 let. b LPD prévoit qu'un organe fédéral peut refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction. D'après la jurisprudence et la doctrine, ceci signifie d'une part qu'il n'est ni nécessaire que l'enquête en question se réfère à la personne en cause ni qu'elle ait lieu en Suisse. D'autre part, le motif ne doit pas nécessairement résider dans l'existence d'une procédure d'instruction pénale, mais peut également avoir trait à la constatation des faits prévue par la procédure administrative ou aux affaires administratives tout à fait générales, dans lesquelles la maxime de l'instruction et la maxime d'office revêtent une grande importance. Cependant, une restriction du droit d'accès ne saurait se fonder sur l'art. 9 al. 2 let. b LPD lorsqu'il existe simplement une lointaine possibilité que le but d'une instruction soit compromis ; il faut au contraire que cette possibilité s'impose avec une certaine probabilité. La restriction du droit à la communication entre dès lors en considération lorsqu'il est à craindre ou qu'il est clair que le déroulement d'une instruction pénale ou d'une autre procédure d'instruction soit considérablement entravé par la communication du renseignement ou que l'accomplissement approprié des tâches de l'administration soit remis en question. Les motifs justifiant la restriction de l'accès aux données ne sont applicables que si les conditions nommées sont réunies et si, conformément au principe de proportionnalité, le refus d'informer constitue le moyen le moins contraignant pour garantir la protection d'intérêts prépondérants (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 5.4.2.2 ; A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. 3.4.2, A-7508/2009 du 23 août 2010 consid. 2.2.1 ; décision de la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence [CFPDT] du 28 février 1997, in : JAAC 62.55 consid. 4a ; HUSI-STÄMPFLI, op. cit., art. 9 LPD n° 31 ; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU/NAUMANN/AUBA BRESSON, in : Basler Kommentar, Datenschutzgesetz Öffentlichkeitsgesetz, 3<sup>e</sup> éd. 2014, art. 9 LPD n<sup>os</sup> 26-28).

**3.2.3.2** Le maître du fichier doit effectuer une soigneuse pesée des intérêts en présence et doit examiner individuellement, pour chaque support de données, quel est l'intérêt prépondérant. Doivent être pris en considération, d'une part, le droit d'accès de la personne concernée et, d'autre part, les intérêts contraires du maître du fichier (cf. ATAF 2016/28 consid. 5.1 ;

arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5176/2012 du 28 février 2013 consid. 3.3 ; décision de la CFPDT du 28 février 1997, in : JAAC 62.55 consid. 4b). Le fardeau de la preuve pour un éventuel intérêt prépondérant au maintien du secret est supporté par le maître du fichier qui se réfère à un état de fait restreignant le droit d'accès (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 5.4.2.1, A-5176/2012 du 28 février 2013 consid. 3.2 ; décision de la CFPDT du 28 février 1997, in : JAAC 62.55 consid. 4b ; HUSI-STÄMPFLI, op. cit., art. 9 LPD n° 44 ; GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, op. cit., art. 9 LPD n° 13 ; WIDMER, Rechte der Datenschutzsubjekte in : Handbücher für die Anwaltspraxis, Datenschutzrecht, 2014, n° 5.44).

### 3.2.4

**3.2.4.1** Pour déterminer si et dans quelle mesure la communication de renseignements ou l'effacement de données risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction, l'autorité inférieure se réfère aux avis de l'autorité émettrice (art. 7 al. 2 LSIP). Ladite autorité – après réception de l'avis de l'autorité émettrice – vérifie uniquement si le but du traitement est respecté, si les informations reçues sont nécessaires et correctes et si, en cas de refus d'informer, les conditions prévues à l'art. 9 LPD sont remplies (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. 3.5.2). L'autorité fédérale n'est ainsi pas libre de répondre à une demande de renseignement. Elle doit consulter les autorités émettrices et, en cas d'un intérêt public prépondérant, tel que les obligations internationales de la Suisse et les bonnes relations du pays avec l'étranger, refuser l'information demandée (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6859/2015 du 8 septembre 2016 consid. 4.1.1, A-7508/2009 du 23 août 2010 consid. 3.1).

Au contraire de l'art. 16 al. 2 Ordonnance Interpol, qui prévoit que fedpol transmet la requête à l'autorité compétente pour *décision*, l'art. 7 al. 2 LSIP prévoit uniquement une *consultation* de l'autorité émettrice. Fedpol reste compétent pour répondre aux demandes, selon le droit suisse de la protection des données (art. 8 et 9 LPD). La compétence de fedpol pour statuer, notamment sur les requêtes visant le système RIPOL, se justifie car c'est lui qui exploite ledit système et traite les demandes de renseignement en tant que maître du fichier dès lors que les données ont été inscrites (art. 15 LSIP ; art. 2 Ordonnance RIPOL). Cependant, étant donné que de nombreuses autorités peuvent soit diffuser en ligne des signalements par le biais du système informatisé, soit annoncer à fedpol des signalements en vue de leur introduction dans le RIPOL (art. 15 al. 3 LSIP, art. 4 Ordon-

nance RIPOL), il se justifie de les consulter avant de répondre à la demande de renseignements. En effet, ces autorités sont plus à même d'apporter à fedpol des éléments de fait importants qui lui permettront d'appliquer les art. 8 et 9 LPD en connaissance de cause, ce d'autant plus en cas de restriction du droit d'accès. Cette solution est compatible avec la souveraineté étatique en cas d'inscription sur demande d'une autorité étrangère étant donné que, contrairement au système mis en place par Interpol, une telle autorité ne peut pas introduire directement des signalements dans le système RIPOL et n'en supporte pas la responsabilité (cf. ATF 132 II 342 consid. 2.2 concernant l'art. 16 Ordonnance Interpol).

**3.2.4.2** Il résulte ainsi de l'interprétation de l'art. 7 al. 2 LSIP que l'autorité inférieure est contrainte de consulter l'autorité émettrice avant de répondre à une demande de renseignements. Cependant, elle n'est *pas liée* par cet avis, qui constitue un élément, certes essentiel mais non conclusif, à prendre en compte dans l'application des art. 8 et 9 LPD au cas concret. Elle doit certes avoir des raisons importantes de s'en distancer. Mais ces dispositions supposent toujours une pesée des intérêts en présence, que seul fedpol peut et doit entreprendre. En d'autres termes, si fedpol ne peut remettre en cause l'intérêt invoqué par l'autorité émettrice pour s'opposer à l'accès, il doit toutefois disposer d'informations suffisamment précises de la part de celle-ci afin de pouvoir apprécier la justification de cet intérêt au contexte des autres intérêts qui parlent en faveur de l'accès.

**3.2.5** Finalement, dès que le motif justifiant le refus, la restriction ou l'ajournement disparaît, l'organe fédéral est tenu de communiquer les renseignements demandés, pour autant que cela ne s'avère pas impossible ou ne nécessite pas un travail disproportionné (art. 9 al. 3 LPD ; cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3390/2018 du 26 mars 2019 consid. 5.4.3).

### **3.3**

**3.3.1** Sur ce vu, il convient tout d'abord de remarquer que le fait que l'autorité inférieure, par décision du 11 décembre 2013, ait admis la demande du recourant portant sur le même objet, n'a aucune influence sur la présente procédure. En effet, cette procédure est close et deux demandes ayant le même objet mais déposées à cinq ans d'intervalle peuvent mener à des décisions opposées, selon l'état de fait sur lequel elles se basent.

En outre, la position du Conseil fédéral et de l'OFJ, citée par le recourant (cf. consid. 3.1.1), a été émise dans le contexte particulier de la protection des réfugiés, reconnus comme tels par la Suisse, ou des anciens réfugiés, ayant entre-temps obtenus la nationalité suisse, contre les mandats d'arrêt

lancés par Interpol à l'étranger, afin de répondre à la question de savoir si ces personnes, habitant en Suisse, devaient être informées par l'OFJ ou l'ODM (actuellement le SEM) sur les dangers auxquels elles s'exposeraient à l'étranger. Or, le recourant, qui n'habite pas en Suisse, n'a ni été reconnu comme réfugié par la Suisse ni n'en a la nationalité. Partant, l'avis qu'il cite n'est pas directement applicable à son cas.

**3.3.2** Cela étant, en l'occurrence, et après examen de l'ensemble du dossier et plus particulièrement du rapport officiel confidentiel du 29 mai 2018 et de l'écriture confidentielle du 11 mars 2019, le Tribunal de céans estime que l'autorité inférieure a soigneusement pesé les intérêts en présence. Elle a considéré à raison que les conditions prévues par l'art. 9 al. 2 let. b LPD pour restreindre le droit d'accès du recourant étaient remplies et que le refus d'informer constituait le moyen le moins contraignant pour garantir la protection d'intérêts publics prépondérants. Par ailleurs, elle a consulté les autorités responsables avant de rendre sa décision, conformément à l'art. 7 al. 2 LSIP. Partant, la restriction au droit d'accès du recourant est fondée sur une base légale formelle, poursuit un intérêt public prépondérant et est proportionnelle. La décision attaquée ne viole pas le droit fédéral.

Vu la nature de la cause, le Tribunal de céans se trouve dans la même situation que l'autorité inférieure concernant l'étendue de la motivation de sa décision (cf. consid. 2.3). Il est fortement limité en ce sens que s'il la motive davantage, il se verrait contraint d'accorder matériellement l'accès aux éventuelles informations que l'autorité inférieure a, à raison, refusé de dévoiler. Le fait qu'il soit une autorité judiciaire confère toutefois à son contrôle une garantie que la pesée des intérêts effectuée par l'autorité inférieure est conforme au droit.

#### **4.**

De l'ensemble de ces considérants il suit que le Tribunal retient, tout d'abord, que le recours est recevable dans la mesure où il porte sur l'accès par le recourant à d'éventuelles données le concernant enregistrées dans le système RIPOLE et est, pour le reste, irrecevable (cf. consid. 1.5.2). Ensuite, le Tribunal estime que le droit d'être entendu du recourant a été respecté, la décision attaquée étant suffisamment motivée (cf. consid. 2.3), et que la consultation du rapport officiel et de ses annexes du 29 mai 2018, de l'ordonnance du 27 février 2019 ainsi que de l'écriture du 11 mars 2019 doit lui être refusée (cf. consid. 2.4). Finalement, le Tribunal considère que l'autorité inférieure a rejeté à bon droit la demande d'accès du recourant visant à vérifier si des données le concernant sont enregistrées dans le

RIPOL (cf. consid. 3.3). Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

## 5.

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

En application de l'art. 63 al. 1 PA et de l'art. 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure, arrêtés en l'occurrence à 1'000 francs, sont, vu l'issue de la cause, mis à la charge du recourant. Ils sont prélevés sur l'avance de frais du même montant déjà effectuée.

La partie ayant obtenu gain de cause peut obtenir d'office ou sur requête une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA). Les autorités fédérales n'ont pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF). Vu l'issue de la cause, aucune indemnité de dépens ne sera allouée en l'espèce.

*(le dispositif est porté à la page suivante)*

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

**1.**

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

**2.**

Les frais de procédure de 1 000 francs sont mis à la charge du recourant. Ce montant est prélevé sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Département fédéral de justice et police DFJP (Acte judiciaire)

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

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Johanna Hirsch-Sadik

**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). 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 :