



Cour I
A-4604/2023

Arrêt du 15 août 2024

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,
Sébastien Gaeschlin, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Me Marc Cheseaux,
avocat, LITIS,
recourant,

contre

Office fédéral de la justice OFJ,
Bundesrain 20,
3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Protection des données ; déni de justice.

Faits :**A.**

A.a A._____ (ci-après : le requérant), ressortissant suisse et [autre nationalité], né le (...), a fait l'objet d'un avis de recherche diffusé par le canal d'Interpol (notice rouge demandée par le Bureau central national d'Interpol du B._____).

A.b Le requérant s'est adressé, par courrier du 31 mai 2023, à l'Office fédéral de la police (ci-après : fedpol). Indiquant avoir rencontré de nombreux problèmes à la frontière suisse à la suite de son signalement dans le système de recherches informatisées de police (RIPOL) – nonobstant le fait qu'il ne faisait, à sa connaissance, plus l'objet d'une enquête pénale –, il a sollicité la consultation de ses données personnelles au titre de la législation sur la protection des données. Il a précisé que, selon une décision de la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (la CCF) du 28 juin 2022, ses données avaient été effacées des fichiers d'Interpol.

A.c Par décision du 5 juin 2023, fedpol a confirmé au requérant l'existence d'un signalement à son sujet au RIPOL, tout en le renvoyant à s'adresser à l'Office fédéral de la justice (ci-après : l'OFJ) pour toute autre information y relative. Pour le surplus, fedpol a indiqué ne pas avoir connaissance d'un traitement de ses données effectué par Interpol. Il a précisé toutefois ne pas pouvoir donner une information exhaustive sur la totalité des mandats d'arrêt internationaux, dans la mesure où la Suisse n'en était pas toujours destinataire. Fedpol a ajouté que, si le requérant souhaitait savoir de manière définitive si un autre Etat menait une poursuite pénale à son encontre, il devait adresser une demande d'informations au Bureau central Interpol de l'Etat en question. Au demeurant, il pouvait saisir à tout moment la CCF.

B.

B.a Par courrier du 6 juin 2023, le requérant a demandé à l'OFJ la consultation de ses données personnelles, en particulier en lien avec son signalement au RIPOL.

B.b Le 30 juin 2023, l'OFJ, se fondant sur l'art. 11c al. 2 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (EIMP, RS 351.1), a informé le requérant qu'aucune de ses données personnelles n'étaient traitées de manière illicite et lui a indiqué qu'il pouvait s'adresser au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (ci-après : le Préposé fédéral) pour vérification.

B.c Par lettre du 12 juillet 2023, le requérant, toujours sous la plume de son mandataire, a relancé l'OFJ en précisant que son signalement au RIPOL n'avait, à son sens, plus lieu d'être et qu'il était systématiquement retenu, interrogé et fouillé aux douanes suisses.

B.d Par pli du 20 juillet 2023, l'OFJ s'est référé à son courrier du 12 juillet 2023, dont il a adressé une nouvelle copie au requérant.

B.e Par courrier du 21 juillet 2023, le requérant a précisé requérir, conformément à l'art. 11*b* al. 1 EIMP, la consultation de ses données personnelles et des informations prévues audit article. Le but de sa demande était de déterminer quelles étaient ses données personnelles gérées par l'OFJ avant d'évaluer l'opportunité de saisir le Préposé fédéral en vue d'examiner la licéité ou non du traitement.

B.f Par courrier du 15 août 2023, le requérant a réitéré sa demande et a relevé qu'une absence de réponse de l'OFJ serait considérée comme un refus d'accès.

B.g Par courrier du 17 août 2023, l'OFJ a indiqué ne voir aucun motif de reconsidérer son courrier du 30 juin 2023.

C.

C.a Par acte du 24 août 2023, le requérant (ci-après : le recourant) forme recours contre le courrier du 30 juin 2023 de l'OFJ (ci-après : l'autorité inférieure) auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en concluant, à titre principal, à la réforme de la décision, en ce sens que sa demande d'accès à ses données personnelles, y compris le contenu de son signalement au RIPOL, soit admise ; subsidiairement, à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants.

En substance, le recourant a fait valoir que l'autorité inférieure avait refusé, de manière implicite, à ce qu'il puisse consulter ses données personnelles, ainsi que le contenu de son signalement, sans s'appuyer sur l'un ou l'autre des motifs légaux permettant une restriction ou un refus d'accès. La décision attaquée relevait de l'arbitraire, aussi bien dans son raisonnement que dans son résultat.

C.b Accusant réception le 31 août 2023 du recours, le Tribunal a constaté, par le biais du vice-président de la Chambre 1 de la Cour I, que l'acte attaqué avait été rendu en application de l'art. 11*c* al. 2 EIMP. Or, le Tribunal

n'était pas matériellement compétent pour vérifier la licéité du traitement sur la base de cette disposition, la compétence appartenant au Préposé fédéral. Constatant que les conclusions du recourant n'étaient pas claires à ce sujet, le Tribunal lui a octroyé un délai pour régulariser son recours et préciser s'il entendait se plaindre d'un déni de justice.

C.c Dans le délai imparti, le recourant a, le 5 septembre 2023, modifié ses conclusions principales en concluant à la constatation d'un déni de justice et à ce qu'il soit ordonné à l'autorité inférieure de statuer sans délai sur sa demande d'accès à ses données personnelles.

En substance, il a exposé avoir requis de l'autorité inférieure, à quatre reprises, qu'il lui soit donné accès à ses données et à son signalement en application de l'ancien art. 8 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) en relation avec l'art. 11*b* al. 1 EIMP, et non un examen du caractère licite ou non du traitement de ses données au sens de l'art. 11*c* EIMP. Dans ces conditions, l'autorité inférieure n'avait pas répondu à sa demande et son refus ne permettait pas au Tribunal de céans d'examiner la bonne application des normes légales en matière de droit d'accès.

C.d Dans sa réponse du 27 septembre 2023, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

Pour l'essentiel, elle a relevé que, dans la mesure où aucune procédure d'entraide judiciaire en matière pénale n'était actuellement pendante, elle avait statué sur la demande du recourant en application de l'art. 11*c* al. 2 EIMP. Le Tribunal administratif fédéral n'était alors pas compétent pour statuer en la matière. Cela étant, si ce dernier devait admettre sa compétence, l'autorité inférieure a soutenu avoir répondu au recourant en respectant les exigences posées par l'EIMP s'agissant des requêtes d'informations en dehors d'une procédure pendante. Elle s'est également référée à un arrêt du Tribunal pénal fédéral (TPF) qui constate que l'EIMP ne ménage pas de voies de droit contre les décisions de l'OFJ d'inscrire des personnes dans les systèmes de recherche en vue d'arrestation.

C.e Dans ses déterminations finales du 17 octobre 2023, le recourant a confirmé ses conclusions, tout en complétant son argumentation. Selon lui, l'autorité inférieure se devait de motiver une restriction ou un refus d'accès à ses données personnelles. Partant, la décision attaquée emportait une violation du droit au respect de la vie privée et familiale, de même qu'un déni de justice.

C.f À la demande du Tribunal, l'autorité inférieure a déposé une pièce complémentaire en date du 24 janvier 2024, puis, par écritures des 5 et 12 juillet 2024, a porté à sa connaissance les données personnelles du recourant traitées par elle.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris et examinés, en tant que de besoin, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF).

Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 En préalable, il convient de rappeler que le recourant avait adressé une demande à Fedpol relative au traitement de ses données personnelles au titre de la LPD. Par décision du 5 juin 2023, Fedpol lui avait confirmé l'existence d'un signalement à son sujet au RIPOL, tout en le renvoyant à s'adresser à l'OFJ pour toute information y relative. Saisi par le recourant, l'OFJ l'a informé le 30 juin 2023, sur la base de l'art. 11c al. 2 EIMP, qu'aucune donnée personnelle le concernant n'était traitée de manière illicite en lui indiquant qu'il pouvait s'adresser au Préposé fédéral pour vérification. Le recourant a répondu en précisant qu'il requérait, conformément à l'art. 11b al. 1 EIMP, la consultation de ses données personnelles gérées par l'OFJ.

1.2 Le recourant a, dans un premier temps, interjeté recours contre le courrier du 30 juin 2023 de l'autorité inférieure (cf. *supra* Etat de fait let. B.b et C.a).

1.2.1 Lorsqu'une personne demande à l'office fédéral s'il a reçu une demande d'arrestation aux fins d'extradition, ce dernier ne lui répond qu'indirectement, à savoir l'informe qu'aucune donnée la concernant n'est traitée illicitement et qu'elle peut demander au Préposé fédéral de vérifier si les éventuelles données la concernant sont traitées licitement (cf. art. 11c al. 2 EIMP). Le Préposé fédéral effectue la vérification demandée et indique soit qu'aucune donnée n'est traitée illicitement, soit qu'une erreur a été

constatée et qu'une enquête a été ouverte (cf. art. 11c al. 3 EIMP). Ces communications sont toujours libellées de manière identique et ne sont pas motivées (cf. art. 11c al. 5 EIMP). La communication du Préposé fédéral n'est pas sujette à recours (cf. art. 11c al. 6 EIMP).

Selon le Message du Conseil fédéral 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 ([Message LPD révisée], FF 2017 6565, p. 6776 ss), l'art. 11c EIMP introduit une restriction au droit d'accès applicable aux données personnelles traitées dans le cadre de demandes d'arrestation en vue d'extradition. Il s'agit d'un régime dit de l'accès indirect qui s'inspire de la solution prévue à l'art. 8 de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP, RS 361).

1.2.2 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'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 inférieure. 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 la décision entreprise (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 142 I 155 consid. 4.4.2, 136 II 457 consid. 4.2, 131 V 164 consid. 2.1; ATAF 2017 V/4 consid. 3).

1.2.3 Dans la mesure où, au cas d'espèce, l'autorité inférieure a limité, à tort ou à raison, l'objet de la contestation à l'application de l'art. 11c al. 2 EIMP, les conclusions à l'appui du recours du 24 août 2023 tendant à l'octroi d'un droit d'accès aux données personnelles du recourant fondé sur la législation sur la protection des données ou à d'autres renseignements sortent en soi de l'objet du litige et sont, en tant que telles, irrecevables. Par ailleurs, le Tribunal n'est pas matériellement compétent pour vérifier la licéité du traitement des données sur la base de cette disposition, cette compétence étant désormais du ressort du Préposé fédéral.

1.3 Cela étant, le recourant fait valoir que l'autorité inférieure a indûment restreint l'objet du litige en se contentant de répondre qu'aucune donnée le concernant n'était traitée illicitement, alors qu'il avait requis un droit

d'accès à ses données, et à son signalement au RIPOL, en vertu de l'art. 8 aLPD *cum* art. 11b al. 1 EIMP. Ce faisant, l'autorité inférieure s'est rendue, selon le recourant, coupable d'un déni de justice.

1.3.1 En principe, l'objet de la contestation définit les limites externes de l'objet du litige. Tel n'est toutefois pas le cas si l'on se trouve dans une situation de déni de justice, laquelle est caractérisée par le fait que l'autorité en cause n'a pas épuisé sa compétence matérielle en violation du droit applicable (cf. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 3^{ème} éd. 2021, p. 281).

1.3.2 Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est également recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Le recours pour déni de justice ou retard injustifié doit être adressé à l'autorité qui serait compétente pour connaître d'un recours dirigé contre la décision attendue (cf. notamment arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_81/2009 du 26 mai 2009 consid. 2.1 ; ATAF 2008/15 consid. 3.1.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-6038/2020 du 28 juin 2021 consid. 1.2 et A-4584/2019 du 13 décembre 2019 consid. 2.2.2). Sachant que, conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF, dont fait partie l'OFJ (cf. art. 33 let. d LTAF), il est compétent pour connaître d'un recours pour déni justice formé à l'encontre de l'autorité inférieure.

1.3.3 Le recours peut être formé pour déni de justice formel, conformément à l'art. 46a PA, lorsque les autorités refusent, sans en avoir le droit, de rendre une décision sujette à recours ou tardent à le faire. Le dépôt d'un recours pour déni de justice suppose donc, non seulement que l'autorité inférieure n'ait pas rendu la décision attendue, mais également que l'intéressé ait requis de l'autorité compétente cette décision, et qu'il dispose d'un droit à ce qu'une décision soit prise sur sa demande (cf. ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATAF 2016/17 consid. 3.2 et les réf. cit.). Un tel droit existe lorsqu'une autorité est tenue – d'après le droit applicable – d'agir en rendant une décision et que la personne intéressée dispose de la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 133 V 188 consid. 4.2 ; ATAF 2016/17 consid. 3.2, 2009/1 consid. 3 et 2008/15 consid. 3.2).

En l'espèce, le recourant est intervenu à plusieurs reprises auprès de l'OFJ afin d'obtenir une réponse à sa demande de renseignements au sujet de

ses données personnelles, de manière générale, et à son signalement au RIPOL, en particulier. Pour le surplus, la question de savoir si le recourant dispose d'un droit à se voir notifier la décision qu'il demande ou si ce n'est pas le cas ne constitue pas une question de recevabilité du recours pour déni de justice, mais doit être tranchée dans le cadre de son examen matériel (cf. arrêts du TAF A-6329/2019 du 23 avril 2021 consid. 3.1, B-5740/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4, B-6561/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4 et B-4726/2016 du 10 avril 2017 consid. 2.2 et les réf. cit.).

1.3.4 Enfin, aux termes de l'art. 50 al. 2 PA, le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps.

1.4 Déposé dans les formes prescrites par la loi (cf. art. 52 al. 1 PA), le recours du 24 août 2023 est recevable quant à la forme, de sorte qu'il convient d'entrer en matière sous réserve de ce qui a été évoqué au considérant 1.2.

2.

2.1 L'objet du présent litige consiste à déterminer si l'autorité inférieure a examiné la demande de renseignements du recourant en lien avec ses données personnelles et son inscription au RIPOL de manière incomplète et, par là-même, s'est rendue coupable d'un déni de justice.

2.2 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). 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 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2). Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA).

3.

Le litige s'inscrit dans le cadre légal suivant.

3.1 Comme déjà esquissé, il y a déni de justice formel au sens de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) lorsqu'une autorité, en violation du droit de procédure applicable, n'effectue pas toutes

les actions nécessaires au traitement d'une cause et que, partant, elle refuse totalement ou partiellement de statuer (cf. JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux Volume II – Libertés, garanties de l'Etat de droit, droits sociaux et politiques, 2017, n. 4039). Lorsqu'une autorité judiciaire ou administrative décide, à tort, de ne pas épuiser complètement son pouvoir d'examen celle-ci commet un déni de justice (cf. ATF 131 II 271 consid. 11.7.1 ; arrêts TF 1C_327/2019 du 11 juin 2020 consid. 5.1, 1C_121/2018 du 8 mai 2019 consid. 2.1).

3.2 Il sied d'emblée de préciser que la LPD a fait l'objet d'une révision totale qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023 (loi fédérale sur la protection des données du 25 septembre 2020 [LPD, RS 235.1]). Dans la mesure où la nouvelle LPD prévoit, dans ses dispositions transitoires, qu'elle ne s'applique pas aux recours pendants contre les décisions de première instance rendues avant son entrée en vigueur (cf. art. 70 LPD), comme c'est le cas de la décision querellée, l'ancien droit, soit la LPD dans sa version au 1^{er} mars 2019 (aLPD), demeure, le cas échéant, applicable.

3.3 La LSIP 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 (cf. art. 1, 2 let. b et 15 LSIP) exploité par fedpol. En particulier, l'art. 7 LSIP, dans sa version en vigueur à la date de la décision querellée, prévoit que le droit d'accès est régi par les art. 8 et 9 aLPD (al. 1) et que fedpol répond aux demandes de renseignements sous réserve des art. 8 et 8a (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. Les demandes de renseignement sur l'existence d'un signalement en vue d'une arrestation d'une personne concernée aux fins d'extradition sont toutefois régies par l'art. 8a de la LSIP (cf. art. 13 al. 1bis Ordonnance RIPOL).

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 du 27 avril 2016 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^{er} mars 2019 et a notamment modifié la LSIP avec effet au 1^{er} mars 2019 (cf. RO 2019 625 ; Message LPD révisée, FF 2017 6565).

Elle a introduit un nouvel art. 8a LSIP, 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). Dans le domaine de la consultation des signalements, il importe de ne pas compromettre l'exécution d'une éventuelle demande d'arrestation et d'extradition, raison pour laquelle les principes susmentionnés tendent à éviter, dans la procédure d'accès aux données, toute révélation sur les éventuelles informations matérielles figurant au RIPOL (cf. arrêt du TF 1C_415/2019 du 27 mars 2020 consid. 2.3.2 et 2.3.3).

La personne éventuellement visée par une demande d'arrestation ne dispose, en principe, 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 (cf. arrêts du TF 1C_359/2016 du 9 novembre 2016 consid. 1.2, 1C_361/2010 du 6 septembre 2010).

L'art. 8a LSIP introduit donc une restriction du droit d'accès aux signalements en vue d'une arrestation aux fins d'extradition qui figurent dans un des systèmes énumérés à l'art. 2 LSIP. Si la demande de la personne concernée ne vise pas un de ces systèmes, fedpol est tenu de transmettre la requête à l'OFJ conformément à la règle prévue à l'art. 11c al. 1 EIMP (cf. Message LPD révisée, FF 2017 6565, p. 6782 ; cf. *infra*).

3.4 L'art. 11a EIMP régit le système de gestion de personnes, de dossiers et d'affaires exploité par l'OFJ. Cette base de données est destinée à intégrer toutes les formes de coopération prévues par l'EIMP.

3.5 Également entré en vigueur le 1^{er} mars 2019, le nouveau chapitre 1b de l'EIMP (cf. art. 11b ss EIMP) institue une protection des données

personnelles en rapport avec la procédure d'entraide judiciaire, avec un droit d'accès, de rectification et d'effacement. Ces dispositions mettent également en œuvre les exigences de la directive (UE) 2016/680 et sont rendues nécessaires par le fait que la loi sur la protection des données révisée ne s'applique pas aux procédures d'entraide judiciaire (cf. art. 2 al. 2 let. c LPD ; Message LPD révisée, FF 2017 6565, p. 6775 ; MARIA LUDWICZAK/FRANCESCA BONZANIGO, Protection des données et coopération internationale : une cohabitation malaisée, in: Pratique juridique actuelle, 2021, n° 8, p. 1000).

3.5.1 L'art. 11b EIMP introduit un droit d'accès aux données personnelles dans le cadre d'une procédure pendante en faveur des personnes visées par une demande de coopération internationale en matière pénale. Conformément à l'al. 1, les personnes concernées doivent recevoir, en sus des données personnelles les concernant, toutes les informations énumérées aux let. a à e. La personne concernée doit être informée sur la finalité et la base juridique du traitement (let. a) ainsi que sur la durée de conservation des données ou, si cela n'est pas possible, les critères pour fixer cette dernière (let. b). Elle doit également recevoir des informations sur les destinataires ou catégories de destinataires (let. c), ainsi que les informations disponibles sur l'origine des données (let. d). Enfin, elle doit recevoir les informations nécessaires à la mise en œuvre de ses droits (let. e). Le droit d'accès de la personne concernée n'est pas absolu. L'alinéa 2 prescrit en effet que l'autorité compétente peut refuser, restreindre ou différer la communication des renseignements pour les motifs prévus à l'art. 80b al. 2 EIMP ou si l'une des conditions prévues aux let. a à c est remplie. La décision de l'autorité doit être motivée de telle manière à ne pas divulguer les informations qui font l'objet de son refus (cf. Message LPD révisée, FF 2017 6565, p. 6776).

3.5.2 L'art. 11c EIMP introduit une restriction au droit d'accès applicable aux données personnelles traitées dans le cadre de demandes d'arrestation en vue d'extradition (cf. *supra* consid 1..1). Selon l'art. 11c EIMP l'autorité compétente pour répondre à une personne qui souhaite savoir si l'Etat étranger a adressé à la Suisse une demande d'arrestation en vue d'extradition à son encontre est l'OFJ. Si la demande est adressée à une autre autorité, celle-ci transmet sans délai l'affaire à l'OFJ (al. 1).

Lorsqu'une personne demande à l'OFJ s'il a reçu une demande d'arrestation aux fins d'extradition d'un Etat étranger, ce dernier l'informe qu'aucune donnée la concernant n'est traitée illicitement et qu'elle peut demander au Préposé fédéral de vérifier si les éventuelles données la concernant sont

traitées licitement (al. 2). Ainsi, la personne concernée reçoit une réponse toujours identique (al. 5). Cette réglementation a été prévue afin que la personne intéressée ne soit pas en mesure de savoir s'il existe une demande d'arrestation en vue d'extradition à son encontre. Ce droit d'accès indirect a pour but d'éviter que des personnes recherchées ne puissent savoir dans quels pays elles peuvent se rendre sans risquer de se faire arrêter en vue de leur extradition. Au demeurant, le régime prévu à l'art. 11c EIMP est de durée limitée. En effet, si la personne concernée est arrêtée en Suisse, elle peut se prévaloir de l'ensemble des droits que lui confère l'EIMP dans le cadre de la procédure d'extradition la concernant.

Comme indiqué ci-dessus, la personne concernée dispose du droit de saisir le Préposé pour que ce dernier vérifie la licéité du traitement (al. 2). Cette solution constitue un compromis entre l'intérêt de la personne concernée à la protection de sa sphère privée et l'intérêt public à ne pas mettre en péril la poursuite pénale d'un Etat étranger (cf. Message LPD révisée, FF 2017 6565, p. 6777). Après avoir procédé à la vérification demandée, la réponse du Préposé doit toujours avoir la même teneur également : il indique à la personne concernée soit qu'aucune donnée la concernant n'est traitée illégalement, soit qu'il a constaté une erreur relative au traitement des données personnelles et qu'il a ouvert une enquête conformément à la LPD (cf. al. 3 et 5). Cette communication du Préposé n'est pas sujette à recours (al. 6). S'il constate une erreur relative au traitement des données, il ordonne à l'OFJ d'y remédier (al. 4). Tel pourrait être le cas si la sécurité du traitement n'est pas garantie ou si des autorités ou des tiers non autorisés ont accès aux données (*ibidem*). Enfin, en dérogation à l'al. 2, l'OFJ est habilité à fournir à la personne concernée les renseignements demandés, avec l'accord préalable de l'Etat requérant (al. 7).

3.6 Les art. 8 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101 ; 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 (cf. dans ce sens arrêt du TF 1C_415/2019 précité consid. 3.1).

4.

Les positions des parties peuvent être résumées ainsi.

4.1 L'autorité inférieure soutient que, dès lors qu'aucune procédure n'est actuellement pendante, elle devait statuer sur la demande de renseignements du recourant à l'aune de l'art. 11c EIMP. Elle argue que le recourant

aurait ainsi dû saisir le Préposé fédéral et que le Tribunal de céans n'est pas une autorité de recours en la matière. En tout état de cause, il ressort tant des notes marginales que des textes des art. 11*b* et 80*b* EIMP que ces dispositions ne trouvent application que lorsqu'une procédure est pendante. Par ailleurs, l'art. 80*b* EIMP s'applique uniquement en matière d'entraide accessoire, alors que, bien qu'aucune procédure ne soit en l'espèce pendante, l'on se trouve dans le domaine de l'extradition. Pour le surplus, l'autorité inférieure se réfère à un arrêt du TPF du 26 juillet 2016 (cause RR 2016.25) qui précise que l'EIMP ne ménage pas de voies de droit contre les décisions de l'OFJ d'inscrire des personnes dans les systèmes de recherche en vue d'arrestation. En effet, l'art. 52 EIMP n'englobe pas le droit d'être entendu pour les actes relatifs à l'extradition qui sont rendus antérieurement au mandat d'arrêt aux fins d'extradition. De fait, l'intérêt public s'oppose à celui d'une personne poursuivie à pouvoir se rendre en Suisse sans risque de s'y voir arrêtée en vue d'extradition. Selon l'autorité inférieure, sa réponse du 30 juin 2023 était alors conforme aux dispositions légales de l'EIMP et à la jurisprudence y relative.

4.2 Le recourant rappelle, pour sa part, faire l'objet de tracasseries douanières lors de passages à la frontière suisse. Il précise que son recours est dirigé notamment, mais pas exclusivement, contre un renseignement de l'autorité inférieure rendu en application de l'art. 11*c* EIMP. À cet égard, il rappelle avoir sollicité, à plusieurs reprises, de l'autorité inférieure l'accès à ses données personnelles et à son signalement RIPOL en application de l'art. 11*b* al. 1 EIMP. De la sorte, il attendait de l'OFJ que l'accès lui soit accordé ou refusé sur la base des motifs prévus à l'art. 80*b* al. 2 EIMP et/ou à l'art. 11*b* al. 2 EIMP. À cet égard, et dans la mesure où fedpol lui avait confirmé qu'il existait bien un signalement au RIPOL à son sujet, il émet des doutes sur le fait qu'aucune procédure ne soit pendante.

Par ailleurs, le recourant relève ne pas s'être enquis spécifiquement de l'existence d'une éventuelle demande d'arrestation à son endroit, de sorte que l'autorité inférieure n'aurait pas répondu pleinement à sa demande. En outre, il conteste la pertinence de l'arrêt du TPF dont se prévaut l'autorité inférieure. De fait, il n'a pas demandé l'effacement de son signalement au RIPOL mais uniquement que des renseignements dans les bases de données suisses lui soient donnés. Finalement, il a fait valoir que les dispositions pertinentes de l'EIMP avaient été modifiées aux fins de reprendre la directive UE 2016/680. Or, cette directive prévoyait, à son article 14, que, lorsqu'aucune procédure n'était pendante, les Etats avaient l'obligation de mettre en œuvre un droit d'accès aux données personnelles traitées par les organismes étatiques. Ainsi, une éventuelle lacune de l'EIMP à cet

égard devait être comblée par le juge suisse. En définitive, l'autorité inférieure s'était rendue coupable d'un déni de justice en ne répondant pas à sa demande de renseignements.

5.

Sur ce vu, le Tribunal retient ce qui suit.

5.1 Le droit d'accès qualifié d'indirect, tel que prévu notamment aux art. 8a LSIP et 11c EIMP, a précisément pour but que le responsable du traitement donne accès aux données à un tiers, qui vérifie si le traitement est conforme aux principes de protection des données et informe la personne concernée du résultat de son analyse (cf. PHILIPPE MEIER, Protection des données. Fondements, principes généraux et droit privé, Berne 2011, N 990). Selon ce système, la personne qui demande si des données sont traitées à son sujet obtient du Préposé fédéral une réponse standardisée et n'est pas en mesure de savoir si des données sont effectivement traitées à son sujet ou non (cf. GRAMIGNA/MAURER-LAMBROU, in: Maurer-Lambrou/Blechta [éd.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, 3 éd., 2014 [BSK DSG/BGÖ], art. 8 N 17). Ces droits indirects d'être renseigné ont été institués par le législateur en raison du fait que, dans ce domaine sensible, le simple fait de refuser l'information peut permettre au requérant de faire des déductions quant à la question de savoir s'il fait l'objet d'une demande d'arrestation en vue d'extradition (cf. *supra* consid 3.3 et 3.5.2) ; ATF 138 I 6 consid. 3.3.2 en relation avec le droit d'accès indirect prévu par l'ancienne loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [LMSI, RS 120]).

5.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a confirmé qu'aucune procédure d'entraide judiciaire en matière pénale n'était ouverte, de sorte que l'art. 11b EIMP – qui permet en principe à toute personne dont les données personnelles sont traitées dans le cadre de la procédure d'entraide d'accéder aux données la concernant –, ne peut trouver application au cas présent. En répondant sous l'angle de l'art. 11c EIMP, l'autorité inférieure laisse entendre que les seules éventuelles données personnelles du recourant traitées pourraient, le cas échéant, concerner un signalement ou une demande d'arrestation en vue d'extradition. Cela ressort également du dossier de l'autorité inférieure dont le Tribunal a été saisi et des demandes complémentaires qu'il lui a adressées. Le recourant n'amène aucun élément concret et étayé amenant à penser que le renseignement fourni serait incomplet et que l'autorité inférieure traiterait d'éventuelles autres données personnelles le concernant. En tout état de cause, le recourant dispose du droit de saisir le Préposé fédéral afin de s'assurer que les

éventuelles données le concernant sont traitées licitement par fedpol ou par l'OFJ. Enfin, contrairement à ce que fait valoir le recourant, la directive UE 2016/680 relative à la protection des données à caractère personnel en matière pénale n'oblige pas les Etats, indépendamment des circonstances, à accorder aux personnes concernées l'accès à leurs données personnelles figurant dans un signalement en dehors de toute procédure de coopération judiciaire en matière pénale pendante, du moins en l'absence d'éléments tangibles indiquant que le traitement des données n'est plus nécessaire au but poursuivi. Dans ces circonstances, il n'appert pas que les dispositions topiques comporteraient une lacune proprement dite qu'il appartiendrait au juge de combler en application de l'art. 1 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210).

5.3 Vu ce qui précède, il ne saurait être reproché à l'autorité inférieure d'avoir refusé partiellement de statuer sur la demande du recourant et d'avoir commis un déni de justice.

6.

Il s'ensuit que le recours, mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

7.

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

7.1 Vu l'issue de la procédure, il y a lieu de mettre les frais à la charge du recourant, conformément à l'art. 63 al. 1 PA en relation avec le règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Ceux-ci seront fixés à 1'000 francs et prélevés sur l'avance de frais déjà versée, le 13 septembre 2023, du même montant.

7.2 Le recourant, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté en 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. Cette somme est prélevée 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, à l'autorité inférieure, au Département fédéral de justice et police (DFJP) et au Préposé fédéral.

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

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Sébastien Gaeschlin

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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 :

Le présent arrêt est adressé :

- au requérant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; courrier recommandé)
- au Secrétariat général du DFJP (acte judiciaire)
- au Préposé fédéral