TAF, 14.02.2022, B-6422/2020

Le refus du Conseil fédéral d'intervenir auprès d'un Etat étranger en lien avec une violation du principe de spécialité est un acte relevant des relations extérieures non susceptible de recours (art. 32 al. 1 let. a LTAF). Les art. 6, 8 et 13 CEDH ne confèrent pas un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal (cf. art. 32 al. 1 let. a in fine LTAF).

Faits

La FINMA accorde l'entraide administrative internationale à l'Autorité des marchés financiers française (AMF) au sujet d'une relation bancaire pour vérifier des opérations effectuées sur un titre. Dans sa décision, la FINMA rappelle que la France est tenue, selon le principe de spécialité, d'utiliser les informations exclusivement pour la mise en œuvre de la réglementation sur les valeurs mobilières. Une utilisation à d'autres fins suppose l'accord préalable de la FINMA. L'ayant droit économique conteste la décision de la FINMA au Tribunal administratif fédéral (TAF), lequel rejette le recours (B-5946/2011).

Quelques années plus tard, l'ayant droit économique adresse au Conseil fédéral une « plainte » contre la France. Il allègue que la France aurait violé le principe de spécialité. L'AMF aurait en effet transmis les informations obtenues de la FINMA aux autorités pénales françaises. Il sollicite que le Conseil fédéral constate la violation du principe de spécialité et enjoigne la France à restituer les informations transmises dans le cadre de l'entraide. Il demande également que sa qualité de partie soit reconnue (art. 6 PA).

Le Conseil fédéral refuse de donner suite à la plainte. En substance, le Conseil fédéral estime que la plainte est une dénonciation (art. 71 PA) et qu'il n'est pas l'autorité de surveillance de la France. Par ailleurs, la Suisse ne disposerait pas de moyens juridictionnels pour faire constater ou réparer une violation du principe de spécialité.

Contre l'acte du Conseil fédéral, l'ayant droit économique forme un recours au TAF. Celui-ci doit se prononcer sur la recevabilité du recours au regard de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF.

Droit

L'art. 32 al. 1 let. a LTAF prévoit que le recours est irrecevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique et les autres affaires relevant des relations extérieures, à moins que le droit international ne confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal.

Cette clause d'exclusion s'applique principalement aux actes du gouvernement ayant un caractère politique prépondérant. Les actes qui relèvent de l'opportunité politique dans les relations extérieures avec les autres Etats sont ainsi soustraits au contrôle judiciaire.

En l'espèce, la demande d'intervention du Conseil fédéral auprès de la France en raison d'une violation du principe de spécialité relève des relations internationales entre les deux Etats. L'opportunité de l'intervention revêt un caractère politique et concerne les relations extérieures au sens de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF.

Par conséquent, la clause d'exclusion s'applique, sous réserve de la contre-exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a *in fine* LTAF, à savoir si le droit international confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal. Cette contre-exception se réfère principalement à l'art. 6 CEDH ainsi qu'à l'art. 13 CEDH, conférant le droit à un recours effectif en cas de violation des droits et libertés reconnus dans la CEDH.

Concernant l'art. 6 CEDH, le TAF indique que son application suppose l'existence d'un droit subjectif dont pourrait se prévaloir le recourant. Un tel droit est nié lorsque l'autorité agit de manière discrétionnaire. En l'espèce, aucune disposition ne confère au recourant un droit à l'intervention du Conseil fédéral auprès de la France. L'intervention requise est donc une mesure discrétionnaire de sorte que l'art. 6 CEDH ne s'applique pas.

Concernant l'art. 13 CEDH en lien avec l'art. 8 CEDH consacrant le droit au respect de la vie privée, le TAF admet que la transmission d'informations bancaires à l'étranger constitue indéniablement une ingérence dans l'exercice de ce droit. Cela étant, la présente procédure porte sur l'intervention du Conseil fédéral et non pas sur la transmission d'informations bancaires à l'étranger. La transmission des informations a eu lieu dans le contexte de la procédure d'entraide administrative internationale dans le respect des art. 8 et 13 CEDH.

Par conséquent, l'ayant droit économique ne peut pas se prévaloir des art. 6, 8 et 13 CEDH pour se voir conférer un droit à ce que sa cause soit jugée par un tribunal au sens de l'art. 32 al. 1 let. a *in fine* LTAF.

Partant, le recours est déclaré irrecevable.

Note

Compte tenu de l'issue du litige, le TAF ne tranche pas la question de savoir si le refus du Conseil fédéral de donner suite à la plainte est une décision au sens de l'art. 5 PA.

Quant à l'articulation de l'art. 32 al. 1 let. a LTAF avec l'art. 33 LTAF (autorités précédentes), le TAF semble retenir, contre l'avis du Conseil fédéral, que la question de la recevabilité du recours au TAF contre un acte du Conseil fédéral ne se limite pas à la question de savoir si l'acte attaqué figure dans la liste prévue à l'art. 33 let. a et b LTAF. Le TAF peut donc se saisir d'un recours contre une décision du Conseil fédéral si le droit international confère un droit à ce que la cause soit jugée par un tribunal selon l'art. 32 al. 1 let. a LTAF. La contre-exception prévue à l'art. 32 al. 1 let. a LTAF ouvre donc en principe une voie de recours indépendamment de l'art. 33 LTAF. Le TAF ne tranche toutefois pas définitivement la question.

L'arrêt du TAF résumé ici fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

Proposition de citation : Tobias Sievert, Le refus du Conseil fédéral d'intervenir auprès d'un Etat étranger en lien avec une violation du principe de spécialité, in: https://lawinside.ch/1186/