



**Concours interne  
de recrutement d'attachés d'administration de l'Etat  
relevant des services du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile  
au titre de l'année 2020**

\*\*\*\*\*

**Epreuve d'admissibilité du 7 mai 2021 :**

Rédaction, à partir d'un dossier relatif aux questions relevant des missions du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile, d'une note permettant de vérifier les qualités de rédaction, d'analyse et de synthèse du candidat ainsi que son aptitude à dégager des solutions appropriées.

Durée de l'épreuve : quatre heures

Coefficient 3

**SUJET :**

Vous êtes attaché(e) à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, affecté(e) au sein de la sous-direction des polices administratives.

Les recours devant les juridictions administratives contre des mesures prises par les autorités compétentes à l'encontre des personnes considérées comme présentant une menace pour la sécurité publique ou la société ont induit une contestation de plus en plus forte de l'utilisation par l'administration, pour justifier ses décisions, des éléments d'informations collectés par les services de renseignement et présentés au juge sous la forme de « notes blanches ». Selon ses détracteurs, ce procédé déséquilibre les conditions de l'administration de la preuve au point d'être contraire aux règles du procès équitable.

Le ministre de l'intérieur et son homologue de la justice, préoccupés par une éventuelle évolution jurisprudentielle qui viendrait fragiliser la position de l'administration dans ce domaine, ont décidé d'engager une réflexion interne visant à évaluer l'intérêt et la faisabilité d'un projet de loi qui permettrait d'assurer devant le juge tout à la fois la valeur probante des « notes blanches » et la protection du secret des sources d'information de l'administration dans ce domaine, tout en garantissant un débat contradictoire plus équilibré au regard des règles générales de procédure régissant le droit au procès.

Votre chef de bureau vous demande de rédiger une note qui, après avoir synthétisé cette problématique de la conciliation, dans le cadre de l'administration de la preuve devant le juge administratif, entre les exigences du respect du caractère contradictoire de la procédure et du respect des secrets protégés par la loi, présente les critiques relatives à l'usage des « notes blanches » dans le contentieux administratif et les diverses solutions législatives qui pourraient être proposées pour répondre à la préoccupation du gouvernement.

**DOSSIER :**

**Document n° 1 :** Code de justice administrative – Partie législative (extraits)

**Document n° 2 :** Code de justice administrative – Partie réglementaire (extraits)

**Document n° 3 :** Code de commerce (extraits)

**Document n° 4 :** Code de la sécurité intérieure (extraits)

**Document n° 5 :** Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 532-9 (en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2021)

**Document n° 6 :** Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (extraits)

**Document n° 7 :** Conseil d'État, Section, 1<sup>er</sup> octobre 2014, n° 349560

**Document n° 8 :** Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, n° 395009

**Document n° 9 :** Conseil d'État, référé, ordonnance du 11 janvier 2018, n° 416398

**Document n° 10 :** Conseil d'État, 19 juin 2017, n° 389868

**Document n° 11 :** Conseil d'État, 20 février 2019, n° 421212

**Document n° 12 :** Cour européenne des droits de l'homme, 16 février 2000, *Rowe et Davis c. Royaume-Uni*, n° 28901/95 (extraits)

**Document n° 13 :** Bertrand-Léo Combrade, « Les notes blanches des services de renseignement », *Revue française de droit administratif* 2019, p. 1103

**Document n° 1 : Code de justice administrative – Partie législative (extraits)****Titre préliminaire [...]****Article L. 5**

L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes.

**Livre VI : L'instruction [...]****Article L. 611-1**

Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 du présent code sont adaptées à celles de la protection du secret des affaires répondant aux conditions prévues au chapitre Ier du titre V du livre Ier du code de commerce.

**Livre VII : Le jugement [...]****Titre VII : Dispositions spéciales [...]****Chapitre III bis : Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État****Article L. 773-1**

Le Conseil d'État examine les requêtes présentées sur le fondement des articles L. 841-1 et L. 841-2 du code de la sécurité intérieure conformément aux règles générales du présent code, sous réserve des dispositions particulières du présent chapitre et du chapitre IV du titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure. [...]

**Article L. 773-2**

Sous réserve de l'inscription à un rôle de l'assemblée du contentieux ou de la section du contentieux qui siègent alors dans une formation restreinte, les affaires relevant du présent chapitre sont portées devant une formation spécialisée. La composition de ces formations est fixée par décret en Conseil d'État.

Préalablement au jugement d'une affaire, l'inscription à un rôle de l'assemblée du contentieux ou de la section du contentieux de l'examen d'une question de droit posée par cette affaire peut être demandée. L'assemblée du contentieux ou la section du contentieux siègent dans leur formation de droit commun.

Les membres des formations mentionnées au premier alinéa et leur rapporteur public sont habilités à qualité de secret de la défense nationale. Les agents qui les assistent doivent être habilités au secret de la défense nationale aux fins d'accéder aux informations et aux documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les membres de ces formations et leur rapporteur public sont astreints, comme les agents qui les assistent, au respect des secrets protégés aux articles 413-10 et 226-13 du code pénal pour les faits, les actes et les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le cadre de l'instruction de la requête, les membres de la formation de jugement et le rapporteur public sont autorisés à connaître de l'ensemble des pièces en possession de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ou des services mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et ceux désignés par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article L. 811-4 du même code et utiles à l'exercice de leur office, y compris celles protégées au titre de l'article 413-9 du code pénal. [...]

**Article L. 773-3**

Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 du présent code sont adaptées à celles du secret de la défense nationale.

La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement est informée de toute requête présentée sur le fondement de l'article L. 841-1 du code de la sécurité intérieure. Elle est invitée à présenter, le cas échéant, des observations écrites ou orales. L'intégralité des pièces produites par les parties lui est communiquée.

La formation chargée de l'instruction entend les parties séparément lorsqu'est en cause le secret de la défense nationale. [...]

**Article L. 773-4**

Le président de la formation de jugement ordonne le huis-clos lorsque est en cause le secret de la défense nationale. [...]

**Article L. 773-5**

La formation de jugement peut relever d'office tout moyen. [...]

**Article L. 773-6**

Lorsque la formation de jugement constate l'absence d'illégalité dans la mise en œuvre d'une technique de recueil de renseignement, la décision indique au requérant ou à la juridiction de renvoi qu'aucune illégalité n'a été commise, sans confirmer ni infirmer la mise en œuvre d'une technique. Elle procède de la même manière en l'absence d'illégalité relative à la conservation des renseignements. [...]

**Article L. 773-7**

Lorsque la formation de jugement constate qu'une technique de recueil de renseignement est ou a été mise en œuvre illégalement ou qu'un renseignement a été conservé illégalement, elle peut annuler l'autorisation et ordonner la destruction des renseignements irrégulièrement collectés.

Sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale, elle informe la personne concernée ou la juridiction de renvoi qu'une illégalité a été commise. Saisie de conclusions en ce sens lors d'une requête concernant la mise en œuvre d'une technique de renseignement ou ultérieurement, elle peut condamner l'Etat à indemniser le préjudice subi.

Lorsque la formation de jugement estime que l'illégalité constatée est susceptible de constituer une infraction, elle en avise le procureur de la République et transmet l'ensemble des éléments du dossier au vu duquel elle a statué à la Commission du secret de la défense nationale, afin que celle-ci donne au Premier ministre son avis sur la possibilité de déclassifier tout ou partie de ces éléments en vue de leur transmission au procureur de la République.

**Article L. 773-8**

Lorsqu'elle traite des requêtes relatives à la mise en œuvre de l'article 52 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la formation de jugement se fonde sur les éléments contenus, le cas échéant, dans le traitement sans les révéler ni révéler si le requérant figure ou non dans le traitement. Toutefois, lorsqu'elle constate que le traitement ou la partie de traitement faisant l'objet du litige comporte des données à caractère personnel le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques ou périmées, ou dont la collecte, l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite, elle en informe le requérant, sans faire état d'aucun élément protégé par le secret de la défense nationale. Elle peut ordonner que ces données soient, selon les cas, rectifiées, mises à jour ou effacées. Saisie de conclusions en ce sens, elle peut indemniser le requérant.

**Chapitre III ter : Le contentieux des décisions administratives fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme**

**Article L. 773-9**

Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 sont adaptées à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions mentionnées au second alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Lorsque dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des formalités prescrites par le même article L. 212-1 ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte est invoqué par le requérant ou si le juge entend relever d'office ce dernier moyen, l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision.

**Document n° 2 : Code de justice administrative – Partie réglementaire (extraits)**

**Livre IV : L'introduction de l'instance de premier ressort [...]**

**Titre Ier : La requête introductive d'instance [...]**

**Chapitre II : Pièces jointes ou productions**

**Article R. 412-2-1**

Lorsque la loi prévoit que la juridiction statue sans soumettre certaines pièces ou informations au débat contradictoire ou lorsque le refus de communication de ces pièces ou informations est l'objet du litige, la partie qui produit de telles pièces ou informations mentionne, dans un mémoire distinct, les motifs fondant le refus de transmission aux autres parties, en joignant, le cas échéant, une version non confidentielle desdites pièces après occultation des éléments soustraits au contradictoire. Le mémoire distinct et, le cas échéant, la version non confidentielle desdites pièces, sont communiqués aux autres parties.

Les pièces ou informations soustraites au contradictoire ne sont pas transmises au moyen des applications informatiques mentionnées aux articles R. 414-1 et R. 414-2 mais sont communiquées au greffe de la juridiction sous une double enveloppe, l'enveloppe intérieure portant le numéro de l'affaire ainsi que la mention : " pièces soustraites au contradictoire-Article R. 412-2-1 du code de justice administrative ".

Si la juridiction estime que ces pièces ou informations ne se rattachent pas à la catégorie de celles qui peuvent être soustraites au contradictoire, elle les renvoie à la partie qui les a produites et veille à la destruction de toute copie qui en aurait été faite. Elle peut, si elle estime que ces pièces ou informations sont utiles à la solution du litige, inviter la partie concernée à les verser dans la procédure contradictoire, le cas échéant au moyen des applications informatiques mentionnées aux articles R. 414-1 et R. 414-2. Si la partie ne donne pas suite à cette invitation, la juridiction décide des conséquences à tirer de ce refus et statue sans tenir compte des éléments non soumis au contradictoire.

Lorsque des pièces ou informations mentionnées au premier alinéa sont jointes au dossier papier, celui-ci porte de manière visible une mention signalant la présence de pièces soustraites au contradictoire. Ces pièces sont jointes au dossier sous une enveloppe portant la mention : " pièces soustraites au contradictoire-Article R. 412-2-1 du code de justice administrative ".

Lorsqu'un dossier comportant des pièces ou informations soustraites au contradictoire est transmis à une autre juridiction, la présence de telles pièces ou informations est mentionnée de manière visible sur le bordereau de transmission.

**Livre VI : L'instruction [...]****Chapitre Ier : La communication de la requête et des mémoires [...]****Section 6 : De la protection des pièces couvertes par le secret des affaires [...]****Article R. 611-30**

Lorsqu'une partie produit une pièce ou une information dont elle refuse la transmission aux autres parties en invoquant la protection du secret des affaires, la procédure prévue par l'article R. 412-2-1 est applicable.

**Livre VII : Le jugement [...]****Titre VII : Dispositions spéciales [...]****Chapitre III bis : Le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État [...]****Article R. 773-20**

Le défendeur indique au Conseil d'État, au moment du dépôt de ses mémoires et pièces, les passages de ses productions et, le cas échéant, de celles de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, qui sont protégés par le secret de la défense nationale.

Les mémoires et les pièces jointes produits par le défendeur et, le cas échéant, par la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement sont communiqués au requérant, à l'exception des passages des mémoires et des pièces qui, soit comportent des informations protégées par le secret de la défense nationale, soit confirment ou infirment la mise en œuvre d'une technique de renseignement à l'égard du requérant, soit divulguent des éléments contenus dans le traitement de données, soit révèlent que le requérant figure ou ne figure pas dans le traitement.

Lorsqu'une intervention est formée, le président de la formation spécialisée ordonne, s'il y a lieu, que le mémoire soit communiqué aux parties, et à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que celles mentionnées à l'alinéa précédent.

**Document n° 3 : Code de commerce (extraits)****Titre V : De la protection du secret des affaires****Chapitre Ier : De l'objet et des conditions de la protection****Section 1 : De l'information protégée****Article L. 151-1**

Est protégée au titre du secret des affaires toute information répondant aux critères suivants :

- 1° Elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ;
- 2° Elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ;
- 3° Elle fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret.

### **Chapitre III : Des mesures générales de protection du secret des affaires devant les juridictions civiles ou commerciales**

#### **Article L. 153-1**

Lorsque, à l'occasion d'une instance civile ou commerciale ayant pour objet une mesure d'instruction sollicitée avant tout procès au fond ou à l'occasion d'une instance au fond, il est fait état ou est demandée la communication ou la production d'une pièce dont il est allégué par une partie ou un tiers ou dont il a été jugé qu'elle est de nature à porter atteinte à un secret des affaires, le juge peut, d'office ou à la demande d'une partie ou d'un tiers, si la protection de ce secret ne peut être assurée autrement et sans préjudice de l'exercice des droits de la défense :

1° Prendre connaissance seul de cette pièce et, s'il l'estime nécessaire, ordonner une expertise et solliciter l'avis, pour chacune des parties, d'une personne habilitée à l'assister ou la représenter, afin de décider s'il y a lieu d'appliquer des mesures de protection prévues au présent article ;

2° Décider de limiter la communication ou la production de cette pièce à certains de ses éléments, en ordonner la communication ou la production sous une forme de résumé ou en restreindre l'accès, pour chacune des parties, au plus à une personne physique et une personne habilitée à l'assister ou la représenter ;

3° Décider que les débats auront lieu et que la décision sera prononcée en chambre du conseil ;

4° Adapter la motivation de sa décision et les modalités de publicité de celle-ci aux nécessités de la protection du secret des affaires.

#### **Article L. 153-2**

Toute personne ayant accès à une pièce ou au contenu d'une pièce considérée par le juge comme étant couverte ou susceptible d'être couverte par le secret des affaires est tenue à une obligation de confidentialité lui interdisant toute utilisation ou divulgation des informations qu'elle contient.

Dans le cas d'une personne morale, l'obligation prévue au premier alinéa du présent article s'applique à ses représentants légaux ou statutaires et aux personnes qui la représentent devant la juridiction.

Les personnes ayant accès à la pièce ou à son contenu ne sont liées par cette obligation ni dans leurs rapports entre elles ni à l'égard des représentants légaux ou statutaires de la personne morale partie à la procédure.

Les personnes habilitées à assister ou représenter les parties ne sont pas liées par cette obligation de confidentialité à l'égard de celles-ci, sauf dans le cas prévu au 1° de l'article L. 153-1.

L'obligation de confidentialité perdure à l'issue de la procédure. Toutefois, elle prend fin si une juridiction décide, par une décision non susceptible de recours, qu'il n'existe pas de secret des affaires ou si les informations en cause ont entre-temps cessé de constituer un secret des affaires ou sont devenues aisément accessibles.

### **LIVRE IV : De la liberté des prix et de la concurrence**

#### **TITRE VI : De l'Autorité de la concurrence**

##### **Chapitre III : De la procédure**

##### **Section 4 : Du secret des affaires**

#### **Article L. 463-4**

Sauf dans les cas où la communication ou la consultation de ces documents est nécessaire à l'exercice des droits de la défense d'une partie mise en cause, le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence peut refuser à une partie la communication ou la consultation de pièces ou de certains éléments contenus dans ces pièces mettant en jeu le secret des affaires d'autres personnes. Dans ce cas, une version non confidentielle et un résumé des pièces ou éléments en cause lui sont accessibles.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

#### **Article R. 463-13**

Pour l'application de l'article L. 463-4, lorsqu'une personne demande la protection du secret des affaires à l'égard d'éléments communiqués par elle à l'Autorité de la concurrence ou saisis auprès d'elle par cette dernière, elle indique par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, pour chaque information, document ou partie de document en cause, l'objet et les motifs de sa demande. Elle fournit séparément une version non confidentielle et un résumé de chacun de ces éléments. Cette demande doit parvenir à l'Autorité dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle lesdits éléments ont été obtenus par l'Autorité. En cas d'urgence, ce délai peut être réduit par le rapporteur général, notamment afin de permettre l'examen d'une demande de mesures conservatoires par l'Autorité, sans pouvoir être inférieur à quarante-huit heures. Dans ce cas, la demande de protection peut être présentée par tout moyen.

Lorsqu'une personne communique des éléments au ministre chargé de l'économie ou que ce dernier saisit des éléments auprès d'elle dans le cadre d'une enquête relative aux articles L. 420-1, L. 420-2, L. 420-2-1, L. 420-2-2 et L. 420-5, cette personne est invitée à signaler par lettre, dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle lesdits éléments ont été obtenus par le ministre, qu'elle demande la protection du secret des affaires, sans préjudice de son droit à invoquer les dispositions de l'article L. 463-4 devant l'Autorité de la concurrence. Cette lettre est jointe à la saisine éventuelle de l'Autorité de la concurrence.

Lorsque l'instruction de l'affaire par l'Autorité de la concurrence fait apparaître que des informations, documents ou parties de documents pouvant mettre en jeu le secret des affaires n'ont pas pu faire l'objet d'une demande de protection par une personne susceptible de se prévaloir de ce secret, le rapporteur général invite cette personne à présenter, si elle le souhaite, une demande dans les conditions de forme et de délai mentionnées au premier alinéa pour bénéficier de la protection du secret des affaires.

#### **Article R. 463-14**

Les informations, documents ou parties de documents pour lesquels une demande de protection au titre du secret des affaires n'a pas été présentée sont réputés ne pas mettre en jeu le secret des affaires. Il en est de même des éléments portant sur les ventes, parts de marché, offres ou données similaires de plus de cinq ans au moment où il est statué sur la demande, sauf si, dans des cas exceptionnels, le rapporteur général en décide autrement.

Dans le cadre de l'instruction par l'Autorité de la concurrence, le rapporteur examine, avant que les éléments concernés du dossier soient rendus accessibles ou communiqués aux parties, les demandes de protection de secrets d'affaires qui ont été formulées. Le rapporteur général notifie au demandeur une décision de traitement confidentiel des informations, documents ou parties de documents en cause. Les actes de procédure sont établis en fonction de cette décision. Le rapporteur général peut aussi rejeter la demande en tout ou en partie si elle n'a pas été présentée conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article R. 463-13, si elle l'a été au-delà du délai imparti ou si elle est manifestement infondée. En cas de rejet, il notifie sa décision au demandeur.

#### **Article R. 463-15**

Lorsque le rapporteur considère qu'une ou plusieurs pièces dans leur version confidentielle sont nécessaires à l'exercice des droits de la défense d'une ou plusieurs parties ou que celles-ci doivent en prendre connaissance pour les besoins du débat devant l'Autorité, il en informe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception la personne qui a fait la demande de protection du secret des affaires contenu dans ces pièces et lui fixe un délai pour présenter ses observations avant que le rapporteur général ne statue. La décision du rapporteur général est notifiée aux intéressés.

Lorsqu'une partie mise en cause n'a pas eu accès à la version confidentielle d'une pièce qu'elle estime nécessaire à l'exercice de ses droits, elle peut en demander au rapporteur la communication ou la consultation en lui présentant une requête motivée dès sa prise de connaissance de la version non confidentielle et du résumé de cette pièce. Il est alors procédé comme à l'alinéa précédent.

Le rapporteur général fixe, le cas échéant, un délai permettant un débat sur les informations, documents ou parties de document nouvellement communiqués.

#### **Document n° 4 : Code de la sécurité intérieure (extraits)**

##### **Article L. 841-1**

Sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article L. 854-9 du présent code, le Conseil d'État 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 des techniques de renseignement mentionnées au titre V du présent livre.

Il peut être saisi par :

1° Toute personne souhaitant vérifier qu'aucune technique de renseignement n'est irrégulièrement mise en œuvre à son égard et justifiant de la mise en œuvre préalable de la procédure prévue à l'article L. 833-4 ;

2° La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dans les conditions prévues à l'article L. 833-8.

Lorsqu'une juridiction administrative ou une autorité judiciaire est saisie d'une procédure ou d'un litige dont la solution dépend de l'examen de la régularité d'une ou de plusieurs techniques de recueil de renseignement, elle peut, d'office ou sur demande de l'une des parties, saisir le Conseil d'État à titre préjudiciel. Il statue dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

##### **Article L. 841-2**

Le Conseil d'État 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'État dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

#### **Document n° 5 : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 532-9 (en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2021)**

##### **Article L. 532-9**

La collecte par la Cour nationale du droit d'asile d'informations nécessaires à l'examen d'un recours contre une décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ne doit pas avoir pour effet de révéler aux auteurs présumés de persécutions ou d'atteintes graves l'existence de cette demande d'asile ou d'informations la concernant.

Si, devant la cour, l'office s'oppose à la communication au requérant d'informations ou de leurs sources dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité des personnes physiques ou morales ayant fourni ces informations ou à celle des personnes physiques ou morales auxquelles ces informations se rapportent, il saisit le président de la cour. L'office expose dans sa demande les motifs qui justifient cette confidentialité.

Si le président ou le magistrat désigné à cette fin estime la demande de l'office justifiée, ce dernier produit tous les éléments d'information relatifs à la demande d'asile, à l'exclusion de ceux qui sont mentionnés au deuxième alinéa pour lesquels il ne transmet qu'un résumé. L'ensemble de ces éléments est communiqué à la formation de jugement, au rapporteur et au requérant.

Si le président ou le magistrat désigné à cette fin estime que les informations et les sources mentionnées au deuxième alinéa n'ont pas un caractère confidentiel et si l'office décide de maintenir cette confidentialité, il produit tous les éléments d'information relatifs à la demande d'asile, à l'exclusion de ceux qu'il juge confidentiels pour lesquels il ne transmet qu'un résumé. L'ensemble de ces éléments est communiqué à la formation de jugement, au rapporteur et au requérant.

La cour ne peut fonder sa décision exclusivement sur des informations dont la source est restée confidentielle à l'égard du requérant.

**Document n° 6 : Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) (extraits)**

**Article 23** – *Portée de l'assistance juridique et de la représentation*

1. Les États membres veillent à ce que le conseil juridique ou un autre conseiller reconnu en tant que tel ou autorisé à cette fin en vertu du droit national, qui assiste ou représente un demandeur en vertu du droit national, ait accès aux informations versées au dossier du demandeur sur la base duquel une décision est prise ou le sera.

Les États membres peuvent faire une exception lorsque la divulgation d'informations ou de leurs sources compromettrait la sécurité nationale, la sécurité des organisations ou de la (des) personne(s) ayant fourni les informations ou celle de la (des) personne(s) à laquelle (auxquelles) elles se rapportent, ou encore lorsque cela serait préjudiciable à l'enquête liée à l'examen d'une demande de protection internationale par les autorités compétentes des États membres, ou aux relations internationales des États membres. En pareil cas, les États membres :

- a) donnent accès à ces informations ou sources aux autorités visées au chapitre V; et
- b) mettent en place dans leur droit national des procédures garantissant que les droits de la défense du demandeur sont respectés.

Eu égard au point b), les États membres peuvent notamment accorder l'accès à ces informations ou sources au conseil juridique ou un autre conseiller ayant subi un contrôle de sécurité, pour autant que ces informations soient pertinentes aux fins de l'examen de la demande ou de la décision de retirer la protection internationale. [...]

**Article 30** – *Collecte d'informations relatives à des cas particuliers*

Dans le cadre de l'examen de cas particuliers, les États membres:

- a) ne divulguent pas à l'auteur (ou aux auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves les informations concernant une demande de protection internationale, ou le fait qu'une demande a été présentée;
- b) ne cherchent pas à obtenir de l'auteur (ou des auteurs) présumé(s) de persécutions ou d'atteintes graves à l'encontre du demandeur des informations d'une manière telle que cet auteur (ou ces auteurs) soi(en)t directement informé(s) qu'une demande a été présentée par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier ou des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises.

## CHAPITRE V PROCÉDURES DE RECOURS

### **Article 46** – *Droit à un recours effectif*

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction [...].

#### **Document n° 7 : Conseil d'État, Section, 1<sup>er</sup> octobre 2014, n° 349560**

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. E, de nationalité turque et d'origine kurde, a fui son pays en mars 2007 en raison des persécutions dont il allègue avoir été victime du fait d'actions que des membres du parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) l'auraient contraint à réaliser ; qu'il a sollicité auprès des autorités françaises la reconnaissance du statut de réfugié, qui lui a été refusée par une décision du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides du 2 novembre 2007 ; que M. E a demandé l'annulation de cette décision à la Cour nationale du droit d'asile en produisant, à l'appui de sa demande, une copie d'un jugement du 16 février 2007 de la cour d'assises d'Erzurum (Turquie) le condamnant à six ans et trois mois de détention pour « agissement en complicité avec l'organisation illégale terroriste dite le PKK/KONGRA-GEL » ; que le président de la formation de jugement de la Cour nationale du droit d'asile, en application de l'article R. 733-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui disposait, dans sa rédaction alors en vigueur, que : « La cour peut prescrire toute mesure d'instruction qu'elle jugera utile », a décidé d'ordonner une mesure d'instruction aux fins de vérifier l'existence du jugement produit en copie par le requérant, en interrogeant le greffe de la cour d'assises d'Erzurum par l'intermédiaire du poste diplomatique français en Turquie ; que les parties au litige n'ont été informées de l'existence de cette mesure d'instruction et de son résultat que par un courrier de la cour du 9 décembre 2010 leur indiquant que la mesure d'instruction ainsi ordonnée ne permettait pas d'établir l'existence de ce jugement ; que la Cour nationale du droit d'asile a finalement rejeté, par la décision du 25 mars 2011, contre laquelle M. E se pourvoit en cassation, la demande que celui-ci lui avait présentée ;

#### *Sur le pouvoir général d'instruction du juge administratif :*

2. Considérant qu'il appartient au juge administratif, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, et notamment de requérir des parties ainsi que, le cas échéant, de tiers, en particulier des administrations compétentes, la communication des documents qui lui permettent de vérifier les allégations des requérants et d'établir sa conviction ; qu'il lui incombe, dans la mise en œuvre de ses pouvoirs d'instruction, de veiller au respect des droits des parties, d'assurer l'égalité des armes entre elles et de garantir, selon les modalités propres à chacun d'entre eux, les secrets protégés par la loi ; que le caractère contradictoire de la procédure fait en principe obstacle à ce que le juge se fonde sur des pièces produites au cours de l'instance qui n'auraient pas été préalablement communiquées à chacune des parties ;

#### *Sur l'instruction devant la Cour nationale du droit d'asile :*

3. Considérant qu'il appartient à la Cour nationale du droit d'asile, comme à toute juridiction administrative, d'exercer son pouvoir d'instruction selon les règles rappelées au point 2 ainsi que, désormais, conformément aux dispositions des articles R. 733-15 et R. 733-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans leur rédaction issue du décret du 16 août 2013 relatif à la procédure applicable devant la Cour nationale du droit d'asile ; que, parmi les secrets qu'il lui incombe de garantir figure la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes sollicitant l'asile en France, qui constitue tant une garantie essentielle du droit constitutionnel d'asile qu'une exigence découlant de la convention de Genève relative au statut des réfugiés ; que, par suite,

s'il lui est loisible de demander la communication de documents nécessaires pour vérifier les allégations des requérants et établir sa conviction tant aux parties que, le cas échéant, à des tiers, en particulier aux administrations compétentes, elle ne peut le faire qu'en suivant des modalités qui assurent pleinement la nécessaire confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes qui sollicitent l'asile ;

*Sur la régularité de la procédure suivie par la Cour nationale du droit d'asile :*

4. Considérant qu'en se bornant à informer les parties, par un courrier que ne complétait aucune pièce, de ce qu'elle estimait être le résultat de la mesure d'instruction ordonnée, sans préciser, de façon suffisamment précise, l'ensemble des opérations effectuées et des informations recueillies dans le cadre de cette mesure, la cour a méconnu le principe du caractère contradictoire de l'instruction ; qu'elle n'a, ce faisant, mis ni les parties ni le juge de cassation à même de vérifier que la mesure d'instruction qu'elle avait ordonnée avait été exécutée dans le respect de la confidentialité des éléments d'information relatifs aux personnes qui sollicitent l'asile en France ; que M. E est dès lors fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à soutenir que la décision attaquée est intervenue à la suite d'une procédure irrégulière et à en demander, pour ce motif, l'annulation ;

**Document n° 8 : Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, n° 395009**

[...] 28. Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des documents versés au dossier par le ministre de l'intérieur dans le cadre du débat contradictoire devant le Conseil d'Etat, que M. A... B...a participé à des actions revendicatives violentes, dont celle visant le site d'enfouissement de déchets de Bure de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, menée dans la nuit du 3 au 4 août 2015, au cours de laquelle ont été endommagés le grillage et le système de vidéosurveillance du site et ont été lancés des engins incendiaires sur les forces de l'ordre qui tentaient de s'opposer à l'intrusion dans le site ; qu'il a pris une part active dans la préparation d'actions de contestation visant à s'opposer à la tenue et au bon déroulement de la conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques, comportant notamment des actions violentes dirigées contre des sites relevant de l'Etat ou de personnes morales qui apportent leur soutien à cette conférence ; qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les " notes blanches " produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif ;

29. Considérant qu'il résulte également de l'instruction que les forces de l'ordre demeurent particulièrement mobilisées pour lutter contre la menace terroriste et parer au péril imminent ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ainsi que pour assurer la sécurité et le bon déroulement de la conférence des Nations Unies se tenant à Paris et au Bourget jusqu'à la fin de celle-ci ;

30. Considérant, dans ces conditions, qu'il n'apparaît pas, en l'état, qu'en prononçant l'assignation à résidence de M. B... jusqu'à la fin de la conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics et en en fixant les modalités d'exécution, le ministre de l'intérieur, conciliant les différents intérêts en présence, aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ;

**Document n° 9 : Conseil d'État, référé, ordonnance du 11 janvier 2018, n° 416398**

[...] 1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

2. L'association « Communauté musulmane de la Cité des Indes » relève appel de l'ordonnance du 22 novembre 2017 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, tendant à la suspension des effets de l'arrêté du 17 novembre 2017 du préfet des Yvelines prononçant la fermeture de la mosquée dite « Salle des Indes » pour une durée de six mois. [...]

4. Aux termes de l'article L. 227-1 de ce code : « Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. / Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration. / L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code ou, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande. ». Aux termes de l'article L. 227-2 du même code : « La violation d'une mesure de fermeture d'un lieu de culte prise en application de l'article L. 227-1 est punie d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende ».

5. La liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale or, telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public, elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte. Aussi, un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale, il est également susceptible de porter atteinte au droit de propriété.

6. Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le lieu de culte ou dans la détermination des modalités de la fermeture.

7. Par un premier arrêté du 2 octobre 2017 pris sur le fondement de la loi du 3 avril 1955, le préfet des Yvelines avait prononcé la fermeture, jusqu'à la fin de l'état d'urgence, de la mosquée « Salle des Indes » située au 3, rue Maurice Audin à Sartrouville, dont l'association « Communauté musulmane de la cité des Indes » assure la gestion. Puis, par l'arrêté litigieux du 7 novembre 2017, pris sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, il a ordonné, pour une durée de six mois, la fermeture de cette mosquée. Pour prendre la mesure de fermeture contestée, le préfet s'est fondé sur la circonstance que, par une dérive radicale que l'association gestionnaire n'avait pas su empêcher, cette mosquée était devenue un lieu où étaient tenus des propos, organisée la diffusion d'idées et

réalisées des activités incitant à la haine et la discrimination, provoquant la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie du terrorisme.

8. Il résulte de l'instruction et notamment de deux notes blanches, précises et circonstanciées qui ont été versées au contradictoire, qui ne sont pas sérieusement contestées par l'association requérante et sont ainsi susceptibles d'être prises en considération par le juge administratif, que l'imam principal et les imams invités de ce lieu de culte tenaient des propos radicaux incitant notamment à la haine envers les fidèles d'autres religions et au rejet des valeurs de la République, que compte tenu de son orientation, la mosquée était fréquentée, de manière habituelle, tant pour les prières que pour les enseignements qui y étaient dispensés, par des personnes radicalisées venant de différents départements voisins, en particuliers des jeunes femmes dont plusieurs portant le voile intégral et dont l'une a rejoint la Syrie, ainsi que des individus en lien avec des filières terroristes, que dans la salle de prière se trouvait en juillet 2017 un tableau évoquant l'organisation de sports de combat surmonté de l'inscription « guerre sainte des jeunes musulmans » et que l'influence radicale de ce lieu de culte s'étendait à l'ensemble de la vie locale, en particulier sur les plus jeunes.

9. Lors de l'audience de référé et dans les écritures produites après la réunion qui s'est tenue le 29 décembre à la préfecture des Yvelines, l'association a fait valoir que la mosquée était désormais dotée d'un règlement intérieur encadrant le comportement des fidèles et rappelant la nécessité de se conformer aux valeurs de la République, que différentes mesures de surveillance, tant du contenu des prêches que des entrées des fidèles dans le lieu de culte et des interventions pendant les cultes, avaient été décidées et allaient être mises en œuvre dans le respect de la réglementation applicable, que le bureau avait été intégralement renouvelé lors d'une assemblée générale tenue le 10 décembre 2017 et que les nouveaux membres du bureau, choisis pour leur modération et leur maturité et désireux de s'éloigner des orientations données par le précédent président, avaient mis fin aux fonctions de l'imam qui officiait avant la fermeture et avaient proposé que certains d'entre eux exercent eux-mêmes, en tant que de besoin, le rôle d'imam. L'association a en outre fait état de sa volonté d'établir une relation constructive avec l'administration et souligné l'urgence d'une réouverture dès lors que plusieurs fidèles âgés ou handicapés ne peuvent pas se rendre à l'autre mosquée de la commune.

10. Les mesures correctrices que les nouveaux dirigeants de l'association indiquent avoir prises sont, comme l'avait d'ailleurs relevé le représentant du ministre lors de l'audience de référé, de la nature de celles qui pourraient permettre de fonder une demande d'abrogation de la mesure. Toutefois, elles ne sont intervenues que très récemment et les modalités de mise en œuvre de plusieurs d'entre elles, en particulier la désignation de l'imam ou des personnes autorisées à intervenir dans la mosquée et les mesures de surveillance, tant du contenu des prêches que des personnes se rendant dans ce lieu, ne sont pas précisées. Dans ces conditions, l'association n'établit pas qu'elle serait en mesure d'éviter la réitération des graves dérives constatées dans un passé récent et la menace à l'ordre et la sécurité publics qui en était résultée.

11. Eu égard à l'ensemble des éléments recueillis, et alors qu'il est constant que la très grande majorité des fidèles habitant dans le quartier de la cité des Indes peuvent se rendre dans l'autre mosquée de la commune, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que le préfet des Yvelines aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Par suite, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande. (rejet)

**Document n° 10 : Conseil d'État, 19 juin 2017, n° 389868**

[...] il appartient au juge administratif, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, d'ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, et notamment de requérir des parties ainsi que, le cas échéant, de tiers, en particulier des administrations compétentes, la communication des documents qui lui permettent de vérifier les allégations des requérants et d'établir sa conviction. Il lui incombe, dans la mise en œuvre de ses pouvoirs d'instruction, de veiller au respect des droits des parties, d'assurer l'égalité des armes entre elles et de garantir, selon les modalités propres à chacun d'entre eux, les secrets protégés par la loi. Le caractère contradictoire de la procédure fait en principe obstacle à ce que le juge se fonde sur des pièces produites au cours de l'instance qui n'auraient pas été préalablement communiquées à chacune des parties. Toutefois, avant même l'intervention de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile qui a créé l'article L. 733-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'OFPRA pouvait refuser de révéler l'identité des personnes ou des organisations ayant fourni les informations qu'il verse au contradictoire, lorsqu'une telle divulgation aurait été de nature à compromettre la sécurité de ces sources. Dans cette hypothèse, le juge tient compte des informations en cause, mais ne saurait s'appuyer exclusivement sur elles pour fonder sa décision.

4. Il résulte des pièces de la procédure que, pour soutenir que M. A... se serait rendu coupable, comme auteur ou complice, à titre personnel, d'un des agissements visés à l'article 1er F de la Convention de Genève, l'OFPRA a, devant la Cour nationale du droit d'asile, versé, parmi d'autres éléments, une note rédigée par sa division de l'information, de la documentation et des recherches, comportant des informations relatives à l'implication de M. A... au sein des unités combattantes du mouvement séparatiste des " tigres libérateurs de l'Eelam tamoul ", notamment dans la préparation d'attentats. L'OFPRA, pour ne pas compromettre la sécurité des personnes ayant fourni ces informations, a refusé de divulguer leur identité dans le cadre du débat contradictoire.

5. Il ressort des énonciations de la décision attaquée que la cour a estimé pouvoir prendre en compte cette note tout en refusant de se fonder exclusivement sur les informations qu'elle contenait, dès lors que leur source était restée confidentielle à l'égard du requérant. Toutefois, la cour s'est d'abord prononcée au vu de l'ensemble des autres pièces de son dossier avant d'en déduire, faute d'avoir identifié suffisamment d'éléments constituant des raisons sérieuses de penser que le demandeur se serait rendu coupable, comme auteur ou complice, à titre personnel, d'un des agissements visés à l'article 1 F de la Convention de Genève, qu'elle ne pouvait, par suite, prendre en considération la note de la division de l'information, de la documentation et des recherches de l'OFPRA, pour opposer la clause d'exclusion du bénéfice de la protection conventionnelle à M. A.... En fondant ainsi sa décision uniquement au regard des seules pièces dont la source était connue et en s'interdisant de prendre en compte, dans son appréciation globale, la note litigieuse, la cour a entaché sa décision d'erreur de droit. L'OFPRA est fondé, pour ce motif et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, à en demander l'annulation.

**Document n° 11 : Conseil d'État, 20 février 2019, n° 421212**

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « Le statut de réfugié peut être refusé ou il peut être mis fin à ce statut lorsque : / 1° Il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat ».

2. Il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour nationale du droit d'asile que, pour retirer à M. M, de nationalité russe et d'origine tchéchène, la qualité de réfugié qui lui avait été reconnue en 2010, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a fait application du 1° de l'article L. 711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, au motif qu'il existait des raisons sérieuses de considérer que sa présence en France constituait une menace grave pour la sûreté de l'Etat compte tenu de son engagement dans la cause djihadiste, de son implication dans une filière de recrutement en vue de mener le djihad en Syrie et, plus particulièrement, de ses liens avec un combattant djihadiste qu'il aurait contribué à conduire sur la zone de combat syro-irakienne. Par une décision du 4 avril 2018, contre laquelle l'Office français de protection des réfugiés et apatrides se pourvoit en cassation, la Cour nationale du droit d'asile, faisant droit à la demande de M. M, a annulé cette décision de l'Office et rétabli M. M dans sa qualité de réfugié.

3. Alors qu'une note blanche des services de renseignement versée au débat contradictoire fait mention de l'engagement de M. M dans le recrutement de tchéchènes en vue de mener le djihad et, en particulier, de son implication dans le départ en zone syro-irakienne de son compatriote R T, qu'il a conduit jusqu'en Turquie, la Cour a considéré qu'il ne résultait pas de l'instruction qu'il existait des raisons sérieuses de penser que la présence en France de M. M constituait une menace grave pour la sûreté de l'Etat, au motif que les faits rapportés dans la note blanche n'étaient pas établis et qu'en particulier ce document n'apportait pas de renseignement suffisamment précis et tangible sur la filière de recrutement à laquelle il serait affilié ni sur les actions qu'il y aurait menées. En se fondant sur le seul contenu de la note blanche pour juger que la condition posée par le 1° de l'article L. 711-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'était pas remplie, sans recueillir, pour se forger sa conviction, aucune autre information pertinente, notamment en appelant dans l'instance le ministre de l'intérieur, la Cour a méconnu son office de juge de pleine juridiction et entaché sa décision d'erreur de droit (annulation)

**Document n° 12 : Cour européenne des droits de l'homme, 16 février 2000, Rowe et Davis c. Royaume-Uni, n° 28901/95 (extraits)**

59. La Cour rappelle que les exigences du paragraphe 3 de l'article 6 représentent des aspects particuliers du droit à un procès équitable garanti par le paragraphe 1 (arrêt *Edwards c. Royaume-Uni* du 16 décembre 1992, série A no 247-B, p. 34, § 33). Eu égard aux circonstances de l'espèce, elle juge superflu d'examiner séparément sous l'angle du paragraphe 3 b) et d) les allégations des requérants, celles-ci s'analysant en un grief selon lequel les intéressés n'ont pas bénéficié d'un procès équitable. Aussi se bornera-t-elle à rechercher si, considérée dans son ensemble, la procédure a revêtu un caractère équitable (ibidem, pp. 34-35, § 34).

60. Tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garantir l'égalité des armes entre l'accusation et la défense : c'est là un des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie (arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, série A no 211, pp. 27-28, §§ 66-67). De surcroît, l'article 6 § 1 exige, comme du reste le droit anglais (paragraphe 34 ci-dessus),

que les autorités de poursuite communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge (arrêt Edwards précité, p. 35, § 36).

61. Cela dit, les requérants l'admettent au demeurant (paragraphe 54 ci-dessus), le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins – risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé (voir, par exemple, l'arrêt Doorson c. Pays-Bas du 26 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, p. 470, § 70). Dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense, de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important. Toutefois, seules sont légitimes au regard de l'article 6 § 1 les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires (arrêt Van Mechelen et autres c. Pays-Bas du 23 avril 1997, Recueil 1997-III, p. 712, § 58). De surcroît, si l'on veut garantir un procès équitable à l'accusé, toutes difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (arrêts Doorson précité, p. 471, § 72, et Van Mechelen et autres précité, p. 712, § 54).

62. Lorsque des preuves ont été dissimulées à la défense au nom de l'intérêt public, il n'appartient pas à la Cour de dire si pareille attitude était absolument nécessaire car, en principe, c'est aux juridictions internes qu'il revient d'apprécier les preuves produites devant elles (arrêt Edwards précité, pp. 34-35, § 34). La Cour a quant à elle pour tâche de contrôler si le processus décisionnel appliqué dans un cas donné a satisfait autant que possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et était assorti de garanties aptes à protéger les intérêts de l'accusé.

**Document n° 13 : Bertrand-Léo Combrade, « Les notes blanches des services de renseignement », *Revue française de droit administratif* 2019, p. 1103 (notes non reproduites)**

Un ordre juridique fondé sur les principes de transparence administrative, de droit au respect de la vie privée et d'égalité des armes devant les tribunaux peut-il tolérer la circulation de notes blanches issues des services de renseignement ? Le Conseil constitutionnel a pu sembler répondre par la négative en censurant, le 4 avril 2019, une disposition qui habilitait le préfet à prononcer, sous certaines conditions, des interdictions de manifester sur la voie publique. Dans le cadre de leur saisine, les sénateurs dénonçaient l'inconstitutionnalité de la mesure en relevant notamment que, pour prononcer ces interdictions, le préfet ne s'appuierait pas sur « des faits établis et jugés » mais sur des « notes blanches ». Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, un député avait exprimé sa crainte que le caractère arbitraire de l'interdiction de manifester soit renforcé par l'utilisation « de "notes blanches", de ragots de police ou d'éléments de fait qu'aucun juge n'aura[it] été en mesure d'apprécier ». En réalité, si la censure des interdictions de manifester prononcée par le Conseil constitutionnel a bien exclu, par ricochet, le recours aux notes blanches pour justifier ces interdictions, elle ne saurait cacher que le recours à ce type de document est d'ores et déjà admis à l'appui de nombreuses mesures de police administrative.

Sans être inconnue, l'expression de « note blanche » n'est pas d'usage courant dans l'administration. À l'instar de toutes les notes, une note blanche est d'abord un document ayant pour objet de transmettre des éléments d'information. L'adjonction du qualificatif « blanc » signifie que la note a été blanchie, c'est-à-dire expurgée des indications qui rendraient possible l'identification de son rédacteur, de ses sources et des techniques au moyen desquelles les renseignements qui y figurent ont été obtenus. S'il peut être fait usage de ce type de document dans différents domaines où il importe que la provenance d'une information - généralement récoltée à l'insu d'une personne - demeure confidentielle, le recours aux notes blanches est principalement le propre des services de

renseignement. Dans le cadre de la mission qui leur est désormais assignée par l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure, à savoir « la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la nation », les agents des services de renseignement communiquent régulièrement des notes qui peuvent être blanchies afin de préserver le secret des sources.

Le recours aux notes blanches n'est ni une spécificité des services de renseignement français ni le propre de la période actuelle. Sous le règne de Napoléon Ier, le ministre de la police Fouché est destinataire de renseignements relatifs à la sécurité (vagabondage, réfractaires au service militaire...) transmis par le biais de notes anonymes rédigées par des agents de terrain. Les plus importantes d'entre elles sont adressées à l'Empereur. Sous la IIIe République, de nombreux documents portant l'entête du ministère de l'intérieur et précédés de la sobre mention « D'un correspondant » ou « À titre de compte-rendu » renseignent le gouvernement sur les activités des oppositions royalistes, bonapartistes, boulangistes ou anarchistes. Sous la IVe République, la transmission de documents dont les sources ne sont pas communiquées s'intensifie pendant la guerre d'Algérie. Des agents de la Direction centrale de la sûreté nationale produisent de nombreuses notes sur le contexte politique local ou, plus spécifiquement, sur les activités menées par certains membres du Front de libération nationale (FLN). Enfin, sous la Ve République, jusqu'aux réformes des services de renseignement engagées à partir de 2008, des documents expressément qualifiés de « notes blanches » émanent, en particulier, des agents de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG).

Cependant, la pérennité du recours à ce type de document ne saurait occulter le discrédit dont il fait traditionnellement l'objet. D'emblée, les notes blanches évoquent les lettres de délation anonymes adressées aux forces de l'ordre, à la justice ou à l'administration fiscale en vue de nuire à autrui. Or, ainsi que l'écrivait Bentham, « sous le voile de l'anonyme la tentation de mentir n'a point de frein immédiat, ni la crainte des peines légales, ni la crainte de la honte et de la flétrissure dans l'opinion publique ». Lorsque ces documents anonymes émanent du pouvoir politique lui-même, ils font planer un soupçon d'arbitraire, à l'image des lettres de cachet sous l'Ancien Régime rédigées à l'invitation d'expéditeurs restant parfois anonymes. À la lumière de la pratique, la crainte de voir cette technique de transmission du renseignement utilisée au bénéfice des intérêts personnels du pouvoir n'est pas totalement infondée. Le recours aux notes blanches est souvent associé en effet à la technique du « fichage » de la vie privée de personnes. La consultation des archives du ministère de l'intérieur révèle ainsi que, en raison de leur engagement politique, des cadres militaires et des personnalités aussi diverses que Jean Jaurès, Marie Curie, Albert Camus ou Michel Rocard ont été visées par des notes anonymes transmises au ministre. Une telle utilisation des moyens des services de renseignement à des fins politiques, de préférence grâce au recueil d'informations compromettantes, a été particulièrement mise en lumière dans les années 1990. À cette époque, la presse révèle que la DCRG est impliquée dans des manœuvres de déstabilisation de personnalités politiques par le biais de la rédaction de notes blanches portant sur leur vie privée. La disparition de cette direction limitera ces dérives sans pour autant y mettre fin. Dans les années 2000, les notes blanches sont encore à l'origine de tentatives d'instrumentalisation politique, par exemple lors de la diffusion dans la presse des carnets d'un ancien membre de la DST et de la DGSE ou de documents anonymes portant sur la vie intime de certains responsables politiques.

Ces dérives n'ont pas été sans lien avec les interventions du pouvoir réglementaire et du législateur en vue de réformer les services de renseignement. En réponse aux scandales politiques auxquels leur nom est associé, mais aussi afin d'adapter les services de renseignement à de nouveaux enjeux, les services de la DCRG et de la DST sont fusionnés au sein de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) par un décret du 27 juin 2008. La DCRI devient la Direction générale de sécurité intérieure (DGSI) à compter d'un décret du 30 avril 2014. Au-delà de ces réformes de structure, la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 entend clarifier le cadre dans lequel évoluent les services de

renseignement, en établissant précisément leurs missions et en fixant les finalités qu'ils poursuivent. En outre, afin de conformer le droit français à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), et aussi dans l'optique de combler un retard par rapport à certains régimes étrangers, la loi fixe les conditions de collecte du renseignement et institutionnalise plusieurs mécanismes de contrôle de l'activité des services, qui, jusque-là, travaillaient dans des conditions assez largement occultes.

Le profond renouvellement de l'environnement juridique dans lequel interviennent les services de renseignement n'a pas affecté pour autant la pratique du recours aux notes blanches. Sous le régime de l'état d'urgence, en vigueur en France du 14 novembre 2015 au 30 octobre 2017 à la suite des attentats terroristes perpétrés le 13 novembre 2015, de nombreuses mesures administratives permises par ce régime d'exception ont été adoptées sur la base de notes blanches. De nouveau, le recours à ces documents suscite de vives réactions, en particulier lorsque, de l'aveu même du président de la République de l'époque, ces notes sont utilisées à des fins détournées en servant d'appui à l'adoption de mesures restrictives de liberté à l'égard de personnes n'ayant pas de lien avec les attentats terroristes. En réalité, la période de l'état d'urgence s'est bornée à remettre en lumière une pratique qui n'a jamais cessé d'exister jusqu'aujourd'hui, à savoir l'utilisation de notes blanches au sein des ministères sous l'autorité desquels sont placés des services de renseignement, en particulier le ministère de l'intérieur.

En dépit de la pérennité de leur utilisation dans le cadre des activités de renseignement, les notes blanches demeurent un phénomène peu étudié. Certes, les modalités de prise en compte de ces documents par les juridictions administratives ont été envisagées dans le cadre d'études consacrées au contentieux des mesures prises en droit des étrangers, dans le cadre de l'état d'urgence ou, plus récemment, en application de la loi « SILT »<sup>1</sup>, qui transpose dans le droit commun les principaux dispositifs de l'état d'urgence. Cependant, la question du cadre juridique dans lequel évoluent ces documents, des conditions de leur élaboration et de la portée du concours qu'ils apportent aux activités administratives et juridictionnelles n'a pas réellement suscité l'intérêt de la doctrine juridique. Dans le respect des exigences de confidentialité qui s'imposent eu égard à la sensibilité de cet objet d'étude, la présente recherche entend clarifier la place attribuée aux notes blanches des services de renseignement, spécialement lorsqu'elles accompagnent l'édition de certaines mesures de police administrative dans le cadre de la prévention du terrorisme et des phénomènes de radicalisation. À travers la mise en lumière des textes et des pratiques tant administratives que juridictionnelles dont il est possible d'avoir connaissance, l'analyse entend plus précisément identifier le rôle assigné aux notes blanches, la portée du concours qu'elles apportent à la prise de décision et les préoccupations qu'elles suscitent.

À cet égard, la recherche témoigne de la diversification des cas dans lesquels l'administration a recours aux notes blanches issues des services de renseignement. L'observation de ce phénomène, qui apparaît étroitement corrélé avec l'accroissement des textes habilitant l'autorité administrative à prendre des mesures de prévention de la radicalisation, met en lumière les deux principales fonctions assignées à ces documents. D'un point de vue administratif, les notes blanches peuvent susciter l'adoption d'un nombre significatif de mesures de police administrative dans un cadre qu'il importe de clarifier. D'un point de vue juridictionnel, ces notes sont produites par l'administration à titre d'élément de preuve dans le cadre de nombreuses procédures, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés dont il importe de tirer des enseignements.

### **Des moyens de renseignement utilisés par l'administration**

Dans une circulaire du 15 juillet 2004, le ministre de l'intérieur Dominique de Villepin rappelait l'objet des notes rédigées par les services de renseignement. Elles constituent, écrivait-il, « un outil d'aide à la décision en distinguant l'exposé des faits, leur analyse et, le cas échéant, les propositions qu'[elles]

<sup>1</sup> Précision sur le sigle utilisé par l'auteur : loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme dite loi SILT

inspirent ». Dans le droit fil de cette circulaire et en application de l'article 1er d'un décret du 13 janvier 1965 lui confiant la tâche « d'assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire », le ministre de l'intérieur ainsi que, sous son autorité, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et les préfetures sont quotidiennement destinataires de notes blanches transmises par les agents des services de renseignement. Toutefois, la nature de ces notes, leurs conditions de circulation dans l'administration et l'appui qu'elles fournissent à l'autorité administrative ne sont pas sans susciter des interrogations auxquelles il importe d'apporter une réponse. D'une part, contrairement à ce qui est parfois dénoncé, d'un point de vue juridique, aucun texte ne fait obstacle à l'utilisation de notes blanches au sein des services du ministère de l'intérieur ou des préfetures. D'autre part, en pratique, la rédaction, la transmission et l'utilisation de ces documents obéissent à des standards qu'il est possible de mettre en lumière.

### *Une pratique licite*

Au tournant des mois de novembre et décembre 2015, les premières mesures administratives prises sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence, dans sa version du 20 novembre 2015, sont soumises aux juridictions administratives dans le cadre de référés. À cette occasion et dans le cadre d'appels qui sont interjetés devant le Conseil d'État, le ministre de l'intérieur et les préfets insèrent dans leurs mémoires en défense des documents qualifiés de « notes blanches », destinés à fonder les mesures contestées. L'officialisation du recours à ce type de document pour étayer, en particulier, des décisions d'assignation à résidence, n'est pas sans susciter des réactions au sein des médias, de la doctrine et même des juridictions administratives. L'utilisation des notes blanches en effet serait interdite depuis 2002. À l'Assemblée nationale, la députée Isabelle Attard adresse au ministre de l'intérieur une question qui restera sans réponse : « [Q]ui a rétabli l'utilisation des "notes blanches", quand et pourquoi ? ». En réalité, loin d'avoir rétabli un procédé qui aurait été exclu depuis 2002, en produisant en justice ce type de document le ministre de l'intérieur s'est borné à suivre une ligne de conduite qui n'a jamais été interdite.

Certes, dans un courrier en date du 4 octobre 2002 adressé au directeur général de la police nationale, le ministre de l'intérieur de l'époque faisait part de sa volonté de mettre fin à la pratique des notes blanches. « Je souhaite, indiquait-il, que les notes comportant des informations sensibles soient désormais, comme les autres, identifiées ». Cependant ce courrier, loin de viser l'ensemble des notes blanches, ne concernait qu'une catégorie particulière de documents rédigés selon une méthode peu orthodoxe. Cette pratique n'était en vigueur qu'au sein de la Direction centrale des renseignements généraux, seule direction, du reste, à être désignée dans le courrier. À l'époque, dans le cadre de leur mission de défense des intérêts fondamentaux de l'État, de protection de la sécurité intérieure et de surveillance des établissements de jeux et des champs de courses, les quatre mille agents de terrain de la DCRG rédigent chaque jour, au total, près de cinq cents notes blanches. Les plus importantes d'entre elles sont transmises par la hiérarchie de cette direction au ministre de l'intérieur. À la différence de celles produites par les autres services de renseignement, les notes rédigées par les agents de la DCRG sont blanches ab initio. Par conséquent, à l'exception du destinataire direct de la note, aucun membre des services n'est en mesure d'établir la provenance du document. À l'époque, cette pratique est justifiée par sa capacité à faciliter la transmission abondante de renseignements venus du terrain. En effet, l'absence de traçabilité des notes au sein même de la DCRG encouragerait les agents à exprimer « toutes sortes d'hypothèses » sans avoir à se soucier de la façon dont elles seront reçues. En pratique, cependant, le recours à cette méthode de transmission du renseignement conduit à de nombreuses dérives qui ont été particulièrement mises en lumière à partir des années 1990. Par le biais de notes blanches dont il est impossible d'établir la provenance, y compris au sein même de ses services, la DCRG est accusée de dépasser le cadre de ses attributions en utilisant le renseignement à des fins politiques. Dans des proportions qui n'avaient pas été atteintes jusque-là, la vie privée de certains élus, de la majorité comme de l'opposition, est exposée par des journaux à qui sont transmises des notes blanches.

Dans ce contexte, la volonté de « transparence et de responsabilisation » qui anime le ministre de l'intérieur dans son courrier du 4 octobre 2002 se comprend aisément. Désormais, suivant les pratiques observées au sein des autres services de renseignement, les notes des agents de la DCRG doivent être datées, « sourcées », répertoriées et classifiées. Ce n'est qu'au stade de leur transmission à des personnes ne bénéficiant pas d'une habilitation au secret de la défense nationale qui leur permettrait d'accéder à ces renseignements confidentiels que ces notes sont susceptibles d'être blanchies. Ainsi, dans son courrier en date du 4 octobre 2002, le ministre de l'intérieur de l'époque s'est borné à interdire une pratique spécifique à la DCRG. Il s'est bien gardé, en revanche, de prohiber le recours aux autres notes blanches, qui, selon une pratique bien établie, étaient élaborées à partir de notes classifiées.

C'est à l'appui d'un raisonnement similaire qu'il est possible de rejeter la thèse selon laquelle les notes blanches du ministère de l'intérieur auraient été interdites par une circulaire du 15 juillet 2004. Dans cette circulaire en effet, le nouveau ministre de l'intérieur se contente de confirmer les orientations données par son prédécesseur, en indiquant que désormais les notes des agents de la DCRG sont « identifiées et datées » au sein de la direction. En tout état de cause, la suppression de la DCRG par le décret du 27 juin 2008 a rendu caduque cette circulaire qui, du reste, doit être considérée comme ayant été implicitement abrogée dans la mesure où elle ne figure plus sur le site internet dédié.

Ainsi, à l'exception d'une catégorie d'entre elles, établie suivant une méthode particulière par les agents de la DCRG, les notes blanches n'ont jamais fait l'objet d'une interdiction formelle. Elles constituent un support de transmission contrôlée du renseignement, dont il importe désormais de clarifier la raison d'être et les conditions d'élaboration.

#### *Une pratique encadrée*

Dans le cadre de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, si le législateur a fixé les modalités de collecte du renseignement sur le terrain, il s'est abstenu d'en encadrer les conditions de circulation par le biais des notes blanches. Cependant, l'élaboration de ces documents s'inscrit dans un cadre relativement formalisé. Les agents des services de renseignement relevant du ministère de l'intérieur rédigent quotidiennement des notes qui, en application des articles R. 2311-2 et R. 2311-3 du code de la défense, font l'objet d'une classification. Elles ne peuvent alors être consultées que par des personnes bénéficiant d'un niveau d'habilitation correspondant au degré de classification retenu (« très secret défense », « secret défense », « confidentiel défense ») et se trouvant dans la nécessité impérieuse d'en connaître pour la bonne exécution d'une fonction ou d'une mission précise. Dans certaines hypothèses, cependant, les renseignements transmis par le biais de ces notes classifiées ont vocation à faire l'objet d'une diffusion au-delà du cercle des personnes habilitées au secret de la défense nationale. C'est le cas, en particulier, des renseignements qui sont accompagnés de propositions d'adoption d'une mesure administrative destinée à prévenir le passage à l'acte d'une personne suspectée d'appartenir à une mouvance terroriste ou radicale. Les services de renseignement peuvent proposer, par exemple, l'édiction d'une mesure d'expulsion, d'interdiction d'entrée ou de sortie du territoire, de contrôle administratif et de surveillance, de gel des avoirs ou encore, sous le régime de l'état d'urgence, d'assignation à résidence, de perquisition administrative ou d'interdiction de manifester. Dans ces cas de figure, afin que ces renseignements puissent être portés à la connaissance de membres de l'administration impliqués dans le processus de décision mais ne disposant pas d'une habilitation au secret de la défense nationale, ces notes classifiées peuvent être blanchies et placées sous le régime de la diffusion restreinte, qui autorise la transmission du renseignement aux personnes ayant besoin d'en connaître dans l'exercice de leurs attributions. Le mécanisme de la diffusion restreinte présente deux avantages. D'une part, il permet à l'autorité administrative d'apprécier en connaissance de cause l'opportunité de l'adoption d'une mesure administrative proposée par les services de renseignement, et ce, sans porter atteinte au secret des sources dans la mesure où la note est blanchie. D'autre part, le dispositif met cette autorité en mesure de se conformer aux exigences de motivation inscrites à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). En effet, en ce qu'elles constituent des « décisions administratives

individuelles défavorables » qui « [r]estreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police », les mesures administratives de prévention de la radicalisation doivent faire l'objet d'une motivation. Ainsi, dans les cas où elle donne suite aux propositions d'édition d'une mesure de police administrative, en s'appuyant sur les notes blanches l'autorité administrative peut exposer à l'intéressé les considérations de fait ayant motivé sa décision, et ce, là encore, sans porter atteinte au secret des sources. Dans cette perspective, les notes blanches constituent des actes administratifs non décisifs. En s'appuyant sur la classification établie en son temps par le professeur Franck Moderne, elles relèvent plus spécifiquement de la catégorie des « propositions-informations ». Elles constituent en effet des mesures « purement indicatives », que l'autorité administrative est susceptible d'utiliser à l'appui de la motivation de sa décision.

Alors que ces dispositions ne s'appliquaient qu'à un nombre réduit de mesures administratives, la mise en place de l'état d'urgence au mois de novembre 2015 a bouleversé les pratiques en conduisant, dès les premières heures de ce régime d'exception, à la transmission d'un nombre considérable de notes blanches destinées à fonder les mesures de restriction des libertés permises par la loi de 1955 modifiée par la loi du 20 novembre 2015. De façon très explicite, une circulaire du 5 novembre 2016 du ministre de l'intérieur indique que « [l]es faits sur lesquels reposent les décisions en lien avec le terrorisme sont, pour l'essentiel, issus des observations des services de renseignement, contenues dans des notes de ces services, dites "notes blanches" ». Dans ce sens, l'état d'urgence a contribué à mettre en lumière une pratique qui était en vigueur avant la mise en place de ce régime d'exception, et qui l'est restée après.

Suivant cette pratique, deux organismes dépendant du ministère de l'intérieur sont principalement associés au processus d'élaboration des notes blanches : l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (ci-après UCLAT) et la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ci-après DLPAJ).

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 2 août 2018, l'UCLAT centralise les demandes de mesures de police administrative destinées à prévenir les actes liés au terrorisme et la radicalisation. Ces demandes, adressées par les services de renseignement du premier et du second cercle, sont accompagnées d'une note blanche exposant les raisons qui s'attachent à l'adoption de telles mesures. Les indications fournies par cette note sont issues de renseignements collectés « en milieu ouvert » ou, dans le cadre prévu par loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, en « milieu fermé » sous le regard de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Ces renseignements sont également inscrits, en principe, dans des fichiers de police ou de renseignement, comme le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier de « centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et les intérêts nationaux » (CRISTINA), le fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique (FPASP) et le fichier de traitement des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) portant notamment sur les personnes « fichées S ». Dans certains cas, les renseignements sont complétés par des observations transmises par des services de renseignement étrangers. La présentation des notes blanches répond à des règles formelles fixées par des documents internes au ministère de l'intérieur. Ces notes s'ouvrent sur une brève présentation de la personne visée par la proposition de mesure administrative (nom, date et lieu de naissance, nationalité). Elles se poursuivent avec une présentation chronologique et sélective des faits de nature à justifier la mesure proposée (tels que des propos tenus, des liens établis avec des personnes radicalisées, des voyages à l'étranger, des entraînements au tir ou à des sports de combat...), le cas échéant appuyés par des captures d'écran d'ordinateur. Accompagnées de la proposition de mesure administrative, ces notes blanches sont ensuite transmises par l'UCLAT à l'autorité administrative compétente (selon les cas, le préfet ou le ministre de l'intérieur).

De son côté, la DLPAJ, aux termes de l'article 13 du décret du 12 août 2013, exerce « une fonction de conception, de conseil, d'expertise et d'assistance juridiques auprès de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère ». Dans la mesure où, par délégation du ministre de l'intérieur, elle est chargée de la rédaction des mesures administratives en lien avec le terrorisme et les phénomènes

de radicalisation, elle est systématiquement destinataire des notes blanches qui accompagnent les demandes de mesures administratives adressées à ce ministère. À la lumière de ces documents, la direction apprécie la légalité des propositions de mesures administratives. Elle a la faculté de les amender et de rejeter celles qui ne lui semblent pas suffisamment fondées au regard des renseignements transmis. Par ailleurs, la DLPAJ fournit un appui technique à la rédaction des mesures de prévention du terrorisme et des phénomènes de radicalisation relevant de la compétence des préfets.

À la lumière de ces pratiques, le recours aux notes blanches s'inscrit dans un processus de décision relativement standardisé qui, dans le respect du droit positif, protège le secret des sources. Cependant, loin d'avoir uniquement vocation à servir d'appui au stade de la décision administrative, ces notes blanches sont susceptibles d'être prises en considération par le juge, dans des conditions qu'il importe désormais d'étudier.

### **Des moyens de preuve admis par le juge**

Les autorités juridictionnelles et les services de renseignement sont l'expression de logiques a priori antagonistes. Tandis que les juges, afin de statuer en connaissance de cause, aspirent à la transmission de toute information susceptible d'éclairer leur jugement, les services de renseignement, attachés au secret de leur source, sont traditionnellement rétifs au partage de connaissances. Pour s'en tenir à un exemple éclairant, le 14 juillet 1831 le préfet de police de Paris refuse de transmettre à la Cour royale les notes de renseignements relatant les émeutes ayant eu lieu en marge d'une manifestation. Il justifie ce refus par le souci de ne pas « porter à la connaissance des ennemis de l'ordre les moyens d'action dont l'autorité dispose ». Le recours aux notes blanches a permis de dépasser cet antagonisme. Aujourd'hui, l'administration accepte de porter à la connaissance du juge des informations collectées par les services de renseignement. Elles doivent seulement, au préalable, avoir été blanchies. Si cette pratique a conduit à des dérives dans les années 1990, conduisant même un ministre de l'intérieur à prétendre qu'il avait interdit la transmission de notes blanches au juge administratif et au juge judiciaire, il demeure que les notes blanches constituent parfois la seule alternative au secret de la défense nationale qui peut être opposé aux juges par l'administration. C'est la raison pour laquelle ces derniers sont susceptibles de prendre en considération des notes blanches, sans méconnaître la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui n'exclut pas l'usage de tels documents à partir du moment où ils sont soumis au contradictoire. À cet égard, la pratique met en lumière le foisonnement des cas dans lesquels des notes sont portées à la connaissance des autorités juridictionnelles. Si, en sa qualité de juge de l'administration, le juge administratif est le principal destinataire des notes blanches, auxquelles il accorde, à certaines conditions, force probante, dans des hypothèses croissantes les juridictions pénales sont amenées à prendre en considération ce type de document dans le cadre de leurs activités.

### *Des moyens de preuve admis par les juridictions administratives*

À la suite de l'adoption de lois habilitant l'autorité administrative à prendre des mesures de prévention du terrorisme et des phénomènes de radicalisation, le juge administratif s'est trouvé confronté à une problématique formulée par Mme de Silva dans ses conclusions sur la décision Rakhimov du 3 mars 2003 : « comment mettre le juge [...] à même de contrôler la légalité d'une décision de police motivée par la "menace à l'ordre public" causée par un individu [...] de façon contradictoire, sans compromettre la sécurité des "sources" de l'administration » ? Face à cette difficulté, la note blanche est apparue comme un mécanisme de nature à pallier le manque d'informations à la disposition du juge administratif, sans porter atteinte au secret des sources.

Officiellement depuis 1991, le juge administratif peut prendre en considération les notes blanches qui lui sont adressées par le ministre de l'intérieur ou le préfet, sous réserve que la note soit précise, circonstanciée, soumise au contradictoire et non sérieusement contestée par le requérant. Le caractère précis et circonstancié de la note blanche s'apprécie à la lumière de sa capacité à caractériser le comportement défini par la loi comme susceptible de fonder l'adoption d'une mesure administrative

restrictive de liberté. Lorsque le juge administratif estime que, au regard des exigences fixées par les textes, les faits allégués ne sont pas établis par la note blanche, il peut demander à l'administration la communication d'informations supplémentaires dans le cadre d'un supplément d'instruction. Dans le prolongement de l'arrêt Barel, le refus ou l'abstention de l'administration peut être interprété comme un acquiescement tacite aux allégations du demandeur, qui conduira le juge, selon les voies de recours, à suspendre ou annuler la mesure contestée. Lorsque la note blanche est jugée suffisamment circonstanciée, elle bénéficie alors d'une forme de « présomption de vérité ». En effet, ainsi que l'avait énoncé le président de la section du contentieux du Conseil d'État, les juridictions administratives partent « du principe que les services de renseignement travaillent de façon honnête, et qu'ils n'affabulent pas dans les notes blanches ». Il appartient alors au requérant de renverser la charge de la preuve en démontrant le caractère erroné des renseignements fournis par la note blanche, et non en se bornant à dénier leur véracité.

Dans la mesure où le principe de liberté de la preuve qui prévaut en contentieux administratif exclut que le juge délimite a priori les cas dans lesquels ces notes blanches sont susceptibles d'être prises en considération, l'administration n'hésite pas à produire de tels documents dans un nombre significatif de contentieux. Des notes blanches ont ainsi été abondamment versées au contradictoire lors de l'application de l'état d'urgence entre 2015 et 2017. Le Conseil d'État exerçant désormais un contrôle de proportionnalité sur les mesures prises dans le cadre de ce régime d'exception, ces documents sont apparus en mesure de démontrer le caractère proportionné d'interdictions de manifester, de fermetures de lieux de réunion et d'assignations à résidence. Dans le prolongement de ce régime d'exception, les mesures prises par l'administration en application de la loi SILT du 30 octobre 2017 sont fréquemment étayées par des notes blanches. En témoignent par exemple les recours contre les dissolutions d'association ou contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

Par ailleurs, suivant une pratique ancienne, l'administration produit fréquemment des notes blanches à l'appui de mesures restrictives de liberté prises à l'encontre d'étrangers. Sans que la liste prétende à l'exhaustivité, de tels documents ont pu être utilisés pour fonder des mesures d'expulsion d'étrangers en urgence absolue, des refus de visa ou d'accès au territoire français motivés par la menace à l'ordre public que constituerait la présence en France d'un étranger, des déchéances de nationalité pour les binationaux, des décisions mettant fin au statut de réfugié et des décisions rejetant des demandes de naturalisation. Plus généralement, l'administration se réserve la possibilité de produire des notes blanches dans tous les cas où les faits ayant conduit à l'adoption d'une mesure administrative ont été principalement étayés par des observations menées par les services de renseignement, en dehors même de la prévention du terrorisme. De telles notes peuvent être produites, par exemple, à l'appui d'interdictions de sortie du territoire, de retraits d'agrément, de gel des avoirs de personnes physiques ou morales, de mesures de suspension d'un fonctionnaire, de refus de renouvellement d'autorisations d'accéder aux centrales nucléaires, de sanctions disciplinaires ou encore d'interdictions de stade.

La diversité des contentieux dans lesquels des notes blanches sont produites ne saurait cacher, cependant, les difficultés récurrentes qu'elles soulèvent. Du côté du requérant, ainsi que la doctrine l'a abondamment démontré, la contestation de la véracité des renseignements inscrits dans les notes blanches s'avère particulièrement malaisée. Selon le juge administratif, pour qu'une note blanche soit considérée comme ayant été « sérieusement contestée », il importe que le requérant fournisse « des explications suffisamment claires et détaillées permettant au tribunal d'apprécier si [les éléments de fait] sont matériellement établis ou si, au contraire et comme il le soutient, la décision critiquée est entachée d'une erreur de fait ». En pratique, le requérant est invité à produire « des attestations nombreuses [...], concordantes [et] circonstanciées ». Dans ces conditions, la force probante attribuée à la note blanche n'est pas sans évoquer, dans le domaine de la procédure pénale, la « force probante renforcée » qui est reconnue aux procès-verbaux dressés en matière contraventionnelle, dont il n'est possible de démontrer le caractère erroné que par écrit ou par témoins. Toutefois il faut souligner que, à la différence du procès-verbal, par définition la note blanche n'est pas authentifiée par un officier

public identifiable, ce qui laisse la porte ouverte à certaines dérives. Face au requérant, l'administration ne se trouve pas nécessairement dans une situation plus commode. En effet, l'exigence de production d'une note blanche précise et circonstanciée présente le risque, dans certaines hypothèses, de mettre en péril le secret des sources. En effet, plus les renseignements sont précis et circonstanciés et plus le requérant sera en mesure de comprendre les moyens par lesquels ils ont été obtenus. Le problème se pose avec une acuité particulière lorsque, par exemple, l'administration entend renouveler une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. La production d'éléments nouveaux ou complémentaires, prévue par l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, est en effet susceptible de compromettre la poursuite du renseignement en mettant le requérant en situation de comprendre les moyens par lesquels il est actuellement surveillé. De son côté, dans sa recherche d'équilibre entre la protection du secret des sources et celle des droits du requérant et face à la nécessité de se prononcer à la lumière d'un risque suffisamment établi, le juge administratif se trouve lui-même dans une position délicate. Au regard de ces difficultés, la question d'une réforme des modalités de traitement juridictionnel des données issues du travail des services de renseignement mérite d'être posée. À l'étranger, certains États en proie à des phénomènes de radicalisation violente ont inséré dans leur droit positif un régime de preuve confidentielle. En application de celui-ci, les renseignements confidentiels non blanchis qui fondent une poursuite pénale ou une mesure administrative restrictive de liberté ne sont portés qu'à la connaissance de juges et d'avocats bénéficiant d'une habilitation au secret. Le débat sur ces notes a lieu à huis clos, en l'absence de la personne qui fait l'objet de poursuites pénales ou d'une mesure administrative. En France, depuis l'entrée en vigueur de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, une formation spécialisée du Conseil d'État, composée de conseillers habilités au secret de la défense nationale, est notamment chargée d'apprécier, dans le cadre d'une question préjudicielle, la régularité des techniques de renseignement qui ont permis d'étayer les notes blanches. Dans le prolongement de cette réforme, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité d'étendre les compétences de cette formation spécialisée en lui permettant, dans des conditions qu'il importerait au législateur de définir, de prendre connaissance des notes classifiées sur la base desquelles les notes blanches ont été rédigées. Dans le cadre d'une procédure à laquelle pourraient uniquement participer des avocats habilités au secret de la défense nationale, les membres de cette formation apprécieraient le caractère précis et circonstancié des renseignements collectés. Une telle adaptation du droit positif s'inscrirait en cohérence avec l'article L. 5 du code de justice administrative, qui prévoit l'adaptation des exigences de la contradiction à celles du secret de la défense nationale. En outre, elle ne méconnaîtrait pas la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui admet des atteintes au principe du contradictoire lorsqu'elles sont absolument nécessaires.

Le développement des contentieux dans lesquels l'administration produit des notes blanches n'est pas un phénomène propre aux juridictions administratives. Dans des hypothèses croissantes en effet, les juridictions pénales se trouvent également confrontées à ce type de document.

#### *Des moyens de preuve admis par les juridictions pénales*

L'idée selon laquelle les juridictions pénales pourraient être amenées à prendre connaissance de notes blanches peut apparaître contre-intuitive. Comment le juge pénal, dont les jugements sont fondés sur l'intime conviction à partir de faits établis révélant l'existence d'une infraction, pourrait-il accepter de prendre en considération des notes blanches ? L'analyse de la procédure pénale révèle pourtant qu'il n'est pas rare que l'administration adresse aux juridictions criminelles des notes blanches dans le cadre de leur activité.

La situation se présente d'abord dans le cas particulier où le juge pénal fait usage de l'article 111-5 du code pénal. Aux termes de ce dispositif, ce dernier est compétent « pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis ». En application de ce dispositif, il a déjà été conduit à apprécier la légalité des mesures administratives de prévention du terrorisme et d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Sous le régime de l'état d'urgence, l'hypothèse s'est présentée

dans le cadre de poursuites pénales engagées à la suite de la découverte d'une infraction dans le cadre d'une perquisition administrative ou en raison de la méconnaissance, par un administré, de l'assignation à résidence dont il avait fait l'objet. Dans la mesure où un administré ne saurait être condamné pour la méconnaissance ou en application d'un acte administratif illégal, le juge pénal doit apprécier la légalité de la mesure afin de savoir si l'infraction est caractérisée. Or ce contrôle de légalité suppose que le juge prenne connaissance des éléments factuels ayant justifié l'adoption de cet acte administratif. C'est dans cette optique que la Cour de cassation a établi le mécanisme de la « sollicitation préjudicielle », par laquelle le juge pénal est invité à demander au ministère public la communication par l'autorité administrative de la note blanche susceptible d'avoir fondé la mesure administrative. À la lumière de ce document, le juge pénal apprécie la matérialité des faits au fondement de la mesure, suivant une méthode qu'il n'expose pas expressément, mais qui ne semble pas diverger de celle employée par le juge administratif.

En dehors du cas particulier de l'article 111-5 du code pénal, l'autorité judiciaire peut se trouver destinataire de notes blanches à toutes les étapes de la procédure pénale. Cette hypothèse se présente lorsque, dans le cadre de leurs activités, les services de renseignement collectent des informations de nature à soupçonner la commission d'une infraction. Dans ce cas, les renseignements collectés, après avoir été expurgés de toute référence aux sources et aux techniques de renseignement employées, sont transmis sous la forme de notes blanches au parquet ou au juge d'instruction. L'ouverture d'enquêtes sur la base de renseignements qui sont « judiciarisés » est un phénomène qui a été grandement favorisé par l'adoption de la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015 et dont l'ampleur ne doit pas être négligée. En effet, alors même que le Conseil constitutionnel considère que le recueil de renseignements par les services spécialisés, parce qu'il relève de la seule police administrative, ne saurait être « mis en œuvre pour constater des infractions à la loi pénale », en pratique des renseignements consignés dans des notes blanches sont bien adressés à l'autorité judiciaire sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale. Dans le respect du principe du contradictoire, ces notes blanches sont versées au dossier et soumises à la libre discussion entre les parties. La force probatoire de ces notes est cependant limitée puisqu'elles relèvent de la catégorie des « simples renseignements ». À la différence des procès-verbaux règlementés (comme les comptes-rendus de garde à vue), qui valent jusqu'à preuve du contraire, les « simples renseignements » ne bénéficient d'aucune présomption de vérité. Par conséquent les notes blanches ne sauraient fonder, à elles seules, une condamnation pénale. Dans ce sens, par exemple, les documents blanchis évoquant des dégradations commises par des militants radicaux en marge d'une manifestation des gilets jaunes en date du 1er décembre 2018 n'ont pas été jugés suffisamment probants pour caractériser, lors d'une comparution immédiate, un délit d'association de malfaiteurs. Toutefois, les notes blanches exercent une influence non négligeable au stade de l'enquête et de l'instruction. Le procureur de la République de Paris a ainsi récemment ordonné l'ouverture d'une enquête préliminaire à la suite de la transmission d'une note blanche relatant un projet d'attentat visant des installations militaires situées sur le territoire français. Ces documents peuvent également motiver le recours à des moyens d'enquête qui sont à sa disposition pour apprécier l'opportunité des poursuites. De façon comparable, les notes blanches sont susceptibles d'avoir une incidence sur le travail des juges d'instruction, comme en témoigne la réouverture de l'enquête sur l'attentat de la rue de Copernic, décidée à la suite de la transmission de tels documents.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi SILT, le juge pénal se trouve destinataire de notes blanches dans une troisième hypothèse. Aux termes de l'article 229-1 du code de la sécurité intérieure, le juge des libertés et de la détention autorise les demandes de « visites et saisies » adressées par le préfet après avis du procureur de la République de Paris. Aux termes de cette disposition, qui se substitue aux perquisitions administratives prononcées par le préfet dans le cadre de l'état d'urgence, le juge des libertés et de la détention peut autoriser la visite d'un lieu et la saisie des documents qui s'y trouvent en vue de prévenir la commission d'un acte de terrorisme. À l'appui de sa requête, le préfet peut joindre une note blanche explicitant les faits qui le conduisent à penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue « une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et

l'ordre publics ». Si l'établissement d'une saisine systématique et a priori du juge judiciaire afin d'autoriser de telles requêtes apparaît de nature à prévenir tout soupçon d'arbitraire susceptible de peser sur l'autorité administrative, en pratique les moyens d'action du juge des libertés et de la détention sont limités. D'une part, si l'ordonnance par laquelle il statue est soumise à une obligation de motivation dont la Cour de cassation vérifie le respect, il statue « sans tenir d'audience » et les notes blanches qui lui sont adressées ne sont pas soumises au contradictoire. D'autre part, il ne dispose d'aucun pouvoir d'instruction ni de service enquêteur de nature à étayer, le cas échéant, les renseignements fournis.

Principalement destinées à être portées à la connaissance du juge administratif en cas de recours contre des mesures dont elles ont fondé l'adoption, les notes blanches ont progressivement investi le champ de la procédure pénale. Dans ces circonstances, les juridictions criminelles peuvent se trouver confrontées à des difficultés comparables à celles rencontrées par le juge administratif, à savoir la difficulté de se prononcer sur la base d'une note blanche peu circonstanciée en raison du risque d'atteinte au secret des sources. Dans cette perspective, l'enrichissement des compétences de la formation spécialisée du Conseil d'État, précédemment envisagée, pourrait être de nature à remédier à ce type de difficulté. Quoi qu'il en soit, l'extension des cas de production de notes blanches devant les juridictions criminelles constitue un nouveau témoignage de l'imbrication croissante des actes de police administrative et de procédure pénale dans le cadre de la prévention des phénomènes de radicalisation.

À la lumière du cadre administratif et juridictionnel dans lequel elles évoluent, les notes blanches constituent donc un support majeur de partage contrôlé du renseignement. Elles accompagnent l'élaboration de certaines mesures de police administrative et sont susceptibles d'être produites devant les juridictions administratives et les juridictions pénales sans porter atteinte au secret de la défense nationale. Cependant, la diversification des cas de recours à ce type de document, conjuguée aux difficultés qu'il soulève, invite à réfléchir aux modalités suivant lesquelles il serait possible d'adapter son usage. À ce titre, la formalisation des conditions d'élaboration des notes blanches dans un texte de droit positif, et l'établissement d'une procédure de contrôle des notes classifiées sur la base desquelles les notes blanches ont été établies, s'inscriraient en cohérence avec les intentions du législateur exprimées dans la loi relative au renseignement du 24 juillet 2015, à savoir la création d'un « cadre juridique général et cohérent » dans lequel les activités de renseignement font l'objet d'un contrôle renforcé.