



Conseil d'État, 10ème - 9ème chambres réunies, 10/11/2021, 444992, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État - 10ème - 9ème chambres réunies

Lecture du mercredi 10 novembre 2021

N° 444992

ECLI:FR:CECHR:2021:444992.20211110

Inédit au recueil Lebon

Rapporteur

Mme Christelle Thomas

Avocat(s)

SCP BAUER-VIOLAS, FESCHOTTE-DESBOIS, SEBAGH ; SCP DE CHAISEMARTIN, DOUMIC-SEILLER

Rapporteur public

M. Laurent Domingo

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

M. M... B... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision, révélée par le courrier de la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 2 avril 2014, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer les informations le concernant figurant dans le fichier STARTRAC, et d'enjoindre au ministre de lui communiquer ces informations ou, à titre subsidiaire, celles d'entre elles qui ne concerneraient pas la sûreté de l'Etat ou, à titre infiniment subsidiaire, de procéder à leur communication au juge, hors procédure contradictoire. Par une ordonnance n° 1408218 du 25 janvier 2016, la présidente du tribunal administratif de Paris a transmis la demande de M. B... à la formation spécialisée du Conseil d'Etat en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative.

Par une décision n° 396538 du 13 avril 2018, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de M. B... en tant que ses conclusions concernaient des données qui, le cas échéant, intéresseraient la sûreté de l'Etat et a transmis au tribunal administratif de Paris cette requête en tant que ses conclusions concernaient des données qui, le cas échéant, n'intéresseraient pas la sûreté de l'Etat.

Par un jugement n° 1408218/6-1 du 20 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de communiquer à M. B... les informations autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat le concernant dans le fichier STARTRAC, et lui a enjoint de les communiquer à M. B... dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement.

Par un arrêt avant-dire droit n° 18PA03137 du 31 juillet 2020, la cour administrative d'appel de Paris a, sur l'appel du ministre de l'action et des comptes publics, annulé le jugement du tribunal administratif de Paris et ordonné au ministre de l'économie, des finances et de la relance de verser au dossier de l'instruction écrite, hors contradictoire, les informations litigieuses, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt.

Procédures devant le Conseil d'Etat :

1° Sous le n° 44992, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 septembre et 30 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa demande de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 444998, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 septembre et 3 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'économie, des finances et de la relance demande au Conseil d'Etat d'annuler ce même arrêt.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Christelle Thomas, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebah, avocat de M. M... B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois de M. B... et du ministre de l'économie, des finances et de la relance sont dirigés contre le même arrêt. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier que M. B... a, en octobre 2011, saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une demande d'exercice du droit d'accès indirect aux données susceptibles de le concerner contenues dans le fichier STARTRAC, géré par le service à compétence nationale TRACFIN. Par un courrier en date du 2 avril 2014, la présidente de la CNIL a informé M. B... qu'il avait été procédé à l'ensemble des vérifications demandées s'agissant de ce fichier et que la procédure était terminée, sans apporter à l'intéressé d'autre information. M. B... a alors demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision, révélée par ce courrier, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer ces informations. Par une ordonnance du 25 janvier 2016, la présidente du tribunal administratif de Paris a transmis cette requête à la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux qui, par une décision n° 396538 du 13 avril 2018, a rejeté la requête de M. B... en tant que ses conclusions concernaient des données qui, le cas échéant, intéresseraient la sûreté de l'Etat et a renvoyé au tribunal administratif ses conclusions relatives à des données qui, le cas échéant, n'intéresseraient pas la sûreté de l'Etat. Par un jugement du 20 juillet 2018, le tribunal administratif de Paris a annulé la décision par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer les informations susceptibles de le concerner figurant dans le fichier STARTRAC autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat. M. B... et le ministre de l'économie, des finances et de la relance se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 31 juillet 2020 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a annulé ce jugement et ordonné avant-dire droit au ministre de verser ces informations au dossier de l'instruction écrite, sans que ces éléments soient communiqués aux autres parties.

Sur le cadre juridique du litige :

En ce qui concerne les conditions d'exercice du droit d'accès au fichier STARTRAC et les voies de recours :

3. Aux termes de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : " I. - Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'Etat et : / 1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique (...) / L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement. / II. - Ceux de ces traitements qui portent sur des données mentionnées au I de l'article 6 sont autorisés par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission. Cet avis est publié avec le décret autorisant le traitement. / III. - Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la commission ". Le fichier STARTRAC mis en œuvre par le service à compétence nationale TRACFIN est au nombre des traitements de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, qui sont dispensés de publication en application de ces dispositions.

4. Les traitements intéressant la sûreté de l'Etat et la défense sont régis par le titre IV de la loi du 6 janvier 1978. Aux termes de l'article 118 de la loi : " Les demandes tendant à l'exercice du droit d'accès, de rectification et d'effacement sont adressées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission. La commission informe la personne concernée qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires et de son droit de former un recours juridictionnel. / Lorsque la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant. " Le I de l'article 119 de la même loi dispose que : " Par dérogation à l'article 118, lorsque le traitement est susceptible de comprendre des informations dont la communication ne mettrait pas en cause les fins qui lui sont assignées, l'acte réglementaire autorisant le traitement peut prévoir que les droits d'accès, de rectification et d'effacement peuvent être exercés par la personne concernée auprès du responsable de traitement directement saisi dans les conditions prévues aux II à III du présent article. "

5. En vertu de l'article 143 du décret du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978, lorsque la Commission nationale de l'informatique et des libertés, saisie sur le fondement de l'article 118 de la loi, constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication de certaines données ne met pas en cause les finalités du traitement, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, elle les communique au demandeur. En revanche, si le responsable du traitement s'oppose à cette communication, la commission se borne à informer le demandeur qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. De même, le cas échéant, la commission peut constater, en accord avec le responsable du traitement, que les données concernant le demandeur doivent être rectifiées ou supprimées et qu'il y a lieu de l'en informer. Cependant, en cas d'opposition du responsable du traitement, la commission informe simplement le demandeur qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires.

6. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 841-2 du code de la sécurité intérieure : " Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en œuvre de l'article 118 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ". Le législateur a ainsi entendu permettre au pouvoir réglementaire d'établir la liste des traitements relevant de la compétence du Conseil d'Etat, statuant dans les conditions particulières prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, et, s'agissant de certains de ces traitements, de soustraire à la compétence du Conseil d'Etat la partie des données recueillies n'intéressant pas la sûreté de l'Etat. Aux termes de l'article R. 841-2 du même code : " Relèvent des dispositions de l'article L. 841-2 du présent code les traitements ou

parties de traitements automatisés de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'Etat autorisés par les actes réglementaires ou dispositions suivants : / (...) 8° Arrêté relatif à la création d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé STARTRAC mis en œuvre par le service à compétence nationale TRACFIN, pour les seules données intéressant la sûreté de l'Etat ".

7. Il résulte des dispositions citées au point 6 que la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux n'est compétente, en ce qui concerne les litiges relatifs à l'accès indirect aux données recueillies dans le fichier STARTRAC, que pour celles de ces données qui intéressent la sûreté de l'Etat. Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel restent compétents en première instance et en appel pour connaître des litiges relatifs à l'accès indirect aux données recueillies dans ce même fichier n'intéressant pas la sûreté de l'Etat.

En ce qui concerne l'office du juge saisi d'un recours relatif aux données recueillies dans un fichier non publié qui n'intéressent pas la sûreté de l'Etat :

8. Si le caractère contradictoire de la procédure fait en principe obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle puisse être rendue sur la base de pièces dont une des parties n'aurait pu prendre connaissance, il en va nécessairement autrement, afin d'assurer l'effectivité du droit au recours, lorsque l'acte litigieux n'est pas publié en application de l'article 31 de la loi du 26 janvier 1978 dans sa rédaction applicable au litige. Si une telle dispense de publication, que justifie la préservation des finalités des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique fait obstacle à la communication tant de l'acte réglementaire qui en a autorisé la création que des décisions prises pour leur mise en œuvre aux parties autres que celle qui les détient, dès lors qu'une telle communication priverait d'effet la dispense de publication, elle ne peut, en revanche, empêcher leur communication au juge lorsque celle-ci est la seule voie lui permettant d'apprécier le bien-fondé d'un moyen. Il suit de là que quand, dans le cadre de l'instruction d'un recours dirigé contre le refus de communiquer des informations relatives à une personne mentionnée dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique dont l'acte de création a fait l'objet d'une dispense de publication, le ministre refuse la communication de ces informations au motif que celle-ci porterait atteinte aux finalités de ce fichier, il lui appartient néanmoins de verser au dossier de l'instruction écrite, à la demande du juge, ces informations ou, si elles sont couvertes par un secret opposable au juge, tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant le refus de les communiquer, de façon à lui permettre de se prononcer en connaissance de cause sur la légalité de ce dernier, sans que ces éléments puissent être communiqués aux autres parties, auxquelles ils révéleraient les finalités du fichier qui ont fondé la non publication du décret l'autorisant. Les dispositions de l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative sont alors applicables.

9. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions dirigées contre le refus de communiquer les données relatives à une personne qui allègue être mentionnée dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire et dans la limite des secrets qui lui sont opposables, si le requérant figure ou non dans le fichier litigieux. Dans l'affirmative, il lui appartient d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce fichier, adéquates et proportionnées. Lorsqu'il apparaît soit que le requérant n'est pas mentionné dans le fichier litigieux, soit que les données à caractère personnel le concernant qui y figurent ne sont entachées d'aucune illégalité, le juge rejette les conclusions du requérant sans autre précision. Dans le cas où des informations relatives au requérant figurent dans le fichier litigieux et apparaissent entachées d'illégalité, soit que les données à caractère personnel soient inexactes, incomplètes ou périmées, soit que leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur conservation soit interdite, cette circonstance, le cas échéant relevée d'office par le juge, implique nécessairement que l'autorité gestionnaire du fichier rétablisse la légalité en effaçant ou en rectifiant, dans la mesure du nécessaire, les données litigieuses. Il s'ensuit, dans pareil cas, que doit être annulée la décision implicite refusant de procéder à un tel effacement ou à une telle rectification.

10. Il résulte de ce qui a été dit au point 7 que les règles mentionnées aux points 8 et 9 s'appliquent, devant le tribunal administratif et la cour administrative d'appel, aux données recueillies dans le fichier STARTRAC autres que celles qui intéressent la sûreté de l'Etat.

Sur les pourvois de M. B... et du ministre de l'économie, des finances et de la relance :

11. Il ressort des pièces du dossier de première instance que, par un courrier du 27 avril 2018, le tribunal administratif de Paris a demandé au ministre de l'action et des comptes publics de lui communiquer, dans un délai de deux mois, d'une part, l'arrêté autorisant la création du fichier STARTRAC, d'autre part, les informations concernant M. B... figurant dans ce fichier et n'intéressant pas la sûreté de l'Etat, ou tous éléments appropriés sur la nature de ces informations et les motifs fondant le refus de les communiquer, en lui précisant que celles-ci ne seront pas soumises à la procédure contradictoire. Prenant acte de ce qu'il n'avait pas déféré à cette demande, le tribunal administratif de Paris a jugé que le ministre n'établissait pas que la communication à M. B... de tout ou partie des informations sollicitées compromettrait les finalités du traitement en cause, la défense nationale ou la sécurité publique, a annulé son refus et a enjoint au ministre de communiquer les informations concernant M. B... figurant dans le fichier STARTRAC autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat.

12. La cour administrative d'appel a annulé le jugement pour irrégularité, en estimant que les premiers juges avaient méconnu leur office en statuant à la suite d'une mesure d'instruction insusceptible d'être contestée par le ministre, et non par une décision juridictionnelle avant-dire droit. En statuant ainsi, alors que la mesure d'instruction, qui avait précisément pour objet de recueillir les éléments de nature à permettre au tribunal administratif de se prononcer en connaissance de cause sans communication aux autres parties, n'était pas de nature à priver le ministre de la possibilité de faire valoir les motifs pour lesquels il aurait estimé n'être pas en mesure d'y faire suite, ce qu'il a d'ailleurs fait après la clôture de l'instruction, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi de M. B..., son arrêt doit être annulé. Il s'ensuit que le pourvoi du ministre est devenu sans objet.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

14. Il résulte de ce qui a été dit aux points 6 et 7 que le tribunal administratif de Paris était compétent pour connaître des conclusions de M. B... tendant à l'annulation de la décision du ministre de l'économie et des finances refusant de lui communiquer les informations le concernant figurant dans le fichier STARTRAC n'intéressant pas la sûreté de l'Etat, ainsi que de ses conclusions aux fins d'injonction qui, alors même qu'elles ont été présentées dans un mémoire ultérieur, n'étaient pas de ce seul fait irrecevables, contrairement à ce que soutient le ministre.

15. Il résulte, en revanche, de ce qui a été dit aux points 8 et 9 que le ministre de l'économie, des finances et de la relance est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris lui a enjoint de communiquer directement à M. B... les informations le concernant n'intéressant pas la sûreté de l'Etat figurant dans le fichier STARTRAC dans un délai de deux mois à compter de la notification de son jugement.

16. Dès lors que l'état de l'instruction ne permet pas de vérifier si M. B... figure ou non dans le fichier STARTRAC et, dans l'affirmative, si le fichier comporte des données n'intéressant pas la sûreté de l'Etat le concernant qui ne seraient pas pertinentes, adéquates et proportionnées au regard des finalités poursuivies, il y a lieu, avant-dire droit, et tous droits et moyens des parties réservés, d'ordonner au ministre de l'économie, des finances et de la relance de verser au dossier, dans les conditions définies au point 8 et selon les modalités prévues à l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, le décret du 31 mai 2021 autorisant la mise en œuvre par le service à compétence nationale TRACFIN du traitement automatisé de données à caractère personnel

dénommé STARTRAC, qui s'est substitué à l'arrêté du 23 décembre 2010, ainsi que les informations concernant M. B... contenues dans ce fichier et n'intéressant pas la sûreté de l'Etat ou, si ces informations sont couvertes par un secret opposable au juge, tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant un éventuel refus.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt du 31 juillet 2020 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 2 : Le jugement du 20 juillet 2018 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 3 : Est ordonné, avant-dire droit, tous droits et moyens des parties réservés, le versement par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, au dossier de l'instruction écrite, dans les conditions précisées dans les motifs de la présente décision et selon les modalités prévues à l'article R. 421-2-1 du code de justice administrative, du décret portant création du fichier STARTRAC, ainsi que des informations relatives à M. B... n'intéressant pas la sûreté de l'Etat figurant dans ce même fichier ou, si ces informations sont couvertes par un secret opposable au juge, tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant un éventuel refus. Cette production doit intervenir dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur le pourvoi du au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. M... B... et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Copie en sera adressée à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Délibérée à l'issue de la séance du 13 octobre 2021 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. H... G..., M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre ; Mme J... C..., M. K... D..., Mme A... L..., M. E... F..., M. François Weil conseillers d'Etat ; Mme Christelle Thomas, maître des requêtes en service extraordinaire- rapporteure.

Rendu le 10 novembre 2021.

La Présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :

Signé : Mme Christelle Thomas

La secrétaire :

Signé : Mme I... N...

ECLI:FR:CECHR:2021:444992.20211110