

AJDA 2013 p.2032**Quel juge pour statuer sur une demande d'effacement de données du fichier de police STIC ?****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****17-07-2013**

n° 359417

Sommaire :

Le juge administratif peut être saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision par laquelle le procureur de la République refuse de faire procéder à l'effacement des données personnelles concernant une personne figurant à ce titre dans le système de traitement des infractions constatées.

Texte intégral :

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 15 mai et 16 août 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. A., demeurant [...] ; M. A. demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 11PA02364 du 15 mars 2012 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n° 0905812/7-2 du 31 mars 2011 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 3 décembre 2008 par laquelle le procureur près le tribunal de grande instance de Paris a rejeté sa demande tendant à ce que soient effacées les mentions le concernant qui figurent dans le « système de traitement des infractions constatées » et du courrier du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 10 février 2009 confirmant la décision du procureur et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris de procéder à l'effacement de ces mentions;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 € sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 ;

Vu le décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Michel Bart, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Edouard Crépey, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, avocat de M. A. ;

1. Considérant que, pour confirmer le jugement en date du 31 mars 2011 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande de M. A. tendant à l'annulation de la décision en date du 3 décembre 2008 du procureur près le tribunal de grande instance de Paris refusant d'ordonner l'effacement des mentions le concernant dans le système de traitement des infractions constatées (STIC), ainsi que du courrier du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 10 février 2009 confirmant la décision du procureur, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que les décisions du procureur de la République relatives à l'effacement de mentions figurant dans ce fichier constituent des mesures d'administration judiciaire et qu'en conséquence la demande de M. A. était portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 21 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, alors en vigueur : « I. Les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en oeuvre des applications automatisées d'informations nominatives recueillies au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance ou des investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que les contraventions de 5^e classe sanctionnant un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ou une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat, afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs [...] / III. Le traitement des informations nominatives est opéré sous le contrôle du procureur de la République compétent qui peut demander qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire. La rectification pour requalification judiciaire est de droit lorsque la personne concernée la demande. En cas de décision de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive, les données personnelles concernant les personnes mises en cause sont effacées sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien pour des raisons liées à la finalité du fichier, auquel cas elle fait l'objet d'une mention. Les décisions de non-lieu et, lorsqu'elles sont motivées par une insuffisance de charges, de classement sans suite font l'objet d'une mention sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données personnelles » ; que l'article 25 de la même loi, qui rétablit l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, définit les conditions et finalités de la consultation, dans le cadre d'enquêtes administratives préalables aux décisions administratives qu'il mentionne, des données nominatives recueillies dans ces fichiers ; que l'article 1^{er} du décret du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du 3^e alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création du système de traitement des infractions constatées, dans sa rédaction alors en vigueur, autorise le ministère de l'intérieur (direction générale de la police nationale) à « mettre en oeuvre une application automatisée d'informations nominatives dénommée "système de traitement des infractions constatées" [STIC] » ; qu'en application de l'article 2 de ce décret, les données à caractère personnel relatives aux personnes mises en cause ainsi que la qualification des faits, telles qu'elles sont enregistrées dans le STIC, sont transmises au procureur de la République territorialement compétent en même temps que la procédure ; qu'aux termes de l'article 3 de ce décret, « le traitement des données à caractère personnel est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent conformément aux dispositions du III de l'article 21 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, si les données nominatives figurant dans le système de traitement des infractions constatées portent sur des informations recueillies au cours d'enquêtes préliminaires ou de flagrance ou d'investigations exécutées sur commission rogatoire et concernant tout crime ou délit ainsi que certaines contraventions de 5^e classe, les décisions en matière d'effacement ou de rectification, qui ont pour objet la tenue à jour de ce fichier et sont détachables d'une procédure judiciaire, constituent des actes de gestion administrative du fichier et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif ; qu'en jugeant que les décisions du procureur de la République relatives à l'effacement des mentions figurant dans le « système de traitement des infractions constatées » constituent des mesures d'administration judiciaire, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, son arrêt doit être annulé ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 € à verser à M. A., au titre des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 15 mars 2012 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Paris.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 500 € à M. A. au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. A., au ministre de l'intérieur et à la garde des Sceaux, ministre de la justice.

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction * Fichier STIC

AJDA 2013 p.2032**Quel juge pour statuer sur une demande d'effacement de données du fichier de police STIC ?****Edouard Crépey, Rapporteur public**

Régi par le décret n° 2001-583 du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du 3^e alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le système de traitement des infractions constatées (STIC) est une application automatisée d'informations nominatives - un fichier informatique, donc - où sont recueillies, en vertu de l'article 3 de ce texte, des données concernant, d'une part, les auteurs ou complices vraisemblables et, d'autre part, les victimes de crimes, de délits ou de diverses contraventions de 5^e classe limitativement énumérées, constatés par les services de police.

Avec le JUDEX, son équivalent pour les infractions constatées par la gendarmerie, le STIC est probablement le fichier qui alimente le plus régulièrement la chronique journalistique pour le défaut de fiabilité des données qui y figurent, pour l'insuffisant encadrement des conditions d'accès à ces données et pour les conséquences dommageables qui peuvent en résulter pour les personnes concernées.

La CNIL elle-même y porte une attention particulière. Après avoir remis au premier ministre, en janvier 2009, un rapport spécialement consacré à ce fichier, elle a adopté, le 13 juin dernier, un nouveau rapport de suivi de ses préconisations et de perspectives.

Les données chiffrées révélées par ce récent rapport situent les enjeux : pas moins de 6,8 millions de personnes physiques figurent dans le STIC en tant que mises en cause, et 100 000 policiers ont accès au fichier ; pour la seule année 2012, il y a eu 11 millions de consultations effectives. Les chiffres sont respectivement de 2,6 millions, 79 000 et 15 millions pour le JUDEX.

En outre, la CNIL évalue à environ un million le nombre d'emplois, notamment dans le secteur de la sécurité privée ou dans la fonction publique, donnant lieu, pour le recrutement, à une enquête administrative préalable, comportant notamment la consultation du fichier ; à quoi s'ajoutent les consultations pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi que pour les décorations (nominations et promotions dans les ordres nationaux).

La finalité du fichier, en effet, est double et il faut s'y arrêter un instant.

Un fichier à finalité à la fois judiciaire et administrative

Son objet principal, édicté à l'article 1^{er} du décret du 5 juillet 2001, est de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves et la recherche des auteurs ainsi que, subsidiairement, l'exploitation des données à des fins de recherches statistiques ; objet qui se rattache donc, pour l'essentiel, à des missions de police judiciaire et qui justifie, à l'article 5, que soient désignés comme destinataires des données du traitement les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des services des douanes ainsi que les autres personnels de l'Etat investis par la loi d'attributions de police judiciaire individuellement désignés et spécialement habilités et, bien sûr, les magistrats du parquet et magistrats instructeurs.




Mais l'article 6 du décret permet aussi la consultation des données, sauf lorsqu'elles sont relatives aux victimes ou lorsque est intervenu un classement sans suite pour insuffisance de charges ou une décision définitive de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, par des personnels de la police et de la gendarmerie nationales, dans le cadre de missions administratives et sans autorisation du ministère public.

Dans sa version initiale, le décret définissait directement, mais de manière restrictive, les missions en cause comme des missions de police administrative ou de sécurité dont la nature ou les circonstances particulières comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes.

Depuis le décret modificatif n° 2006-1258 du 14 octobre 2006, il procède par renvoi à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, tel que rétabli par l'article 25, II de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Cette référence est pour partie obsolète, les dispositions de l'article 17-1 de la loi du 21 janvier 1995 ayant pour l'essentiel été transférées aux articles L. 234-1 à L. 234-3 du code de la sécurité intérieure par l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative de ce code ; mais peu importe pour ce qui vous occupe.

L'essentiel est qu'il a paru opportun au législateur de donner une assise législative spécifique aux fichiers d'antécédents judiciaires ; assise qui a d'abord figuré à l'article 21 de la loi de 2003 avant d'être déplacée par les articles 11 et 13 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure aux articles 230-6 et suivants du code de procédure pénale. Or l'insertion de ce fondement législatif s'est accompagnée d'un renforcement, par l'article 25 de la loi de 2003, de l'encadrement de la possibilité, introduite une première fois par l'article 28 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne dans un article 17-1 nouveau de la loi du 21 janvier 1995, de consulter ces fichiers dans le cadre d'enquêtes administratives préalables.

Indépendamment de l'instruction des demandes de titre de séjour ou d'acquisition de la nationalité française et des décorations, ces enquêtes, dont il revient à un décret en Conseil d'Etat de fixer la liste précise (v., pour le droit en vigueur, le décret n° 2005-1124 du 6 sept. 2005 modifié), doivent être liées à des décisions de recrutement, d'affectation, d'autorisation, d'agrément ou d'habilitation concernant soit certains emplois publics, voire privés, soit l'accès à des zones protégées, en raison de l'activité qui s'y exerce, soit enfin l'utilisation de matériels ou produits dangereux. En outre, cette consultation n'est permise que « dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et des intérêts fondamentaux de la nation ». Enfin, et c'est la véritable novation du régime de 2003 par rapport à celui de 2001, les personnes intéressées doivent être informées de cette consultation.

Le Conseil constitutionnel, saisi de cette disposition, a expressément admis, dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (Rec. Cons. const. 211, consid. 33 ; D. 2004. 1273 , obs. S. Nicot  ; LPA 2003, n° 63, p. 4, note J.-E. Schoettl), la conformité à la Constitution d'une telle utilisation des traitements d'antécédents judiciaires à des fins administratives, prenant soin toutefois d'avoir égard aux motifs que fixe la loi pour ces consultations ainsi qu'aux restrictions et précautions dont elle les assortit, et de rappeler que l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qu'elle ne remet pas en cause, interdit de prendre aucune décision administrative sur le seul fondement d'un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé (pour une illustration jurisprudentielle de cette règle, v. CE 29 juill. 1983, *Cloarec*, n° 32172, Lebon ).

Le Conseil constitutionnel, et cela nous rapproche enfin du litige qui vous est soumis aujourd'hui, a également jugé conforme à la Constitution le dernier usage administratif des fichiers d'antécédents judiciaires, que la loi du 18 mars 2003 rend possible, ou plutôt dont, s'agissant du STIC, elle confirme la possibilité, déjà ouverte par le décret de 2001 : sont visés l'exercice de missions et la réalisation d'interventions lorsque la nature de celles-ci ou les circonstances particulières dans lesquelles elles doivent se dérouler « comportent des risques d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes et des biens ».

Le cas d'espèce

M. A., le requérant, a été visé par une plainte pour violences aggravées, qui n'a donné lieu qu'à un rappel à la loi dans les conditions prévues à l'article 41-1, 1° du code de procédure pénale ; aucune condamnation n'a été prononcée à son encontre. Il affirme cependant faire l'objet de contrôles renforcés par la police aux frontières à chaque fois qu'il voyage en avion pour un vol international, ce qui l'importune. Mettant cette situation, probablement à juste titre, sur le compte de l'existence d'une fiche à son nom dans le STIC, il en a demandé la suppression au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, qui la lui a refusée par décision du 3 décembre 2008.

Contestant ce refus devant le juge de l'excès de pouvoir, l'intéressé s'est vu opposer par le tribunal administratif de Paris, puis la cour administrative d'appel de Paris, un rejet par le motif tiré de ce que le juge administratif ne serait pas compétent pour connaître des décisions prises en la matière par le procureur de la République. Le bien-fondé de cette assertion est l'unique, mais intéressante et délicate question que soulève le pourvoi en cassation qu'a régulièrement formé M. A. devant vous.

Pour y répondre, il faut d'abord prendre la mesure du rôle imparti au procureur de la République dans l'économie générale du dispositif de rectification et mise à jour des données figurant dans le STIC, tel que défini par l'article 230-8 du code de procédure pénale - dont les dispositions sont issues à l'origine de l'article 21, III de la loi du 18 mars 2003, en vigueur à l'époque des faits - et l'article 3 du décret du 5 juillet 2001 relatif au STIC.

La mission de contrôle confiée au procureur de la République

D'emblée, c'est-à-dire déjà dans la version initiale du décret du 5 juillet 2001, le traitement des informations nominatives recueillies dans le fichier n'a pas été laissé à son seul responsable, c'est-à-dire au ministère de l'intérieur (direction générale de la police nationale), mais placé « sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent » ; règle que le législateur a confirmée et étendue à l'ensemble des traitements d'antécédents par la loi de 2003 puis donc par le code de procédure pénale.

















L'article 3 du décret fixait lui-même, d'une part, et continue à fixer conformément aux dispositions plus générales de niveau législatif, des règles de fond. La modification ou l'effacement des données enregistrées mais inexactes, incomplètes ou périmées est une obligation qui s'impose *de plano* au responsable du traitement qui reçoit, en principe, les informations nécessaires par le parquet. Mais, à défaut, toute personne mise en cause « peut exiger que la qualification des faits finalement retenue par l'autorité judiciaire soit substituée à la qualification initialement enregistrée dans le fichier ». En particulier, toute personne ayant bénéficié d'une mesure de classement sans suite pour insuffisance de charges - relevons au passage que telle ne nous paraît pas être l'issue normale d'un rappel à la loi - ou d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement devenue définitive peut demander que le fichier soit mis à jour par le responsable du traitement dans les conditions prévues par la loi. Pour les relaxes et acquiescements, le principe est l'effacement des données, sauf si le procureur en prescrit le maintien, auquel cas la relaxe ou l'acquiescement fait l'objet d'une mention. Pour les non-lieux et classements sans suite pour insuffisance de charges, le principe est, à l'inverse, l'ajout d'une mention sauf si le procureur ordonne l'effacement des données, ce qu'il ne peut pas faire pour les autres décisions de classement sans suite, qui doivent donc faire l'objet d'une mention.

En termes de procédure, d'autre part, il est prévu que les demandes sont adressées soit directement au procureur de la République de Paris, soit par l'intermédiaire de la CNIL au responsable du traitement qui les soumet au procureur de la République. C'est dans ce cadre que le procureur de la République a été saisi d'une demande d'effacement par M. A. et que celui-ci s'est heurté à un refus.

Le problème de la compétence juridictionnelle

La tentation pour le juge administratif de se déclarer incompétent est grande et la réaction du tribunal administratif et de la cour se comprend aisément.


Les données dont il s'agit de s'assurer du bon effacement ou de la bonne mise à jour sont toutes issues de procédures pénales qui ne lui sont guère familières.

Par ailleurs, l'intervention du procureur de la République donne incontestablement, par elle-même, une coloration judiciaire à la procédure. Quelle que soit la position de la Cour européenne des droits de l'homme déniait aux magistrats du parquet la qualité de « juge[s] ou autre[s] magistrat[s] habilité[s] par la loi à exercer des fonctions judiciaires » au sens autonome de l'article 5 § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme protégeant contre les arrestations et détentions arbitraires au motif, notamment, qu'ils peuvent agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale (v. CEDH, gr. ch., 29 mars 2010, *Medvedyev c/ France*, n° 3394/03, pts 123-126 ; AJDA 2010. 648  ; D. 2010. 1386, obs. S. Lavric  , note J.-F. Renucci  ; RFDA 2011. 987, chron. H. Labayle et F. Sudre  et CEDH 23 nov. 2010, *Moulin c/ France*, n° 37104/06, pts 56-59 ; AJDA 2011. 889, chron. L. Burgorgue-Larsen  ; D. 2011. 338, obs. S. Lavric  , note J. Pradel  , et 277, note J.-F. Renucci  ; RFDA 2011. 987, chron. H. Labayle et F. Sudre  ; RSC 2011. 208, obs. D. Roets ), ils font pleinement partie de « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle » visée à l'article 66 de la Constitution, ainsi que l'a récemment réaffirmé le Conseil constitutionnel dans ses décisions successives sur le régime de la garde à vue (v. not. 30 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC, consid. 26, Rec. Cons. const. 179 ; AJDA 2010. 1556  ; AJ pénal 2010. 470, étude J.-B. Perrier  ; Constitutions 2010. 571, obs. E. Daoud et E. Mercinier  , et 2011. 58, obs. S. De La Rosa  ; RSC 2011. 139, obs. A. Giudicelli  , et 165, obs. B. de Lamy ). Et, en 2003, dans sa décision sur la loi garantissant le contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires par le procureur de la République, le Conseil constitutionnel n'a pas manqué de relever que c'est ainsi à « l'autorité judiciaire » qu'il reviendrait d'apprécier les nécessités d'ordre public susceptibles de justifier le maintien des données plutôt que leur effacement.

Enfin, nous l'avons dit, la finalité du STIC est de faciliter l'élucidation de crimes, délits ou contraventions futurs, de sorte que la décision d'y effacer ou d'y maintenir avec mention des données personnelles répond, dans cette mesure, à des préoccupations sur lesquelles le juge administratif est sans opinion légitime.

Ce dernier argument, toutefois, est réversible, puisque, ainsi qu'il a été dit, la finalité de police judiciaire coexiste avec des finalités administratives diverses, que l'on ne saurait tenir pour négligeables et qui, elles, ne ressortissent pas naturellement au juge judiciaire. Or c'est précisément pour éviter leur utilisation à des fins administratives que le requérant demande l'effacement des données personnelles le concernant.




Par hypothèse, d'ailleurs, les données en cause dans les demandes d'effacement se rapportent à des affaires closes, de sorte que l'argument du rattachement à la procédure pénale et au déroulement de procédures judiciaires en cours n'a que l'apparence du bon sens ; fondamentalement, les décisions prises par le procureur de la République sont des actes d'administration du fichier qui, si elles avaient été confiées au responsable du traitement, auraient à l'évidence relevé de la compétence du juge administratif. Les mesures d'inscription et de maintien dans le fichier ne sont pas des peines, mais des mesures de police.




L'argument organique, enfin, ne saurait vous déterminer à lui seul, car vous savez que certaines décisions émanant du procureur de la République sont soumises au contrôle du juge administratif. Il en va ainsi, notamment, de l'agrément des agents de la police municipale, dont vous avez jugé qu'il présentait par son objet, et quelle que soit l'autorité qui y procède, le caractère d'un acte administratif (CE 6 avr. 1992, *Procureur de la République d'Aix-en-Provence c/ Pirozelli*, n° 119653, Lebon 150 , JCP G. IV 1992-1688, obs. M.-C. Rouault). Pour l'habilitation des officiers de police judiciaire, en revanche, la loi organise aux articles 16-1 et 16-2 du code de procédure pénale une voie de recours spéciale devant le procureur général puis une commission *ad hoc* composée de 3 magistrats du siège de la Cour de cassation.

L'absence de voie de recours explicitée par les textes

Rien de tel en l'espèce, et c'est toute la difficulté de l'affaire. Ni les dispositions législatives générales sur les fichiers d'antécédents judiciaires, ni le décret propre au STIC n'ont organisé de recours devant un juge judiciaire pour contester les décisions de refus d'effacement prises par le procureur de la République.

La situation est à cet égard singulière. Elle se retrouve, certes, pour le fichier géré par la gendarmerie, régi par le décret n° 2006-1411 du 20 novembre 2006 portant création du système judiciaire de documentation et d'exploitation dénommé JUDEX. Mais il en va différemment pour les principaux autres fichiers d'antécédents.

Pour le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), par exemple, créé à l'origine par l'article 28 de la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs et dont le responsable est la direction centrale de la police judiciaire, l'article 706-54 du code de procédure pénale donne aux intéressés, depuis sa réécriture par l'article 29 de la loi du 18 mars 2003 - celle-là même qui a donné un fondement législatif au STIC et au JUDEX -, la possibilité, en cas de refus d'effacement par le procureur de la République, de saisir à cette fin le juge des libertés et de la détention, dont la décision peut être contestée devant le président de la chambre de l'instruction, et le Conseil constitutionnel a fait de cette procédure l'un des éléments le conduisant à juger *a posteriori*, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, que le législateur avait assuré, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'était pas manifestement déséquilibrée (16 sept. 2010, *M. Jean-Victor C.*, n° 2010-25 QPC, consid. 16, Rec. Cons. const. 220 ; D. 2012. 308, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat  ; AJ pénal 2010. 545 , étude J. Danet ).

Le même mécanisme est prévu à l'article 706-53-10 du code de procédure pénale depuis l'origine, c'est-à-dire depuis sa création par l'article 48 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, pour le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAIS). Dans sa décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004 (Rec. Cons. const. 66, D. 2004. 956, chron. M. Dobkine , et 1387, chron. J.-E. Schoetti , et 2005. 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino  ; LPA 2004, n° 148, p. 9, note J.-E. Schoetti), le Conseil constitutionnel, pour admettre la constitutionnalité du dispositif, ne s'était pas expressément référé à cette procédure de recours, mais avait relevé plus globalement « l'attribution à l'autorité judiciaire du pouvoir d'inscription et de retrait des données nominatives » (consid. 86). Le précédent est d'autant plus notable que ce fichier, tenu par le service du casier judiciaire sous l'autorité du ministre de la justice et le contrôle d'un magistrat, est accessible aux préfets et aux administrations de l'Etat dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la CNIL pour l'examen des demandes d'agrément concernant des activités ou professions impliquant un contact avec des mineurs et répond donc à des finalités partiellement administratives.

Un dispositif analogue a enfin été prévu, par voie réglementaire cette fois, pour le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), géré par le ministère de l'intérieur et qui n'a pas d'assise législative, et dont le support normatif a été aménagé à cette fin par l'article 8 du décret n° 2005-585 du 27 mai 2005 modifiant le décret initial n° 87-249 du 8 avril 1987.

S'agissant du STIC, pour revenir à lui, l'absence de voie de recours organisée devant le juge judiciaire contre les décisions par lesquelles le procureur de la République maintient des données personnelles en dépit de la demande contraire de l'intéressé vous place devant une alternative particulièrement délicate.

Les éléments du choix

Soit vous considérez que le juge administratif est incompétent en la matière et constatez par voie de conséquence qu'il n'y a aucun recours possible, et que d'ailleurs le Conseil constitutionnel avait paru s'en accommoder en ne formulant, dans sa décision de 2003, aucune réserve d'interprétation énonçant la nécessité d'instituer par voie réglementaire un contrôle juridictionnel. Vous pourriez certes relever, dans cette logique, qu'avoir confié le pouvoir de décision au procureur de la République, c'est-à-dire à l'autorité judiciaire, est en soi une garantie suffisante, mais c'est une hypothèse que nous vous invitons fermement à exclure. Eu égard à la fois à l'ampleur quantitative de ce fichier, au nombre

de consultations, à la diversité des usages, à l'importance des conséquences qui peuvent en résulter pour la vie des intéressés et aux carences relevées de manière répétée par la CNIL dans la tenue du traitement, il n'est, selon nous, pas concevable, en termes y compris constitutionnels et conventionnels, que le droit à l'effacement des données proclamé par la loi dans des conditions précises ne puisse pas être garanti par un contrôle juridictionnel allant au-delà de l'hypothétique mise en jeu de la responsabilité civile de l'Etat.

Soit vous estimez qu'une telle réserve d'interprétation était implicite dans la décision du Conseil constitutionnel et que, compte tenu de l'incompétence du juge administratif, c'est le pouvoir réglementaire et, plus précisément, les décrets successifs qui ont failli en ne mettant pas en oeuvre, devant le juge judiciaire, une voie de droit analogue à celle qui existe pour le FAED, le FNAEG et le FIJAIS.

Soit enfin, et c'est finalement la solution qui a notre préférence, vous reconnaissez au juge administratif la compétence pour connaître par la voie du recours pour excès de pouvoir des décisions du procureur de la République. Pour les raisons déjà dites, rien ne nous paraît l'interdire en bonne orthodoxie juridique et vous régleriez ainsi de manière élégante, et surtout de manière parfaitement efficiente pour la garantie des droits, la difficulté mise en lumière par la requête de M. A. En outre, vous assureriez de la sorte une lecture intelligente de la décision du Conseil constitutionnel, qui dans cette logique n'avait nul besoin de formuler une réserve d'interprétation compte tenu de l'existence du recours pour excès de pouvoir. En outre l'autorité judiciaire ne paraît pas marquer d'hostilité de principe à cette solution puisque, dans la décision litigieuse du procureur de la République de Paris du 3 décembre 2008, la possibilité d'un recours contentieux devant le juge administratif était expressément mentionnée.

Nous ajouterons enfin, à titre d'argument confortatif, que des considérations de bonne administration de la justice invitent aussi à franchir ce pas dont nous convenons que, de prime abord, il n'est pas complètement naturel, comme en témoigne l'embarras du ministre de l'intérieur qui, devant vous comme auparavant devant la cour administrative d'appel de Paris, conclut à la compétence judiciaire alors que tel n'avait pas été le cas en première instance, où il demandait le rejet au fond.

Rien, bien sûr, dans notre esprit, n'interdirait au législateur de prévoir, en dépit des finalités mixtes du traitement, une voie de recours devant le juge judiciaire se substituant à celle qui, selon nous, s'impose devant le juge administratif dans le silence des textes. Mais dès lors que l'article 8 du décret du 5 juillet 2001 rappelle que le droit d'accès indirect au STIC s'exerce dans les conditions de droit commun de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978, précisées à l'article 88 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 et que, dans ce cadre, le juge administratif pourrait être amené à connaître de recours dirigés contre le refus du responsable du traitement de donner communication à l'intéressé des mentions le concernant sur le fichier ou de procéder aux modifications nécessaires, il y a une logique forte à confier l'ensemble des litiges relatifs au STIC au juge administratif.

Au total, nous vous invitons donc, au risque d'attirer devant le juge administratif des litiges qui pourraient être nombreux une fois la voie de recours consacrée et connue, à juger fondé l'unique moyen d'erreur de droit soulevé à l'encontre de l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris par M. A.

La portée de la question

Avant de conclure, nous nous permettons d'appeler votre attention sur la portée de la décision qu'il vous revient de prendre.

Sans doute savez-vous qu'à la suite notamment des critiques récurrentes de la CNIL, le dispositif a été entièrement refondu sur le plan à la fois opérationnel et juridique. Le décret n° 2012-652 du 4 mai 2012 relatif au traitement d'antécédents judiciaires prévoit ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2014, la fusion du STIC et du JUDEX en apportant des garanties nouvelles, telles que l'interconnexion directe avec l'application Cassiopée utilisée dans les juridictions judiciaires, des restrictions d'accès, des procédures de traçabilité et des règles nouvelles de durée de conservation des données.

Pour autant, la question qui vous est soumise n'a pas qu'un intérêt historique. Elle se pose, en effet, dans des termes presque exactement identiques dans le cadre de ce nouveau décret, qui pas plus que les précédents ne prévoit de voie de recours particulière. L'insertion des dispositions en cause dans le code de procédure pénale et la mission de contrôle désormais confiée à un magistrat du parquet hors hiérarchie désigné par le garde des Sceaux ne nous paraissent pas de nature à modifier l'analyse, même si elles accentuent la coloration judiciaire de ces procédures.

Par ces motifs, et sauf à ce que vous préféreriez soumettre la question au Tribunal des conflits en application de l'article 35 ajouté par l'article 6 du décret n° 60-728 du 25 juillet 1960 portant réforme de la procédure des conflits d'attributions au règlement d'administration publique du 26 octobre 1849 qui détermine les formes de procédure au Tribunal des conflits, nous concluons à l'annulation de l'arrêt attaqué de la cour administrative d'appel de Paris, au renvoi de l'affaire devant cette cour et à ce que

soit mise à la charge de l'Etat une somme de 3 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mots clés :

CONTENTIEUX * Compétence * Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction *
Fichier STIC

Copyright 2017 - Dalloz – Tous droits réservés