

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N^{os} 2202746, 2202747

M. Benjamin F.

M. Hervé Clen
Magistrat désigné

M. Guillaume Déderen
Rapporteur public

Audience du 10 juillet 2025
Décision du 31 juillet 2025

135-03
26-06
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

Le magistrat désigné

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 2202746, le 13 mai 2022 et le 1^{er} février 2023, M. Benjamin F. , représenté par Me Sarasqueta, demande au tribunal

1°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le préfet de la Haute-Garonne à la suite de l'avis rendu par la commission d'accès aux documents administratifs et par laquelle le préfet a refusé de lui communiquer la note du ministère de l'intérieur du 27 juin 2018 portant nouvelle procédure de coopération consulaire en matière de retour avec le Royaume du Maroc ;

2°) d'enjoindre à cette même autorité, en application de l'article L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, de lui transmettre le document sollicité, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement et sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens ainsi que le paiement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation ;

- le document dont la communication est sollicitée est un document administratif communicable au sens des articles L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il se rattache à l'exercice, par l'administration, de ses prérogatives de police administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} septembre 2022, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration font obstacle à la communication de ce document dès lors que cela porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France ;

- l'avis favorable de la CADA ne saurait suffire à justifier la communication de ce document dès lors que la CADA n'en a pas pris connaissance et qu'une telle communication est susceptible d'altérer les conditions de dialogue et de négociations de la France avec le Maroc.

Par une intervention, enregistrée le 17 février 2023, le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), représenté par Me Bachelet, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une intervention, enregistrée le 22 février 2023, l'association avocats pour la défense des étrangers, représentée par Me Pougault, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une intervention, enregistrée le 19 avril 2023, l'ordre des avocats au barreau de Toulouse, représenté par Me Soulas, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une ordonnance du 13 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 mai 2023 à 12h00.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n^o 2202747, le 13 mai 2022 et le 1^{er} février 2023, M. Benjamin F. , représenté par Me Sarasqueta, demande au tribunal :

1^o) d'annuler la décision implicite née du silence gardé par le préfet de la Haute-Garonne à la suite de l'avis rendu par la commission d'accès aux documents administratifs et par laquelle il a refusé de lui communiquer l'arrangement signé le 11 juin 2018 en matière de réadmission de ressortissants marocains en situation irrégulière ;

2^o) d'enjoindre à cette même autorité, en application de l'article L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, de lui transmettre le document sollicité, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement et sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat les entiers dépens ainsi que le paiement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision implicite du préfet est entachée d'un défaut de motivation ;
- le document dont la communication est sollicitée est un document administratif communicable au sens des articles L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'il se rattache à l'exercice, par l'administration, de ses prérogatives de police administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} septembre 2022, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration font obstacle à la communication de ce document dès lors que cela porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, cet arrangement portant sur l'organisation des modalités de travail entre les préfetures, services consulaires et autorités centrales de la France et du Maroc ;
- l'avis favorable de la CADA ne saurait suffire à justifier la communication de ce document dès lors que la CADA n'en a pas pris connaissance et qu'il est susceptible d'altérer les conditions de dialogue et de négociations de la France avec le Maroc.

Par une intervention, enregistrée le 17 février 2023, le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), représenté par Me Bachelet, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une intervention, enregistrée le 22 février 2023, l'association avocats pour la défense des étrangers, représentée par Me Pougault, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une intervention, enregistrée le 19 avril 2023, l'ordre des avocats au barreau de Toulouse, représenté par Me Soulas, demande au tribunal de déclarer son intervention recevable et s'associe aux conclusions de la requête de M. F. .

Par une ordonnance du 13 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 16 mai 2023 à 12h00.

En application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, la présidente du tribunal a désigné M. Clen, vice-président, pour statuer sur les litiges relevant de cet article.

Vu :

- l'avis n° 20220059 rendu le 17 février 2022 par la commission d'accès aux documents administratifs ;
- l'avis n° 20217260 rendu le 27 janvier 2022 par la commission d'accès aux documents administratifs ;
- les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Clen,
- les conclusions de M. Déderen, rapporteur public,
- les observations de Me Sarasqueta, représentant M. F. ,
- et les observations de Me Soulas, représentant l'ordre des avocats au barreau de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courriel du 27 octobre 2021, M. Benjamin F. a demandé aux services de la préfecture de la Haute-Garonne la communication de l'arrangement signé par la France et le Maroc le 11 juin 2018 en matière de réadmission de ressortissants marocains en situation irrégulière. Toutefois cette demande est restée vaine et a fait naître une décision implicite de rejet de cette demande de communication de documents administratifs. Par un avis n° 20217260, rendu le 27 janvier 2022 la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), saisie le 29 novembre 2021 par M. F. , a rendu un avis favorable à sa demande. Par un courriel du 1^{er} décembre 2021, M. F. a, de nouveau, sollicité la communication de documents administratifs auprès des services de la préfecture de la Haute-Garonne, à savoir, la communication de l'intégralité de la note du ministère de l'intérieur du 27 juin 2018 portant nouvelle procédure de coopération consulaire en matière de retour avec le Royaume du Maroc. Cette demande étant restée vaine, une décision implicite de rejet de cette demande de communication de documents administratifs est née. Par un avis n° 20220059, rendu le 17 février 2022, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), saisie le 5 janvier 2022 par M. F. , a rendu un avis favorable à sa demande. Par les présentes requêtes, M. F. demande au tribunal l'annulation des deux décisions implicites par lesquelles le préfet de la Haute-Garonne a refusé de lui communiquer les documents sollicités et d'enjoindre à ce dernier de les lui communiquer.

Sur la jonction :

2. Les requêtes n° 2202746 et n° 2202747 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Par suite, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les interventions :

3. Le groupe d'information et de soutien des immigrés, l'association avocats pour la défense des étrangers et l'ordre des avocats au barreau de Toulouse justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien des requêtes de M. F. . Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « *Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (...)* ».

5. Il ne ressort pas des pièces du dossier que M. F. ait sollicité la communication des motifs des décisions implicites de rejet de ses demandes de communication de documents administratifs. Par suite, et en tout état de cause, les moyens tirés du défaut de motivation doivent être écartés.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par (...) les collectivités territoriales (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.* ». Aux termes de l'article L. 311-5 : « *Ne sont pas communicables (...)* 2° *Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : (...)* c) *A la conduite de la politique extérieure de la France ; (...)* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que les documents dont la communication est sollicitée ont trait aux relations extérieures menées par l'Etat français avec le Royaume du Maroc dès lors qu'ils concernent la réadmission des ressortissants marocains en situation irrégulière et l'organisation des modalités de travail entre les préfectures, services consulaires et autorités centrales de la France et du Maroc. Ils relèvent ainsi de la politique extérieure de la France au sens des dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, eu égard à la gravité de l'atteinte susceptible d'être portée aux intérêts liés à la conduite de la politique extérieure de la France, dans ses relations bilatérales avec le Royaume du Maroc, c'est à bon droit que le préfet de la Haute-Garonne a refusé de communiquer au requérant ces deux documents qui ne présentent pas le caractère de documents administratifs communicables.

8. Il résulte de tout ce qui précède que M. F. n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions implicites précitées du préfet de la Haute-Garonne à la suite des avis rendus le 17 février 2022 et le 27 janvier 2022 par la commission d'accès aux documents administratifs et par lesquelles il a refusé de lui communiquer les documents en litige.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

9. Par voie de conséquence du rejet des conclusions aux fins d'annulation de la requête, les conclusions à fin d'injonction sous astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés aux litiges :

10. D'une part, en l'absence de dépens au sens de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, M. F. n'est pas fondé à en solliciter le remboursement. Ses conclusions relatives aux dépens qui sont dépourvues d'objet doivent être rejetées.

11. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les frais exposés par M. F. et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions du groupe d'information et de soutien des immigrés, de l'association avocats pour la défense des étrangers et de l'ordre des avocats au barreau de Toulouse sont admises.

Article 2 : Les requêtes n° 2202746 et n° 2702747 de M. F. sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Benjamin F. , au groupe d'information et de soutien des immigrés, à l'association avocats pour la défense des étrangers, à l'ordre des avocats au barreau de Toulouse et au préfet de la Haute-Garonne.

Copie en sera adressée à la commission d'accès aux documents administratifs.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 juillet 2025.

Le magistrat désigné,

La greffière,

H. CLEN

F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,