

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

CAA de PARIS

N° 18PA03137

Inédit au recueil Lebon

7ème chambre

M. JARDIN, président

Mme Christelle ORIOL, rapporteur

Mme STOLTZ-VALETTE, rapporteur public

SCP NORMAND & ASSOCIES, avocat

Lecture du vendredi 31 juillet 2020

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. E... B... a demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision, révélée par le courrier de la présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 2 avril 2014, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer les informations le concernant figurant dans le fichier STARTRAC, d'enjoindre au ministre de lui communiquer ces informations, ou, à titre subsidiaire, celles d'entre elles qui ne concerneraient pas la sûreté de l'Etat, ou, à titre infiniment subsidiaire, de procéder à leur communication au juge, sans contradictoire, et, enfin, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 25 janvier 2016, la présidente du Tribunal administratif de Paris a transmis la requête de M. B... à la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux, sur le fondement de l'article R. 351-2 du code de justice administrative. Par une décision n° 396538 du 13 avril 2018, cette formation a renvoyé au Tribunal administratif de Paris les conclusions de la requête de M. B..., en tant qu'elles étaient dirigées contre le refus du ministre de l'économie et des finances de lui communiquer les informations susceptibles de le concerner figurant dans le fichier STARTRAC, autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat.

Par un jugement n° 1408218/6-1 du 20 juillet 2018, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de communiquer à M. B... les informations autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat le concernant dans le fichier SARTRAC, enjoint au ministre de l'action et des comptes publics de communiquer à M. B... les informations en cause dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, et, enfin, mis à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 20 septembre 2018, le ministre de l'action et des comptes publics, représenté par la SCP Normand et Associés, demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1408218/6-1 du 20 juillet 2018 du Tribunal administratif de Paris ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. B... devant le Tribunal administratif de Paris ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 3 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- en raison de la nature et du statut particulier du fichier STARTRAC, non publié et contenant des données intéressant la sûreté de l'Etat, les premiers juges ne pouvaient, dans un cadre procédural incertain, annuler la décision révélée par le courrier de la présidente de la CNIL du 2 avril 2014, au motif qu'il n'aurait pas donné suite à un supplément d'instruction émanant du greffe du tribunal. En méconnaissance des finalités du fichier STARTRAC, les premiers juges ne pouvaient davantage lui enjoindre de communiquer les informations concernant l'intimé, autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat, contenues dans ce fichier ;
- c'est à tort que les premiers juges ont écarté sa fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des conclusions de M. B... présentées au-delà du délai de recours ;
- contrairement à ce que soutenait M. B... en première instance, la décision contestée, qui n'avait pas à être motivée, n'est entachée d'aucune illégalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 décembre 2018, M. B..., représenté par Me C..., conclut au rejet de la requête du ministre et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par le ministre, qui se doit d'exécuter le jugement attaqué, ne sont pas fondés.

La CNIL a présenté des observations, enregistrées le 14 janvier 2019.

Par un courrier du 26 novembre 2019, la Cour a demandé au ministre de l'action et des comptes publics de lui communiquer, dans un délai d'un mois, d'une part, l'arrêté autorisant la création du fichier STARTRAC, et, d'autre part, les informations concernant M. B... n'intéressant pas la sûreté de l'Etat figurant dans ce fichier, ou tous éléments appropriés sur la nature de ces informations et les motifs fondant le refus de les communiquer, en lui précisant qu'elles ne seraient pas soumises à la procédure contradictoire.

Par un courrier du 20 décembre 2019, le ministre de l'action et des comptes publics a transmis à la Cour l'arrêté du 23 décembre 2010 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé STARTRAC mis en oeuvre par le service à compétence nationale de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), mais refusé de faire droit à sa demande d'informations concernant M. B...

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code monétaire et financier ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 ;
- le décret n° 2007-914 du 15 mai 2007 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 modifiée.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme A...,
- les conclusions de Mme Stoltz-Valette, rapporteur public,
- les observations de Me F..., représentant le ministre de l'économie, des finances et de la relance,
- et les observations de Me D..., substituant Me C..., représentant M. B....

Considérant ce qui suit :

1. En octobre 2011, M. B... a saisi la **CNIL** d'une demande d'exercice du droit d'accès indirect aux données susceptibles de le concerner dans le fichier STARTRAC, géré par le service à compétence nationale de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), placé à l'époque sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances. Par courrier du 2 avril 2014, la présidente de la **CNIL** a informé M. B... que, conformément aux dispositions combinées de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et de l'article 88 du décret du 20 octobre 2005 pris pour son application, il n'était pas possible de lui apporter de plus amples informations. M. B... a alors demandé au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision, révélée par ce courrier, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer les informations le concernant figurant dans le fichier STARTRAC, d'enjoindre au ministre de lui communiquer ces informations, ou, à titre subsidiaire, celles d'entre elles qui ne concerneraient pas la sûreté de l'Etat, ou, à titre infiniment subsidiaire, de procéder à leur communication au juge, sans contradictoire, et, enfin, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par une ordonnance du 25 janvier 2016, la présidente du Tribunal administratif de Paris a transmis cette requête à la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Par une décision n° 396538 du 13 avril 2018, cette formation a renvoyé au Tribunal administratif de Paris les conclusions de la requête de M. B..., en tant qu'elles étaient dirigées contre la décision par laquelle le ministre de l'économie et des finances a refusé de lui communiquer les informations susceptibles de le concerner figurant dans le fichier STARTRAC, autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat. Le ministre de l'action et des comptes publics relève appel du jugement du 20 juillet 2018, par lequel le tribunal a annulé cette décision, lui a enjoint de communiquer à M. B... les informations en cause dans un délai de deux mois et mis à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des pièces du dossier de première instance transmis à la Cour que, par une lettre

datée du 27 avril 2018, le greffe du Tribunal administratif de Paris, à la demande du rapporteur chargé de l'instruction de la requête de M. B..., a invité le ministre de l'action et des comptes publics à verser au dossier l'arrêté autorisant la création du fichier STARTRAC, ainsi que les informations contenues dans ce fichier concernant M. B... n'intéressant pas la sûreté de l'Etat, ou tous éléments appropriés sur la nature et les motifs fondant le refus de les communiquer. Cette lettre, qui se référait à la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 11 juillet 2016, n° 375977 et n° 376457, précisait que les informations en cause ne seraient pas soumises à la procédure contradictoire. Si, par un courrier de son avocat reçu le 5 juillet 2018, intervenu après clôture, le ministre s'est opposé à cette mesure d'instruction, relevant que la communication à M. B... de tout ou partie de ces informations compromettrait les finalités du fichier STARTRAC, les premiers juges ont estimé que cette réserve n'était pas justifiée. En conséquence, ils ont annulé la décision du ministre révélée par le courrier de la présidente de la CNIL du 2 avril 2014 et lui ont enjoint de communiquer à l'intimé les informations le concernant figurant dans le fichier STARTRAC, autres que celles intéressant la sûreté de l'Etat.

3. Ce faisant, les premiers juges ont statué à la suite d'une mesure d'instruction qui, non ordonnée par une décision juridictionnelle, n'a pu être contestée par le ministre, dont les moyens de défense pour s'opposer au supplément d'instruction en cause, notamment qu'il n'existait pas de cadre procédural prévu par les textes permettant de garantir, en l'espèce, la préservation des finalités du fichier STARTRAC, n'ont, de surcroît, même pas été examinés. Dans ces conditions, et dès lors en outre que les finalités du fichier non publié STARTRAC faisaient obstacle à la communication directe à M. B... des informations le concernant, les premiers juges ont méconnu leur office. Il y a donc lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur les conclusions présentées par M. B... devant le Tribunal administratif de Paris.

Sur le bien-fondé de la demande de M. B... :

4. Aux termes de l'article L. 561-45 du code monétaire et financier : " Lorsque des données à caractère personnel font l'objet d'un traitement aux seules fins de l'application des articles L. 561-5 à L. 561-23 par une personne mentionnée à l'article L. 561-2, le droit d'accès s'exerce auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. / La commission désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission. / Les données peuvent être communiquées au demandeur lorsque la commission constate, en accord avec le service mentionné à l'article L. 561-23 et après avis du responsable du traitement, que leur communication n'est susceptible ni de révéler l'existence d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 ou des suites qui lui ont été données, ou l'exercice par le service mentionné à l'article L. 561-23 de son droit de communication prévu à l'article L. 561-26, ni de mettre en cause la finalité de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme lorsque les données sont relatives au demandeur et détenues dans le cadre de la mise en oeuvre des dispositions des articles L. 561-8, L. 561-9 et L. 561-10. / Lorsque la communication des données est susceptible de mettre en cause la finalité du traitement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, saisie par le demandeur, l'informe qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires ". Aux termes de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978 : " Par dérogation aux articles 39 et 40, lorsqu'un traitement intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, le droit d'accès s'exerce dans les conditions prévues par le présent article pour l'ensemble des informations qu'il contient. / La demande est

adressée à la commission qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission. Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications. / Lorsque la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant / Lorsque le traitement est susceptible de comprendre des informations dont la communication ne mettrait pas en cause les fins qui lui sont assignées, l'acte réglementaire portant création du fichier peut prévoir que ces informations peuvent être communiquées au requérant par le gestionnaire du fichier directement saisi ". Aux termes de l'article 88 du décret du 20 octobre 2005 pris pour l'application de cette loi : " Aux termes de ses investigations, la commission constate, en accord avec le responsable du traitement, celles des informations susceptibles d'être communiquées au demandeur dès lors que leur communication ne met pas en cause les finalités du traitement, la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique. Elle transmet au demandeur ces informations. Le cas échéant, celles-ci sont communiquées selon des modalités définies d'un commun accord entre la commission et le responsable du traitement. / Lorsque le responsable du traitement s'oppose à la communication au demandeur de tout ou partie des informations le concernant, la commission l'informe qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. / La commission peut constater, en accord avec le responsable du traitement, que les informations concernant le demandeur doivent être rectifiées ou supprimées et qu'il y a lieu de l'en informer. En cas d'opposition du responsable du traitement, la commission se borne à informer le demandeur qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. / Lorsque le traitement ne contient aucune information concernant le demandeur, la commission informe celui-ci, avec l'accord du responsable du traitement. / En cas d'opposition du responsable du traitement, la commission se borne à informer le demandeur qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires. / La réponse de la commission mentionne les voies et délais de recours ouverts au demandeur ".

5. L'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 dispose que : " I. Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'Etat et : / 1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique (...) L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement. / II. Ceux de ces traitements qui portent sur des données mentionnées au I de l'article 8 sont autorisés par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission ; cet avis est publié avec le décret autorisant le traitement. / III. Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'Etat, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la commission (...) ". Le fichier STARTRAC mis en oeuvre par le service à compétence nationale TRACFIN est au nombre des traitements automatisés de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, qui sont dispensés de publication en application de ces dispositions par l'article 2 du décret du 15 mai 2007 modifié pris pour l'application du I de l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978.

6. L'article L. 841-2 du code de la sécurité intérieure, issu de la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, dispose que : " Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître, dans les conditions prévues au chapitre III bis du titre VII du livre VII du code de justice administrative, des requêtes concernant la mise en oeuvre de l'article 41 de la loi n° 78-17 du

6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, pour les traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté de l'Etat dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ". Aux termes de l'article R. 841-2 du même code : " Relèvent des dispositions de l'article L. 841-2 du présent code les traitements ou parties de traitements automatisés de données à caractère personnel intéressant la sûreté de l'Etat autorisés par les actes réglementaires ou dispositions suivants : (...) 8° Arrêté relatif à la création d'un système de traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé STARTRAC mis en oeuvre par le service à compétence nationale TRACFIN, pour les seules données intéressant la sûreté de l'Etat (...) ".

7. Il résulte des dispositions citées au point 6 ci-dessus que la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux, créée par l'article L. 773-2 du code de justice administrative, n'est compétente qu'en ce qui concerne les litiges relatifs à l'accès indirect aux données recueillies dans le fichier STARTRAC intéressant la sûreté de l'Etat. Le tribunal, en première instance, et la Cour administrative d'appel de Paris, en appel, sont donc compétents pour connaître des litiges relatifs à l'accès indirect aux données recueillies dans le fichier STARTRAC lorsque tel n'est pas le cas.

8. Si le caractère contradictoire de la procédure fait en principe obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle puisse être rendue sur la base de pièces dont une des parties n'aurait pu prendre connaissance, il en va nécessairement autrement, afin d'assurer l'effectivité du droit au recours, lorsque l'acte litigieux n'est pas publié en application de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Si une telle dispense de publication que justifie la préservation des finalités des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique fait obstacle à la communication tant de l'acte réglementaire qui en a autorisé la création que des décisions prises pour leur mise en oeuvre aux parties autres que celle qui les détient, dès lors qu'une telle communication priverait d'effet la dispense de publication, elle ne peut, en revanche, empêcher leur communication au juge lorsque celle-ci est la seule voie lui permettant d'apprécier le bien-fondé d'un moyen. Il suit de là que quand, dans le cadre de l'instruction d'un recours dirigé contre le refus de communiquer des informations relatives à une personne mentionnée dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique dont l'acte de création a fait l'objet d'une dispense de publication, le ministre refuse la communication de ces informations au motif que celle-ci porterait atteinte aux finalités de ce fichier, il lui appartient néanmoins de verser au dossier de l'instruction écrite, à la demande du juge, ces informations ou tous éléments appropriés sur leur nature et les motifs fondant le refus de les communiquer, de façon à lui permettre de se prononcer en connaissance de cause sur la légalité de ce dernier, sans que ces éléments puissent être communiqués aux autres parties, auxquelles ils révéleraient les finalités du fichier qui ont fondé la non publication du décret l'autorisant. Les modalités de ce versement au dossier sont prévues par l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue du décret n° 2018-251 du 6 avril 2018.

9. Il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions dirigées contre le refus de communiquer les données relatives à une personne qui allègue être mentionnée dans un fichier intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, de vérifier, au vu des éléments qui lui ont été communiqués hors la procédure contradictoire et dans la limite des secrets qui lui sont opposables, si le requérant figure ou non dans le fichier litigieux. Dans l'affirmative, il lui appartient d'apprécier si les données y figurant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce fichier, adéquates et proportionnées.

10. Comme il a été dit au point 2 ci-dessus, le ministre de l'action et des comptes publics n'a pas répondu à la demande du greffe du Tribunal administratif de Paris de verser au dossier l'arrêté autorisant la création du fichier STARTRAC, ainsi que les informations concernant M. B... contenues dans ce fichier n'intéressant pas la sûreté de l'Etat, ou tous éléments appropriés sur la nature et les motifs fondant le refus de communiquer ces informations. Si, à la demande de la Cour, le ministre a finalement transmis, dans les conditions prévues par l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative, l'arrêté du 23 décembre 2010 portant création du fichier STARTRAC, il a néanmoins persisté à refuser de communiquer toute information concernant M. B... n'intéressant pas la sûreté de l'Etat figurant dans ce fichier, litige sur lequel la formation spécialisée du Conseil d'Etat statuant au contentieux ne s'est jamais prononcée, bien qu'il lui ait été précisé, comme devant le tribunal, que les informations ainsi communiquées ne seraient pas soumises à la procédure contradictoire.

11. Dans ces conditions, l'état de l'instruction ne permet pas de vérifier si M. B... figure ou non dans le fichier STARTRAC et, dans l'affirmative, d'apprécier si les données n'intéressant pas la sûreté de l'Etat le concernant sont pertinentes au regard des finalités poursuivies par ce fichier, adéquates et proportionnées. Dès lors, il y a lieu, avant-dire droit, d'ordonner au ministre de l'économie, des finances et de la relance, tous droits et moyens des parties demeurant réservés, de verser au dossier, dans les conditions définies au point 8, les informations concernant M. B... dans le fichier STARTRAC n'intéressant pas la sûreté de l'Etat ou tous éléments appropriés sur la nature et les motifs fondant un éventuel refus.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1408218/6-1 du 20 juillet 2018 du Tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 2 : Est ordonné, avant-dire droit, tous droits et moyens des parties réservés, le versement par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, au dossier de l'instruction écrite, dans les conditions précisées dans les motifs de la présente décision, les informations concernant M. B... figurant dans le fichier STARTRAC n'intéressant pas la sûreté de l'Etat. Cette production devra intervenir dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à M. E... B...

Copie en sera adressée à la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Délibéré après l'audience du 10 juillet 2020, à laquelle siégeaient :

- M. Jardin, président de chambre,
- Mme Notarianni, premier conseiller,
- Mme A..., premier conseiller,

Lu en audience publique, le 31 juillet 2020.

Le rapporteur,

C. A...

Le président,

C. JARDIN Le greffier,

C. BUOT

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de

droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 18PA03137