Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-3181/2008
{T 0/2}

Arrêt du 18 juillet 2008

Composition

André Moser (président du collège), Kathrin Dietrich, Jérôme Candrian, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

1. **N. P.**_____(recourante 1)
2. **B. P**._____ (recourante 2), représentées par Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), rue Enning 4, case postale 7359, 1002 Lausanne,
recourantes,

contre

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

Objet

protection des données ; accès au dossier (analyse Lingua).

Faits :

A.
Par décision du 15 mars 2001, l'Office fédéral des réfugiés (ODR; dès le 1er janvier 2005: Office fédéral des migrations [ODM]) a rejeté la demande d'asile déposée le 8 juin 1998 par N. P._____ et a prononcé son renvoi de Suisse ainsi que celui de sa fille B. P._____ née en cours de procédure (25 octobre 1998). L'intéressée avait déclaré être originaire d'Angola, pays qu'elle avait fui en raison de conflits avec les autorités militaires. Selon l'analyse de provenance Lingua du 26 janvier 2001 (un résumé succinct de son contenu a été remis à l'intéressée par lettre de l'ODR du 23 février 2001), elle était vraisemblablement originaire de la République du Congo et en aucun cas d'Angola. Ses connaissances lacunaires sur son lieu d'origine rendaient ses déclarations peu crédibles. D'autant que l'unique document qu'elle avait produit en vue de démontrer son identité (une cedula pessoal) était un faux et ses explications concernant l'acquisition de celui-ci étaient contradictoires. Saisie d'un recours, la Commission suisse de recours en matière d'asile l'a rejeté par décision du 15 octobre 2001.

B.
Le 26 août 2004, N. P._____ a requis la consultation de deux pièces du dossier de la procédure d'asile, dont un compte-rendu de l'analyse Lingua. Celui-ci devait comprendre les questions posées par le spécialiste Lingua, le résumé des réponses données ainsi que l'indication précise des autres éléments du dossier sur lesquels le spécialiste avait fondé son appréciation. Par décision du 9 septembre 2004, l'ODR a refusé l'accès à la consultation de l'analyse Lingua en application de l'art. 9 al. 2 let. a de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1). Il a précisé que les éléments essentiels contenus dans cette pièce lui avaient été communiqués par lettre du 23 février 2001.

N. et B. _____ ont formé recours contre cette décision auprès de la Commission fédérale de la protection des données (CFPD) en prenant des conclusions similaires à celles de sa demande du 26 août 2004. En cours de procédure, l'ODR a produit un nouveau résumé du contenu de l'analyse Lingua, plus complet que celui du 23 février 2001 et a indiqué que la cassette contenant l'enregistrement de l'expertise Lingua pouvait être écoutée dans ses locaux (cf. lettre du 9 novembre

2004). Les recourantes l'ont estimé encore trop succinct. Elles ont précisé qu'elles ne requéraient pas le rapport Lingua lui-même mais bien un résumé conforme aux exigences de la jurisprudence (cf. Procès-verbal de l'audience de la CFPD du 26 septembre 2005). Par jugement du 26 septembre 2006, la CFPD a retenu que la recourante demandait la production d'un troisième résumé de l'analyse Lingua comprenant des indications complémentaires. Or, celui-ci n'existait pas encore. Comme les demandes fondées sur l'art. 8 LPD supposent que les données personnelles existent et qu'en outre la demande ne portait pas sur le rapport en tant que tel, le recours a été rejeté sur ce point.

C.
Après avoir produit un passeport original d'Angola, N. et B._____ ont obtenu du canton de Vaud une autorisation de séjour valable jusqu'au 27 août 2009 (permis B). Sur cette base, N. P._____ a requis de l'ODM le rapport Lingua ainsi que la modification de ses données personnelles (son origine) dans les fichiers de cette autorité (lettre du 14 mars 2008).

Par décision du 14 avril 2008, l'ODM a rejeté la requête dans la mesure où elle portait sur la production de l'analyse Lingua. Selon cette autorité, un intérêt public prépondérant au sens de l'art. 9 al. 2 let. b LPD s'opposait à la transmission de cette pièce. Elle se référait sur ce point à un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 8 novembre 2007. Quant à la demande portant sur la modification de ses données personnelles, elle y a fait droit.

D.
Par acte du 14 mai 2008, N. et B._____ interjettent recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) contre cette décision en demandant son annulation. Elles concluent à ce que l'autorité intimée leur remette gratuitement l'analyse Lingua du 26 janvier 2001. Elles requièrent également le bénéfice de l'assistance judiciaire partielle au sens de l'art. 65 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

L'ODM conclut au rejet du recours en précisant que la restriction de l'accès à l'analyse Lingua repose sur l'art. 9 al. 2 let. a LPD.

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 PA prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

L'ODM est une unité de l'administration subordonnée au Département fédéral de justice et police (cf. annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son article 6 al. 4). Sa décision du 14 avril 2008 qui refuse aux recourantes la consultation de l'analyse Lingua, établie dans le cadre de la procédure d'asile, satisfait aux conditions de l'art. 5 PA même si l'indication des voies de droit fait défaut (cf. ATF 120 Ib 186 consid. 2; ANDRÉ MOSER in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, p. 23 n. marg. 2.3 et la référence citée).

1.2 La demande du 14 mars 2008 portant notamment sur la consultation de l'analyse Lingua a été formée uniquement par N. P_____. En revanche, le recours contre la décision de l'ODM refusant l'accès à cette pièce a été interjeté aussi bien par cette dernière que par sa fille B._____. Se pose dès lors la question de la qualité pour recourir de celle-ci. N. P._____a remplissant, quant à elle, d'emblée les conditions de l'art. 48 PA.

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque: a) a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire; b) est spécialement atteint par la décision attaquée et c) a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification.

En l'espèce, la première des trois conditions citées dans cet article et devant cumulativement être remplies, n'est pas satisfaite. On ne voit en effet pas en quoi B. P._____ aurait été privée de la possibilité d'agir devant l'autorité inférieure et de requérir, elle-même ou par l'intermédiaire de sa mère (les questions de savoir si cette dernière était capable de discernement et si la consultation de l'expertise

Lingua relève de l'exercice d'un droit strictement personnel ou non peuvent demeurer indécises), la consultation de l'expertise Lingua. Le recours ne contient d'ailleurs aucun élément sur ce point. Cela étant, la qualité pour recourir ne saurait lui être reconnue dans la présente procédure.

1.3 Quant aux autres conditions de recevabilité du recours (cf. art. 50 et suivants PA) déposé par N. P._____, elles sont remplies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sur celui-ci.

2.
En l'occurrence, la recourante 1 a demandé l'annulation de la décision entreprise. Il ressort cependant de son recours qu'elle conteste en réalité uniquement le refus de l'ODM de lui transmettre l'analyse Lingua. Le litige porte donc uniquement sur ce point (cf. sur l'objet de la contestation et l'objet du litige: ANDRÉ MOSER, op. cit. p. 30/31 n. marg. 2.13), étant entendu que cette pièce contient des données personnelles au sens de l'art. 3 let. a LPD (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1711/2007 du 8 novembre 2007, consid. 4.2).

Selon l'ODM, il existe un risque de divulgation et d'apprentissage en cas d'accès systématique aux analyses de provenance Lingua. La restriction de l'accès à ces analyses permet de prévenir une utilisation abusive des renseignements qu'elles contiennent. Cette mesure, fondée sur l'art. 9 al. 2 LPD, est adaptée et nécessaire au vu de l'intérêt public en jeu.

De son côté, la recourante 1 relève que l'analyse dont la production est demandée date de plus de sept ans et porte sur une région du monde constamment en changement. Dès lors, les questions posées par les experts ont également changé, singulièrement celles portant sur l'aspect politique. Ainsi, la communication de cette analyse ne peut permettre un effet d'apprentissage et la sûreté intérieure de la Confédération n'est pas mise en danger. Elle estime par ailleurs que son intérêt privé est prépondérant, dès lors qu'elle a vécu en Suisse durant plus de sept ans avec un document l'identifiant comme venant d'un Etat inconnu. Elle souhaite ainsi comprendre l'origine de l'erreur de l'administration. Le refus de transmettre ce document porte atteinte, toujours selon la recourante 1, à sa dignité humaine garantie par les art. 7 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd, RS 101) et 8 de la Convention de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) ainsi qu'à son honneur selon l'art. 28 du Code Civil Suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210).

3.

3.1 En vertu de l'art. 8 LPD, toute personne peut demander au maître du fichier si des données personnelles la concernant sont traitées (al. 1); le cas échéant, celui-ci doit les lui communiquer toutes, y compris les informations disponibles sur l'origine des données (al. 2 let. a). Selon l'art. 9 al. 2 LPD, un organe fédéral peut refuser ou restreindre l'information ou la communication des renseignements demandés, voire en différer l'octroi, dans la mesure où un intérêt public prépondérant, en particulier la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, l'exige (let. a) ou lorsque l'information ou la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction (let. b).

Par ailleurs, lorsqu'elle doit examiner, dans une situation concrète, si elle possède un intérêt public prépondérant réservé par l'art. 9 al. 2 let. a LPD, l'administration jouit d'une certaine marge d'appréciation que les autorités judiciaires doivent respecter (cf. ATF 125 II 225 consid, 4a, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1711/2007 du 8 novembre 2007 consid. 6.2)

3.2 A titre liminaire, on constatera que, dans la décision entreprise, l'ODM fonde son refus de transmettre l'analyse Lingua sur l'art. 9 al. 2 let. b LPD. Dans ses observations au recours, il se réfère en revanche à la lettre a de cette même disposition. On doit cependant considérer que la référence à la lettre b de l'art. 9 al. 2 LPD est manifestement une coquille, puisqu'au vu du dossier, rien ne permet de retenir qu'une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction serait ouverte et, le cas échéant, compromise par la transmission du document demandé. D'ailleurs, il ressort de l'argumentation soutenue par la recourante que celle-ci est partie de la considération que le refus reposait sur la lettre a de l'art. 9 al. 2 LPD. Par ailleurs et quoi qu'il en soit, le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. art. 62 al. 4 PA, PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, p. 265).

3.3 Selon le Tribunal fédéral, il ne peut être exclu qu'en cas de production de l'intégralité de l'analyse Lingua, certaines données ne puissent être ensuite utilisées par d'autres requérants d'asile pour préparer leurs auditions, et ce bien avant leur arrivée dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP). Des informations écrites et détaillées sur les pays de provenance ont d'ailleurs déjà été découvertes dans des centres, de même que des indications sur certaines différences linguistiques, ce qui démontre l'intérêt de ces données dans la perspective d'une demande d'asile. Il est donc possible que des renseignements tels que les listes de questions portant sur les connaissances générales sur la région de provenance, ainsi que la description des caractéristiques de langage jugées déterminantes, puissent être utilisées abusivement par certains requérants afin de rendre plus difficile l'identification de leur provenance. Dès lors, un risque de divulgation et d'apprentissage ne pourrait par conséquent être exclu si l'on devait accorder un accès systématique et intégral aux analyses Lingua. Dans ce contexte, le Tribunal fédéral a indiqué que, dans le cadre de la pesée des intérêts commandée par l'art. 9 LPD, il appartenait à celui qui demande l'accès d'expliquer en quoi son propre intérêt à consulter l'intégralité d'une expertise dont il a reçu un compte-rendu devrait l'emporter sur l'intérêt public évident à la prévention des abus en matière d'asile et à l'exécution des décisions de renvoi (arrêt du Tribunal fédéral 1A.279/2006 du 8 mai 2007 consid. 2.2 et 2.3). Dans un arrêt récent, le Tribunal administratif fédéral a d'ailleurs repris à son compte cette jurisprudence (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1711/2007 du 8 novembre 2007, consid. 6.3).

3.4 Contrairement à ce que soutient la recourante 1, l'intérêt public défini ci-avant et reconnu aussi bien par le Tribunal fédéral que par le Tribunal de céans ne saurait être relativisé en raison du fait que l'analyse Lingua demandée date de plus de sept ans et qu'elle porte, selon elle, sur une région du monde en constant changement. En effet, même si certaines questions peuvent varier en fonction de la situation existante au moment d'un examen, tel n'est pas nécessairement le cas de toutes celles généralement posées par l'expert qui sont de plusieurs ordres, soit géographique, culturel et linguistique. D'ailleurs, la recourante ne fournit aucun exemple permettant de se convaincre du fait que la situation géographique, culturelle et linguistique en Angola se serait à tel point modifiée que l'ensemble des questions posées lors de l'analyse Lingua du 26 janvier 2001 se révélerait sans

pertinence pour évaluer à ce jour la provenance d'un requérant d'asile. En outre, ce n'est pas seulement la connaissance des questions précises qui risque de compromettre l'intérêt public protégé ici mais aussi, de manière plus générale, la nature des questions posées par l'expert ainsi que les déductions que celui-ci tire des réponses fournies par le requérant, qui, elles, ne changent pas nécessairement au même rythme que la situation dans le pays concerné. La seule connaissance de ces derniers éléments est déjà susceptible d'entraîner un effet d'apprentissage.

3.5 Quant aux intérêts invoqués et qualifiés par la recourante 1 de prépondérants, ils n'apparaissent pas primer l'intérêt public en cause dans le cas particulier. Si l'on peut comprendre la frustration de la recourante 1, qui a dû vivre en Suisse avec un document l'identifiant comme provenant d'un Etat inconnu, il s'agit d'une conséquence découlant de la procédure d'asile et non du refus d'obtenir l'accès au document requis. D'ailleurs, sous l'angle de la LPD, il est indifférent que les pièces dont l'accès est demandé aient ou non servi de base à la décision prise dans le cadre de la procédure d'asile (cf. arrêt du Tribunal fédéral précité, consid. 2.1). Par ailleurs, on ne voit pas en quoi la transmission de l'analyse Lingua dans son intégralité pourrait permettre à la recourante 1, comme elle le soutient, de comprendre le fondement et les raisons d'une éventuelle erreur de l'administration. Le résumé de cette pièce du dossier, dont elle a pris connaissance en cours de procédure devant la CFPD (cf. fait, point B), fait état des éléments essentiels sur lesquels s'est fondé l'expert pour évaluer sa provenance. Elle avait d'ailleurs aussi la possibilité d'écouter la cassette contenant l'enregistrement de l'expertise dans les locaux de l'autorité intimée. De plus, si l'analyse Lingua a certes joué un rôle important dans l'appréciation de l'ODR lorsqu'il a rendu sa décision du 15 mars 2001 - par laquelle il a rejeté la demande d'asile -, cette autorité a retenu également d'autres éléments de motivation. C'est le cas du document produit par N. P._____ pour prouver son identité - soit la cedula pessoal - qui s'est révélé être un faux et dont cette dernière doit en assumer les conséquences. L'autorité a aussi tenu compte du fait que ses explications concernant l'acquisition de ce document étaient contradictoires. Cela étant, la recourante 1 dispose déjà de tous les éléments sur lesquels repose la décision de l'administration.

3.6 En outre, on ne voit pas que le refus de l'ODM de remettre à la recourante 1 le rapport d'expertise Lingua puisse violer le principe de la proportionnalité (cf. sur ce point: RALPH GRAMIGNA/URS MAURER LAMBROU in: Maurer-Lambrou/Vogt [éd.], Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2e éd., Bâle 2006, n. 9/10 ad art. 9 LPD), dès lors que cette dernière avait - et a toujours - la possibilité de se rendre dans les locaux de l'autorité intimée pour écouter la cassette contenant l'enregistrement de l'expertise requise (cf. lettre de l'ODR du 9 novembre 2004).

3.7 Enfin et à supposer que le refus de transmettre l'analyse Lingua puisse porter atteinte à sa dignité (art. 7 Cst. féd. et 8 al. 1 CEDH) et à son honneur (28 al. 1 CC), une telle atteinte respecte le principe de la proportionnalité, repose sur une base légale et est justifiée, on l'a vu (consid. 3.3 et 3.4), par un intérêt public prépondérant (cf. art. 36 Cst. féd., 8 al. 2 CEDH et 28 al. 2 CC). La recourante 1 ne saurait donc rien tirer des droits fondamentaux invoqués.

4.
Dans ces conditions, en refusant à N. P._____ l'accès à l'analyse de provenance Lingua sur la base de l'art. 9 al. 2 let. a LPD, l'ODM n'a pas outrepassé le pouvoir d'appréciation qui lui est reconnu en la matière, de sorte que le recours doit être rejeté.

En application de l'art. 63 al. 1 PA et 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), il est renoncé à percevoir des frais de procédure. La demande de la recourante tendant à l'octroi de l'assistance judiciaire partielle au sens de l'art. 65 al. 1 PA (dispense des frais de procédure) n'a donc plus d'objet.

Par ailleurs, vu le sort de ses conclusions, aucune indemnité au titre de dépens ne sera allouée à la recourante (cf. art. 64 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.

3.
Le présent arrêt est adressé :

- aux recourantes (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. N 343 365 ; recommandé)
- au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (acte judiciaire)

Le Président du collège: Le greffier:

André Moser 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 :