

10ème et 9ème chambres réunies  
Séance du 17 octobre 2016  
Lecture du 9 novembre 2016

## CONCLUSIONS

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

Cette affaire et les questions qu'elle pose vous sont doublement familières.

L'affaire est familière, d'abord, parce que vous avez déjà, par une décision CE, 9 octobre 2015, *Ministre de l'intérieur c/ B...*, n° 372219, connu avant-dire droit du litige qui oppose M. B... au ministre de l'intérieur. Son origine tient à ce que M. B... estime avoir des raisons de penser que des données le concernant sont conservées dans le fichier de la DCRI dénommé CRISTINA<sup>1</sup>, et a souhaité exercer son droit d'accès à ces données dans les conditions posées à l'article 41 de la loi CNIL. Cet article consacre pour les fichiers sensibles un droit d'accès dit « indirect », qui ne s'exerce pas directement auprès du responsable du traitement, mais auprès de la CNIL, chargée de mener les investigations utiles. La CNIL ayant indiqué que le responsable du traitement refusait de communiquer ces éventuelles données, M. B... a saisi la justice administrative. Et devant les juges, le ministre a refusé de verser aux débats contradictoires quelque élément que ce soit. Il arguait de ce que les finalités mêmes du fichier, si sensibles qu'elles avaient justifié une dispense de publication au *Journal officiel de la République française* du décret l'instituant, sur le fondement de la l'article 26 de la loi CNIL et du décret n° 2007-914 du 15 mai 2007, seraient dévoilées, et par voie de conséquence anéanties, s'il venait à révéler quoi que ce soit de leur contenu. Cet entêtement à ne pas répondre avait conduit les juges du fond, après un avant-dire droit infructueux, à annuler les refus de communiquer.

Saisis en cassation, vous avez pour votre part entrepris de sortir de l'ornière que créait, s'agissant de fichiers dont le texte institutif est si sensible qu'il est dispensé de publication, votre jurisprudence *D...* (CE, Ass., 6 novembre 2002, n°s 194295 219587, p. 380) qui interdit par principe au juge de connaître de pièces non versées aux débats contradictoires : en enfermant le ministre dans le silence, elle vous plaçait devant une alternative intenable, consistant soit à le punir de ne pas délivrer aux autres parties des informations dont la révélation mettrait en cause les finalités des fichiers qu'il a pour charge de protéger, soit à le croire sur parole lorsqu'il se bornait à dire n'avoir aucune illégalité. Vous avez donc jugé qu'en pareil cas, il appartenait au ministre, à la demande du juge, de verser au dossier de l'instruction écrite les informations litigieuses ou tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant le refus de les communiquer, mais sans que ces éléments puissent être communiqués aux autres parties, auxquelles ils révéleraient les finalités du fichier qui ont

---

1 Pour « Centralisation du Renseignement Intérieur pour la Sécurité du Territoire et les Intérêts Nationaux ».

fondé la non publication du décret l'autorisant. Cette solution, qui mise sur la confiance des parties en la personne du juge, en partant du principe qu'il vaut mieux un procès non contradictoire que pas de procès du tout, s'inspirait des solutions jurisprudentielles retenues en matière d'accès aux documents administratifs (CE, Ass., *Banque de France c/ E...*, 23 décembre 1988, n°95310, p. 464) et dans le cas de recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets dispensés de publication instituant des fichiers de souveraineté (CE, 31 juillet 2009, *Association Aides et autres*, n° 320196, p., à propos du fichier CRISTINA) ; de son côté, le législateur réglait pour l'avenir le problème des fichiers de souveraineté par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, non applicable *rationae temporis* aux litiges, mais qui prévoit, pour certains des fichiers de l'article 26 (ceux qui sont listés par le décret n° 2015-1808 du 28 décembre 2015), la soumission des litiges à une formation spéciale du Conseil d'Etat statuant en premier ressort, à huis-clos hors la présence des parties, dans le cadre d'une procédure dérogeant largement au principe du caractère contradictoire de la procédure et ayant vocation à se prononcer par des décisions assez sommairement motivées. Puis, tirant les conséquences de la règle nouvelle que vous veniez de définir, vous avez annulé l'arrêt attaqué par M. B... et, au titre du règlement au fond, ordonné avant-dire droit au ministre de l'intérieur de vous fournir tous éléments utiles, à l'abri du contradictoire, pour vous prononcer sur la légalité du refus de communication opposé à M. B.... C'est des suites à donner à la réponse du ministre que vous avez à connaître aujourd'hui.

Vous êtes familiers, ensuite, de l'exercice consistant à tirer les conséquences d'une réponse du ministre sur le droit d'accès aux fichiers de souveraineté, pour vous y être déjà livrés une fois par une décision CE, 11 juillet 2016, *Ministre de l'intérieur et ministre de la défense c/ M. F...*, n°s 375977 376457, p. Vous avez alors précisé votre office, en distinguant trois hypothèses :

- première hypothèse, celle dans laquelle l'administration vous informe de ce qu'aucune information relative au requérant ne figure dans les fichiers litigieux. Pour peu que l'administration vous l'affirme avec suffisamment de crédibilité au regard de l'argumentation du requérant, faute de quoi il vous appartiendrait de procéder à de nouvelles mesures d'instruction pour obtenir par exemple une extraction du fichier, s'il n'est pas classifié secret défense, ou à saisir la commission consultative du secret de la défense nationale dans le cas contraire, vous devez rejeter la demande. Précisons encore que vous devez la rejeter sans rien révéler de l'inexistence des informations, sauf à trahir la dispense de contradictoire et à porter atteinte aux finalités du fichier, ce qui exclut que vous prononciez une irrecevabilité pour défaut d'objet ;
- deuxième hypothèse, celle dans laquelle le fichier contient des données à caractère personnel concernant le requérant, mais dont vous constatez qu'elles sont pertinentes, adéquates et proportionnées au regard des finalités sensibles du fichier. Dans ce cas également, il vous appartient de rejeter les conclusions sans autre forme de précision, aucune illégalité n'ayant été commise ;
- troisième hypothèse, celle où des informations relatives au requérant figurent dans le fichier litigieux et apparaissent entachées d'illégalité, soit que les données à caractère personnel soient inexacts, incomplètes ou périmées, soit que leur collecte, leur utilisation, leur communication ou leur conservation soit interdite. En pareil cas, et étant entendu que vous pouvez relever de telles illégalités d'office, vous devez annuler le refus implicite du ministre, révélé par son refus de communication, de rétablir la

légalité en effaçant ou en rectifiant, dans la mesure du nécessaire, les données litigieuses.

Bien entendu, si votre contrôle juridictionnel est approfondi, vos décisions en revanche ne peuvent, du moins lorsque vous estimez le refus du ministre légal, qu'être assez sommairement motivées, puisque vous ne pouvez révéler au public les informations communiquées par le ministre qui vous ont convaincus. Vous ne pouvez même pas indiquer au requérant de quelle hypothèse il relève, car la seule révélation de ce qu'il est ou non consigné dans le fichier en dit trop long sur les finalités et le contenu du fichier en cause. De la même façon, nous ne pouvons, dans nos conclusions publiques, vous révéler quoi que ce soit de ces informations dont vous disposez, mais que nous nous devons collectivement de garder pour nous. Nous nous contenterons donc, comme nous l'avons fait dans l'affaire CE, 11 juillet 2016, *Ministre de l'intérieur et ministre de la défense c/ M. F...*, n°s 375977 376457, précitée, de vous donner notre conviction quant au dispositif que devrait selon retenir votre décision.

En l'espèce, notre conviction est qu'il convient de rejeter la demande de M. B....

Par un mémoire du 11 octobre en effet, le ministre de l'intérieur vous a, d'une part, communiqué les textes relatifs au fichier CRISTINA, d'autre part, des informations vous permettant de déterminer si M. B... est ou non mentionné dans ce fichier et, dans l'affirmative, de connaître la teneur des informations le concernant et les motifs de leur consignation.

S'agissant de CRISTINA, nous continuons de penser que, comme vous l'avez jugé à deux reprises, dans vos décisions *Association Aides* et *Min. c. F...* (n°s 375977 376457), qu'il doit effectivement être regardé comme intéressant la sûreté de l'Etat et que, d'autre part, la communication des données que le pouvoir réglementaire a entendu y faire figurer, qui sont d'ailleurs pertinentes au regard des finalités poursuivies, porteraient effectivement atteinte aux intérêts protégés par l'article 41 de la loi CNIL.

S'agissant de M. B..., les explications circonstanciées du ministre révèlent qu'aucune illégalité n'a été commise, c'est-à-dire que le fichier CRISTINA ne contient sur M. B... aucune information dont la collecte et la conservation ne serait pas autorisée par les textes créant les fichiers.

Dans ces conditions, il y a lieu, après avoir annulé le jugement du TA que votre avant-dire droit a laissé subsister pour méconnaissance de son office (v. sur ce point le précédent *F...* n°s 375977 376457 précité), de rejeter après évocation les conclusions de M. B....

Nous préciserons simplement à M. B..., comme nous l'avons fait à l'attention de M. F..., que pour le cas où il estimerait trop insatisfaisantes les modalités de contrôle que vous avez édictées par voie prétorienne le 9 octobre dernier, il lui reste loisible, s'il s'y croit fondé, de former une nouvelle demande de communication suivie d'un nouveau recours, qui relèvera cette fois *rationae temporis* de la formation spécialisée.

PCMNC – Annulation du jugement du TA de Paris du 16 novembre 2011, évocation, rejet des conclusions de M. B....