N° 504895
M. D...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 22 octobre 2025
Lecture du 13 novembre 2025

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

En vertu de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), les décisions de délivrance ou de retrait de titres de séjour, à l'instar notamment des décisions de recrutement à des emplois « sensibles » et de celles prises sur les demandes de naturalisation[1], peuvent être précédées d'enquêtes administratives donnant lieu à la consultation, par des personnels habilités, du « traitement d'antécédents judiciaires » (TAJ)

Ce fichier de police, issu de la fusion, par le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012, des traitements de données alors mis en œuvre séparément par les services de police et de gendarmerie (le système de traitement des infractions constatées – le STIC – et le système judiciaire de documentation et d'exploitation – Judex), a pour finalité de « *faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs* » (art. 230-6 du code de procédure pénale). Les données du fichier, recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ainsi que des investigations exécutées sur commission rogatoire, portent non seulement sur des personnes pénalement condamnées, mais également sur celles « *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* » d'infractions pénales. Les données sont conservées pour une durée de 20 ans, réduite à 5 ans lorsqu'elles concernent une personne mineure, et prolongée à 40 ans pour les infractions les plus graves. Selon la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le TAJ répertorie plus de 100 millions d'affaires et contient environ 25 millions de fiches de personnes mises en cause[2].

Compte tenu du champ étendu des informations contenues dans le TAJ, de leur durée de conservation et de la possibilité de les consulter à des fins purement administratives, l'article 230-8 du code de procédure pénale (CPP) impose la mise à jour du fichier, sur ordre du procureur de la République, en cas de requalification pénale. Ces dispositions prévoient

[1] V. art. 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.
[2] Délibération SAN-2024-017 du 17 octobre 2024.

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.

ainsi que dès lors qu'il est mis fin aux poursuites engagées à l'encontre d'un individu (relaxe, acquittement, non-lieu ou classement sans suite), les données le concernant sont, selon les cas, effacées ou assortie d'une mention, laquelle a pour effet d'empêcher leur consultation dans le cadre des enquêtes administratives, c'est-à-dire par les personnels qui, à l'instar des agents de préfecture, ne disposent que d'un profil administratif, et non judiciaire, de consultation.

Dès 2011, dans son avis sur le projet de décret portant création du TAJ[3], la CNIL avait pris soin de rappeler les graves dysfonctionnements entachant la gestion des fichiers de police précédents, qui n'étaient que très imparfaitement mis à jour, faute pour l'autorité judiciaire de communiquer de manière systématique les fiches « navettes » permettant de renseigner les suites judiciaires apportées aux procédures mentionnées dans le fichier. Elle plaidait par ailleurs pour la réalisation rapide du projet d'interconnexion entre le TAJ et le fichier CASSIOPEE du ministère de la justice, de nature à permettre une mise à jour automatisée des fichiers.

Deux ans plus tard, dans des conclusions de contrôle rendues publiques[4], la CNIL constatait que sur ce point, rien ou presque n'avait changé depuis la création du TAJ. Afin d'éviter que les décisions administratives concernées interviennent sur le fondement de données inexactes, la CNIL proposait de rendre obligatoires les demandes de suites judiciaires au procureur de la République compétent lorsque l'enquête administrative laissait apparaître un antécédent antérieur à la mise en œuvre de l'interconnexion TAJ-Cassiopée, laquelle, précisons-le, n'a toujours pas été effectuée.

Cette préconisation fut suivie par le pouvoir réglementaire qui, par un décret n° 2015-648 du 10 juin 2015, en même temps qu'il ouvrait plus largement l'accès au TAJ pour les personnels investis de missions de police administrative, notamment les agents de préfecture, prévit, au 5° du I de l'article R. 40-29 du CPP, que lorsque la consultation du TAJ par ces personnels « *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* ».

Par sa demande d'avis, dans le cadre de laquelle l'association pour la défense des étrangers (ADDE) a présenté des observations en intervention[5], la Cour administrative d'appel (CAA) de Paris vous interroge sur les conséquences à tirer de la méconnaissance de cette obligation de saisine préalable sur la légalité du refus de séjour fondée sur des informations obtenues par la consultation du TAJ.

---

[3] Délibération n° 2011-204 du 7 juillet 2011 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « traitement de procédures judiciaires ».

[4] Conclusions du contrôle des fichiers d'antécédents du ministère de l'intérieur, 13 juin 2013.

[5] V. sur la possibilité de présenter de telles observations dans le cadre d'une demande d'avis, CE, sect., 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*, n° 463563, 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.

Pour y répondre, il convient de résoudre trois séries de questions successives : celle de l'invocabilité d'un tel vice, celle de sa nature et, enfin, celle de son incidence sur la décision de refus de titre de séjour.

1. Une chose est sûre à nos yeux, et que personne ne conteste devant vous, le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation de saisine préalable est bien opérant à l'encontre du refus de titre.

Si nous prenons la peine de le préciser, c'est que certaines cours administratives d'appel (CAA) ont récemment retenue une solution inverse, jugeant que le défaut de saisine préalable « *n'est pas de nature à entacher d'irrégularité* » la décision fondée sur des informations issues du TAJ[6].

Une telle solution d'inopérance radicale s'inspire semble-t-il de votre décision *A*... du 22 juin 2022 (n° 452969, B), relative aux enquêtes administratives menées dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément pour effectuer des visites de sûreté portuaire. Par cette décision, vous avez jugé que « *dès lors que les* [textes applicables] *prévoient la possibilité que* [le TAJ soit] *consult*[é] *au cours* » de ces enquêtes, « *la circonstance que l'agent ayant procédé à cette consultation n'aurait pas été* », en méconnaissance de l'article R. 40-28 du CPP, « *individuellement désigné et régulièrement habilité à cette fin, si elle est susceptible de donner lieu aux procédures de contrôle de l'accès à* [ce] *traitemen*[t], *n'est pas, par elle-même, de nature à entacher d'irrégularité la décision prise sur la demande d'agrément* ». Et vous en avez déduit que le moyen tiré d'un tel défaut d'habilitation ne pouvait être utilement soulevé à l'encontre du refus d'agrément.

Il existe trois fondements possibles d'une telle solution, dont aucun ne justifie selon nous qu'elle soit transposée à notre cas d'espèce.

Le premier est la théorie dite des vices dissociables, en vertu de laquelle sont regardées comme inopérantes les irrégularités se rapportant à des actes préparatoires à la décision litigieuse et qui n'entretiennent avec cette dernière aucun « *rapport d'intégration* »[7]. Sont par exemple écartés comme inopérants des moyens tirés de ce que la convocation pour la séance au cours de laquelle a été prise la délibération attaquée n'a pas fait l'objet d'une publicité adéquate[8], de ce que la déclaration d'intention d'aliéner, à la suite de laquelle la décision de préemption attaquée a été édictée, est incomplète[9] ou encore, dans le même ordre d'idées, des moyens tirés de l'irrégularité de la phase administrative soulevés à l'encontre d'une sanction disciplinaire[10].

---

[6] CAA de Paris, 28 juin 2024, M. *H*..., n° 23PA04332 ; Nancy, 30 décembre 2024, *L*..., n° 24NC00643.

[7] P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, Pedone, 1952, p. 184. V. p. ex. CE, 12 février 2014, *Société Ham Investissement*, n° 361741, B, qui juge que la circonstance que la déclaration d'intention d'aliéner serait incomplète ou entachée d'une erreur substantielle portant sur la consistance du bien objet de la vente, son prix ou les conditions de son aliénation est par elle-même sans incidence sur la légalité de la décision de préemption prise à la suite de cette déclaration.

[8] CE, 27 décembre 1912, *G*..., n° 38307, p. 1259.

[9] CE, 26 juillet 2011, *SCI du Belvédère*, n° 324767, B.

[10] CE, 27 avril 1967, *GG*..., n° 63367, A ; 29 septembre 2021, *Mme GM*..., n° 432628, B ; 18 novembre 2022, *M. V*..., n° 457565, B

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.

Mais la solution *A...* ne saurait se rattacher à ce courant jurisprudentiel, l'exigence tenant à ce que l'agent qui consulte le TAJ soit habilité ne pouvant être regardée comme s'appliquant à des actes préparatoires à la décision d'agrément. En effet, et comme le relevait d'ailleurs Florian Roussel dans ses conclusions, « *l'enquête diligentée par le préfet fait suite à une demande d'un administré tendant à l'obtention d'une autorisation* », de sorte qu'il n'y a aucune étanchéité entre l'enquête et la décision. Il en va de même dans notre configuration, ce dont il se déduit que les vices affectant l'enquête administrative, relatifs notamment aux modalités de consultation du TAJ, sont indissociables de la décision de refus de titre de séjour.

Un deuxième fondement possible de la solution *A...*, que semblait privilégier votre rapporteur public, est la liberté de la preuve qui prévaut en droit public, laquelle ferait obstacle à ce que soit déduit de l'illicéité des moyens par lesquels l'administration a eu connaissance d'une information, l'irrégularité de la décision fondée sur cette information.

Mais la liberté de la preuve, en vertu de laquelle tous les moyens de preuve sont admissibles devant le juge, n'a pas une portée absolue en contentieux administratif, et doit notamment céder devant le principe de légalité, c'est-à-dire en présence de textes organisant les modalités selon lesquelles l'administration peut recueillir les éléments factuels fondant ses décisions[11]. Dès lors, la liberté de la preuve ne saurait, à elle seule, faire obstacle à ce que la méconnaissance des règles fixant les conditions de consultation et d'utilisation des données issues du TAJ dans le cadre des enquêtes précédant la prise de décisions administratives se répercute sur la légalité de ces dernières.

Enfin, à s'en tenir au motif explicitement retenu par la décision *A...*, on est tenté de rattacher la solution qu'elle retient à la théorie des formalités non substantielles[12]. En effet, en prenant soin de relever que la consultation du TAJ était de toutes façons autorisées par la loi, vous semblez avoir considéré qu'au regard de son objet, de sa finalité et de sa place dans le processus décisionnel, l'exigence d'habilitation de l'agent procédant à la consultation du TAJ n'a pas été édictée à peine d'illégalité de la décision

Mais outre son caractère obsolète depuis votre décision *Danthony*[13], ce raisonnement ne saurait en tout état de cause conduire à la même solution s'agissant de la règle procédurale qui nous occupe.

En effet, alors que l'exigence d'habilitation vise avant tout à préserver la confidentialité du TAJ et que sa violation n'est pas de nature à remettre en cause la fiabilité des informations obtenue, il en va bien différemment de l'obligation de saisine préalable, qui a pour objet, nous y reviendrons, de garantir l'exactitude et l'actualité des données issues du TAJ et ayant vocation à fonder une décision défavorable. Par suite, il est à nos yeux exclu de

---

[11] V. pour un exemple récent, CE, 21 novembre 2023, *Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ M. M...*, n° 467841, B, qui juge que dès lors que le pouvoir réglementaire a déterminé les types et les modalités de recueil des preuves que le conducteur peut apporter pour contester le résultat positif du test de dépistage de stupéfiants dont il a fait l'objet, il ne peut se prévaloir d'éléments recueillis en dehors de ces règles.

[12] V. sur cet ancien courant jurisprudentiel, D. Labetoulle, « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Mélanges en l'honneur du professeur Jégouzo*, Dalloz 2009, p. 479 et s.

[13] CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, n° 335033, 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.

regarder cette formalité comme non substantielle et d'en déduire que le moyen tiré de sa méconnaissance est radicalement inopérant.

2. Si la méconnaissance de l'obligation de saisine préalable prévue à l'article R. 40-29 du CPP peut être utilement invoquée, il faut encore, pour répondre à la demande d'avis, déterminer la nature d'un tel vice.

2.1. Dans ses observations, le ministre vous invite à rattacher ce vice à la légalité interne de la décision de refus de titre, en faisant valoir que « *l'obligation de saisine préalable procède de la nécessité de ne pas entacher d'erreur de fait ou d'erreur d'appréciation la décision de l'autorité administrative* ».

Il se prévaut en ce sens de votre décision *B...* du 17 avril 2023 (n° 468859, A), par laquelle vous avez jugé que l'autorité compétente ne peut « *légalement fonder* » le rejet d'une demande de naturalisation « *sur des informations qui seraient uniquement issues d'une consultation* » de données du TAJ assorties d'une mention, c'est-à-dire, nous le disions en introduction, de données que l'agent chargé de mener l'enquête administrative avait, en vertu de l'article 230-8 du CPP, l'interdiction de consulter.

Comme en témoignent les conclusions de Philippe Ranquet sur cette décision, vous avez ainsi estimé qu'« *en disposant que certaines données du TAJ ne sont pas accessibles dans le cadre des enquêtes administratives, le législateur* [a aussi] *entendu exclure qu'elles y soient utilisées* ». Vous en avez déduit que la méconnaissance d'une telle interdiction, parce qu'elle conduit l'administration à fonder sa décision sur des informations dont elle n'aurait pas dû disposer, entache les motifs mêmes de l'acte, et donc se rattache à sa légalité interne[14].

On peut, un instant de raison, s'interroger sur le bienfondé d'un tel rattachement.

Rappelons que la légalité externe a trait à « *la façon dont a décidé* » et la légalité interne à « *ce qui a été décidé* »[15]. La première s'intéresse donc aux données extrinsèques de la décision, notamment la procédure d'élaboration des motifs qui la fondent, quand la seconde se rapporte à ses éléments intrinsèques, notamment la substance de ces motifs. Et pour tracer la ligne de partage entre les deux types d'illégalité, il convient de porter le regard non pas sur les effets du vice, toute illégalité étant susceptible d'affecter le contenu des décisions, mais sur l'objet de la règle méconnue, celle qui régit le contenu de l'acte relevant de la légalité interne et celle qui organise la procédure d'élaboration de l'acte touchant à légalité externe.

A s'en tenir à ce critère de distinction, qui certes n'est pas d'une solidité à toute épreuve,[16] il n'aurait pas été choquant de rattacher la règle en cause dans l'affaire *B...* à la légalité externe. En effet, l'interdiction de consulter des données assorties d'une mention ne

---

[14] V. pour un raisonnement similaire, CE, 17 novembre 2017, *T...*, n° 400976, B (et les concl. de C. Touboul), qui juge que « *tant l'absence d'agrément que l'absence d'assermentation des agents de droit privé désignés par les caisses d'allocations familiales pour conduire des contrôles sur les déclarations des bénéficiaires du revenu de solidarité active sont de nature à affecter la validité des constatations des procès-verbaux qu'ils établissent à l'issue de ces contrôles et à faire ainsi obstacle à ce qu'elles constituent le fondement d'une décision déterminant pour l'avenir les droits de la personne contrôlée ou remettant en cause des paiements déjà effectués à son profit en ordonnant la récupération d'un indu* ».

[15] R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, p. 1023.

[16] V. sur les limites théoriques d'une telle distinction, G. Koubi, *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, Université de Montpellier 1, 1984.

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.

fait pas radicalement obstacle à ce que les informations qu'elles contiennent constituent les motifs de la décision, mais simplement à ce que ces informations soient exclusivement issues de la consultation du TAJ. C'est d'ailleurs ce qui explique que votre décision *B...* réserve l'interdiction à l'hypothèse où la décision est fondée « *uniquement* » sur des données du TAJ assorties d'une mention, autorisant donc l'administration à fonder sa décision sur la même information dès lors qu'elle l'a obtenue par un autre moyen. Dans ces conditions, la méconnaissance de cette interdiction aurait pu être regardée non pas comme une erreur de droit venant entacher la substance des motifs de la décision, mais comme un vice de procédure entachant la manière dont ces motifs ont été élaborés, en l'occurrence les conditions dans lesquelles ont été recueillis les informations permettant de les étayer.

2.2. En tout état de cause, le raisonnement qui sous-tend la solution *B...* ne saurait conduire à appréhender le vice qui nous occupe sous l'angle de l'erreur de droit.

Dans l'affaire *B...*, le terrain de la légalité interne a pu être retenu, on vient de le dire, parce que vous avez lu l'interdiction posée à l'article 230-8 du CPP comme une interdiction de fonder une décision sur certains types de motifs, c'est-à-dire ceux issus de données dont la consultation est interdite.

Or, l'obligation de saisine préalable n'interdit pas que certaines informations soient utilisées pour fonder une décision, mais constitue simplement une condition à une telle utilisation[17]. Il s'agit donc bien d'une règle organisant la procédure d'élaboration de la décision, donc relevant de sa légalité externe, et ce, alors même que sa méconnaissance est de nature, lorsque les données issues du TAJ s'avèrent inexactes, à affecter la substance des motifs de la décision. On relèvera, dans le même sens, que votre jurisprudence fait relever de la légalité externe l'absence d'examen particulier par l'administration des circonstances de l'affaire[18], la violation des règles relatives aux éléments d'information que le conseil de discipline peut recueillir au cours de l'enquête disciplinaire[19] ou encore la méconnaissance d'une obligation d'informer l'administré de l'origine et de la teneur des renseignements utilisés par l'administration pour prendre sa décision[20], autant de règles relatives aux modalités de recueil des informations ayant vocation à nourrir les motifs d'une décision administrative et qui, dès lors, ont une incidence directe sur la substance de ces derniers.

3. Si vous nous suivez pour juger que la méconnaissance de l'obligation de saisine préalable prévue à l'article R. 40-29 constitue un vice de procédure, alors c'est au prisme de la jurisprudence *Danthony* que devront être déterminés, dans chaque cas d'espèce, les conséquences d'un tel vice sur la légalité de la décision de refus de titre[21].

---

[17] Relevons à cet égard que la décision prise en méconnaissance de cette obligation, lorsque les informations sur lesquelles elle se fonde s'avère en fin de compte exactes, ne se distinguerait en rien, dans son contenu, de la décision prise conformément à cette exigence, l'identification du vice impliquant donc nécessairement de s'intéresser à la procédure d'élaboration de l'acte, ici les conditions dans lesquelles ont été recueillies les informations venant nourrir les motifs de la décision.

[18] CE, 19 janvier 1966, *L...*, p. 44.

[19] CE, 20 juillet 2021, *Ministre de l'intérieur c/ M. BB...*, n°s 445843 445845, B.

[20] V. en matière fiscale (art. L. 76 B du LPF), CE, 17 mars 2016, *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. MO...*, n° 381908, A ; en matière de RSA, CE, 18 février 2019, *M. MM...*, n° 416043, B.

[21] CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, préc., qui juge, dans sa dernière formulation, que « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et*

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 répondre pleinement aux interrogations de la cour, il vous faudra toutefois en dire un peu davantage, en précisant les conditions dans lesquelles ce vice mérite d'être regardé comme constitutif d'une privation de garantie au sens de cette jurisprudence et, par suite, de conduire à l'annulation du refus de titre de séjour.

3.1. Rappelons que pour déterminer si l'administré a été privé d'une garantie, vous raisonnez en deux temps : d'une part, vous déterminez si la règle procédurale méconnue vise à conférer à l'intéressé un avantage ou une protection, ce qui suffit en principe à emporter la qualification de garantie ; d'autre part, dans l'affirmative, vous appréciez si, dans les circonstances de l'espèce, la méconnaissance de la règle procédurale a effectivement privé l'intéressé de cette garantie, c'est-à-dire de l'avantage ou de la protection que la règle visait à lui conférer.

En l'espèce, l'obligation de saisine préalable prévue à l'article R. 40-29 du CPP, en obligeant l'administration à recouper des informations issues du TAJ, a pour objet de garantir aux administrés l'exactitude et l'actualité des informations issues du TAJ et fondant les décisions défavorables prises à leur encontre. Ces dispositions visent ainsi à traduire l'exigence issue de l'article 97 de la loi (n° 78-17) « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, lequel dispose que « *les autorités compétentes prennent toutes les mesures raisonnables pour garantir que les données à caractère personnel qui sont inexactes, incomplètes ou ne sont plus à jour soient effacées ou rectifiées sans tarder ou ne soient pas transmises ou mises à disposition* » et ajoute qu' « *à cette fin, chaque autorité compétente vérifie, dans la mesure du possible, la qualité des données à caractère personnel avant leur transmission ou mise à disposition* ». L'obligation de saisine préalable est donc bien destinée à protéger les intérêts des administrés et, à ce titre, mérite assurément d'être qualifiée de garantie au sens de votre jurisprudence *Danthony*.

Et si cette garantie tient à ce que l'administré fasse l'objet d'une décision fondée sur des informations exactes et actualisées, il en résulte, c'est le second temps du raisonnement, que le défaut de saisine préalable ne prive l'intéressé d'une garantie, et donc entache d'illégalité la décision défavorable, que lorsque les données retenues par l'administration, faute d'avoir été vérifiées auprès des services de police ou de gendarmerie compétents et du procureur de la République, s'avèrent inexactes ou dépassées. En revanche, lorsque les données issues du TAJ sont exactes et à jour, le défaut de saisine préalable ne pourra être regardé comme ayant privé l'intéressé d'une garantie et, par suite, ne sera pas de nature à entraîner l'annulation de la décision.

3.2. Deux séries d'objections peuvent, à ce stade, nous être formulées.

D'une part, on pourrait faire valoir que l'obligation de saisine préalable, dans la mesure où elle fait obligation à l'administration de recouper les données issues du TAJ et ayant vocation à fonder ses décisions, est la traduction non pas tant de l'article 97 de la loi informatiques et libertés, que de son article 47, qui prévoit qu' « *aucune décision produisant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative ne peut*

---

règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

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.

être prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ». Ainsi appréhendée, l'obligation de saisine préalable aurait pour objet de garantir non pas l'exactitude et l'actualité des données fondant une décision défavorable, mais qu'une telle décision ne puisse être prise sur le seul fondement d'informations issues d'une consultation du TAJ. Il en résulterait alors que le défaut de saisine préalable ne serait susceptible d'être « Danthonysé » que lorsque l'administration a mobilisé d'autres sources d'informations que les données du TAJ, et non du seul fait que, par le hasard des choses, les données issues du TAJ s'avèrent exactes et actualisées.

Mais une telle lecture des dispositions litigieuses ne saurait être retenue.

En effet, en visant les décisions exclusivement fondées sur un traitement automatisé, l'article 47 de la loi « informatique et libertés », qui reprend sur ce point les prescriptions de l'article 22 du RGPD[22], fait obstacle non pas aux décisions fondées sur des données uniquement issues d'un fichier informatique, mais uniquement aux décisions totalement automatisées, c'est-à-dire dictées par la machine, sans intervention humaine[23]. Dans ces conditions, on ne saurait lire l'obligation de saisine préalable prévue à l'article R. 40-29 du CPP comme faisant application de l'article 47 de la loi informatique et liberté, donc comme prohibant la prise d'une décision fondée sur des informations uniquement issues du TAJ.

La seconde objection est tirée de ce que la solution que nous vous proposons, dès lors qu'elle conduit à neutraliser la méconnaissance de l'obligation de saisine préalable lorsque les données issues du TAJ s'avèrent exactes et actualisées, prive cette obligation de toute portée autonome. De ce point de vue, elle conduit le juge à ne s'intéresser qu'à la substance des motifs retenus par la décision, c'est-à-dire à sa légalité interne, le privant de la possibilité de sanctionner son irrégularité. Un tel résultat serait particulièrement inopportun dans un contexte où, comme le rappelle l'ADDE dans ses observations, le défaut de fiabilité du TAJ est unanimement dénoncé, la CNIL ayant encore, en octobre 2024, prononcé sur ce point un rappel à l'ordre à l'encontre du ministre de l'intérieur[24].

Cette objection, qui n'est pas sans force, mérite toutefois d'être surmontée elle aussi.

En effet, elle revient à estimer, ce qui d'ailleurs correspond à la position retenue par certaines cours administratives d'appel[25] et défendue par l'ADDE devant vous, que le vice tiré du défaut de saisine préalable constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance est insusceptible d'être neutralisée.

Or, c'est précisément avec une telle approche que votre jurisprudence *Danthony* a entendu rompre, en permettant au juge, « *même en face d'une formalité substantielle, de conserver une approche réaliste concentrée sur l'effet de l'irrégularité* »[26].

---

[22] 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.
[23] V. en ce sens, CE, 4 février 2004, *Caisse primaire d'assurance maladie de la Gironde*, n° 240023, A.
[24] Délibération SAN-2024-017 du 17 octobre 2024.
[25] CAA de Paris, 20 décembre 2023, n° 22PA05316 ; CAA de Bordeaux, 12 mars 2024, n° 23BX02083 ; CAA de Lyon, 06 août 2020, n° 18LY03446.
[26] X. Domino et A. Bretonneau, « Jurisprudence *Danthony* : bilan après 18 mois », AJDA 2013. 1733.

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.

Ainsi, vous avez pu juger que la méconnaissance, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, de l'obligation d'audition séparée des témoins ne prive pas nécessairement l'intéressé de la garantie qui s'attache à la sincérité des témoignages, le juge de l'excès de pouvoir étant tenu de « *rechercher si, en l'espèce, l'irrégularité a, eu égard aux fonctions exercées par les témoins, à l'origine de leur citation et à la teneur de leurs propos, effectivement privé l'intéressé de cette garantie* »[27].

De même, vous avez précisé, par votre décision de section *V...*, que lorsque le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire « *se plaint de ne pas avoir été mis à même de demander communication ou de ne pas avoir obtenu communication d'une pièce ou d'un témoignage utile à sa défense, il appartient au juge d'apprécier, au vu de l'ensemble des éléments qui ont été communiqués à l'agent, si celui-ci a été privé de la garantie d'assurer utilement sa défense* »[28].

Ces solutions témoignent ainsi qu'en l'état de votre jurisprudence, qui tend à faire prévaloir l'effet utile de l'intervention du juge sur sa fonction disciplinaire, il ne saurait y avoir privation de garantie lorsque le vice n'a, compte tenu des circonstances de l'espèce, pas pu avoir d'incidence sur le sens de la décision. Une telle approche revient en quelque sorte à fusionner les deux branches de la jurisprudence *Danthony*, la détermination des conséquences à tirer d'un vice procédural étant désormais toute entière orientée vers l'appréciation de l'incidence effective du vice sur le fond de la décision. En témoigne encore votre récente décision de section *O...*, qui, sans même utiliser la terminologie *Danthony*, juge dans un même mouvement que le défaut de notification du droit de se taire « *n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la sanction prononcée que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit* »[29].

Dans ces conditions, et en cohérence avec cette ligne jurisprudentielle, nous vous invitons à juger que l'irrégularité tenant au défaut de saisine préalable des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale et du procureur de la République ne prive effectivement l'intéressé de la garantie qui s'attache à l'exactitude et l'actualité des données que lorsque les données issues du TAJ et fondant la décision de refus de titre de séjour sont, du fait de cette irrégularité, effectivement inexactes ou obsolètes.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

[27] CE, 20 juillet 2021, *Ministre de l'intérieur c/ M. BB...*, n°s 445843 445845, B.
[28] CE, sect., 22 décembre 2023, *Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c/ M. V...*, n° 462455, A.
[29] CE, sect., 19 décembre 2024, *M. O...*, n° 490157, 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.