Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.19/2006 /col

Arrêt du 25 avril 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Office fédéral des migrations, 3003 Berne,
recourant,

contre

A._____,
intimé, représenté par le Service d'aide juridique aux
exilé-e-s (SAJE), case postale 3864, 1002 Lausanne,
Commission fédérale de la protection des données, Thunstrasse 84, case postale 18, 3074 Muri b. Bern.

Objet
art. 9 LPD,

recours de droit administratif contre le jugement de la Commission fédérale de la protection des données du 18 novembre 2005.

Faits:
A.
Le 30 août 2001, A._____, né en 1973 et se présentant comme ressortissant de la Sierra Leone, a déposé une demande d'asile. Le 23 novembre 2001, l'Office fédéral des réfugiés (ci-après: l'office) a refusé d'entrer en matière et a prononcé un renvoi, considérant qu'il y avait tromperie sur l'identité. L'office s'est fondé sur une analyse de provenance "Lingua", effectuée le 14 septembre 2002 sur la base d'une conversation téléphonique avec l'intéressé. Il en ressortait que celui-ci n'était pas originaire de la Sierra Leone, mais du Ghana. Un recours a été formé auprès de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), puis retiré.
Le 10 novembre 2004, A._____ a demandé la reconsidération de la décision du 23 novembre 2001, demande qui a été déclarée irrece-vable le 1er décembre 2004. Le recours formé contre cette décision a été rejeté le 1er mars 2005 par la CRA: pour l'essentiel, les motifs soulevés auraient pu l'être dans le cadre de la procédure de recours.
B.
Le 27 juillet 2004, A._____ a demandé à l'office de lui fournir une copie de certains documents de son dossier d'asile, en particulier à propos de l'expertise Lingua et de son auteur.
Le 16 août 2004, l'office a fourni une partie des documents demandés, à l'exception des pièces suivantes: le mandat d'expertise linguistique et de provenance; le résultat d'analyse (soit une copie de l'expertise; pièce A 10/4); un document intitulé "remarques" (A 12/1); un document intitulé "actes administratifs" (A 13/6); l'expertise elle-même (A 17/8).
C.
Le 16 septembre 2004, A._____ a saisi la Commission fédérale de la protection des données (ci-après: la commission). Il demandait la communication des pièces mentionnées ci-dessus, ainsi que d'une copie de son

acte de naissance, du mandat d'expertise linguistique et de provenance (A 8/3) et des procès-verbaux des auditions du 5 mars 2002 et du 18 juin 2003.
Par jugement du 18 novembre 2005, la commission a admis partiellement le recours, et invité l'office à communiquer au recourant les pièces suivantes: l'expertise (pièces A 10/4 et 17/8), sous réserve du caviardage de la signature manuscrite de l'expert (point 1a du dispositif); les pièces A 12/1 et A 8/3, ainsi qu'une copie de l'acte de naissance avec la mention que l'acte est un faux (point 1b-1d). L'accès à l'expertise ne pouvait être refusé au motif qu'il s'agissait d'un document interne. Il y avait un intérêt public à éviter la divulgation des questions posées dans le cadre de l'expertise, dont les réponses étaient susceptibles d'être apprises par coeur par d'autres requérants d'asile. Cet effet d'apprentissage était toutefois relatif, compte tenu de l'évolution de la situation politique en Sierra Leone. Les questions variaient selon les experts; elles pouvaient être mémorisées et rapportées par les requérants après leur interrogatoire, et les réponses étaient accessibles dans différents ouvrages. La connaissance des critères d'ordre linguistique ne permettrait pas un apprentissage efficace. Celui-ci était également possible par d'autres moyens. Le refus de communiquer l'expertise n'était donc pas un moyen efficace pour atteindre le but visé. La pièce A 12/1 était un document interne de transmission relatif à l'acte de naissance du recourant; rien ne s'opposait à sa communication. Il en allait de même de la pièce A 8/3. Quant à la copie l'acte de naissance, confisqué car considéré comme falsifié, elle pouvait être remise moyennant l'apposition d'une mention officielle quant au caractère falsifié et en utilisant un moyen technique propre à prévenir une utilisation abusive.
D.
Par acte du 26 janvier 2006, l'Office fédéral des migrations (ODM) forme un recours de droit administratif; il demande l'annulation du point 1a du dispositif du jugement de la commission.
La commission renvoie aux motifs de son jugement. Le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s, agissant pour A._____, conclut en substance au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être - à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 127 II 1 consid. 2b/aa p. 3/4; 126 I 50 consid. 1 p. 52; 126 II 171 consid. 1a p. 173).
1.1 Conformément à l'art. 98 let. e OJ, le recours de droit administratif est ouvert contre les décisions rendues par la Commission fédérale de la protection des données en application de l'art. 33 al. 1 let. d LPD.
1.2 Selon l'art. 103 let. b OJ, ont qualité pour recourir le département compétent ou, lorsque le droit fédéral le prévoit, la division compétente de l'administration fédérale, s'agissant notamment de décisions émanant de commissions fédérales de recours ou d'arbitrage.
Le recours est formé, non pas par le Département fédéral de justice et police (DFJP), mais par l'ODM. Or, cet office ne peut se prévaloir d'aucune disposition du droit fédéral qui lui octroierait un droit de recours au sens de l'art. 103 let. b OJ: la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) ne contient aucune délégation qui permettrait à l'ODM de former un recours de droit administratif. Selon l'art. 14 de l'ordonnance sur l'organisation du DFJP (RS 172.213.1), l'ODM est habilité à former des recours de droit administratif contre les décisions cantonales de dernière instance dans les domaines du droit des étrangers et de la nationalité; cette disposition ne mentionne pas, en revanche, le droit de la protection des données. Quant à la loi fédérale concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (RS 173.31), elle prévoit uniquement un droit de recours de la Chancellerie fédérale, du Secrétariat général de l'Assemblée fédérale et des organes de dernière instance des établissements ou des entreprises autonomes de la Confédération (art. 28).
L'ODM ne peut dès lors agir sur la base de l'art. 103 let. b OJ (cf. arrêt 1A.175/1998 du 10 mars 1999 dans la cause OFJ). Il semble d'ailleurs l'admettre lui-même, puisqu'il prétend fonder sa qualité pour agir uniquement sur l'art. 103 let. a OJ
1.3 Selon cette disposition, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et peut faire valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt entrepris (ATF 122 II 382 consid. 2c).

1.3.1 Si l'art. 103 let. a OJ ne concerne en principe pas les autorités ou les collectivités de droit public, la jurisprudence reconnaît exceptionnellement à ces dernières la qualité pour agir, lorsqu'elles sont touchées, par la décision attaquée, directement et de la même manière qu'un particulier, dans leur situation matérielle ou juridique (ATF 123 II 542 consid. 2d p. 544; 122 II 33 consid. 1b p. 36; 118 Ib 614 consid. 1b p. 616). Tel est notamment le cas lorsqu'elles agissent pour la sauvegarde de leur patrimoine administratif ou financier, par exemple lorsqu'elles recourent pour éviter le paiement d'une indemnité d'expropriation, car elles font alors figure de propriétaires (ATF 123 II 542 consid. 2f p. 545; 122 II 33). En l'occurrence, l'obligation faite à l'ODM de donner accès à une partie du dossier de l'intimé n'a aucune incidence sur des droits de nature patrimoniale.
1.3.2 La jurisprudence reconnaît aussi la qualité pour recourir à la collectivité qui, agissant dans le cadre de la puissance publique, est touchée dans son autonomie et dispose d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, par exemple en tant que créancière d'un émolument (ATF 119 Ib 389 consid. 2e p. 391), bénéficiaire d'une subvention (ATF 122 II 382 consid. 2b p. 383) ou d'un droit de monopole (ATF 125 II 192), titulaire d'une compétence en matière de police des constructions (ATF 117 Ib 111 consid. 1b p. 113). Lorsque, comme en l'espèce, le droit de recours n'est pas prévu par le droit fédéral, la qualité pour recourir, sur la base des critères précités, ne doit pas être admise à la légère; toute autre interprétation viderait de son sens l'art. 103 let. c OJ (pour un résumé de la jurisprudence relative à la qualité pour recourir de la collectivité, voir ATF 123 II 371 consid. 2 p. 373).
1.3.3 En l'espèce, l'office recourant n'est pas directement atteint par la décision attaquée dans sa sphère de compétences habituelle. Il est simplement concerné, en tant que maître du fichier (art. 3 let. i LPD), comme le serait n'importe quel autre organe fédéral (art. 3 let. h LPD) astreint à accorder un droit d'accès. Or, l'intérêt à une application correcte et uniforme du droit fédéral n'est pas suffisant (ATF 122 II 382 consid. 2c et les arrêts cités), car cet intérêt est inhérent à l'exercice de toute compétence étatique. Le seul intérêt de l'autorité désavouée à voir confirmée sa propre interprétation du droit ne suffit pas non plus, même si, comme le prétend l'office recourant, l'exercice de ses compétences habituelles peut se trouver compliqué par le droit d'accès reconnu par la commission (ATF 125 II 192 consid. 2 p. 194; 123 II 542 consid. 2e p. 454 et les références). Rien ne justifie par conséquent de faire exception au principe selon lequel l'autorité administrative de première instance ne peut attaquer une décision rendue sur recours par la Commission de la protection des données (cf. arrêt 1A.175/1998 précité, consid. 2; Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Bâle
1996, par. 1282).
2.
Le recours est par conséquent irrecevable. Conformément à l'art. 156 al. 2 OJ, il n'est pas perçu d'émolument judiciaire. Conformément à l'art. 159 al. 1 OJ, une indemnité de dépens est allouée à l'intimé, à la charge de l'ODM.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est irrecevable.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de dépens de 1000 fr. est allouée à l'intimé A._____, à la charge de l'ODM.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties et à la Commission fédérale de la protection des données.
Lausanne, le 25 avril 2006
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: