



Cour I
A-1307/2007
{T 0/2}

Arrêt du 4 septembre 2008

Composition

Jérôme Candrian (président du collège), André Moser,
Jürg Kölliker, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

T._____,
représenté par Madame Géraldine Theumann,
Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s SAJE,
4, rue Enning, case postale 7359, 1002 Lausanne,
recourant,

contre

Office fédéral des migrations (ODM),
Quellenweg 6, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

litige en matière de protection des données.

Faits :**A.**

Le 21 novembre 2006, T._____, né le 7 septembre 1970, apatride, a requis, en application de l'art. 8 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1), l'accès gratuit à ses données personnelles collectées dans le cadre de la procédure d'asile ouverte par demande du 27 février 1995. Il est représenté par le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE).

Par lettre du 30 novembre 2006, l'Office fédéral des migrations (ODM ou Office) a remis au requérant l'index des pièces constituant son dossier en l'invitant à mentionner les documents dont il demandait la consultation. Il l'a aussi informé du fait qu'une participation équitable aux frais serait prélevée; celle-ci avait été fixée jusqu'à hauteur de 200.-- francs compte tenu du volume des dossiers et du travail occasionné par la communication des données; si la demande devait se limiter à des pièces précises du dossier, ce montant pouvait être proportionnellement réduit.

Le 5 décembre 2006, T._____ a précisé les documents dont il souhaitait la consultation, en relevant que l'accès aux données personnelles devait être gratuit. Le 8 janvier 2007, l'Office lui a communiqué un index des pièces du dossier complété en raison d'une erreur de pagination et l'a ainsi invité à préciser sa demande de consultation. Le 25 janvier 2007, le requérant a complété sa requête en réitérant son point de vue sur la gratuité de l'accès aux données.

B.

Par décision du 31 janvier 2007, l'Office a partiellement admis la requête de T._____. Il lui a ainsi reconnu le droit de recevoir communication des pièces demandées hormis quatre d'entre elles. Il a en outre fixé la participation aux frais à 100.-- francs, auxquels s'ajoutaient les frais d'envoi et de remboursement de 20.-- francs, soit au total 120.-- francs.

Invité par la Poste suisse à retirer un colis moyennant paiement de la somme de 120.-- francs, T._____ s'y est refusé. Il s'est adressé par fax à l'Office en requérant notamment la notification d'une décision conformément à l'art. 2 al. 2 de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD, RS 235.11), dès

lors que des frais étaient mis à sa charge (fax et lettre du 7 février 2007).

Répondant à cette écriture, l'ODM a indiqué qu'il avait donné suite à la requête du 25 janvier 2007 portant sur la consultation du dossier; il renvoyait pour le surplus le requérant à sa décision du 31 janvier 2007, dont une copie pourrait lui être remise à sa demande (lettre du 13 février 2007).

C.

Le 15 février 2007, T. _____ (le recourant) a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF). Il demande, sous suite de dépens, l'annulation de la décision du 13 février 2007 en lien avec la lettre du 31 janvier précédent, en concluant à l'accès gratuit à ses données personnelles collectées au cours de la procédure d'asile en application de l'art. 8 LPD. Il se plaint également de la durée, trop longue (deux mois et demi), pour obtenir l'accès à ses données personnelles. Il conclut enfin à ce que le Tribunal renonce à percevoir une avance de frais.

Appelé à se déterminer sur le fond de la cause, l'Office intimé a conclu au rejet du recours (cf. déterminations des 19 avril et 28 septembre 2007).

D.

Par décision incidente du 6 décembre 2007, le TAF a refusé d'accorder l'assistance judiciaire au recourant et a requis de ce dernier le versement d'une avance de frais de 300.-- francs, qu'il a acquittée dans le délai prescrit.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF ; RS 173.32), le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

Sont considérées comme décisions au sens de l'art. 5 PA, les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations, d'en constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue ou encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations.

1.2 En l'occurrence, T._____ semble qualifier la lettre de l'autorité du 13 février 2007 de décision susceptible de recours. A son avis, par cette écriture, l'ODM lui a refusé le droit d'accès à ses données personnelles. Il expose cependant également que cette lettre, mise en lien avec celle du 31 janvier 2007, constitue une décision au sens de l'art. 5 PA.

1.2.1 Il convient de constater que, par la lettre du 13 février 2007, l'administration s'est limitée à répondre à l'écriture du recourant du 7 février précédent. Elle indiquait que l'envoi dont ce dernier avait refusé la réception donnait suite à sa requête du 25 janvier 2007 portant sur la consultation des pièces de son dossier. Cet envoi contenait en particulier une décision du 31 janvier 2007 qui pouvait être renvoyée à sa demande.

Ce faisant, l'écriture du 13 février 2007 de l'autorité inférieure n'a pas pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou obligations, d'en constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue ou encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations. Elle ne répond donc pas aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Ainsi, dans la mesure où le recours est dirigé contre cette écriture, il est irrecevable.

1.2.2 Il en va différemment de la décision rendue par l'Office intimé le 31 janvier 2007. Ici, l'autorité a fait droit à la demande de consultation des pièces mentionnées par le recourant, sous réserve de quatre d'entre elles. Pour ces dernières, l'administration a en outre motivé le refus. Elle a fixé la participation aux frais à 100.-- francs, auxquels s'ajoutaient les frais d'envoi et de remboursement de 20.-- francs, soit au total 120.-- francs, et a indiqué les voies de droit. Cette décision satisfait ainsi aux conditions de l'art. 5 PA.

Il en va d'ailleurs de même de la lettre de l'ODM du 30 novembre 2006, dans la mesure où cet Office a informé le recourant que sa demande de consultation du dossier était subordonnée à une participation aux frais. Celle-ci a été fixée à 200.-- francs au maximum. L'indication d'une réduction proportionnelle de ce montant en fonction du nombre de pièces requises ne change pas la qualification de décision qu'il convient de reconnaître à cet acte. Pas plus d'ailleurs que l'absence de mention des voies de droit (cf. jugement du Président de la Commission fédérale de la protection des données du 7 avril 2000, publié in: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 65.50/2001 p. 559 consid. 2; voir aussi: RALPH GRAMIGNA/URS MAURER-LAMBROU in: Basler Kommentar, Datenschutzgesetz, 2^{ème} éd. Bâle 2006, ad art. 8 ch. 56 p. 143).

1.2.3 En outre, en ce qui concerne les décisions des 30 novembre 2006 et 31 janvier 2007, l'on peut faire les constatations suivantes.

Dirigé contre la décision du 31 janvier 2007, le recours serait intervenu dans le délai légal de 30 jours prévu à l'art. 50 al. 1 PA. Ce délai serait également respecté s'il fallait considérer qu'il eût appartenu au recourant d'attaquer la décision du 30 novembre 2006, dès lors que la contestation porte sur le principe d'une participation aux frais. En effet, dans une lettre du 5 décembre 2006 adressée à l'ODM - et donc dans le délai de 30 jours prescrit par la PA -, il s'était déjà opposé à toute participation financière. Ainsi, l'administration était tenue de transmettre la cause à l'autorité de recours compétente en application de l'art. 8 al. 1 PA, ce qu'elle a omis de faire. Par ailleurs, même s'il fallait retenir que la lettre du 30 novembre 2006 constitue, en tant que décision limitée aux frais, une décision incidente au sens de l'art. 45 PA, l'ancien délai de recours de 10 jours prévu par l'art. 50 aPA (dans sa teneur avant le 1^{er} janvier 2007) serait respecté.

Quoi qu'il en soit, ces questions relatives à la recevabilité du recours peuvent demeurer ouvertes, dès lors que le recours doit être rejeté sur le fond, comme on le verra ci-après.

2.

En l'espèce, T._____ conteste uniquement le principe de la mise à sa charge d'une participation aux frais pour l'obtention de ses données personnelles. Il ne remet en cause ni le refus formulé par l'administration de lui transmettre certaines pièces de son dossier, ni,

en tant que tel, le montant de la participation requise.

On précisera à titre liminaire que les considérations du recourant au sujet de l'application de la PA dans la présente affaire sont sans pertinence. En effet, comme cela ressort des déterminations de l'ODM du 19 avril 2007, cette autorité a rendu une décision fondée sur la législation en matière de protection des données et non sur le droit de procédure administrative fédérale.

3.

3.1 Selon l'art. 8 LPD, toute personne peut demander au maître du 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 (al. 2 dans sa teneur applicable avant le 1^{er} janvier 2008, étant précisé que la modification intervenue n'a aucune incidence pour la résolution du cas d'espèce). Les renseignements sont, en règle générale, fournis gratuitement et par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie. Le Conseil fédéral règle les exceptions (al. 5).

Aux termes de l'art. 2 OLPD, une participation équitable aux frais peut exceptionnellement être demandée lorsque les renseignements désirés ont déjà été communiqués au requérant dans les douze mois précédant la demande, et que ce dernier ne peut justifier d'un intérêt légitime, telle la modification non annoncée des données le concernant (al. 1 let. a) ou lorsque la communication des renseignements demandés occasionne un volume de travail considérable (al. 1 let. b). Le montant prélevé s'élève à 300.-- francs au maximum. Le requérant est préalablement informé du montant et peut retirer sa requête dans les dix jours (al. 2).

3.2 En l'espèce, se pose d'abord la question de savoir si l'autorité intimée était en droit de déroger au principe de la gratuité de l'accès aux données personnelles, singulièrement si la communication des données demandées a occasionné un volume de travail considérable.

Dans sa décision du 30 novembre 2006, l'ODM a exposé les motifs pour lesquels il allait prélever une participation aux frais. Ainsi, il tient ses dossiers en fonction des exigences posées par la procédure en son sein et non des critères liés à la protection des données. Il doit

donc faire face à un travail non négligeable lorsqu'il s'agit d'examiner une nouvelle fois les dossiers afin de déterminer s'ils contiennent des données personnelles et dans quelle mesure elles peuvent être communiquées. Toujours selon l'Office, les documents constituant le dossier du recourant sont rangés dans les quatre catégories suivantes: actes de procédure, documents émanant du domaine de l'assistance et du financement, pièces relatives aux documents de voyage, documents relatifs à l'exécution des renvois.

Il convient d'abord de préciser que l'administration n'est pas tenue d'archiver ses données selon les critères prévalant en matière de protection des données (cf. jugement précité, in: JAAC 65.50/2001 consid. 4d). Par ailleurs, pour répondre à la demande du recourant, l'ODM a analysé quasiment une trentaine de documents. Quatre d'entre eux ont fait l'objet d'un refus motivé. Compte tenu du nombre de pièces analysées et du temps nécessaire à un tel examen, l'on doit admettre qu'une participation financière peut être requise. D'ailleurs, dans une affaire concernant également l'ODM, le Président de l'ancienne Commission fédérale de la protection des données avait retenu que l'analyse de tels documents, leur copie et leur envoi constituaient, dans leur ensemble, une activité allant au-delà du simple travail de routine, de sorte qu'une dérogation au principe de la gratuité était admise (jugement précité, in: JAAC 65.50/2001 consid. 4d).

3.3 Quant au montant réclamé au titre de participation aux frais, l'administration, usant de la marge d'appréciation dont elle dispose (cf. jugement du Président de la Commission fédérale de la protection des données du 15 mars 1999, publié in: JAAC 64.72/2000 p. 794 consid. 4), l'a fixé à 100.-- francs, auxquels s'ajoutent 20.-- francs au titre d'envoi et de remboursement. Cette somme n'est pas contestée en tant que telle. Elle n'apparaît au demeurant pas disproportionnée eu égard au temps nécessaire à l'analyse des pièces demandées, à leur copie et à leur envoi. Par ailleurs, dans une affaire portant sur la consultation d'un dossier d'assurance-maladie, le Tribunal fédéral a confirmé un jugement de la Commission fédérale de la protection des données fixant une participation aux frais de 200.-- francs, alors que le dossier de la caisse-maladie n'était pas d'une ampleur considérable (cf. ATF 125 II 321, consid. 3b). Cela étant, il n'y a pas lieu de remettre en cause le montant total de 120.-- francs fixé par l'ODM pour l'accès aux données personnelles du recourant.

3.4 Comme le relève à juste titre T._____, lorsqu'une autorité entend faire participer aux frais celui qui demande l'accès à ses données personnelles, elle doit d'abord informer le requérant du montant qui sera requis. La communication simultanée de copies du dossier contre remboursement et de la décision relative à la participation aux frais contrevient à l'art. 2 al. 2 OLPD (cf. décision précitée, in: JAAC 65.50/2001 consid. 4a). En l'espèce, il est vrai que l'envoi contre remboursement que le recourant a refusé de retirer contenait non seulement la plupart des pièces requises, mais également la décision du 31 janvier 2007, qui fixait notamment la participation aux frais à 120.-- francs incluant les frais d'envoi et de remboursement.

L'on ne saurait toutefois considérer que le recourant n'a pas été préalablement informé du fait que des frais lui seraient demandés. En effet, dans sa décision du 30 novembre 2006, l'administration l'a rendu attentif au prélèvement d'une participation de 200.-- francs au maximum, ce montant pouvant être réduit si la demande de consultation se limitait à des pièces précises du dossier. Elle a aussi expliqué les motifs pour lesquels les frais étaient perçus (cf. supra consid. 1.2.2 et 3.2). L'Office a également donné la possibilité au recourant de retirer sa requête. Cela étant, ce dernier était parfaitement conscient de l'application, par l'administration, de l'exception au principe de la gratuité de la consultation du dossier et du fait que les frais seraient de 200.-- francs si la consultation portait sur l'ensemble des pièces du dossier. Les réquisits de l'art. 2 al. 2 OLPD sont donc satisfaits.

4.

Le recourant se plaint aussi de la longueur de la procédure (deux mois et demi) pour obtenir les données personnelles demandées.

En application de l'art. 1 al. 4 OLPD, les renseignements doivent être fournis dans les 30 jours suivant réception de la demande. Si les renseignements ne peuvent être fournis dans les 30 jours, le maître du fichier en avertit le requérant en lui indiquant le délai dans lequel interviendra la réponse.

En l'occurrence, T._____ a présenté sa demande d'accès aux données personnelles le 21 novembre 2006. L'ODM a fait parvenir l'index des pièces du dossier le 30 novembre suivant. Le 5 décembre

2006, le recourant a indiqué les pièces qu'il souhaitait consulter. Le 8 janvier 2007, l'ODM lui a remis un index complété. Le 25 janvier seulement, le recourant a indiqué quels étaient les documents qu'il voulait consulter au regard du nouvel index complété. Les documents ont été envoyés le 7 février suivant. Vu le déroulement des faits, et constatant aussi le refus du recourant de retirer l'envoi qui contenait la plupart des pièces requises, l'on ne saurait reprocher à l'ODM d'avoir tardé à répondre à sa demande. Ce grief tombe donc à faux.

5.

Quant à la conclusion portant sur la renonciation à percevoir une avance de frais, elle est devenue sans objet à la suite de la décision incidente du Tribunal de céans du 6 décembre 2007 et du versement de cette avance par le recourant.

6.

Compte tenu de ce qui précède, le recours se révèle mal fondé, dans la mesure où il est recevable. Le recourant qui succombe supportera les frais de procédure (art. 63 al. 1 PA). Ceux-ci sont fixés à 300.-- francs et sont compensés par l'avance de frais du même montant qu'il a versée. Aucune indemnité de dépens ne lui sera allouée (cf. art. 64 al. 1 a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 300.-- francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant qu'il a versée.

3.

Aucune indemnité à titre de dépens n'est allouée.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. N 291 239 ; recommandé)
- au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (acte judiciaire)
- au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (recommandé) (art. 35 al. 2 de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données [OLPD, RS 235.11])

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Loris Pellegrini

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition :