

**N° 468859**

**Mme Naomie Belo (demande d'avis article L. 113-1 du CJA)**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 mars 2023**

**Décision du 17 avril 2023**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Philippe RANQUET, Rapporteur public**

**1.1.** L'instruction des demandes de naturalisation donne lieu à une enquête, portant, selon les termes qui sont actuellement ceux de l'article 36 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, « *sur la conduite et le loyalisme du demandeur* », et « *effectuée par les services de police ou de gendarmerie territorialement compétents* ».

Dans le cadre de cette enquête, depuis l'intervention de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (dite « LSI »), est prévue la consultation des traitements de données personnelles qui étaient alors mis en œuvre séparément par les services de police et de gendarmerie (le système de traitement des infractions constatées – le STIC – et le fichier Judex), fusionnés depuis lors par le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 dans le « *traitement d'antécédents judiciaires* » (TAJ). C'est ce qui ressort, en l'état actuel du droit, d'un jeu de renvois entre dispositions que nous allons essayer de présenter de la manière la plus concise.

L'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS), soit justement l'article qui a été complété en 2003, dispose que pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française, mais aussi celles de délivrance et de renouvellement de titres de séjour et de visa, « *il est procédé à la consultation prévue à l'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure* ». Cet article, à son tour, prévoit la consultation des traitements mentionnés à l'article 230-6 du CPP, soit la base législative du TAJ, et ce pas seulement pour les enquêtes concernées par le renvoi de l'article 17-1 de la loi de 1995 : sont aussi concernées celles « *mentionnées à l'article L. 114-1* » du même CSI et figurant sur une liste fixée par DCE, soit pour résumer celles menées dans le cadre des procédures de recrutement ou d'agrément à des emplois présentant un enjeu particulier de sécurité.

**1.2.** Le TAJ n'est pas le casier judiciaire, en ce sens que les antécédents ne sont pas la même chose que les condamnations. En particulier, il « *peut contenir des informations sur les personnes [...] à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer, comme auteurs ou complices, à la commission* » des infractions concernées par ce traitement (article 230-7 du CPP). Mais cela pose la question du devenir de ces informations dans les différentes hypothèses où l'intéressé n'est pas condamné ou ne fait pas l'objet de poursuites. C'est à cette question, pour le cas d'une enquête sur une demande de naturalisation, que se rattache la demande d'avis dont vous saisissez le TA de Nantes.

Elle porte plus précisément sur l'interprétation de dispositions législatives et réglementaires encadrant la consultation du TAJ, qui sont les suivantes.

**1.3.** D'une part, l'article 230-8 du CPP. Il dispose que le traitement est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, lequel, *« d'office ou à la demande de la personne concernée, ordonne [que les données] soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire, ou qu'elles fassent l'objet d'une mention »*. En cas de décision de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, les données concernant les personnes mises en cause sont en principe effacées, *« sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien, auquel cas elles font l'objet d'une mention »*. A l'inverse, en cas de décision de non-lieu ou de classement sans suite, la règle est que les données *« font l'objet d'une mention »*, sauf si le procureur de la République en ordonne l'effacement. La *« mention »* dont il est ici question, est-il enfin indiqué, a justement pour effet que les données *« ne peuvent faire l'objet d'une consultation dans le cadre des enquêtes administratives »* dont nous avons donné la liste plus tôt.

D'autre part, l'article R. 40-29 du même code, qui énumère les personnes ayant accès aux données du traitement pour les besoins de ces mêmes enquêtes administratives, dont les personnels de police et de gendarmerie habilités (1° de l'article). Il dispose qu'ils peuvent consulter, *« sans autorisation du ministère public »*, les données qui y figurent et qui *« se rapportent à des procédures judiciaires en cours ou closes, à l'exception des cas où sont intervenues des mesures ou décisions de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenues définitives, ainsi que des données relatives aux victimes »*.

Ainsi, quand une procédure aboutit à un non-lieu ou un classement sans suite, les données concernant les personnes mises en cause continuent en principe de figurer dans le TAJ, mais la *« mention »* dont elles doivent être assorties fait obstacle à leur consultation dans le cadre des enquêtes administratives, ce qui assure la cohérence avec le droit d'accès limité tel qu'il ressort de l'article R. 40-29. Du moins, c'est ce qui devrait se produire dans l'idéal. La réalité est plus complexe, dès lors qu'en pratique les retards de mise à jour du TAJ sont fréquents. Les services en charge des enquêtes administratives ont ainsi la possibilité matérielle d'accéder à des données qui ne sont pas protégées par la *« mention »* prévue à l'article 230-8 du CPP, quand bien même est intervenu un non-lieu ou un classement sans suite.

**1.4.** C'est ce qui s'est produit dans l'affaire à l'origine de la demande d'avis. Mme Naomie Belo, ressortissante de RDC, a demandé à acquiescer la nationalité française, mais s'est vu opposer une décision d'ajournement par le préfet de la Seine-Saint-Denis, confirmée sur recours par le ministre de l'intérieur. La décision est motivée par la circonstance que l'intéressée *« a fait l'objet d'une procédure pour dégradation ou détérioration du bien d'autrui commise en réunion »*, circonstance dont l'administration convient qu'elle a eu connaissance par la consultation du TAJ. Dans la suite de l'instruction, il est vrai qu'elle en a eu confirmation par un autre moyen, puisque Mme Belo a produit le rappel à la loi dont elle a fait l'objet au terme de cette procédure. Mais qui dit rappel à la loi dit aussi, en principe, classement sans suite, or celui-ci n'avait pas été pris en compte quand les services de police ont consulté le TAJ pour l'enquête administrative ; ce n'est que quand Mme Belo l'a découvert qu'elle a sollicité du ministère public, et obtenu, l'effacement pur et simple des données.

Aussi peut-on se demander si l'intervention du non-lieu ou du classement sans suite aurait dû faire obstacle par elle-même à la consultation, y compris en l'absence de la mention dont les

données devaient en principe faire l'objet – c'est le sens de la première question que vous pose le TA, lequel demande également si en ce cas, l'interdiction de consultation peut être levée sur autorisation préalable du ministère public. Et en corollaire de cette interrogation, il faut déterminer les conséquences d'une consultation contraire aux règles sur la légalité de la décision prise sur la demande de naturalisation : par sa seconde question, le TA vous demande si l'autorité compétente peut se fonder sur des faits dont il aurait eu connaissance après une telle consultation sans entacher la décision d'erreur de droit – et si elle le peut, s'il n'y a pas à tout le moins un problème de régularité de la procédure, éventuellement neutralisable au regard de votre jurisprudence *Danthy*.

2. Deux séries de réflexions nous semblent devoir être combinées pour répondre à ces questions – et ce sachant qu'il s'agira d'une réponse propre à la procédure de naturalisation, qui est la seule sur laquelle le TA vous interroge et qui présente plusieurs particularités rendant difficile de se prononcer pour toutes les enquêtes administratives à la fois, aussi tenté qu'on puisse être de le faire.

2.1. La première série de réflexions part du constat que c'est la loi elle-même, par les dispositions de l'article 230-8 du CPP, qui fait de la présence ou de l'absence de la « mention » la clé à l'accès aux données du TAJ dans le cadre des enquêtes administratives. Et même si on tient compte aussi des dispositions réglementaires, c'est là *l'unique* clé pour les enquêtes relevant de l'instruction d'une demande de naturalisation.

En effet, les observations du ministre de l'intérieur attirent l'attention sur un mécanisme qui fonctionnerait comme une « corde de rappel » empêchant la prise en compte de données non couvertes par une mention, mais qui auraient dû l'être : celui du 5° de l'article R. 40-29 du CPP, aux termes duquel, « *lorsque la consultation révèle que l'identité de la personne concernée a été enregistrée dans le traitement en tant que mise en cause, l'enquête administrative ne peut aboutir à un avis ou une décision défavorables sans la saisine préalable, pour complément d'information, des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents et, aux fins de demandes d'information sur les suites judiciaires, du ou des procureurs de la République compétents* ». Le procureur est alors notamment censé indiquer si les données sont bien accessibles.

Mais le 5° ne s'applique qu'aux enquêtes conduites par des personnels investis de mission de police administrative. Il est distinct du 1° relatif aux enquêtes des personnels de police ou de gendarmerie, où ce mécanisme n'apparaît pas, or nous l'avons dit ce sont ces personnels qui sont chargés des enquêtes en matière de naturalisation. Il nous paraît dès lors difficile de tirer des enseignements du 5° de l'article R. 40-29 pour la réponse à la présente demande, qui porte sur ce type d'enquête en particulier, et qui d'ailleurs ne fait nulle part état de ce dispositif.

En revanche, c'est peut-être sous son inspiration qu'elle vous soumet une éventualité : celle que la consultation d'une donnée non couverte par une mention, mais qui aurait dû l'être, soit possible sur autorisation expresse du ministère public. Nous ne voyons, pour notre part, aucun fondement à une telle éventualité. L'accès direct au TAJ pour certaines enquêtes administratives a précisément été instauré pour se substituer à un système de transmission au cas par cas d'informations par le parquet. Les textes pertinents disposent de ce fait que les données accessibles le sont « *sans autorisation du ministère public* », mais cela ne saurait être lu *a contrario* comme permettant, avec son autorisation, de s'affranchir des règles de la consultation. On est dès lors ramené à une alternative simple : soit il suffit de l'absence de

mention pour que la consultation directe soit possible, soit elle ne suffit pas et une autorisation du ministère public ne pourra y remédier.

**2.2.** Notre seconde série de réflexions portera sur l'articulation entre la question de régularité de la consultation d'un fichier, au regard des normes qui le régissent, et celle de la légalité de la décision prise en se fondant sur une information obtenue par ce biais. La demande d'avis distingue à juste titre ces deux questions, même si c'est la seconde qui concentre en pratique l'essentiel de l'enjeu pour le destinataire de la décision.

Vous vous êtes toujours refusés à poser une équivalence automatique entre illicéité des moyens par lesquels l'administration a eu connaissance d'une information et illégalité de la décision fondée sur cette information. Il en va ainsi, d'abord, parce que la preuve en matière administrative est libre, à l'exception des cas où vous avez consacré un principe de loyauté de cette preuve comme dans les relations entre l'employeur public et ses agents (Sect., 16 juillet 2014, *M. Ganem*, n° 355201, A), ou en matière fiscale (15 avril 2015, *Sté Car Diffusion 78*, n° 373269, A). Cela s'explique aussi par les considérations d'ordre public motivant la plupart des décisions en cause : on n'imagine pas une administration, ayant pris connaissance d'un danger, feindre de l'ignorer en raison des modalités par lesquelles elle l'a appris.

Dans le cas particulier de la naturalisation, il n'est pas indifférent que vous ayez reconnu à l'autorité compétente un très large pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'admettre un nouveau membre dans la communauté nationale (selon une jurisprudence constante récemment rappelée, voir 8 avril 2021, *Mme Mukademali*, n° 436264, B). Elle peut prendre en considération pour cela l'ensemble de son comportement, sans devoir se limiter à la recherche d'éventuelles condamnations pénales, et cela milite également pour qu'on lui permette de s'appuyer sur tout élément venu à sa connaissance, de quelque manière que ce soit.

**2.3.** Aussi le ministère de l'intérieur estime-t-il que sur la seconde question qui vous est posée, la réponse devrait être la même que dans votre décision du 22 juin 2022, *Ministre de l'intérieur c/ M. Allal*, n° 452969, B : vous avez jugé, à propos de l'instruction des demandes d'agrément des personnes chargées des visites de sûreté portuaire, que la circonstance que l'agent ayant procédé à la consultation du TAJ n'aurait pas été régulièrement habilité à cette fin est susceptible de donner lieu aux procédures de contrôle de l'accès à ces traitements, sur le fondement de la loi du 6 janvier 1978, mais n'est pas, par elle-même, de nature à entacher d'irrégularité la décision prise sur la demande d'agrément.

Il ne nous paraît toutefois pas si évident que la solution doive être transposée – non que nous remettrions en cause l'orientation générale de votre jurisprudence telle que nous l'avons rappelée, mais parce que les dispositions législatives pertinentes ne se présentent pas dans les mêmes termes que dans ce précédent. Vous y releviez que si l'agent n'était pas régulièrement habilité, l'accès aux données du TAJ était à tout le moins, dans son principe, prévue par la loi. Or il s'agit ici de déterminer le champ matériel de cet accès, donc pas une question de pure *procédure* de consultation, mais une règle qui nous paraît aussi relever du *fond*. En d'autres termes, en disposant que certaines données du TAJ ne sont pas accessibles dans le cadre des enquêtes administratives, le législateur nous semble aussi avoir entendu exclure qu'elles y soient utilisées.

**3.** Comment articuler entre elles ces différentes réflexions, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles ne s'emboîtent pas toutes de manière parfaite ?

Nous vous proposons une solution guidée par la conviction suivante. Compte tenu des caractéristiques de la procédure de naturalisation, compte tenu aussi des termes de l'article 230-8 du CPP et des conditions matérielles d'alimentation et de consultation du TAJ, il n'est pas raisonnable de fragiliser une décision d'ajournement ou de refus pour la seule raison qu'elle s'appuie sur une information à laquelle les services chargés de l'enquête ont accédé, pourrait-on dire, en toute bonne foi, parce que le ministère public ne l'a pas protégée par une mention alors qu'en toute rigueur il l'aurait dû.

Il convient donc de retenir une lecture littérale de l'article 230-8 du CPP : ce n'est que si la consultation intervient dans le cadre de l'enquête administrative *malgré* la présence de la mention qu'il y a méconnaissance des règles de consultation – soit dans l'hypothèse, qu'on espère rare, où l'agent en charge de l'enquête utiliserait son profil d'accès « judiciaire » qui lui permet de consulter l'intégralité du TAJ et pas son profil strictement « administratif ». Une telle méconnaissance, on l'a dit, ne peut être couverte par une autorisation du ministère public.

Nous proposons aussi de considérer, pour les raisons que nous avons données et qui sont propres aux dispositions législatives ici applicables, que la décision ne peut être fondée sur une information obtenue dans ces conditions sans être entachée d'erreur de droit, ceci ne valant bien sûr que s'il s'agit de son fondement *exclusif*. Si ces dispositions interdisent d'exploiter certaines données du TAJ, elles ne s'appliquent que dans ce champ, et ne font par exemple pas obstacle à ce que l'administration obtienne la même information par un autre moyen.

Enfin, et surtout, lorsque l'enquête a été conduite sans ignorer la présence des « mentions » au TAJ, donc y compris si elle a conduit à récolter une information non protégée par une mention alors qu'elle aurait dû l'être, il n'y a de difficulté ni sur le terrain de la régularité de cette consultation, ni sur celui de la légalité de la décision prise ultérieurement.

Tel est le sens de nos conclusions.