N° 503717
Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
c/ syndicat de la magistrature, du syndicat des avocats de France et la Ligue des droits de l'homme

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 11 juin 2025
Lecture du 4 juillet 2025

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. Par une circulaire du 28 octobre 2024 relative au renforcement du pilotage de la politique migratoire, le ministre de l'intérieur a invité les préfets, le directeur général de la police nationale (DGPN), le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) et le directeur général des étrangers de France (DGEF), à « *un pilotage dynamique de [leurs] services [devant] déboucher sur des décisions administratives fermes* », avec comme objectif la « *prise en compte efficace des éléments nouveaux communiqués [par les services de police, la gendarmerie nationale, l'administration pénitentiaire, ainsi que par l'autorité judiciaire] qui peuvent avoir des conséquences sur la police du séjour* ». A cet effet, il a été demandé que : « *les forces de sécurité intérieure portent régulièrement et rigoureusement à la connaissance des services des préfectures et sous-préfectures chargés des étrangers les éléments susceptibles de caractériser un risque pour l'ordre public, afin que puissent être engagées les procédures administratives appropriées* ».

Mettant en œuvre cette circulaire, le directeur interdépartemental de la police nationale de la Loire-Atlantique a pris une note de service, le 20 novembre 2024, adressée aux services de police placés sous son autorité, « *[mettant] en place (…) une fiche navette qui sera complétée par les services interpellateurs puis communiquée à la préfecture, [laquelle] appréciera des éventuelles mesures à prendre : dégradation de titre, retrait de titre, annulation d'une demande de titre* ».

La note de service décrit la « *procédure à appliquer pour [les] services interpellateurs* », qui « *ne concerne que les étrangers en situation régulière placés en garde à vue* ». A ce titre, « *l'enquêteur en charge de la procédure judiciaire complète la fiche avec les éléments en sa possession* », qui est adressée au service interdépartemental de la police aux frontières (SIPAF), lequel « *se charge alors une fois par semaine d'adresser les fiches complétées à la préfecture* ». Il est en outre prévu que : « *le statut des étrangers en situation régulière (…)*

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 lesquels un signalement a été effectué (…) sera évoqué lors de réunions dédiées » et que le « *SIPAF se charge du suivi statistique et incrémente un tableau de suivi des fiches envoyées et des réponses apportées par la préfecture* ».

Surtout, la note de service est accompagnée de la « fiche navette » à compléter, qui comporte les rubriques suivantes : l'identification du « *service émetteur* » ; la « *situation administrative de l'étranger* », notamment l'« *identité de la personne* », sa « *nationalité* », son « *adresse connue* », son numéro dans l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), le « *titre [de séjour] en [sa] possession* » ; l'« *exposé des faits judiciaires* », notamment la présence dans le traitement des antécédents judiciaires (TAJ), avec l'« *exposé des principaux faits* », la « *date du placement en garde à vue* », l'« *élément d'ordre public pour lequel la personne a été interpellée* », les « *suites judiciaires (déferrement, comparution immédiate, écrou…)* », les *« articles du code pénal fondant la procédure en cours* », la liste des « *pièces jointes* », notamment la « *copie du titre [de séjour]* » et le procès-verbal de garde à vue. Au titre du « *suivi de la demande* », la « fiche navette » comporte une rubrique à compléter par la préfecture retraçant les « *conséquences de la décision sur le droit au séjour* » et les « *suites administratives relatives à l'étranger : éloignement, placement en [rétention]* ».

Par une ordonnance du 4 avril 2025, le juge des référés du tribunal administratif (TA) de Nantes, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (CJA), a, à la demande du Syndicat de la magistrature, du Syndicat des avocats de France et de la Ligue des droits de l'homme, suspendu cette note de service, en retenant que : « l'ensemble [des] opérations [qu'elle prévoit] caractérise un traitement de données personnelles [et que] le moyen tiré de ce que [ce] traitement de données à caractère personnel n'est pas autorisé par un arrêté ministériel pris après (…) avis de la commission nationale informatique et libertés [CNIL, en application de l'article 31 de la loi l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite "LIL"] paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ».

Le ministre de l'intérieur se pourvoit en cassation contre cette ordonnance.

2. Il nous semble cependant que vous devrez la confirmer.

Les opérations décrites par la note de service attaquée nous paraissent bien constituer, en effet, un traitement de données à caractère personnel.

Compte tenu de l'objectif poursuivi, ce traitement relève sans doute de la directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 dite « police-justice »[1], en tant qu'il se rattache à « *la protection*

[1] Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des

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.

contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces »[2] : c'est en effet l'existence d'une « *menace pour l'ordre public* »[3] qui justifie le retrait d'un titre de séjour.

Cette directive définit les « données à caractère personnel » dans des termes strictement identiques à ceux du règlement général sur la protection des données (RGPD)[4], de même que leur « traitement », à savoir : « *toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction* ».

Or, les opérations décrites par la note de service portent bien sur des données personnelles et consistent bien à collecter ces données à partir de différentes sources, à les organiser et à les communiquer en vue d'une utilisation.

En particulier, ne font pas obstacle à cette qualification la circonstance que chaque « fiche navette » porte sur un cas individuel (CE 20 oct. 2010, *Société Centrapel*, n° 327916) et celle que « ces [fiches] ne sont pas [numérisées] et qu'[elles] ne sont [constituées] et [conservées] qu'au seul niveau des préfectures » (CE 18 nov. 2015, *Mme T... et Mme M...*, n° 372111 et autre).

La note de service ne nous paraît pas seulement « [impliquer] la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, [mais, au contraire, déterminer elle-même] les formalités de création [et] les conditions de mise en œuvre de ce traitement » (CE 20 juin 2018, *Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral et autres*, n° 408185).

3. Comme tel, ce traitement de données à caractère personnel créé dans un but de « *protection contre les menaces pour la sécurité publique et [de] prévention de telles menaces* »[5] relevait du titre III de la LIL, notamment le I de son article 89, lequel renvoie à son article 31, et devait donc, aux termes de ce dernier article : « *[être autorisé] par arrêté du [ministre compétent], pris après avis motivé et publié de la [CNIL, dès lors qu'il est] mis en œuvre pour le compte de l'Etat et [intéresse] la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique* ».

---

fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données.

[2] Art. 1er § 1 de la directive « police-justice ».

[3] Art. L. 432-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[4] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

[5] Art. 1er § 1 de la directive « police-justice ».

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.

Le ministre, en défense, tente de vous convaincre qu'en réalité ce traitement se borne à mettre en œuvre les dispositions applicables à l'« enquête administrative » et au TAJ.

Cette « enquête administrative » est prévue par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), qui dispose, à son I, que : « *les décisions administratives [relatives à l'accès aux] emplois publics participant à l'exercice des missions de souveraineté de l'Etat, soit les emplois publics ou privés relevant du domaine de la sécurité ou de la défense, soit les emplois privés ou activités privées réglementées relevant des domaines des jeux, paris et courses, soit l'accès à des zones protégées en raison de l'activité qui s'y exerce, soit l'utilisation de matériels ou produits présentant un caractère dangereux, peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes physiques ou morales intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice des fonctions ou des missions envisagées* ». Et le V de cet article prévoit qu'« *il peut être procédé à des enquêtes administratives (...) pour la délivrance, le renouvellement ou le retrait d'un titre ou d'une autorisation de séjour sur le fondement (...) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [CESEDA] ou des stipulations équivalentes des conventions internationales* » – ce que rappelle l'article L. 811-1 du CESEDA.

Le I du même article précise que : « *ces enquêtes peuvent donner lieu à la consultation du bulletin n° 2 du casier judiciaire et de traitements automatisés de données à caractère personnel relevant de l'article 31 de la [LIL] à l'exception des fichiers d'identification* » et son III prévoit que : « *Lorsque le résultat de l'enquête fait apparaître que le comportement de la personne (...) est devenu incompatible avec le maintien de cette décision, il est procédé à son retrait ou à son abrogation (...)* ».

Dans le cadre de ces enquêtes, l'article R. 40-29 du code de procédure pénale, relatif au TAJ, prévoit que : « *les données à caractère personnel figurant dans le traitement 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'acquittement devenues définitives (...), peuvent être consultées, sans autorisation du ministère public, par : (...) 5° Les personnels investis de missions de police administrative individuellement désignés et spécialement habilités par le représentant de l'Etat. (...) 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 (...)* ».

Il résulte ainsi de ces dispositions que lorsqu'une « enquête administrative » est décidée en vue du retrait d'un titre de séjour, les personnels chargés de la police des étrangers peuvent consulter le TAJ et que, en toute hypothèse, le retrait ne peut être prononcé, par l'autorité administrative compétente, au seul vu des résultats de cette consultation, mais doit au

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.

contraire donner lieu à un complément d'information auprès des services de police ou gendarmerie ou du procureur de la République.

Ainsi, ces dispositions prévoient un accès, au cas par cas, des personnels chargés de la police des étrangers aux informations contenues dans le TAJ. Elles n'organisent pas – en sens inverse et de façon systématique – une transmission d'information des services de police vers les personnels chargés de la police des étrangers. Rien ne garantit, en outre, que, pour la constitution du fichier en cause, une « enquête administrative » ait été préalablement décidée dans tous les cas.

Enfin, et ainsi qu'il a été dit, le traitement créé par la note de service attaquée ne se borne pas à reproduire les informations contenues, le cas échéant, dans le TAJ, mais constitue un véritable fichier des « étrangers en situation régulière placés en garde à vue », en ce compris le tableau de suivi établi par le SIPAF.

Il ne saurait donc être regardé comme la simple mise en œuvre des dispositions applicables à l'« enquête administrative » et au TAJ, ni comme un simple complément (CE 4 juin 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons (SFIOP)*, n° 334777 ; CE 30 déc. 2015, *SFIOP*, n° 383294).

4. Enfin, en se bornant à soutenir que le traitement institué par la note de service contestée est légal, le ministre ne démontre pas que le juge des référés aurait entaché son ordonnance de dénaturation des pièces du dossier en regardant comme satisfaite la condition d'urgence.

5. Vous l'avez compris, la solution que nous vous proposons ne condamne pas définitivement la création d'un tel fichier. Elle se borne à assurer le respect des règles de compétence et de procédure prévues par la LIL. Ainsi, s'il s'y croit fondé, le ministre pourrait créer de nouveau ce fichier, après avis de la CNIL, dans le respect de ces règles.

6. Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que l'Etat verse la somme de 1 500 euros à la Ligue des droits de l'homme et la somme globale de 1 500 euros au Syndicat de la magistrature et au Syndicat des avocats de France au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

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.