



Cour I
A-4639/2022

Arrêt du 29 août 2023

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Maurizio Greppi, Jérôme Candrian, juges,
Julien Delaye, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Mirjam Richon-Bruder, avocate,
recourant,

contre

Service de renseignement de la Confédération SRC,
autorité inférieure.

Objet

protection des données ; demande LRens.

Faits :**A.**

Le 24 juin 2022, A. _____ (ci-après : le requérant) a demandé au Service de renseignement de la Confédération (ci-après : le SRC) des informations sur les données le concernant traitées par ce dernier.

B.

Par décision du 13 septembre 2022, le SRC a fourni au requérant des renseignements partiels concernant les données traitées à son sujet. Il lui a indiqué qu'il ne figurait pas dans les systèmes d'information et de stockage [...], de même que dans le système de stockage [...], les systèmes d'information [...] ou le [...]. Le SRC a, en revanche, différé sa réponse sur le traitement de données dans le système Quattro P.

C.

Le 13 octobre 2022, le requérant (ci-après également : le recourant) a formé recours, auprès du Tribunal administratif fédéral, contre cette décision. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce qu'il lui soit octroyé un accès à l'intégralité des données le concernant figurant dans le système Quattro P, subsidiairement qu'il lui soit indiqué qu'aucune donnée ne figure à son nom dans ce système. Encore plus subsidiairement, il conclut à ce que la cause soit renvoyée au SRC pour nouvelle décision.

D.

Dans sa prise de position du 22 décembre 2022 (rect. du 21 décembre 2022 selon la date de réception par le greffe du Tribunal), le SRC (ci-après également : l'autorité inférieure) a conclu au rejet du recours.

D.a Constatant que la prise de position portait la mention « confidentiel », le Tribunal a invité l'autorité inférieure, par pli du même jour, à produire une prise de position expurgée des données confidentielles qui puisse être portée à la connaissance du recourant ou à confirmer que la version remise le jour même pouvait lui être communiquée. Le Tribunal a aussi requis la confirmation que la liste des pièces versées au dossier pouvait être librement transmise au recourant.

D.b Par courrier du 10 janvier 2023, l'autorité inférieure a confirmé au Tribunal que la version de sa prise de position et du bordereau de pièces remise le 21 décembre 2022 pouvait être librement communiquée au recourant.

D.c Le 11 janvier 2023, le Tribunal a ainsi porté à la connaissance du recourant un exemplaire de la prise de position du 22 décembre 2022 (rect. du 21 décembre 2022), accompagnée de son bordereau de pièces, et l'a invité à déposer ses observations finales.

E.

Le 13 février 2023, le recourant a maintenu, en substance, l'ensemble des conclusions et griefs formulés dans le cadre de son recours. Il sollicite également qu'il soit tenu compte, sous l'angle des frais et des dépens, de la motivation supplémentaire fournie par l'autorité inférieure à la suite du dépôt de son recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021], art. 83 al. 1 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement [LRens, RS 121]).

La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives au délai de recours (art. 22 et 50 al. 1 PA), à la forme et au contenu du mémoire (art. 52 PA), ainsi qu'à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Partant, le recours est recevable.

2.

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

2.1 Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen, lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque

leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). Lorsqu'il lui incombe d'examiner si, dans une situation concrète, il existe un intérêt public prépondérant au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1), l'autorité dispose d'un important pouvoir d'appréciation (cf. ATF 142 II 313 consid. 4.3 [le principe étant le même en matière de transparence qu'en protection des données] et 125 II 225 consid. 4a ; arrêts du TAF A-5654/2017 du 30 août 2018 consid. 6.4.6 et A-5430/2013 du 28 janvier 2015 consid. 5.3.4). Ce principe vaut d'autant plus lorsqu'il s'agit du SRC à qui il convient de reconnaître une grande liberté d'appréciation dans le choix des mesures, celui-ci étant mieux à même d'évaluer les risques liés à la révélation de certaines informations (cf. arrêt du TF 1C_522/2018 du 8 mars 2019 consid. 3.3). En revanche, le Tribunal vérifiera librement si l'autorité inférieure a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, correctement appliqué la législation pertinente, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées (cf. ATF 123 V 150 consid. 2 ; ATAF 2008/23 consid. 3.3, 2008/18 consid. 4 et 2007/37 consid. 2.2).

2.2 La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (cf. arrêt du TF 2C_895/2012 du 5 mai 2015 consid. 5.2.1 ; arrêts du TAF A-957/2019 du 9 décembre 2019 consid. 1.4.2, A-2888/2016 du 16 juin 2017 consid. 2.2 et A-6691/2012 du 23 juillet 2014 consid. 3.1). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité inférieure. En ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité inférieure plus que de les établir (cf. arrêts du TAF A-957/2019 précité consid. 1.4.2, A-2888/2016 précité consid. 2.3 et A-704/2012 du 27 novembre 2013 consid. 3.3).

2.3 Le Tribunal administratif fédéral 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 attaquée (cf. arrêt du TF 1C_214/2005 du

6 novembre 2015 consid. 2.2.2 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et 2009/77 consid. 1.2). 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).

3.

L'objet de la décision attaquée porte sur le report de la réponse de l'autorité inférieure sur le traitement d'éventuelles données au sujet du requérant dans le système Quattro P en vertu de l'art. 63 al. 1 LRens en lien avec l'art. 9 al. 2 let. a LPD.

3.1 A l'appui de son recours, le requérant a ainsi conclu principalement à ce qu'il lui soit octroyé un accès aux données le concernant ou, subsidiairement, à ce qu'il lui soit donné la confirmation qu'aucune donnée à son sujet n'était traitée dans le système Quattro P.

Cela étant, dans sa prise de position du 22 décembre 2022, l'autorité inférieure ne laisse plus planer le moindre doute sur l'existence de données concernant le requérant dans le système Quattro P en fournissant davantage d'informations sur leur nature et leur origine. Sur invitation du Tribunal, elle a confirmé que dite prise de position et sa liste de pièces pouvaient être transmises au requérant. Cette liste mentionne, elle aussi, l'existence de « données Quattro P concernant le requérant ». Ce faisant, l'autorité inférieure est revenue, ne serait-ce qu'implicitement ou involontairement, sur sa décision de reporter sa réponse sur le traitement d'éventuelles données concernant le requérant dans le système Quattro P en laissant entendre que de telles données *existaient* bien.

3.2 Il est ainsi pris acte du passé-expédient de l'autorité inférieure sur ce point. La conclusion subsidiaire du requérant tendant à ce qu'il lui soit communiqué qu'aucune donnée le concernant n'est traitée dans ce système est, par conséquent, devenue sans objet à la suite de l'acquiescement partiel de l'autorité inférieure.

3.3 L'objet du litige ne porte donc plus sur la question du report de la réponse de l'autorité inférieure sur le traitement d'éventuelles données au sujet du requérant dans le système Quattro P, mais uniquement sur la question du report de leur accès.

4.

A titre liminaire, il convient de relever que le recourant soutient à plusieurs reprises que les données le concernant dans le système Quattro P feraient l'objet d'un traitement illicite dès lors qu'il disposerait de la nationalité suisse. Or, le système Quattro P serait destiné uniquement à l'identification de certaines catégories de personnes étrangères qui entrent en Suisse ou qui quittent le territoire.

4.1 Cela étant dit, ne peut faire l'objet d'une procédure de recours que ce qui constituait déjà l'objet de la procédure devant l'instance inférieure ou ce qui, selon une interprétation correcte de la loi, aurait dû l'être (objet de la contestation ; *Streitgegenstand*). Les points sur lesquels l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée et sur lesquels elle n'était pas non plus tenue de le faire ne peuvent être examinés par l'autorité supérieure. Celle-ci outrepasserait sinon ses compétences fonctionnelles. L'objet de la contestation résulte lui-même du dispositif de la décision attaquée et non de sa motivation. A cet égard, si des doutes demeurent quant à la portée du dispositif, il convient de l'interpréter, stade auquel la motivation de la décision peut servir d'aide. Par ailleurs, si le dispositif renvoie expressément aux considérants, ceux-ci font partie du dispositif dans la mesure du renvoi (cf. arrêts du TF 2C_642/2007 du 3 mars 2008 consid. 2.2 et 2A.121/2004 du 16 mars 2005 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 1.4.1 et 2010/12 consid. 1.2.1 ; arrêt du TAF A-1924/2012 du 31 mai 2013 consid. 2.4.1). Sauf circonstances exceptionnelles, le Tribunal administratif fédéral ne peut pas statuer pour la première fois en lieu et place de l'autorité précédente sur ces questions, puisque cela outrepasserait sa compétence fonctionnelle et aurait pour conséquence que le recourant serait privé d'une instance de recours (cf. ATAF 2014/44 consid. 4.2).

4.2 Ces principes valent également lorsque le requérant fait valoir son droit d'accès au sens de l'art. 8 LPD. L'objet du litige est alors limité au point de savoir s'il peut demander que lui soient communiquées les données le concernant ou si le maître du fichier peut refuser, restreindre ou différer l'octroi des renseignements demandés ; il ne s'étend pas aux prétentions pouvant découler du traitement des données en vertu notamment de l'art. 25 LPD.

4.3 Dans ce contexte, la question de savoir si c'est à juste titre que des données le concernant figurent dans le système Quattro P ne fait pas l'objet de la présente procédure : le recourant n'a requis ni leur rectification ni leur suppression. Le Tribunal ne saurait donc, sans outrepasser sa compétence fonctionnelle, se prononcer sur la question de savoir si le SRC a violé

l'art. 17 al. 1 LPD en lien avec l'art. 55 al. 1 LRens en traitant des données du recourant dans le système Quattro P.

4.4 Il suit de là qu'il ne sera pas entré en matière sur les griefs du recourant sur ce point. Une telle conclusion ne préjuge encore rien de l'intérêt privé du recourant à disposer d'un accès auxdites données, dans le but de s'assurer précisément qu'elles ont été exploitées conformément aux prescriptions légales applicables et d'en demander, le cas échéant, la rectification ou la suppression, ce qui sera examiné ci-après.

5.

Le recourant soutient également que c'est à tort que l'autorité inférieure lui aurait refusé l'accès aux données requises dès lors que leur communication ne risquerait pas de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction le concernant.

5.1 Ce faisant, il plaide, ne serait-ce qu'implicitement, que l'autorité inférieure aurait violé l'art. 9 al. 2 let. b LPD. Il perd toutefois de vue que cette question ne fait pas l'objet de la décision attaquée. L'autorité inférieure ne s'est aucunement fondée sur l'art. 9 al. 2 let. b LPD pour reporter l'accès aux données requises, mais sur le motif de sa let. a.

5.2 Il suit de là que les griefs selon lesquels le recourant ne ferait pas l'objet d'une poursuite pénale ou d'une autre procédure d'instruction dépassent le cadre de l'objet de la contestation. Il ne saurait par conséquent être entré en matière sur ceux-ci.

6.

Ceci étant clarifié, le recourant se plaint avant tout d'une violation de ses garanties générales de procédure.

6.1 Il estime que la décision serait insuffisamment motivée au point qu'il n'aurait pu l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité supérieure ne pourrait effectuer son contrôle. Dans ses circonstances, la décision entreprise violerait l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). La cause devrait donc être renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.

6.2 Garantie par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit, pour le justiciable, de consulter le dossier et de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, de

participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (cf. ATF 144 II 427 consid. 3.1 et 142 II 218 consid. 2.3 ; arrêt du TF 2C_426/2020 du 23 juin 2020 consid. 4.1). Le droit d'être entendu constitue ainsi un aspect important de la garantie du droit à un procès équitable ancrée à l'art. 29 al. 1 Cst. et à l'art. 6 par. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101).

6.2.1 Le droit d'être entendu implique également l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision. Dans ce contexte, les dispositions spéciales de l'art. 9 al. 5 LPD ou générales de l'art. 35 al. 1 PA concrétisent dans la loi le principe de rang constitutionnel sans pour autant l'étendre ou en modifier la portée. En règle générale, la motivation de la décision doit mentionner les faits pertinents, ainsi que les règles de droit applicables. Puis, elle doit décrire le cheminement intellectuel qui passe de l'état de fait à la règle de droit (subsomption). Dans ce contexte, l'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties ; il suffit qu'elle mentionne, au moins brièvement, la motivation qui l'a guidée et sur laquelle elle a fondé sa décision (cf. ATF 143 III 65 consid. 5.2), étant précisé que la motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.2.1). La motivation doit – au sens de son exigence minimale – être rédigée de manière à ce que la personne concernée puisse être en mesure de comprendre les motifs ayant fondé la décision de l'autorité, afin de pouvoir juger de l'opportunité d'un recours et, le cas échéant, attaquer utilement la décision (cf. ATF 144 I 11 consid. 5.3 ; arrêt du TF 1C_70/2021 du 7 janvier 2022 consid. 2.1 ; arrêts du TAF A-4715/2020 du 23 novembre 2022 consid. 5.3.3 et A-3484/2018 du 7 septembre 2021 consid. 14.2). Il en va de même pour l'autorité de recours, afin qu'elle puisse exercer son contrôle en connaissance de cause (cf. arrêt du TAF A-4966/2018 du 26 octobre 2020 consid. 4.1).

6.2.2 Les exigences minimales auxquelles doit répondre la motivation de la décision tant sur le plan quantitatif que qualitatif doivent être déterminées au cas par cas en tenant compte des circonstances concrètes et des intérêts de la personne concernée. Les parties ont d'abord droit, en principe, à une motivation individuelle et individualisée. La décision elle-même doit refléter la manière dont l'autorité apprécie juridiquement les faits concrets. Par conséquent, le simple renvoi à un document officiel ne satisfait en général pas aux exigences minimales de motivation. D'un point de vue matériel, la densité de la motivation doit refléter la gravité de l'atteinte aux droits de la personne concernée, l'importance des obligations

qui lui sont imposées, les arguments avancés de part et d'autre, ainsi que la complexité de l'état de fait et des questions juridiques qui se posent. Les exigences de motivation minimales doivent être d'autant plus grandes que la marge de manœuvre de l'autorité est élevée. Inversement, un survol de motivation peut suffire si les intérêts de la personne concernée ne sont que marginalement touchés ou que les motifs de la décision sont tellement évidents que leur mention n'apparaît même plus nécessaire pour la compréhension de la décision. Toutefois, même dans ce cas, l'intéressé doit pouvoir se rendre compte de la portée de la décision et la contester de manière appropriée, de sorte que l'autorité ne peut généralement pas se limiter à renvoyer aux normes juridiques applicables (cf. arrêts du TAF A-4715/2020 précité consid. 5.3.3, A-3484/2018 précité consid. 14.2 et A-1239/2012 du 18 décembre 2013 consid. 4.2).

6.2.3 En l'occurrence, il convient de tenir compte des particularités du droit de la protection des données : si l'autorité a l'intention de refuser, de restreindre ou de reporter l'accès à un fichier, le contenu des données qu'elle entend garder secrètes ne peut pas être communiqué à la personne concernée non seulement par le biais de la motivation de la décision (art. 35 PA), mais aussi par la consultation du dossier (26 PA ; cf. arrêt A-4715/2020 précité consid. 5.3.3 ; décision incidente du TAF A-1628/2023 du 27 juillet 2023 consid. 5.4) ou par des mesures provisionnelles (art. 56 PA ; cf. décision incidente A-1628/2023 précitée consid. 4.3). L'intérêt au maintien de l'état de fait et à la préservation de l'objet du litige justifie dans ce cas une limitation des exigences de motivation. Toutefois, même dans ces circonstances, l'autorité ne peut pas se contenter de renvoyer à la disposition légale qu'elle estime applicable pour limiter l'accès. Elle devra plutôt opter pour une motivation descriptive afin de protéger les intérêts qui s'opposent à la communication des renseignements requis. En outre, pour compenser les exigences réduites en matière de motivation, il ne faut pas imposer des exigences très élevées à la motivation du recours dans la procédure ultérieure (cf. arrêt du TF 1C_597/2020 du 14 juin 2021 consid. 5.3, non publié dans l'ATF 147 II 408 ; arrêt du TAF A-1822/2021 du 7 septembre 2022 consid. 3.4 ; ég. arrêt du TAF A-6377/2013 du 12 janvier 2015 consid. 4.2.2 concernant la situation juridique comparable dans le domaine de la loi sur la transparence [LTrans, RS 153.3]).

6.2.4 Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 135 I 187 consid. 2.2 et 126 I 19

consid. 2d/bb ; arrêt du TF 1C_76/2020 du 5 février 2021 consid. 2.1). Sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2, 135 I 279 consid. 2.6.1 et 133 I 201 consid. 2.2 ; arrêt du TF 1C_76/2020 précité consid. 2.1). Une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée. Une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1, 137 I 195 consid. 2.3.2 et 133 I 201 consid. 2.2 ; arrêt du TF 1C_76/2020 précité consid. 2.1).

6.3 Dans sa décision du 13 septembre 2022, l'autorité inférieure a motivé sa décision de différer sa réponse sur le traitement d'éventuelles données au sujet du recourant dans le système Quattro P au motif que la communication de cette réponse s'opposerait aux intérêts publics prépondérants relatifs au maintien du secret. Elle a rappelé que, lorsque la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération est en jeu, on ne doit pas se montrer trop sévère quant à la teneur de la motivation ; à défaut, le maître du fichier se verrait contraint de révéler indirectement ce qui devrait être maintenu secret.

6.3.1 En l'occurrence, le Tribunal est d'avis qu'un tel niveau de motivation ne répond pas aux exigences minimales évoquées ci-dessus. Elle ne permet pas de comprendre la portée de la décision attaquée, ni de l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité s'est limitée à mentionner la base légale pertinente, sans procéder à une pondération, ne serait-ce que descriptive, des intérêts du recourant et sans examiner dans quelle mesure dite pesée respecterait le principe de proportionnalité. La décision attaquée, à elle seule, ne permet en tout cas pas à l'autorité supérieure d'effectuer son contrôle sans qu'elle ne viole elle-même le droit fédéral et les garanties constitutionnelles du recourant, ce qui en soit serait inadmissible.

S'il est vrai qu'en raison du passé-expédient de l'autorité inférieure sur une partie des conclusions du recourant (cf. supra consid. 3), celle-ci a pu fournir plus librement des explications complémentaires dans sa prise de position, on ne voit pas en quoi il lui eut été impossible d'effectuer une

pesée entre les intérêts en présence dans sa décision initiale, ne serait-ce que descriptive en se fondant de manière générale sur la nature des données enregistrées dans le système Quattro P, sans pour autant révéler des informations qui devaient être tenues secrètes.

Quoi qu'en pense l'autorité inférieure, elle n'a donc pas respecté de façon satisfaisante les exigences minimales de motivation garanties par l'art. 29 al. 2 Cst.

6.3.2 Reste à déterminer si dite violation peut, en soi, être réparée. A cet effet, dans trois arrêts récents, le Tribunal administratif fédéral a constaté l'existence de violations graves du droit d'être entendu de la part du SRC dans les réponses fournies aux demandes d'accès des administrés. Il a retenu qu'il n'avait pas motivé suffisamment ses décisions en ne procédant pas à la pesée des intérêts requise par la loi ou en l'effectuant de manière opaque. Une telle violation justifiait, selon le Tribunal, le renvoi de la cause au SRC pour nouvelle décision (cf. arrêts du TAF A-4715/2020 du 23 novembre 2022 consid. 6.5.4 et A-4729/2020 du 24 novembre 2022 consid. 6.5.4 ; ég. arrêt du TAF A-4725/2020 du 1^{er} février 2023 consid. 8.4.3).

6.3.3 A la lumière de cette jurisprudence, il se justifierait en principe d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Cela étant, on relèvera que la décision attaquée a été rendue avant que ne paraissent les deux premiers arrêts susmentionnés. A leur suite, l'autorité inférieure est revenue partiellement sur sa décision dans sa prise de position du 21 décembre 2022 ; elle a fourni au recourant des renseignements supplémentaires dont elle avait repoussé l'accès dans sa décision initiale (cf. supra consid. 3) et a, dans le même temps, complété la motivation de sa décision.

6.3.4 Il convient donc d'examiner si, malgré la violation grave du droit d'être entendu entachant la décision du 13 septembre 2022, un renvoi de la cause à l'autorité inférieure ne constituerait pas une vaine formalité qui aboutirait à un allongement inutile de la procédure ou s'il ne se justifierait pas bien plus que le Tribunal se prononce directement sur le droit d'accès du recourant aux données le concernant traitées dans le système Quattro P.

6.4 Dans sa prise de position du 21 décembre 2022, l'autorité inférieure a fourni la motivation supplémentaire que les informations concernées lui avaient été transmises par une autre autorité en vertu de son obligation

spécifique de fournir et de communiquer des renseignements au sens de l'art. 20 LRens. Cette obligation se fonderait sur une liste non publique établie par le Conseil fédéral qui détermine quels événements doivent être spontanément communiqués au SRC. L'autorité inférieure ne pourrait communiquer de tels renseignements sans compromettre la confidentialité du contenu de la liste, puisque dite communication permettrait de tirer des conclusions sur le type de renseignements soumis à l'obligation de l'art. 20 LRens. Dans ces conditions, seul un report de la réponse concernant les renseignements demandés serait à même de préserver la confidentialité de la liste. L'autorité inférieure a ensuite rappelé que l'enregistrement de données au sujet d'une personne dans le système Quattro P n'était aucunement dépendant de la présence d'autres données au sujet de cette personne dans les systèmes d'informations du SRC et qu'un intérêt public prépondérant au maintien du secret pouvait subsister malgré l'absence de données la concernant dans d'autres systèmes d'informations du SRC. Ainsi, la nationalité suisse du recourant ne saurait justifier en elle-même un accès aux données Quattro P du recourant, l'intérêt public prépondérant subsistant malgré celle-ci.

6.4.1 Le recourant considère qu'une telle motivation est encore en soi lacunaire. Le Tribunal ne partage toutefois pas cet avis : si elle avait été formulée dans la décision du 13 septembre 2022, elle aurait pu lui permettre de saisir la portée de la décision et de l'attaquer en connaissance de cause en expliquant notamment pourquoi, à son avis, l'intérêt avancé par l'autorité inférieure ne serait pas prépondérant, et ce, indépendamment du fait que l'autorité reporte sa réponse sur l'existence d'éventuelles données du recourant dans le système Quattro P ou n'en reporte que l'accès. La motivation subséquente avancée par l'autorité inférieure dans sa prise de position du 21 décembre 2022 apparaît également suffisante au Tribunal de céans pour qu'il puisse exercer son contrôle et faire usage, le cas échéant, de son pouvoir de réforme. Dans ces circonstances, on ne voit pas que l'autorité inférieure puisse fournir une motivation plus complète dans une nouvelle décision sans porter atteinte à la substance de l'objet du litige. Rien n'indique que l'autorité inférieure ne revienne sur sa décision, de sorte qu'un renvoi à l'autorité inférieure aboutirait vraisemblablement à un résultat identique et à une motivation similaire à celle avancée dans la prise de position du 21 décembre 2022.

6.4.2 Dans ce contexte, il apparaît qu'un renvoi à l'autorité inférieure ne constituerait qu'une vaine formalité qui aboutirait à un allongement inutile de la procédure, dès lors que le recourant n'aurait d'autres choix que de former un nouveau recours. D'ailleurs, il sied de rappeler que le recourant,

qui motive pour l'essentiel son recours sur le fondement de son droit d'être entendu, conclut en réalité à titre principal à ce que le Tribunal fasse usage de son pouvoir réformatoire et lui octroie l'accès aux données le concernant figurant dans le système Quattro P, ce que le simple constat d'une violation du droit d'être entendu ne saurait justifier sans qu'un examen au fond des principes légaux et jurisprudentiels ne soit effectué. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il conclut au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision.

6.4.3 Par conséquent, vu les conclusions formulées par le recourant, le Tribunal ne voit aucun obstacle à la réparation de la violation du droit d'être entendu et à ce qu'il procède à un examen au fond de la décision attaquée.

7.

Matériellement, le recourant se plaint d'une violation de l'art. 9 LPD. Il estime que l'autorité inférieure ne pouvait reporter le droit d'accès aux données le concernant figurant dans le système Quattro P.

7.1 Il considère que l'intérêt public auquel se réfère l'art. 9 al. 2 let. a LPD pour justifier le dévoilement du secret ne pourrait être apprécié de manière globale, mais devrait être examiné en fonction des circonstances du cas d'espèce, compte tenu des renseignements dont la communication est refusée. Il estime que rien ne s'opposerait à l'accès aux renseignements demandés, dès lors qu'il ne serait enregistré dans aucun autre système d'information et de renseignement du SRC. Il considère que, si un intérêt public existait réellement, la nationalité suisse aurait dû lui être refusée. Partant, il peine à saisir quel intérêt public justifierait de ne pas lui donner accès à ses données.

7.2 La mission du SRC est de déceler à temps les menaces qui pèsent sur la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse et d'en faire rapport aux autorités compétentes afin d'en minimiser les risques (art. 6 LRens).

7.2.1 Dans le cadre de ses activités, le SRC collecte des informations à partir de sources d'information accessibles ou non au public (art. 5 al. 1 LRens). Il peut également collecter des données personnelles, y compris sensibles (art. 44 al. 1 LRens), le cas échéant à l'insu des personnes concernées (art. 5 al. 4 LRens). Toutefois, il ne recherche ni ne traite – sauf exceptions énumérées à l'art. 5 al. 6 à 8 LRens – aucune information relative aux activités politiques ou à l'exercice de la liberté d'opinion, d'association ou de réunion en Suisse (art. 5 al. 5 LRens). Pour

accomplir ses tâches, le SRC exploite les systèmes d'information en matière de renseignement mentionnés à l'art. 47 al. 1 LRens. Pour chaque système d'information, la loi en définit dans les grandes lignes le but et le contenu (art. 49 ss LRens). Les détails sur le traitement des données, la structure des systèmes d'information, les conditions préalables au traitement des données, les droits d'accès ou la durée de conservation sont réglés dans l'ordonnance du 16 août 2017 sur les systèmes d'information et les systèmes de stockage de données du Service de renseignement de la Confédération (OSIS-SRC, RS 121.2 ; art. 47 al. 2 LRens).

7.2.2 Le système Quattro P sert à identifier certaines catégories de personnes étrangères qui entrent en Suisse ou qui quittent le territoire suisse. Il sert également à déterminer leur entrée et leur sortie (art. 55 al. 1 LRens). Ce système contient des données qui proviennent de contrôles douaniers et de contrôles aux frontières effectués aux postes-frontières et qui servent à l'identification des personnes et de leurs déplacements (art. 55 al. 2 LRens ; ég. art. 48 let. e LRens). Le Conseil fédéral détermine dans une liste non publique les catégories de personnes à identifier en se fondant sur l'appréciation actuelle de la menace (art. 55 al. 4 LRens). En conséquence, le système Quattro P comprend des domaines pour classer, saisir, consulter et évaluer les données que les organes de contrôle à la frontière transmettent au SRC (art. 51 OSIS-SRC). Il peut stocker des données automatiquement s'il s'assure par des processus et des directives qu'elles ont une relation avec la liste non publique visée à l'art. 55 al. 4 LRens (art. 52 al. 3 OSIS-SRC).

Les collaborateurs du SRC vérifient au moins une fois par an si les blocs de données personnelles transmises au SRC par les organes de contrôle à la frontière coïncident avec la liste établie par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 55 al. 4 LRens (art. 54 al. 1 OSIS-SRC). Ils effacent les données devenues inutiles (al. 2). Ils rectifient, marquent ou effacent les données qui s'avèrent inexactes (al. 3). Enfin, la durée de conservation des données figurant dans le système Quattro P est de 5 ans au plus (art. 55 OSIS-SRC).

7.2.3 Selon l'art. 63 al. 1 LRens, le droit d'accès aux données saisies dans le système d'information Quattro P est régi par la LPD.

7.3 La LPD a pour but de protéger la personnalité et les droits fondamentaux des personnes qui font l'objet d'un traitement de données (art. 1 LPD ; cf. arrêt du TF 4A_88/2017 du 29 novembre 2017 consid. 5.2.3 ; arrêt du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.1.1).

Elle régit le traitement de données concernant des personnes physiques et morales effectué par des personnes privées (art. 2 al. 1 let. a LPD) ou des organes fédéraux (art. 2 al. 1 let. b LPD).

7.3.1 Selon l'art. 3 LPD, constituent des données personnelles toutes les informations se rapportant à une personne identifiée ou identifiable (let. a), alors que les données sensibles portent sur les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales, la santé, la sphère intime ou l'appartenance à une race, des mesures d'aide sociale ou des poursuites ou sanctions pénales et administratives (let. c). Par traitement, il faut comprendre toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'archivage ou la destruction de données (let. e).

Les informations et données visées par l'art. 3 let. a et let. e LPD peuvent consister en des constatations de fait ou en des jugements de valeur se rapportant à une personne identifiée ou identifiable, peu importe la forme des données (signe, mot, image, son ou une combinaison de ces éléments) et le support sur lequel elles reposent (matériel ou électronique) (cf. ATF 125 II 473 consid. 4b ; arrêt du TF 4A_518/2020 du 25 août 2021 consid. 4.2.2 ; arrêts du TAF A-6356/2016 du 19 avril 2018 consid. 3.2.2 et A-5430/2013 du 28 janvier 2015 consid. 3.3).

Quant à la notion de traitement, qui est très large, on doit admettre qu'elle vise notamment la démarche de l'autorité qui intègre à un système d'information les données personnelles dont elle a pu prendre connaissance dans le cadre de l'exercice de ses attributions ou qu'elle a pu recevoir d'autres autorités.

7.3.2 Le droit d'accès d'une personne à ses propres données ainsi que la possibilité de s'informer sur l'origine desdites données est régi par les art. 8 à 10 LDP. Les questions relatives à la protection des données peuvent ainsi faire l'objet d'une procédure indépendante (cf. ATF 123 II 534 consid. 1b). Le droit d'accès du requérant est alors examiné sous l'angle de la protection des données et constitue la prémisse nécessaire pour permettre à la personne concernée d'exercer ses autres droits en matière de protection des données (cf. ATF 139 V 492 consid. 3.2), notamment à la rectification ou à la suppression des données concernées.

Selon l'art. 8 al. 1 LPD, toute personne peut demander au maître d'un fichier si des données la concernant sont traitées. Plus particulièrement, le

droit d'accès s'étend à toutes les données relatives à une personne qui se trouvent dans un fichier de données (al. 2), c'est-à-dire à toutes les données qui se rapportent à cette personne (art. 3 let. a LPD) et qui peuvent lui être attribuées par voie de classement (art. 3 let. g LPD).

Le droit d'accès de l'art. 8 LPD n'est pas conçu comme un droit à la consultation du fichier lui-même, mais comme un droit à se faire communiquer directement et sous une forme compréhensible une information contenue dans le fichier (cf. arrêt du TAF A-6356/2016 précité consid. 3.2.2 ; YANIV BENHAMOU/GUILLAUME BRAIDI/ARNAUD NUSSBAUMER, La restitution d'informations : quelques outils à la disposition du praticien, in : PJA 2017 1302 ss, p. 1312).

Le droit d'accès est strictement personnel et la personne concernée ne peut y renoncer à l'avance (art. 8 al. 6 LPD ; ATF 141 III 119 consid. 7.6.2). Il peut être invoqué sans qu'il faille se prévaloir d'un intérêt particulier (cf. ATF 141 III 119 consid. 7.1.1, 138 III 425 consid. 5.4 s., 127 V 219 consid. 1/a/aa et 123 II 534 consid. 2e ; arrêts du TAF B-3450/2018 du 24 août 2018 consid. 2.1.2 et A-5275/2015 du 4 novembre 2015 consid. 8.4.1).

7.3.3 Le maître du fichier peut refuser, restreindre ou différer la communication des informations demandées aux conditions exhaustivement prévues aux art. 9 et 10 LPD. Tel est le cas notamment lorsqu'une loi au sens formel le prévoit ou que les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent (art. 9 al. 1 LPD). Un organe fédéral peut en outre refuser ou restreindre 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, ou que la communication des renseignements risque de compromettre une instruction pénale ou une autre procédure d'instruction (art. 9 al. 2 LPD).

Ce n'est donc que si le maître du fichier veut refuser ou restreindre l'accès qu'une pesée des intérêts aura lieu. La prise en compte de l'intérêt du titulaire du droit d'accès joue également un rôle lorsqu'un abus de droit entre en considération (cf. ATF 141 III 119 consid. 7.1.1).

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 (art. 9 al. 3 LPD).

7.3.4 La disposition concrétise ainsi le principe de la proportionnalité dans l'exercice du droit d'accès. Ce principe, tiré de l'art. 5 al. 2 Cst. et repris à l'art. 4 al. 2 LPD, commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude), que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) et qu'il existe un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public recherché par la mesure et les autres intérêts en cause (principe de la proportionnalité au sens étroit ; impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2, 135 I 176 consid. 8.1 et 133 I 10 consid. 7.1).

7.4 En l'occurrence, l'autorité inférieure a expliqué que la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération exigeait de différer l'octroi des renseignements demandés. Les informations concernées, transmises au SRC par une autre autorité, se basent sur la liste non publique établie par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 20 al. 4 LRens et de l'art. 55 al. 4 LRens. Cette liste, qui détermine quels événements et constatations doivent être spontanément communiqués au SRC, ne peut pas être communiquée. Il existe donc un intérêt public évident à ce qu'un accès aux données personnelles ne puisse pas permettre de déduire le type de renseignements soumis à l'obligation de l'art. 20 LRens. Dans ces circonstances, un report de l'accès aux renseignements requis est non seulement apte, mais également nécessaire pour atteindre le but visé.

7.5 A l'inverse, le recourant dispose d'un intérêt à pouvoir accéder aux données le concernant afin de pouvoir en vérifier l'exactitude et de pouvoir exercer, le cas échéant, ses droits subséquents découlant de la législation sur la protection des données. Cet intérêt existe quel que soit le type de données traitées ou l'organe fédéral qui les traite. Or, dans la systématique de la loi, l'obligation de garder le secret de la liste établie selon l'art. 20 al. 4 LRens concrétise le principe de la proportionnalité. Le législateur, suivi en cela par le peuple qui a adopté la LRens en votation populaire le 25 septembre 2016 avec 65.5 % des voix (cf. www.bk.admin.ch > Droits politiques > Votations > Répertoire chronologique > Votation populaire du 25 septembre 2016, consulté le 15 août 2023) a ainsi matérialisé *ex lege* la nécessité de privilégier l'intérêt public au maintien du secret sur l'intérêt privé du demandeur. Dans ces circonstances, il importe peu, à cet égard, que le recourant ne figure pas dans un système d'informations du SRC, qu'il ait obtenu la nationalité suisse, ou qu'il représente un intérêt à quelque autre titre que ce soit.

7.6 Au surplus, on doit encore relever que l'art. 55 al. 1 et 2 LRens permet déjà de déduire le type et la nature des données qui sont traitées dans le

système Quattro P. L'annexe 8 de l'OSIS-SRC est même largement plus exhaustive puisqu'elle dresse la liste des données personnelles qui y sont contenues. Il suffisait au recourant de se renseigner dans le recueil systématique. En revanche, vu ce qui précède, il existe un intérêt public prépondérant à ce que *la raison* pour laquelle ces données ont été enregistrées demeure secrète, sous peine de mettre en péril le caractère non public de la liste dressée par le Conseil fédéral en application des art. 20 al. 4 LRens et 55 al. 4 LRens. Dans ces circonstances, on ne voit pas qu'il soit encore possible pour l'autorité inférieure de mettre en place un caviardage qui puisse permettre de lui donner accès au fichier qui contient les données concernées sans mettre en péril l'intérêt public prépondérant – de par la loi (cf. supra consid. 7.5) – au maintien de la liste non publique du Conseil fédéral, ce d'autant plus lorsque la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération est en jeu et qu'il s'agit de faire preuve d'une certaine retenue en raison du large pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité précédente.

7.7 A cela s'ajoute que le Conseil fédéral, en concrétisant dans les dispositions d'exécution de la loi, l'intérêt supérieur de l'Etat au maintien du secret voulu par le législateur et par le peuple, n'a pas ignoré totalement l'existence d'un intérêt privé de la personne concernée par l'enregistrement de données dans le système Quattro P. Ainsi, le SRC ne peut procéder au stockage automatique de données dans ce système que s'il s'assure par des processus et des directives qu'elles ont une relation directe avec la liste non publique visée à l'art. 55 al. 4 LRens. De même, comme considéré, il doit vérifier au moins une fois par an que les données personnelles ainsi enregistrées coïncident avec cette liste, effacer les données devenues inutiles ou rectifier celles qui s'avèrent inexactes. Enfin, la durée de conservation des données est de 5 ans au plus. Ces mesures mises en place par le Conseil fédéral concrétisent elles-aussi le principe de proportionnalité. Elles mettent déjà en balance l'intérêt supérieur de l'Etat avec les intérêts privés des personnes dont les données sont automatiquement transmises au SRC en vertu de l'obligation au sens de l'art. 20 LRens. Elles assurent, en ce sens, une protection efficace suffisante de la sphère privée en lien avec le traitement automatique de données par le SRC. Pour ce motif aussi, il importe peu que le recourant ne figure pas dans un autre système d'informations du SRC ou qu'il ait acquis la nationalité suisse.

7.8 Dans ces circonstances, c'est à bon droit que l'autorité inférieure a reporté l'accès du recourant aux données le concernant qui figurent dans le système Quattro P. Une telle mesure respecte la législation sur la

protection des données et ne viole pas le principe de la proportionnalité. Il suit de là que le recours doit être rejeté dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet (cf. ég. supra consid. 3).

8.

Les frais de procédure devant le Tribunal administratif fédéral, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Lorsqu'une procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue (art. 5 FITAF). Aucuns frais de procédure ne sont toutefois mis à la charge des autorités inférieure déboutées (art. 63 al. 2 PA).

8.1 En l'occurrence, il y a lieu de fixer les frais de procédure à 1'500 francs. Cela étant, dès lors que l'autorité inférieure est revenue, ne serait-ce qu'implicitement ou involontairement, sur sa décision en évoquant l'existence de données concernant le recourant traitées dans le système Quattro P (cf. supra consid. 3), la procédure est partiellement devenue sans objet. De même, on ne saurait faire abstraction de ce que l'autorité inférieure a gravement violé son droit d'être entendu dans sa décision initiale. Il suit de là que le recourant n'a pas à supporter l'intégralité des frais de procédure.

8.2 Il se justifie donc de ne mettre à sa charge que des frais de procédure réduits (art. 6 let. b FITAF), arrêtés à 1'000 francs. Ils sont compensés par l'avance de frais de 1'500 francs prestées le 16 novembre 2022. Le solde de 500 francs lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt. En tant qu'autorité fédérale, le SRC n'a, quant à lui, pas supporté une part des frais.

9.

Le Tribunal administratif fédéral peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA ; art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Pour les motifs évoqués ci-dessus (cf. supra consid. 8.1), il se justifie d'allouer au recourant, *ex aequo et bono*, une indemnité à titre de dépens

réduits d'un montant de 1'000 francs et de mettre celle-ci à la charge de l'autorité inférieure. L'autorité inférieure n'y a en revanche pas droit.

Le dispositif est porté à la page suivante.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il n'est pas sans objet.

2.

Des frais de procédure réduits d'un montant de 1'000 francs sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de 1'500 francs déjà prestée. Le solde de 500 francs lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Une indemnité de 1'000 francs à titre de dépens réduits est allouée au recourant et mise à la charge de l'autorité inférieure.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

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

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

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 :