

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 415/2019

Arrêt du 27 mars 2020

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Jametti.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. _____, représenté par Mes Daniel Tunik et Adrien Vion, avocats,
recourant,

contre

Office fédéral de la police (fedpol), Division droit et protection des données, Guisanplatz 1A, 3003
Berne.

Objet

Protection des données, demande de renseignements sur le système de recherches RIPOL

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 4 juin 2019 (A-2569/2018).

Faits :

A.

Le 21 février 2018, A. _____, citoyen britannique, s'est adressé à l'Office fédéral de la police (fedpol) afin d'obtenir confirmation que son nom ne figurait pas dans le système de recherches informatisées de la Confédération (RIPOL) et le système Interpol, et que toute éventuelle information le concernant avait été supprimée des bases de données. Le 19 février précédent, alors qu'il s'apprêtait à retourner à Londres, il avait été stoppé et interrogé par un garde-frontière au contrôle des passeports de l'Aéroport de Genève. Il se disait notamment victime de persécutions de la part des autorités russes, dont les démarches avaient été jugées infondées par Interpol et divers Etats. Il se référait à une précédente demande par laquelle il avait obtenu, en décembre 2013, la confirmation que son nom ne figurait pas dans le système RIPOL. Il désirait aussi savoir sur la base de quelles données avait eu lieu son interpellation, et s'assurer que fedpol supprimait toujours les données liées aux demandes formées à son encontre par la Fédération de Russie.

Par décision du 19 mars 2018, fedpol a refusé l'information demandée conformément à l'art. 9 al. 2 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1), "en accord avec les autorités responsables".

B.

A. _____ a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) en se plaignant de la motivation insuffisante de la décision de fedpol, d'une violation des art. 9 al. 2 LPD et 16 al. 4 de l'ordonnance Interpol (RS 366.1). Avec sa réponse au recours, fedpol a produit un rapport officiel avec annexes (ci-après: le rapport confidentiel), qui ne devait pas être communiqué au recourant en raison d'intérêts prépondérants au maintien du secret. A la demande du TAF, fedpol a fourni - toujours au seul tribunal - des explications supplémentaires.

Par arrêt du 4 juin 2019, le TAF a rejeté le recours dans la mesure de sa recevabilité. Les conclusions allant au-delà de l'accès aux éventuelles informations dans le système RIPOL excédaient l'objet du litige et étaient irrecevables, tout comme les nouvelles conclusions formulées en réplique. La décision attaquée était suffisamment motivée, compte tenu de la nécessité de ne pas révéler d'informations secrètes. La consultation du rapport confidentiel a été refusée, pour la même raison. Sur le fond, le refus de communiquer était conforme à l'art. 9 al. 2 let. b LPD ainsi qu'à l'art. 7 al. 2 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361,

dans sa teneur antérieure à la révision du 28 septembre 2018), compte tenu de l'avis exprimé par l'autorité émettrice. Il ressortait du rapport confidentiel et des explications supplémentaires que les conditions de restriction du droit d'accès étaient réunies, sans que l'instance de recours ne puisse donner plus d'explications, sauf à révéler les informations que l'autorité inférieure avait, à raison, refusé de dévoiler.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du TAF, d'ordonner la communication des données visées par la demande du 21 février 2018 et d'ordonner à fedpol de confirmer que les données ayant fondé son interpellation ont été supprimées et que les informations communiquées oralement au garde-frontière n'ont pas été transmises aux autorités russes. Subsidiairement, il conclut au renvoi de la cause au TAF ou à fedpol pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le TAF se réfère à son arrêt, sans autres observations. Fedpol se réfère à ses écritures devant l'instance précédente. Le dossier a été produit, y compris les documents confidentiels.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué est une décision finale rendue en dernière instance par le TAF (art. 86 al. 1 let. a LTF). Il se rapporte à une demande de consultation de documents en mains d'un organe de l'Etat au sens de l'art. 8 de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1), soit une matière de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF. Le recourant, auteur de la demande d'accès et partie à la procédure devant le TAF, a qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Selon l'art. 83 let. a LTF, le recours est irrecevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, à moins que le droit international (art. 6 par. 1 CEDH) ne confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal (ATF 137 I 371 consid. 1.3 p. 374). La jurisprudence considère que tel est le cas des litiges concernant l'accès aux données personnelles détenues, notamment, par les services de renseignement (ATF 138 I 6 consid. 1.3.2 p. 13; arrêt 1C 522/2018 du 8 mars 2019 consid. 1). Il y a lieu dès lors d'entrer en matière.

2.

Le recourant soulève différents griefs formels. Il reproche à l'instance précédente d'avoir considéré que certaines de ses conclusions allaient au-delà de sa demande initiale, et que d'autres, soulevées en réplique, étaient nouvelles. Il estime ensuite qu'il aurait dû avoir accès, au moins, au contenu essentiel du rapport confidentiel, conformément à l'art. 28 PA. Il considère également que tant la décision de fedpol que l'arrêt attaqué seraient insuffisamment motivés, question qui doit être examinée en premier lieu.

2.1. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que l'autorité ou le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 III 65 consid. 5.2 p. 70). La portée de l'obligation de motiver dépend des circonstances concrètes telles que la nature de la procédure, la complexité des questions de fait ou de droit ainsi que la gravité de l'atteinte portée à la situation juridique des parties (ATF 133 II 429 consid. 5.1.1 - non publié). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 565). En présence d'information qu'il convient légitimement de garder secret, l'obligation de motiver peut être atténuée; la motivation peut être présentée de manière succincte et omettre les éléments à garder secrets. La décision doit quoi qu'il en soit demeurer intelligible et énoncer au moins les faits essentiels sur lesquels elle se fonde (ATF 141 I 201 consid. 4.5.2 p. 208 et les références).

La décision de première instance apparaît en l'occurrence particulièrement succincte puisque ses motifs tiennent en deux phrases: "En accord avec les autorités responsables, nous ne sommes pas en mesure de communiquer l'information ou la communication des renseignements relatifs à d'éventuelles données concernant le requérant dans le RIPOL. Nous sommes dès lors obligés de refuser l'information conformément à l'art. 9 al. 2 LPD". Comme le relève le TAF, cette motivation ne précise pas si elle se fonde sur la lettre a ou b de l'art. 9 al. 2 LPD. Elle ne mentionne pas non plus l'art. 7 LSIP qui constitue pourtant la base légale spécifique dans ce contexte. Elle se borne en définitive à évoquer un accord avec les autorités responsables. La question de savoir si la motivation de la décision de première instance est suffisante au regard du droit d'être entendu peut toutefois demeurer indécise.

En effet, le TAF relève à juste titre qu'un éventuel défaut de motivation de la décision de première

instance peut être réparé dans le cadre de la procédure de recours devant une instance jouissant, comme en l'espèce, d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226; 141 IV 155 consid. 5.2.2 p. 169). Fedpol a répondu au recours le 29 mai 2018 en exposant plus complètement les dispositions applicables et les raisons de son refus, notamment le préavis d'une autorité émettrice. Le recourant a pu se déterminer à ce propos et l'arrêt attaqué est quant à lui sérieusement motivé: il examine les griefs soulevés tout en exposant les bases légales applicables (soit les art. 9 LPD et 7 LSIP), les raisons pour lesquelles l'accès au rapport confidentiel et son complément est refusé. Il explique enfin que l'intérêt de suivre le préavis de l'autorité émettrice doit en l'occurrence l'emporter sur le droit d'accès du recourant, tout en admettant une limitation dans ses possibilités de motiver une telle appréciation afin d'éviter la révélation des informations qu'il conviendrait de garder secrètes. D'un point de vue formel, une telle motivation est suffisante et le grief doit être rejeté.

2.2. La demande initiale du recourant ne portait pas que sur les informations en lien avec le fichier RIPOL: le recourant demandait aussi l'effacement des données liées à des demandes de la Fédération de Russie le concernant et désirait la communication de toutes les données ayant fondé son interpellation à l'Aéroport de Genève avec la confirmation que ces données ont été effacées et que les informations communiquées oralement à cette occasion n'ont pas été transmises aux autorités russes. Il est vrai que le dispositif de la décision de fedpol porte sur l'ensemble de cette demande; toutefois, les brefs considérants de la même décision ainsi que l'intitulé de cette décision concernent exclusivement le droit d'accès aux renseignements figurant dans le RIPOL. Comme le relève le TAF, la procédure ne pouvait porter sur les renseignements qui auraient éventuellement été transmis aux autorités russes, ni à la manière dont serait traitée une éventuelle demande formulée par ces autorités à l'égard du recourant; il s'agit là d'éléments qui ne relèvent pas de la procédure d'accès proprement dite et l'instance précédente n'a donc pas indûment restreint l'objet du litige en ne traitant que des données qui se trouveraient dans le RIPOL. Au demeurant, les objections au droit d'accès s'appliqueraient également aux conclusions concernant les renseignements supplémentaires requis par le recourant, ainsi qu'à celles qui ont été formulées dans les écritures soumises au TAF, de sorte que celles-ci devraient de toute manière connaître le même sort que les conclusions principales qui ont été traitées par l'instance précédente.

2.3. Toujours sous l'angle de son droit d'être entendu, le recourant soutient qu'il aurait dû avoir accès au contenu essentiel du rapport confidentiel de fedpol, conformément aux exigences de l'art. 28 PA. Cette disposition consacrerait l'essence du droit d'être entendu et il ne pourrait y être dérogé. Le recourant relève que la jurisprudence parue aux ATF 100 la 97 - et invoquée par fedpol dans sa réponse devant l'instance précédente - serait dépassée, une décision ne pouvant entièrement se fonder sur des éléments tenus secrets, sauf exceptions non réalisées en l'espèce. Le recourant invoque aussi sur ce point l'art. 6 CEDH en évoquant les risques qu'il encourrait en cas d'extradition vers la Russie.

2.3.1. Le droit de consulter le dossier, déduit de l'art. 29 al. 2 Cst., s'étend à toutes les pièces décisives figurant au dossier et garantit que les parties puissent prendre connaissance des éléments fondant la décision et s'exprimer à leur sujet (ATF 142 I 86 consid. 2.2 ss; 132 II 485 consid. 3.2; 129 I 85 consid. 4.1; 125 II 473 consid. 4c/cc; 121 I 225 consid. 2a). L'accès au dossier peut être supprimé ou limité dans la mesure où l'intérêt public ou l'intérêt prépondérant de tiers, voire du requérant lui-même, exigent que tout ou partie des documents soient tenus secrets (ATF 126 I 7 consid. 2b; 122 I 153 consid. 6a et les références). Dans cette hypothèse, conformément au principe de la proportionnalité, l'autorité doit autoriser l'accès aux pièces dont la consultation ne compromet pas les intérêts en cause (ATF 126 I 7 consid. 2b; 122 I 153 consid. 6a et les références); lorsqu'elle entend fonder sa décision sur des documents secrets, elle doit communiquer à l'intéressé la teneur essentielle de ces documents et lui donner l'occasion de s'exprimer et de fournir des contre-preuves, conformément à l'art. 28 PA (ATF 115 la 293 consid. 5c).

2.3.2. Comme le relève à juste titre le recourant, la jurisprudence ancienne permettant de statuer sans donner aucun accès aux éléments déterminants du dossier (ATF 101 la 17) a été abandonnée par la suite (ATF 115 la 293 consid. 6eb p. 306). Cette jurisprudence concerne toutefois le cas particulier de la détention provisoire, auquel s'applique notamment l'art. 5 par. 2 et 4 CEDH. Le recourant ne peut se prévaloir des mêmes règles dans le cadre d'une procédure tendant à la simple consultation de documents de la police. Il se prévaut d'ailleurs aussi en vain de l'art. 6 CEDH car l'objet de la présente procédure n'est pas une extradition; c'est seulement dans ce cadre que la question du respect des droits de l'homme dans un Etat requérant serait examinée.

La loi du 28 septembre 2018 mettant en oeuvre la directive (UE) 2016/689 a introduit un nouvel art. 8a LSIP, entré en vigueur le 1er mars 2019 et applicable aux demandes de renseignements portant,

comme en l'espèce, sur les éventuels signalements en vue d'une arrestation aux fins d'extradition. Lorsqu'une personne demande à fedpol s'il existe un tel signalement, fedpol peut se contenter d'une réponse indirecte en indiquant qu'aucune donnée la concernant n'est traitée illicitement et qu'elle peut demander au préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (le préposé) de le vérifier (al. 1). Le préposé effectue la vérification demandée et confirme le renseignement de fedpol ou indique qu'il a constaté une erreur et a ouvert une enquête à ce sujet (al. 2). En cas d'erreur relative au traitement des données, il ordonne à fedpol d'y remédier (al. 3). Les décisions rendues à ce sujet sont toujours libellées de manière identique et ne sont pas motivées (al. 4) et la décision du préposé n'est pas sujette à recours (al. 5). Ces dispositions n'étaient certes pas directement applicables à la présente procédure, mais les principes qui en découlent quant au droit d'être entendu peuvent également s'appliquer: dans le domaine

de la consultation des signalements, la garantie du droit d'être entendu a ainsi été voulue minimale afin de ne pas compromettre l'exécution d'une éventuelle demande d'arrestation et d'extradition. L'intéressé ne dispose d'ailleurs pas d'un droit à ce qu'il soit statué par anticipation sur une telle demande (cf. arrêt 1C 359/2016 du 9 novembre 2016).

Dans la mesure où le TAF assumait comme instance de recours, dans la présente cause, le rôle désormais dévolu au préposé, il pouvait appliquer les mêmes principes qui tendent à éviter, dans la procédure d'accès aux données, toute révélation sur les informations matérielles figurant au RIPOL. Dans la procédure de vérification, le préposé se prononce, selon les nouvelles dispositions, après consultation du dossier, sans que le requérant n'ait un droit de consultation; la procédure n'a aucun caractère contradictoire.

2.3.3. En l'occurrence, fedpol a produit un rapport confidentiel à l'intention du TAF. En substance, l'autorité intimée explique, comme elle le fait dans sa réponse au recours, qu'elle ne serait pas libre de s'écarter du préavis de l'autorité émettrice, sauf à violer ses obligations internationales, et qu'elle ne pourrait pas non plus mentionner de quelle autorité il s'agirait. Il en ressort clairement que la demande du recourant s'est heurtée au refus d'une autorité émettrice, l'identité de celle-ci ne pouvant être révélée.

Dans l'instruction de la cause, le TAF a également demandé des renseignements complémentaires, le 27 février 2019, après examen du dossier et des écritures de fedpol. Il s'agit d'une démarche que pourrait aussi accomplir le préposé selon le droit actuel, sans que cela ne nécessite d'information préalable au requérant. En outre, l'information déterminante figurant dans la réponse de fedpol du 11 mars 2019 est la même que précédemment, soit l'opposition d'une autorité émettrice dont l'identité devait être tenue secrète. Tel est le contenu essentiel des communications faites par fedpol. Le recourant en a de facto obtenu connaissance, alors qu'il n'aurait pas eu droit à cette information si l'autorité s'était contentée d'une information indirecte en application de l'art. 8a LSIP. Son droit d'être entendu ne saurait lui permettre d'obtenir des indications supplémentaires comme l'identité de l'autorité émettrice et la nature d'une éventuelle inscription au fichier (cf. consid. 3.2 ci-dessous).

Les exigences de l'art. 28 PA sont par conséquent satisfaites et les griefs d'ordre formel doivent être écartés.

3.

Sur le fond, le recourant invoque les art. 8 CEDH, 10 al. 2 et 13 al. 2 Cst., ainsi que les art. 7 LSIP et 8-9 LPD. Il expose les raisons pour lesquelles les autorités russes mèneraient des procédures pénales abusives à son encontre et rappelle que les autorités européennes et de divers Etats auraient rejeté des demandes d'entraide internationale formées dans ce cadre en les jugeant abusives. La Suisse se devrait d'en faire de même et ne pourrait refuser d'informer le recourant sur l'existence de mandats d'arrêt abusifs. Le recourant se réfère à un avis du Conseil fédéral (réponse au postulat 06.3352 Fetz du 22 juin 2006) concernant la protection accordée à l'encontre des recherches fondées sur des motifs d'ordre politique, ethnique ou religieux. Le maintien du secret à l'égard d'éventuelles démarches des autorités russes ne correspondrait à aucun intérêt public, la Suisse se mettant au contraire en porte-à-faux avec l'Etat d'origine du recourant, les Etats membres de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Le maintien du secret serait enfin disproportionné puisque les autorités Russes communiquent publiquement sur les démarches entreprises contre le recourant, et que l'intérêt de celui-ci devrait prévaloir: le recourant se rend fréquemment en Suisse et aurait un intérêt à ne pas courir le risque d'être arrêté et extradé vers la Russie.

3.1. Dans sa teneur au moment du prononcé de première instance, l'art. 7 LSIP prévoyait que le droit d'accès aux fichiers des autorités de police était régi par les art. 8 et 9 LPD. L'art. 13 al. 1 de l'ordonnance RIPOL (RS 361.0) renvoie également à la LPD.

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 de consultation 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 (ATF 141 III 119 consid. 7.1.1 p. 127).

Selon l'art. 9 LPD, le maître du fichier peut refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où: a) une loi au sens formel le prévoit; b) les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent. Un organe fédéral peut en outre refuser ou restreindre la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où: a) un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, l'exige; b) la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction (al. 2). 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 (al. 3).

Les art. 8 CEDH (droit au respect de la vie privée), 10 al. 2 et 13 al. 2 Cst. (protection contre l'emploi abusif des données), que les dispositions précitées viennent concrétiser, n'assurent pas dans ce cadre une protection supérieure.

3.2. Selon l'art. 7 al. 2 LSIP, fedpol répond aux demandes de renseignements sous réserve de l'art. 8 (qui concerne les données relatives aux infractions fédérales) et après consultation de l'autorité qui a saisi les données ou qui les a fait saisir (autorité émettrice). Lorsque l'intéressé fait l'objet par exemple d'une demande d'arrestation en vue d'extradition, il apparaît évident que toute information à ce sujet est d'emblée exclue puisqu'elle compromettrait l'exécution de la mesure.

En l'occurrence, fedpol a procédé à une telle consultation avant de rendre sa décision et s'en est tenu au préavis exprimé. Le refus de communication ne prête donc pas le flanc à la critique. En réalité, la démarche du recourant tend davantage à obtenir l'assurance, de la part des autorités suisses, qu'il ne serait pas donné suite à une éventuelle demande d'arrestation et d'extradition de la part des autorités russes à son encontre. Lorsque l'autorité compétente suisse a déjà pris position dans ce sens en refusant sa collaboration dans un cas concret, la procédure d'accès au dossier peut permettre à l'intéressé d'en être informé, comme cela a été le cas en décembre 2013 et comme le relève le Conseil fédéral dans l'avis cité par le recourant. Lorsqu'une telle décision n'a en revanche pas encore été prise, la personne éventuellement visée par une demande d'arrestation ne dispose pas d'un droit à ce qu'il soit statué par anticipation sur une telle demande: la question relève le cas échéant des autorités compétentes en matière d'extradition. La personne qui fait l'objet d'un signalement ne saurait donc invoquer son droit d'accès pour exiger, quelles qu'en soient les raisons, la suppression d'un tel signalement (arrêts 1C 359/2016 du 9 novembre 2016 consid. 1.2, 1C 361/2010 du 6 septembre 2010).

C'est dès lors sans violation des prérogatives rappelées ci-dessus que le droit d'accès a été dénié au recourant.

4.

Le recours doit par conséquent être rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge du recourant qui succombe.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires du recourant, à l'Office fédéral de la police (fedpol) et au Tribunal administratif fédéral, Cour I.

Lausanne, le 27 mars 2020

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz