

N° 427204 – Ministre de l'intérieur c/ M. A...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 14 octobre 2019

Lecture du 24 octobre 2019

CONCLUSIONS

M. Alexandre Lallet, rapporteur public

Relater les antécédents de M. A... et les péripéties qui ont émaillé le présent litige nous retiendrait une bonne partie de l'après-midi. Pour résoudre cette affaire, il suffit de savoir que le tribunal administratif de Paris a annulé en 2016 le refus du ministre de l'intérieur de communiquer à l'intéressé les données à caractère personnel le concernant figurant dans deux fichiers des services de l'information générale du ministère de l'intérieur et a enjoint au ministre de procéder à cette communication, sans en préciser les modalités. L'administration a beaucoup tardé à déférer à cette injonction, ce qui a conduit M. A... à saisir le juge de l'exécution. Après de nombreux échanges et tergiversations, M. A... a fini par consulter les données le concernant en préfecture de Haute-Vienne, en novembre 2017. Le tribunal administratif de Paris a en conséquence constaté que son premier jugement avait été entièrement exécuté et il s'est borné à liquider l'astreinte pour exécution tardive. Mais M. A... ne s'est pas satisfait de cette consultation, mettant en avant sa maîtrise imparfaite du français qui ne lui aurait pas permis de comprendre la teneur des informations consultées. Estimant qu'on lui avait abusivement refusé la transmission d'une copie des données, il a saisi la cour administrative d'appel de Paris, qui a fait droit à son appel.

Le cadre juridique du litige est celui du droit d'accès indirect aux fichiers dits de souveraineté, en l'occurrence ceux qui intéressent la sécurité publique¹.

A l'origine, l'article 39 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 réduisait à la portion congrue la teneur des informations accessibles au demandeur. Ce dernier était seulement en droit de savoir que des démarches avaient été accomplies par la CNIL. Toutefois, des textes réglementaires étaient intervenus pour ouvrir un droit à communication partielle de données contenues dans certains fichiers. Tel était le cas,

¹ Les fichiers en litige, à savoir le traitement « Enquêtes administratives liées à la sécurité publique » prévu à l'article R. 236-1 du code de la sécurité intérieure et le traitement « Prévention des atteintes à la sécurité publique » régi par les articles R. 236-11 et suivants du même code, relèvent, eu égard à leurs finalités, de la sécurité publique et non de la sûreté de l'Etat.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pour les fichiers des renseignements généraux, de l'article 7 du décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991, qui prévoyait la possibilité d'une communication par la CNIL, avec l'accord du ministre de l'intérieur, des données personnelles du demandeur ne mettant pas en cause la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique. Dans la foulée de l'édiction de ce décret, la CNIL et le ministère de l'intérieur ont conclu un protocole en date du 12 février 1992 afin de préciser les modalités pratiques d'exercice de ce droit, qui ont été reprises dans une circulaire du ministre du 2 juin 1993. Il en ressort que les données peuvent être consultées sur place, soit au siège de la CNIL, soit dans une préfecture pour les personnes résidant en province, et que le demandeur a la possibilité de prendre des notes. Vous avez estimé que, par cette circulaire, le ministre n'avait pas formellement interdit aux services de l'Etat de remettre des photocopies des documents pertinents, de sorte qu'elle était dépourvue de caractère impératif sur ce point (CE, 3 octobre 2003, B..., n° 240270, aux T.). Vous en avez profité pour juger, par un *obiter dictum* non fiché et qui ne trouve aucun écho dans les conclusions du commissaire du gouvernement Laurent Vallée², que l'accès aux informations communicables figurant dans les fichiers des renseignements généraux devait s'effectuer « *dans les conditions de droit commun prévues notamment par les articles 34 et 35 susmentionnés de la loi du 6 janvier 1978* », après avoir rappelé que ces articles 34 et 35 permettaient d'obtenir copie des données personnelles contre perception d'une redevance.

Ce cadre juridique a évolué depuis lors.

D'abord, le législateur est intervenu pour reconnaître aux personnes concernées, de manière générale – c'est-à-dire quel que soit le traitement de souveraineté en cause - le droit d'obtenir communication de leurs données personnelles ne portant pas atteinte aux finalités du traitement, à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique³. L'article 39 de la loi du 6 janvier 1978, devenu 41, prévoit l'intermédiation de la CNIL, qui procède à des vérifications auprès du responsable de traitement et peut, dans ce cadre, conclure, en accord avec le responsable de traitement, à la communicabilité de certaines informations relatives au demandeur.

² Curieusement, ce dernier analysait la communication des informations communicables des fichiers des renseignements généraux comme un « accès direct ».

³ V. l'article 22 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (qui n'était pas en vigueur à la date du refus d'abroger en cause dans l'affaire B...). L'amendement dont est issue cette disposition a été présenté au banc par le rapporteur de la loi comme prévoyant une communication par la commission : « *C'est pourquoi le présent amendement, tout en reprenant le droit en vigueur, prévoit également que la commission, en accord avec le responsable du traitement, peut communiquer aux personnes mentionnées dans ces fichiers certaines des informations qui y sont conservées et qui les concernent dès lors que cette communication ne met pas en cause la sûreté de l'Etat* » (C. Estrosi, Assemblée nationale, 3^{ème} séance du jeudi 16 janvier 2003). Vous avez déjà mentionné cette communication par la CNIL (CE, 3 juin 2013, R..., n° 328634-328639).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ensuite, et surtout, l'article 88 du décret du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978 est venu préciser la procédure applicable, selon une architecture qui aurait gagné à être plus claire.

Il est d'abord énoncé qu'aux termes de ses investigations, la CNIL constate, en accord avec le responsable du traitement, « *celles des informations susceptibles d'être communiquées au demandeur* ». Il est ensuite indiqué : « *Elle [la commission] transmet au demandeur ces informations* ». La lettre du texte semble impliquer une communication par la CNIL elle-même. En outre, la notion de « transmission » évoque davantage l'envoi des informations que la consultation sur place.

Mais le texte se poursuit ainsi : « *Le cas échéant, celles-ci [c'est-à-dire les informations communicables] sont communiquées selon les modalités définies d'un commun accord entre la commission et le responsable de traitement* ». Nous comprenons de cette précision que la CNIL et le responsable de traitement peuvent convenir de modalités de communication dérogatoires, consistant par exemple à substituer la communication par le responsable de traitement à celle de la CNIL, à prévoir uniquement une consultation sur place ou à permettre ou non que le demandeur soit accompagné. Il est certain en tous les cas que le pouvoir réglementaire a entendu écarter l'application du droit commun puisque l'article 98 du décret de 2005, qui définissait alors les modalités de droit commun d'exercice du droit d'accès, y compris par transmission d'une copie, a été inséré dans une section 3 intitulée : « *Disposition particulière au droit d'accès direct* ». Cette évolution du cadre réglementaire a eu pour effet de condamner le raisonnement de la décision B..., consistant, dans le silence des textes relatifs au droit d'accès indirect, à y appliquer le droit commun. Il n'est même pas interdit de penser qu'elle a eu cet objet, en ménageant aux autorités publiques une entière liberté d'appréciation des modalités idoines de communication.

Nous observons que le cadre juridique en vigueur en droit interne reprend la même logique. Les modalités d'exercice du droit d'accès indirect sont aujourd'hui définies à l'article 143 du décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 pris pour l'application de la loi de 1978, auquel renvoie l'article 136 pour ce qui concerne les fichiers intéressant la sécurité publique. Cet article 143 reproduit les dispositions de l'ancien article 88 du décret de 2005. On comprend de l'architecture du décret que ces règles, propres à l'accès indirect auprès de la CNIL, dérogent à celles de l'article 109 de la loi de 1978 et de l'article 150 du décret de 2019⁴, qui garantissent le droit à la délivrance d'une copie des informations par le responsable de traitement, c'est-à-dire dans le cas seulement d'un accès direct.

Vous pourriez hésiter à nous suivre au vu de deux considérations :

⁴ Cet article 150 garantit le droit à la délivrance d'une copie des informations communicables issues d'un fichier intéressant la sûreté de l'Etat ou la défense, mais il ne s'applique qu'au droit d'accès direct organisé par l'article 119 de la loi du 6 janvier 1978 et l'acte réglementaire créant le traitement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

- Une **considération d'opportunité**, d'abord. La consultation sur place ne présente quasiment que des inconvénients pratiques par rapport à l'envoi des informations au demandeur. D'une part, elle comporte le risque d'une divulgation inopinée d'informations confidentielles, notamment concernant des tiers nommément désignés, si le demandeur a accès à des documents papiers originaux ou à un écran d'ordinateur. D'autre part, elle oblige le demandeur à se déplacer. Enfin, elle contraint l'administration à mobiliser des ressources pour organiser et encadrer la consultation. A l'inverse, on ne voit pas bien en quoi les intérêts supérieurs de l'Etat seraient menacés par l'envoi d'informations que l'administration a préalablement sélectionnées. Il est à cet égard bien certain que, lorsque l'administration accepte de transmettre les données au demandeur, elle a le choix des modalités de leur formalisation, puisqu'il s'agit de l'accès à des données, et non à des documents, comme dans le « régime CADA ». L'administration n'est donc jamais tenue de communiquer une copie du document original, le cas échéant caviardé ; elle peut parfaitement coucher les données communicables sur papier ou fichier libre. On peut donc regretter, en opportunité, la position du ministère, très empreinte de la culture du secret qui façonne sa légende. Pour autant, nous nous inclinons face à la lettre de l'article 88, qui ne confère aucun droit à un mode d'accès en particulier, mais laisse aux autorités administratives une liberté de choix au cas par cas.
- La 2nde considération tient au **cadre européen en vigueur**. L'article 12 de la directive 2016/680 du 27 avril 2016 dite directive « police-justice », qui s'applique certainement aux traitements en litige, garantit au demandeur le droit d'obtenir du responsable de traitement les informations « *par tout moyen approprié, y compris par voie électronique* » et sous la même forme que sa demande, quel que soit le mode d'accès c'est-à-dire, semble-t-il, y compris dans le cadre du droit d'accès indirect prévu par l'article 17 de la directive, auquel renvoie l'article 12⁵. Il n'est donc pas certain que l'interprétation que nous vous proposons de faire de l'article 88 du décret de 2005 puisse être transposée à l'article 143 du décret de 2019. Ce point pourrait justifier, le moment venu, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne quant à la portée exacte de la directive. L'incertitude nous dissuade en tous les cas de consacrer par anticipation et prétoriennement le droit à la délivrance d'une copie des informations.

⁵ Il nous paraît en outre douteux qu'on puisse justifier l'obligation de consultation sur place par les motifs autorisant des restrictions au droit d'accès au nom de l'intérêt général alors que, comme on vient de le dire, cette modalité d'accès est sans doute préférable à la consultation sur place et que n'est pas en jeu la communicabilité des informations mais simplement les modalités de leur divulgation. En tout état de cause, toute restriction au droit d'accès doit être prévue dans l'acte créant le traitement, selon le I de l'article 107 de la loi de 1978. Or les dispositions du code de la sécurité intérieure qui régissent nos fichiers ne l'évoquent pas, et le ministre ne soutient pas qu'un autre texte le prévoirait.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Ce n'est d'ailleurs pas la tendance naturelle de votre jurisprudence, confrontée à des textes muets sur le droit à copie. Vous avez par exemple jugé que l'article 34 du code de l'administration communale ne conférait pas à un habitant le droit d'obtenir la délivrance d'une copie des comptes de la commune, l'intéressé devant les consulter sur place et en prendre lui-même copie (CE, 10 février 1978, G..., n° 06969, aux T.). Il en allait de même du dossier d'enquête publique dans le cadre d'une opération d'expropriation (CE, 7 octobre 1983, Poisson, n° 39000, au Rec.). Il doit en aller *a fortiori* ainsi de l'accès indirect aux fichiers de police.

Nous pensons simplement que le pouvoir discrétionnaire conjoint de la CNIL et de l'administration pour imposer une consultation sur place doit trouver sa limite dans la privation de fait du droit d'accès garanti par la loi⁶. Il en irait ainsi d'un demandeur se trouvant durablement dans l'impossibilité de se déplacer librement dans les locaux de l'administration, du fait d'un handicap ou d'une situation de détention par exemple. Nous relevons que la circulaire du ministre de l'intérieur de 1993 réservait justement cette hypothèse.

En l'occurrence, la cour de Paris, contrairement d'ailleurs à son homologue de Douai⁷, a consacré un droit absolu à la communication d'une copie des données sur le fondement du décret de 2005. Elle a, ce faisant, commis une erreur de droit.

Nous vous proposons de régler l'affaire au fond après cassation.

Précisons à titre liminaire qu'il est sans incidence que la circulaire de 1993 ait été automatiquement abrogée par l'effet du décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008, faute de publication sur le site dédié, comme le soutient M. A.... L'article 88 du décret de 2005 prévoit, ou au moins permet, une co-définition des modalités de communication par le responsable de traitement et la CNIL au cas par cas. La circulaire de 1993 n'est donc guère que l'arrière-plan doctrinal de la position de l'Etat, laquelle ressortait clairement, en l'espèce, du courrier du directeur général de la sécurité publique au préfet de la Haute-Vienne de juillet 2007 détaillant les modalités de la communication des données à M. A....

Ce dernier a été invité en août 2017 à se rendre à la préfecture de la Haute-Vienne pour consulter les informations le concernant, ce qu'il a fini par faire en novembre 2017, après plusieurs relances. Il a été autorisé à se faire accompagner de deux interprètes, à prendre des notes et à utiliser un ordinateur ou un dictaphone.

⁶ Il y aurait place à notre avis pour un contrôle d'erreur manifeste d'appréciation, contrôle que le juge exerçait avant même la loi du 17 juillet 1978 et la reconnaissance de la liberté d'accès aux documents administratifs, sur le refus de l'administration de communiquer un document (CE, 24 juillet 1981, C..., n° 24873, au Rec.).

⁷ CAA Douai, 17 janvier 2013, Ministre de l'intérieur c/ L..., n° 12DA00512.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans ces conditions, l'administration a complètement exécuté la chose jugée sous l'empire de l'ancien cadre juridique. Son obligation s'est donc éteinte et il n'y a évidemment pas lieu de la ressusciter en considération du nouveau cadre juridique. C'est seulement si le jugement n'avait pas été exécuté que vous auriez pu vous interroger sur l'existence d'un droit à communication d'une copie des données issu de la directive de 2016. Il est loisible à M. A..., s'il le juge utile, de formuler une nouvelle demande qui donnera lieu, le cas échéant – mais il ne faut jamais l'espérer – à un litige distinct.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris et au rejet de l'appel formé par M. A....

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.