TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL

N° 2506632

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

_____

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

_____

M. Stéphane Guiral
Rapporteur

Le tribunal administratif de Montreuil

_____

(8ème chambre)

M. Pierre Bastian
Rapporteur public

_____

Audience du 28 janvier 2026
Décision du 11 février 2026

_____

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 18 avril et 29 octobre 2025, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, l'Association de défense des libertés constitutionnelles, le Comité inter-mouvements auprès des évacués, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, représentés par Me Maillard, Me Semak et Me Vannier, demandent au tribunal :

1°) d'annuler le document, intitulé « fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de Seine-Saint-Denis », dont l'existence a été révélée par voie de presse le 9 avril 2025 ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis et au directeur territorial de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis de diffuser le jugement à intervenir à l'ensemble des services de police du département dans un délai de vingt-quatre heures à compter de sa notification sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis d'adopter, dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte, une nouvelle note de service rappelant l'exigence de strict respect du secret de l'enquête et de la présomption d'innocence qui interdit formellement la transmission à d'autres services d'informations sur des enquêtes pénales ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations et syndicats requérants soutiennent que :

- la requête conserve son objet en l'absence de retrait ou d'abrogation de la note de service litigieuse qui, malgré la suspension ordonnée par le juge des référés du tribunal, a reçu un commencement d'exécution ;

- chacun d'eux justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour contester l'acte attaqué ;

- cette note de service, dont les dispositions présentent un caractère impératif pour les agents à qui elle s'adresse, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

- elle est entachée d'incompétence ;

- en mettant en œuvre un traitement de données à caractère personnel sans autorisation du ministre compétent ni avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, elle méconnaît l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

- elle méconnaît le secret de l'enquête garanti par les articles 11 et 11-1 du code de procédure pénale dès lors qu'elle organise la transmission à des tiers d'informations dont il interdit en principe la transmission ;

- elle méconnaît le principe de présomption d'innocence, garanti par l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article préliminaire du code de procédure pénale, en organisant la transmission d'informations issues de procédures pénales à des tiers même lorsque celles-ci n'ont pas conduit à la reconnaissance d'une culpabilité ;

- elle méconnaît l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, l'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure, l'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure, les articles 230-6 et 230-8 du code de procédure pénale, en ce qu'elle organise un détournement de la finalité du traitement des antécédents judiciaires et viole les données qu'il contient au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;

- elle méconnaît les finalités du fichier automatisé des empreintes digitales prévues à l'article R. 40-38-1 du code de procédure pénale et contrevient à la liste des personnes, fixée à l'article R. 40-38-7 du même code, pouvant être destinataires de ce fichier ;

- elle méconnaît l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 qui encadre la création et la protection de traitements de données à caractère personnel.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 septembre 2025, le préfet de la Seine-Saint-Denis, représenté par Me Tomasi, conclut, à titre principal au non-lieu à statuer sur la requête et, à titre subsidiaire, au rejet de cette dernière.

Il fait valoir que :

- la requête est devenue sans objet dès lors que le préfet de la Seine-Saint-Denis a mis en œuvre l'ordonnance du 20 mai 2025 du juge des référés suspendant l'exécution du document contesté en plaçant l'ensemble des signalements adressés par les services de la direction territoriale de la sécurité de proximité sous séquestre auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et en détruisant toutes les copies qu'il détiendrait et que ces mesures ont conduit à l'abrogation implicite du document contesté ;

- les associations et syndicats requérants ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour contester le document attaqué ;

- aucun des représentants des syndicats et associations requérants ne justifient d'une habilitation de leur organe délibérant les autorisant à introduire la requête ;

- la requête n'est pas recevable dès lors que le document contesté n'est qu'une mesure d'ordre intérieur dépourvue de toute portée juridique qui n'est pas susceptible d'être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de la sécurité intérieure ;
- loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 ;
- l'arrêté n° 2022-01314 du 7 novembre 2022 relatif aux missions et à l'organisation de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Guiral,
- les conclusions de M. Bastian, rapporteur public,
- et les observations de Me Maillard et Me Vannier, représentant les associations et syndicats requérants, et celles de Me Rahmouni substituant Me Tomasi, représentant le préfet de la Seine-Saint-Denis.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Seine-Saint-Denis a diffusé au sein des services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis (DTSP93) un document intitulé « Fiche réflexe / Le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la préfecture de la Seine-Saint-Denis ». Ce document, après un rappel des termes de la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 octobre 2024 selon lesquels les services de police doivent signaler aux préfectures les étrangers en situation régulière dont la présence en France représente une menace pour l'ordre public, indique que les étrangers en situation régulière, interpellés et placés en garde à vue par les services de la DTSP93, doivent être signalés aux services de la préfecture. Il prévoit que les signalements, centralisés par l' « état-major, service référent de DTSP93 », sont transmis au bureau du séjour de l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture de la Seine-Saint-Denis, au moyen d'un support intitulé « rapport administratif » comprenant, notamment, des éléments d'identité de la personne concernée, une description des faits lui étant imputés et constitutifs d'une infraction ainsi que les suites judiciaires données. Il précise enfin que ce « rapport administratif » doit être accompagné, lors de sa transmission, d'un rapport d'identification dactyloscopique et des pièces d'identité et des titres de séjour de la personne concernée.

2. La Ligue des droits de l'homme, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, l'Association de défense des libertés constitutionnelles, le Comité inter-mouvements auprès des évacués, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers ont, par une requête enregistrée le 18 avril 2025, demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner, notamment, la suspension de l'exécution de ce document. Par une ordonnance du 20 mai 2025, le juge des référés a fait droit à cette demande et a, en outre, enjoint au préfet de la Seine-Saint-Denis de placer l'ensemble des signalements adressés par les services de la DTSP93 au moyen du document intitulé « rapport administratif » et centralisés par le bureau du séjour de

l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture de la Seine-Saint-Denis sous séquestre auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que de détruire toute copie qu'il détiendrait dans un délai d'un mois. Par la présente requête, ces mêmes associations et syndicats demandent l'annulation du document évoqué au point 1.

3. Dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance prive d'objet le recours formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation soit devenue définitive.

4. La circonstance que le préfet de la Seine-Saint-Denis ait satisfait aux mesures prescrites par l'ordonnance du 20 mai 2025 précitée du juge des référés n'est pas, eu égard au caractère provisoire qu'elles revêtent, de nature à priver d'objet les conclusions de la requête tendant à l'annulation du document litigieux. Cette même circonstance ne peut davantage suffire, contrairement à ce qui est allégué en défense, à faire regarder ce document comme implicitement abrogé. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que plusieurs signalements, établis dans le cadre de la procédure décrite ci-dessus, au moyen du document intitulé « rapport administratif », ont été adressés par les services de la DTSP93 au bureau du séjour de l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture de la Seine-Saint-Denis. Dès lors, l'acte attaqué ayant reçu exécution pendant la période où il était en vigueur, le recours tendant à son annulation conserve son objet. Par suite, l'exception de non-lieu opposée en défense par le préfet doit être écartée.

5. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices.

6. En l'espèce, eu égard à son objet et son contenu, notamment aux prescriptions impératives qu'il comporte, et aux effets notables qu'il est susceptible d'emporter sur les droits ou la situation des personnes visées, notamment quant à leur droit au séjour sur le territoire français, le document litigieux, qui ne présente pas le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée à ce titre par le préfet doit être écartée.

7. Dans l'hypothèse où des conclusions communes sont présentées par des requérants différents dans une même requête, il suffit que l'un des requérants soit recevable à agir devant la juridiction pour qu'il puisse, au vu d'un moyen soulevé par celui-ci, être fait droit à ces conclusions communes, sans être tenu de statuer sur les fins de non-recevoir qui, le cas échéant, ont été opposées aux autres requérants.

8. Si, en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

9. La Ligue des droits de l'homme, association nationale destinée à défendre les « principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels », a pour objet statutaire, notamment, de lutter en faveur du respect des libertés individuelles en matière de traitement des données informatisées. Eu égard à ses statuts et à l'objet du document attaqué qui, d'une part, prescrit et organise la communication de données personnelles issues notamment de procédures pénales d'étrangers en situation régulière, interpellés dans le département de la Seine-Saint-Denis mais susceptible d'être domiciliés dans l'ensemble du territoire national et qui, d'autre part, présente une portée excédant son seul objet local, la Ligue des droits de l'homme justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du document contesté. Par suite, compte tenu de ce qui a été dit au point 8, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir doit être écartée.

10. Il ressort des pièces du dossier que la présidente de la Ligue des droits de l'homme, qui dispose de la capacité à représenter l'association devant le tribunal administratif conformément à l'article 12 des statuts de l'association, a donné mandat à son conseil pour contester la décision attaquée. Par suite, le préfet de la Seine-Saint-Denis n'est pas fondé à soutenir que l'association ne justifierait pas de la capacité à agir de son représentant.

11. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité d'un document de la nature de ceux mentionnés au point 5 en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

12. Aux termes de l'article 1er du décret du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police : « *La direction de la préfecture de police chargée des missions de sécurité et de paix publiques est compétente à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que, dans les secteurs définis par arrêté du ministre de l'intérieur, sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly. / Elle est dirigée par un directeur des services actifs de police de la préfecture de police assisté, dans chacun des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, d'un directeur territorial nommé par arrêté du ministre de l'intérieur parmi les membres du corps de conception et de direction de la police nationale. / Les préfets de département sont associés à l'évaluation et à la notation des directeurs territoriaux de leur département* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 5 du même décret : « *Les directions et services mentionnés aux articles 1er, 2 et 3 ainsi qu'au premier alinéa de l'article 4 sont placés sous l'autorité du préfet de police* ». En vertu des articles 2 et 15 de l'arrêté du 7 novembre 2022 du préfet de police susvisé, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, qui exerce à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne les missions de sécurité et de paix publiques, est composée de directions territoriales au nombre desquelles figure la DTSP93.

13. Il ressort des pièces du dossier que le document dont l'annulation est demandée, prescrit, compte tenu de son objet tel qu'il a été précisé au point 1, des mesures d'organisation et de fonctionnement de la DTSP93 qui ne relève pas, ainsi qu'il résulte des dispositions citées au point précédent, de l'autorité du préfet de la Seine-Saint-Denis. Par suite, le document attaqué est, pour ce motif, entaché d'incompétence.

14. Aux termes de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : *« 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 œuvre pour le compte de l'Etat et : / 1° Qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique ; / 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. (…) ».*

15. Selon les dispositions du V de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure, il peut être procédé à des enquêtes administratives notamment pour le retrait, en application de l'article L. 432-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, d'un titre ou d'une autorisation de séjour à un étranger dont la présence en France constitue une menace ou une menace grave pour l'ordre public. Dans le cadre de ces enquêtes, les personnels de la police et de la gendarmerie habilités ainsi que les personnels investis de missions de police administrative individuellement désignés et spécialement habilités peuvent, sous les conditions prévues par l'article R. 40-29 du code de procédure pénale, consulter sans autorisation du ministère public les données à caractère personnel figurant dans le traitement des antécédents judiciaires se rapportant à des procédures judiciaires en cours ou closes. Lorsque des personnels investis de mission de police administrative constatent à cette occasion que l'identité de la personne concernée a été enregistrée dans le traitement des antécédents judiciaires en tant que mise en cause, l'enquête administrative ne peut aboutir à un avis ou une décision défavorable sans, notamment, la saisine préalable, pour complément d'information, des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents.

16. Il ressort des pièces du dossier que, comme il a été dit au point 1 le document attaqué prévoit que les étrangers en situation régulière, interpellés et placés en garde à vue, doivent être signalés aux services de la préfecture au moyen d'un support intitulé « rapport administratif », comprenant des éléments d'identité de la personne concernée, une description des faits lui étant imputés et constitutifs d'une infraction, ainsi que les suites judiciaires donnée. Ce document doit être accompagné d'un rapport d'identification dactyloscopique précisant notamment les antécédents judiciaires de l'intéressé. Dans ces conditions, compte tenu des données ainsi collectées, ce document constitue un traitement de données à caractère personnel relevant du 2° du I de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. A cet égard peu importe que ce document se borne, ainsi que le fait valoir le préfet, à rappeler aux agents concernés les modalités d'échanges d'informations entre services de l'Etat prévues par les dispositions relatives aux enquêtes administratives autorisées par l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure. Par suite, un tel document, qui institue un traitement de données à caractère personnel non autorisé par un arrêté ministériel pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, méconnaît l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978.

17. Il résulte de ce qui précède que le document intitulé « fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis » doit, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, être annulé.

18. L'exécution du présent jugement n'implique aucune des mesures d'exécution sollicitées. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées.

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, qui est la partie perdante dans l'instance, le versement à la Ligue des droits de l'homme d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le document intitulé « fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis » est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la Ligue des droits de l'homme la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Ligue des droits de l'homme, première requérante dénommée, et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Seine-Saint-Denis et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Délibéré après l'audience du 28 janvier 2026, à laquelle siégeaient :
- M. Gauchard, président,
- M. Löns, premier conseiller,
- M. Guiral, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 février 2026.

Le rapporteur, Le président,

S. Guiral L. Gauchard

La greffière,

S. Jarrin

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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.