

N° affaire: **GE.2004.0148**
Autorité:, Date décision: TA, 29.04.2005
Juge: DH
Greffier: SC
Publication (revue juridique):
Ref. TF:

DEMANDEUR D'ASILE

LAsi-44a
LSEE-22d-1
LVLSEE-1
RAS-NEM-2
RAS-NEM-3

Nom des parties contenant: X/Service de la population Section asile

Résumé contenant: L'étranger qui présente une demande d'asile à son arrivée en Suisse, dont la demande d'entrée est refusée par une décision devenue exécutoire, réside illégalement en Suisse ("NEM"). Il ne relève plus de la loi sur l'asile (LAsi) mais de la LSEE. Il incombe au canton où il séjourne de lui fournir une aide d'urgence.



CANTON DE VAUD

TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 29 avril 2005

Composition : *M. Jean-Claude de Haller, président; MM. Patrice Girardet et Pascal Langone, assesseurs. Greffière : Mme Christiane Schaffer, greffière.*

Recourant : X._____, à Lausanne, représenté par le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), à Lausanne,

Autorité intimée : **Service de la population (SPOP), Division asile, à Lausanne**

Objet : Recours X._____ contre la décision rendue le 13 octobre 2004 par le Service de la population, Division asile (refus de communiquer des données personnelles)

Vu les faits suivants

A. X._____, né le 1^{er} janvier 1966, ressortissant du Myanmar et réfugié au Bangladesh selon ses dires, est entré en Suisse le 5 décembre 1994 où il a présenté une demande d'asile. Par décision du 22 mars 1999, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a définitivement rejeté sa demande d'asile et il a prononcé son renvoi de Suisse. L'exécution du renvoi a été suspendue et le requérant a été autorisé à travailler comme employé de cuisine auprès de différents établissements publics, à Lausanne.

B. Par lettre du 22 septembre 2004, le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (ci-après "le SAJE"), en tant que mandataire de X._____, s'est adressé au Service de la population, Division asile (ci-après "le SPOP"), afin qu'il lui communique une copie du dossier de son mandant, en particulier des pièces relatives à la demande d'admission provisoire selon la circulaire du 21 décembre 2001 et à l'exécution du renvoi, en se fondant notamment sur l'art. 8 LInfo s'agissant de documents officiels et sur l'art. 8 LPD pour les données personnelles.

C. Le 13 octobre 2004, le SPOP a informé le SAJE qu'un groupe de travail mixte avait été chargé d'examiner les dossiers des requérants d'asile ayant reçu une confirmation de leur décision de renvoi (circulaire IMES/ODR du 21 décembre 2001) et il lui a demandé de fournir tout élément déterminant pour le dossier de son mandant. S'agissant de la demande portant sur l'obtention des pièces du dossier, le SPOP a répondu ce qui suit :

"Nous vous informons qu'il vous est loisible de consulter le dossier de votre mandant dans nos locaux. A cet effet, nous vous prions de bien vouloir prendre rendez-vous avec Mme Jeanneret (021.316.48.83)."

D. Le 26 octobre 2004, le SAJE a interjeté un recours au Tribunal administratif contre la décision du SPOP du 13 octobre 2004, en tant qu'elle refuse l'accès écrit des données personnelles de son mandant. Il a en particulier demandé que lui soient communiquées les données telles que les autorisations de travail, les échanges de correspondance avec la FAREAS, les pièces liées à la commission de délits ou de crimes, le rapport de la commune et le rapport de police, ainsi que celles liées à l'exécution du renvoi. En outre, il s'est interrogé sur l'existence d'un fichier détenu par le SPOP et concernant l'exécution du renvoi, ainsi que sur la nature des données collectées qui pourraient constituer un jugement de valeur au sens de l'art. 3 LIPD. Il y aurait lieu d'appliquer le droit cantonal en matière de protection des données, pour autant qu'il ne soit pas plus restrictif que le droit fédéral, auquel cas ce dernier s'appliquerait en tant qu'il garantirait un niveau de protection minimum. La LInfo ne serait par contre pas applicable. Le SAJE a conclu sous suite de dépens à la recevabilité du recours, à ce qu'il soit donné suite à sa demande de dispense d'avance de frais et d'octroi de l'assistance judiciaire totale, que le tribunal constate que l'autorité intimée a violé le droit fédéral et cantonal applicable en matière de fichiers informatiques et de protection des données personnels et qu'il annule la décision contestée.

Le SPOP s'est déterminé sur le recours le 30 novembre 2004. Il s'en est remis à justice s'agissant de la recevabilité. Quant au fond, il a conclu au rejet du recours; ses arguments seront repris ci-après dans la mesure utile.

Le SAJE a formulé ses observations par lettre et fax du 22 décembre 2004. Le SPOP y a répondu par lettre du 14 janvier 2005. Le SAJE s'est encore déterminé par lettre du 7 février 2005.

Le tribunal a délibéré par voie de circulation.

Considérant en droit

1. Bien qu'elle s'en remette à justice s'agissant de la recevabilité du recours, l'autorité intimée s'interroge sur l'intérêt du SAJE à interjeter un recours dont elle dit ne pas très bien comprendre les objectifs et les conclusions, ni dans quel sens ceux-ci pourraient être favorables aux personnes qu'il représente. Le tribunal constate que l'objet du recours porte sur la possibilité pour le SAJE, en tant que mandataire, d'obtenir une copie de l'intégralité des pièces versées aux dossiers des personnes qu'il représente, ainsi que des données relatives à ces personnes, toutes deux détenues par le SPOP.

2. Il convient tout d'abord d'examiner la situation du recourant, afin de déterminer quels textes légaux sont applicables aux données contenues dans son dossier.

a) Il est rappelé que dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération (PAB 03), le législateur a décidé que les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire sont des étrangers résidant illégalement en Suisse, auxquels les cantons garantissent des prestations d'aide sociale minimales au sens de l'art. 12 de la Constitution fédérale, en cas de détresse grave (FF 2003 V p. 5166), qui ne relèvent plus de la loi sur l'asile (LAsi), mais exclusivement de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (LSEE) (FF 2003 V p. 5234). Ces personnes sont considérées comme des étrangers séjournant

illégalement en Suisse. Le cas échéant, il incombe au canton où ils séjournent de leur fournir une aide d'urgence conformément aux art. 20 et 21 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS; RS 851.1) (FF 2003 V p. 5237, commentaire ad art. 44a nouveau LAsi). Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté les dispositions suivantes dans le cadre de la mise en œuvre des mesures fédérales : mise sur pied par le SPOP d'un guichet unique chargé notamment de l'identification des personnes concernées et possibilité de leur accorder une aide financière si elles contribuent activement à leur retour. A défaut, et si le renvoi est momentanément impossible, ces personnes peuvent, si elles en font la demande, être orientées vers une structure d'aide d'urgence organisée sous la responsabilité du SPAS, en application des art. 12 Cst féd. et 33 Cst vaudoise. Ces mesures ont été précisées dans un règlement qui prévoit que la demande d'aide sociale est adressée au Département des institutions et des relations extérieures (DIRE), Service de la population (SPOP) qui détermine le besoin minimum d'aide des personnes visées par l'article premier (art. 2 et 3 du Règlement sur l'aide sociale aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière [NEM] du 25 août 2004, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2004 [RAS-NEM]).

b) Le droit d'asile a été refusé au recourant lors de son arrivée en Suisse et une décision de renvoi a été prononcée le 27 février 1996, décision confirmée par la Commission suisse de recours en matière d'asile le 9 février 1999. Il est par conséquent soumis aux dispositions légales précitées, ce qui signifie qu'il ne relève plus de la LAsi, mais de la LSEE. Il convient d'examiner quelles en sont les conséquences en relation avec l'objet du litige.

3. L'art. 22d, al. 1 LSEE prévoit que l'Office fédéral des migrations tient, en collaboration avec les services fédéraux mentionnés à l'art. 22e et avec la participation des cantons, un registre automatisé des étrangers (Registre central des étrangers, RCE). L'Ordonnance sur le RCE (RS 142.215), dans sa nouvelle teneur selon le ch. I de l'Ordonnance du 4 décembre 1995 (RO 1996 194), prévoit à l'art. 13 que les autorités cantonales de police des étrangers, les services officiels chargés de tenir pour les communes le contrôle des étrangers ainsi que tous les autres services officiels qui, en application de la LSEE, recueillent ou utilisent des données personnelles sur les étrangers ne peuvent les communiquer à d'autres autorités qu'à la condition que le secret de fonction et les prescriptions cantonales et communales sur la protection des données le permettent et que l'étranger ne soit pas lésé dans ses intérêts personnels dignes de protection (al. 1). En l'absence de disposition cantonale en matière de protection des données, les art. 8 à 10 s'appliquent par analogie à la transmission des données personnelles du RCE par les autorités cantonales et communales (al. 2).

a) Le canton de Vaud ayant légiféré en la matière, on appliquera les dispositions cantonales. La protection des données est régie dans la loi cantonale sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles du 25 mai 1981 (LIPD) qui a pour but de protéger contre tout emploi abusif les données personnelles qui sont enregistrées, mémorisées, traitées et transmises par des moyens informatiques (art. 1). Elle s'applique aux fichiers informatiques que l'Etat, les communes, les établissements et corporations de droit public exploitent directement ou par l'intermédiaire de tiers, ainsi qu'aux fichiers manuels exploités en liaison avec une installation de traitement automatisé de données (al. 2). Le droit d'accéder aux données est prévu à l'art. 7 LIPD en ces termes:

"Sous réserve des exceptions légales, tout intéressé a le droit

a. de s'informer de l'existence d'un fichier soumis à la présente loi, du nom et de l'adresse exacte de l'exploitant responsable, de la nature et du but du fichier, de son contenu et de ses rubriques, des modalités d'accès au fichier, des tiers figurant au registre des transmissions, ainsi que des conditions de ces transmissions;

b. de connaître les données le concernant, les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés, ainsi que les tiers à qui sont transmis ces données et raisonnements.
(i)

Les renseignements mentionnés aux alinéas 1 et 2 doivent être communiqués par écrit, en texte clair."

et il est précisé à l'art. 13 LIPD :

"Les droits d'accès, de rectification et d'opposition prévus aux articles 7 et 8 doivent être exercés personnellement (sous réserve des articles 7, alinéa 2, et 8, alinéa 2) et par écrit, auprès du service exploitant le fichier en cause.

Demeure réservé le droit de consulter son dossier selon les règles légales et jurisprudentielles ordinaires."

Il est ainsi possible aux administrés de s'adresser aux différents services de l'Etat pour obtenir des renseignements sur l'existence d'un fichier et la manière dont il est exploité (BGC, printemps-septembre 1981, p. 542 à 543).

b) Toutefois, comme l'a rappelé le Tribunal administratif, la LIPD ne s'applique qu'aux données automatisées, à l'exclusion des autres documents qui figurent au dossier de la personne concernée, les données traitées manuellement n'étant pas assimilées à celles contenues dans les fichiers informatisés. Il a constaté que cette distinction paraît surprenante au premier abord, d'autant plus que, sur le plan fédéral, le législateur a considéré que la LPD devait non seulement s'appliquer aux fichiers informatiques, mais également à ceux qui sont traités manuellement ou par des procédés intermédiaires. Il est néanmoins parvenu à la conclusion que la législation cantonale est effectivement plus restrictive que le droit fédéral et qu'aucun élément concret ne permet de penser qu'il faille lui donner une interprétation différente (arrêt TA GE.2000.0143 du 23 mai 2002, consid. 2a et 2c bb, ainsi que les références et les arrêts cités). La doctrine prévoit que lorsque le droit cantonal se limite à réglementer le traitement des données automatisées, on pourra recourir au standard minimum auquel renvoie l'art. 37 LPD pour tout autre type de traitement de données. Cette disposition ne s'applique toutefois que dans les domaines pour lesquels les cantons sont autorité d'exécution du droit fédéral, mais non dans les domaines pour lesquels ils bénéficient de compétences originaires (Rudin, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, Bâle 1995, n° 16 et 13 ad art. 37 LPD, cité dans l'arrêt GE.2000.0143 consid. 2a). En outre, il convient de préciser que la LPD ne s'applique pas aux procédures pendantes civiles, pénales, d'entraide judiciaire internationale ainsi que de droit public et de droit administratif, à l'exception des procédures administratives de première instance (art. 2 al. 2).

aa) En l'espèce, la loi d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LVLSEE) prévoit à l'art. 1 *"que le Département de la justice, de la police et des affaires militaires (actuellement le Département des institutions et des relations extérieures - le DIRE) exerce toutes les fonctions relatives à la police des étrangers et à la procédure d'asile qui ne sont pas dévolues à l'autorité fédérale ou que la présente loi n'attribue pas à une autre autorité."* et à l'art. 3a que *"L'Office cantonal des requérants d'asile exerce les compétences dévolues à l'autorité cantonale par la législation sur l'asile, à l'exception de l'assistance qui est du ressort du Département de la prévoyance sociale et des assurances (actuellement le Département de la santé et de l'action sociale - le DSAS)."* Il apparaît dès lors que le canton n'exerce pas une compétence "originnaire", mais qu'il agit en tant qu'autorité d'exécution du droit fédéral. Cela a pour conséquence,

contrairement à ce que soutient l'autorité intimée qui n'envisage que l'application de la LIPD, de soumettre les données non informatisées, contenues dans le dossier du recourant, à la LPD, respectivement aux garanties minimales en matière de consultation du dossier telles que prévues dans cette loi.

bb) L'art. 8 al. 1, 2 et 5 LPD a la teneur suivante :

- "1 Toute personne peut demander au maître du fichier si des données la concernant sont traitées.
2 Le maître du fichier doit lui communiquer:
a) toutes les données la concernant qui sont contenues dans le fichier;
b) (i)
5 Les renseignements sont, en règle générale, fournis gratuitement et par écrit, sous forme d'imprimé ou de photocopie. Le Conseil fédéral règle les exceptions."

Se fondant sur cette délégation législative, le Conseil fédéral a fixé par ordonnance les modalités d'accès aux données et les exceptions à la gratuité des renseignements. L'art. 1^{er} al. 1 OLPD prévoit que la personne qui demande les renseignements doit le faire par écrit en justifiant de son identité. L'al. 2 reprend les principes posés à l'art. 8 al. 5 de la loi. L'al. 3 prévoit que, d'entente avec le maître du fichier ou sur proposition de celui-ci, la consultation peut avoir lieu sur place, et que la fourniture de renseignements peut même avoir lieu oralement si la personne concernée y consent et est identifiée. Selon l'art. 2 OLPD, une participation équitable aux frais peut exceptionnellement être demandée lorsque : a) les renseignements ont déjà été communiqués au requérant dans les douze mois précédant la demande, et que ce dernier ne peut justifier d'un intérêt légitime; b) la communication des renseignements demandés occasionne un volume de travail considérable. Le Tribunal fédéral en a déduit qu'il ressort clairement des dispositions précitées que, pour le législateur, la communication écrite des données constitue la règle; la seule exception explicite figure à l'art. 1 al. 3 de l'ordonnance. La simple lecture de cette disposition fait, toujours selon la Haute Cour, apparaître qu'une consultation sur place - voire une communication orale - des pièces au dossier ne peut remplacer une communication écrite que dans le cas où la personne intéressée est d'accord avec ce mode de faire (ATF 125 II 321 consid. 3a p. 324; 123 II 534 consid. 3c p. 540-541, et la doctrine citée). Dans l'arrêt cité, le Tribunal fédéral n'a pas retenu l'argument du détenteur du fichier qui invoquait le fait que la communication systématique des dossiers aux personnes qui le demandent lui occasionnerait un surcroît démesuré de travail. Il a jugé que cet inconvénient est propre à tous les détenteurs de fichiers, inconvénient qui aurait d'ailleurs été pris en compte par le législateur, qui n'a pas voulu en faire une cause de refus de la communication écrite, mais qui a préféré prévoir des exceptions à la gratuité de celle-ci (art. 8 al. 5 LPD et art. 2 OLPD qui prévoit une participation exceptionnelle aux frais en cas de volume de travail considérable (consid. 3b p. 324).

c) En l'espèce, l'autorité intimée tient et exploite un fichier informatique appelé "MedusaPC OCRA", dont le but est de "gérer la population asile attribuée au canton de Vaud (cf. loi fédérale sur l'asile, art. 27 ss, 80ss, etc.)" qui contient des données personnelles telles que le nom et le prénom de l'intéressé, la date de naissance, le n° de référence VD, le n° personnel ODR, le n° de famille ODR, la nationalité, l'état civil, le lieu de naissance, etc. Les données sont fournies par l'intéressé, par l'ODR et par la FAREAS. Ce fichier entre par conséquent dans le champ d'application de l'art. 2 LIPD et l'autorité qui l'exploite est tenue de communiquer à l'intéressé les renseignements mentionnés aux alinéas 1 et 2 de l'art. 7 LIPD, par écrit, en texte clair (art. 7 al. 3 LIPD). En outre, le recourant a droit à la communication, en copies, des autres pièces qui figurent dans son dossier (art. 8 et 37 LPD). En

contrepartie, le détenteur du fichier, en l'espèce le SPOP, pourra lui demander une participation aux frais.

4. Il reste à examiner, s'il convient le cas échéant, à titre complémentaire ou subsidiaire, d'appliquer la loi sur l'information, ou si au contraire, comme le soutient le recourant, elle n'est pas applicable.

a) La loi du 24 septembre 2002 (LInfo) est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003. Le Tribunal administratif avait relevé à son sujet - elle n'était pas encore en vigueur au moment où l'arrêt cité a été rendu - qu'elle devait, à l'avenir, ouvrir plus rapidement l'accès des tiers aux documents de l'administration (GE.2000.0143, consid. 1a aa in fine). Cette loi a pour but de garantir la transparence des activités des autorités afin de favoriser la libre formation de l'opinion publique (art. 1 al. 1). Comme le mentionne l'exposé des motifs (BGC 3A septembre-octobre 2003, p. 2634 ss.), l'administration ne peut plus refuser par principe de transmettre une information à un citoyen qui en fait la demande, mais chaque citoyen a dorénavant le droit d'obtenir de l'autorité compétente l'information qu'il a demandée, à moins qu'il n'existe un intérêt public ou privé prépondérant s'opposant à la diffusion de cette information (p. 2639). Plusieurs types d'information sont visés par cette loi : il s'agit en premier lieu de l'information transmise d'office par les autorités, mais également de l'information transmise par l'Etat sur demande - information dite "passive" - qui couvre autant les demandes de renseignements que la consultation des dossiers (p. 2641). L'accès aux documents ne porte toutefois que sur des documents officiels au sens de l'art. 9 LInfo qui prévoit :

"On entend par document officiel tout document achevé, quel que soit son support, qui est élaboré ou détenu par les autorités, qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique et qui n'est pas destiné à son usage personnel.

Les documents internes, notamment les notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité collégiale ou entre ces derniers et leurs collaborateurs, sont exclus du droit d'information institué par la présente loi."

S'agissant des modalités de consultation, l'art. 13 est ainsi libellé :

"La consultation des documents officiels s'exerce sur place ou par l'obtention d'une copie".

L'exposé des motifs précisant ce qui suit (EMPL, p. 2652) :

"Cette disposition précise comment les citoyens peuvent avoir accès aux documents officiels qu'ils souhaitent consulter. Ils peuvent soit en obtenir copie, soit les consulter sur place.

Les autorités doivent donc évaluer pour chaque demande de consultation de dossier laquelle des deux alternatives leur permet une charge de travail appropriée. Une consultation sur place se justifie par exemple en fonction de la nature et du volume du dossier. Les autorités qui proposent une consultation sur place doivent dès lors organiser des conditions de consultation convenables, comme par exemple, la mise à disposition d'un local au sein de l'entité. Lors de telles consultations sur place, les autorités s'organisent comme elles l'entendent."

b) Le tribunal constate que la loi sur l'information s'applique aux documents officiels, dont la définition est donnée à l'art. 9 LInfo, ce qui laisse supposer que son champ d'application est plus restrictif que celui de la LPD, puisque l'autorité ne serait pas tenue de fournir un document non officiel ou non achevé. Toutefois, s'agissant des modalités de consultation des pièces d'un dossier, elle prévoit expressément, soit la consultation sur place, soit la possibilité d'en obtenir une copie. Elle laisse le choix à l'autorité concernée, celle-ci ne pouvant toutefois pas refuser de fournir une copie du dossier à l'administré qui le demande, sans justifier son refus par l'ampleur du dossier et par le travail qu'occasionnerait la reproduction de l'intégralité des pièces. Le tribunal constate que le SPOP ne saurait, comme il l'a fait dans ses déterminations, refuser d'emblée cette manière de procéder, au motif que "*faire*

une copie du dossier engendrerait une charge de travail disproportionnée", sans donner d'autres éléments concrets, voire chiffrés, pouvant justifier sa décision.

5. En conclusion, il apparaît que l'autorité intimée est tenue de donner des renseignements écrits sur les données informatisées qu'elle détient au sujet du recourant en vertu de la LIPD et qu'elle a l'obligation, si l'intéressé en fait la demande, de lui envoyer une copie des pièces autres que celles informatisées en vertu de la LPD et de la jurisprudence rendue en la matière par le Tribunal fédéral. En outre, s'agissant de documents qui répondent à la notion de "document officiel", elle a le choix, conformément à la LInfo, entre offrir la possibilité de consulter le dossier sur place ou procéder à la photocopie du ou desdits documents et les envoyer à l'intéressé; le refus de faire des photocopies doit être justifié par la charge de travail disproportionnée que cela représenterait.

6. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis. Le recourant, assisté par le SAJE, ne se verra en revanche pas allouer de dépens, conformément à la jurisprudence constante du tribunal céans (arrêt TA PE.2001.0231 du 9 novembre 2001). Les frais de la cause sont laissés à la charge de l'Etat.

Par ces motifs
le Tribunal administratif
arrête:

- I. Le recours est admis.
- II. La décision du Service de la population du 13 octobre 2004 est annulée, le dossier lui étant renvoyé afin qu'il rende une nouvelle décision dans le sens du considérant 5.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.
- IV. Les frais de la cause sont laissés à la charge de l'Etat.

cs/Lausanne, le 29 avril 2005

Le président:

La greffière:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

