

FANNY SARASQUETA
AVOCATE
17 BOULEVARD D'ARCOLE
31 000 TOULOUSE
TEL : 06.10.70.31.59
FAX : 09.72.14.46.90

MEMOIRE EN REPLIQUE

A Mme la Présidente et Mmes et MM. les Conseillers composant le Tribunal Administratif de Toulouse

POUR : **Monsieur Benjamin FRANCOS**
Né le 6 juillet 1987 à Massy
De nationalité française

Elisant domicile chez son Conseil pour les besoins de la présente procédure.

**Ayant pour Avocate Maître Fanny SARASQUETA, inscrite
au Barreau de TOULOUSE**

CONTRE : **Préfet de la Haute-Garonne.**

- Décision implicite de rejet d'une demande de communication de document administratif.

PLAISE AU TRIBUNAL,

I – RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Le 1^{er} décembre 2021, Monsieur Benjamin FRANCOS a saisi le préfet de la Haute-Garonne d'une demande de communication de la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018 portant nouvelle procédure de coopération consulaire en matière de retour avec le Royaume du Maroc.

L'autorité préfectorale a accusé réception de cette demande le 2 décembre 2021.

Le 5 janvier 2022, faute de retour dans le délai d'un mois suivant cette saisine, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a été saisie.

Par avis en date du 17 février 2022, la CADA s'est prononcé favorablement à la communication de la note du 27 juin 2018.

L'autorité préfectorale n'a jamais répondu à la Commission ni donné suite à son avis.

Par une requête enregistrée au Greffe du Tribunal de céans le 13 mai 2022, le requérant a sollicité l'annulation de la décision par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a implicitement rejeté la demande de communication de document administratif dont il avait été saisi.

Par un mémoire en défense daté du 1^{er} septembre 2022, l'autorité préfectorale a conclu au rejet de la requête.

Par le présent mémoire, le requérant, qui reprend l'ensemble de ses précédentes écritures, entend répliquer aux observations du préfet de la Haute-Garonne.

II – DISCUSSION

Au soutien de sa décision, le préfet de la Haute-Garonne affirme pour l'essentiel que la communication de la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018 porterait atteinte « à la conduite de la politique extérieure de la France » au sens du c) du 2^o de l'article L. 311-5 du CRPA.

Soulignons à titre liminaire qu'il est pour le moins curieux de noter dans les écritures du défendeur le reproche fait à la CADA d'avoir émis un avis favorable « *sans avoir pris connaissance dudit document* ».

Une telle situation est en effet la seule conséquence du silence opposé par l'autorité préfectorale aux demandes qui lui ont été adressées par la Commission, de sorte que le défendeur ne peut désormais se plaindre que celle-ci ait statué dans les conditions qu'il a lui-même créées.

Par ailleurs et surtout, l'exception visée au c) du 2^o de l'article L. 311-5 du CRPA ne peut fonder le refus de communication litigieux.

I. En droit

- Sur le droit à un procès équitable

Par une décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, le Conseil constitutionnel a érigé le droit à un procès équitable en principe à valeur constitutionnel.

Un tel droit, impliquant l'égalité des armes et le respect du contradictoire, est régulièrement mobilisé par le Conseil constitutionnel au titre des articles 6 et 16 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

(Voir par exemple :

- CC, QPC n°2011-160, 09/09/2011 :

*« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au **principe du contradictoire** et au **respect des droits de la défense** ; »*

L'article 47 alinéa 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. »

La Cour de Justice de l'Union européenne a par ailleurs été amenée à retenir :

« 84. Ainsi, il résulte tant de l'article 255 CE que du règlement n° 1049/2001 que les limitations à l'application du principe de transparence au regard de l'activité juridictionnelle poursuivent la même finalité, à savoir celle de garantir que le droit d'accès aux documents des institutions soit exercé sans porter préjudice à la protection des procédures juridictionnelles.

*85 À cet égard, il y a lieu de relever que la protection de ces procédures implique, notamment, que soit assuré le **respect des principes de l'égalité des armes** ainsi que de la bonne administration de la justice. »*

Et encore :

« 71 Le principe d'égalité des armes, qui est un corollaire de la notion même de procès équitable (arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 88) implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris ses preuves, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire.

*72 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 58 de ses conclusions, l'égalité des armes a pour but **d'assurer l'équilibre entre les parties à la procédure, en garantissant que tout document fourni à la juridiction puisse être évalué et contesté par toute partie à la procédure.** Inversement, le préjudice que le déséquilibre doit provoquer doit en principe être prouvé par celui qui l'a subi. »*

(Voir :

- CJUE, Grande Chambre, 21/09/2010, n° C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P

- CJUE, 06/11/2012, C-199/11)

En outre, la CJUE a été amenée à préciser :

« Néanmoins, il ressort d'une jurisprudence constante que les droits fondamentaux ne constituent pas des prérogatives absolues, mais peuvent comporter des restrictions, à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et n'impliquent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 2006, Dokter e.a., C-28/05, Rec. p. I-5431, point 75 et jurisprudence citée, ainsi que Cour eur. D. H., arrêt Fogarty c. Royaume-Uni du 21 novembre 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-XI, § 33). »

(Voir :

- CJUE, 18/03/2010, n° C-317/08)

Il résulte d'autre part des articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;*
 - b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ;*
 - c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;*
 - d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente ;*
 - e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond ;*
 - f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.*
- (...)*

3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »

Et :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. ».

La Cour EDH reconnaît sans difficulté l'applicabilité de ces stipulations au contentieux de la rétention administrative.

(Voir par exemple :

- CEDH, 12/07/2016, A.M c/ France, n°56324/13).

Au titre du droit à un procès équitable, la Cour indique dans son guide sur l'article 6§1 dans son volet civil :

« 395. Principe du contradictoire : la notion de procès équitable comprend le droit fondamental au caractère contradictoire de l'instance. Elle est étroitement liée au principe de l'égalité des armes (Regner c. République tchèque [GC], 2017, § 146). Selon le droit à une procédure contradictoire et le droit d'accès à un tribunal, un justiciable représenté par des personnes qui dépendent, à divers degrés, de l'autre partie à l'instance, ne serait pas en mesure d'exposer sa thèse et de défendre ses intérêts dans de bonnes conditions (Capital Bank AD c. Bulgarie, 2005, § 118).

396. Les exigences découlant du droit à une procédure contradictoire sont en principe les mêmes au civil comme au pénal (Werner c. Autriche, 1997, § 66).

397. Un but d'économie et d'accélération de la procédure ne peut justifier de méconnaître le droit fondamental à une procédure contradictoire (Nideröst-Huber c. Suisse, 1997, § 30).

398. Contenu (sous réserve des limites décrites ci-dessous) : le droit à une procédure contradictoire implique en principe la **faculté pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter** (Kress c. France [GC], 2001, § 74 ; Ruiz-Mateos c. Espagne, 1993, § 63 ; McMichael c. Royaume-Uni, 1995, § 80 ; Vermeulen c. Belgique, 1996, § 33 ; Lobo Machado c. Portugal, 1996, § 31).

Cette exigence peut aussi valoir devant une Cour constitutionnelle (Milatová et autres c. République tchèque, 2005, §§ 63-66 ; Gaspari c. Slovénie, 2009, § 53).

- **Peu importe l'effet réel sur les juges** (Nideröst-Huber c. Suisse, 1997, § 27 ; Ziegler c. Suisse, 2002, § 38).
- Le principe du contradictoire vaut aussi bien pour les parties au litige, un membre indépendant du service judiciaire, un représentant de l'administration, la juridiction inférieure ou encore la juridiction qui statue (Köksoy v. Turkey, 2020, §§ 34-35 et les références citées).

- *Le contradictoire doit pouvoir s'exercer dans des conditions satisfaisantes : le plaideur doit disposer de la possibilité de se familiariser avec les documents en question, de les commenter d'une façon appropriée et d'un délai suffisant pour rédiger ses arguments (Krčmář et autres c. République tchèque, 2000, § 42 ; Immeubles Groupe Kosser c. France, 2002, § 26) quitte à obtenir un renvoi (Yvon c. France, 2003, § 39).*
- *Les parties ont le droit de faire connaître les éléments qui sont nécessaires au succès de leurs prétentions (Clinique des Acacias et autres c. France, 2005, § 37).*
- *Le juge lui-même doit respecter le principe du contradictoire, notamment lorsqu'il tranche un litige sur le fondement d'un motif invoqué d'office ou d'une exception soulevée d'office (Čeppek c. République tchèque, 2013, § 45 et comparer Clinique des Acacias et autres c. France, 2005, § 38 avec Andret et autres c. France (déc), 2004, irrecevable : dans cette dernière affaire, la Cour de cassation a informé les parties qu'une substitution de motifs était envisagée et les requérants ont pu répliquer avant que la Cour de cassation ne statue).*
- *C'est aux seules parties au litige de juger si le document transmis au tribunal, ou un élément apporté par des témoins, appelle des commentaires de leur part. En effet, **l'assurance d'avoir pu s'exprimer sur toute pièce au dossier** (y compris obtenue d'office : K.S. c. Finlande, 2001, § 22) **fonde la confiance des justiciables dans le fonctionnement de la justice** (Nideröst-Huber c. Suisse, 1997, § 29 ; Pellegrini c. Italie, 2001, § 45). »*

Le guide précité poursuit s'agissant du principe d'égalité des armes :

« 402. Principe de « l'égalité des armes » : il représente un élément de la notion plus large de procès équitable et est étroitement lié au principe du contradictoire (Regner c. République tchèque [GC], 2017, § 146). **L'exigence de l'égalité des armes, au sens d'un « juste équilibre » entre les parties, vaut en principe aussi bien au civil qu'au pénal** (Feldbrugge c. Pays-Bas, 1986, § 44).

403. Contenu : maintenir un « juste équilibre » entre les parties. L'égalité des armes implique **l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause – y compris ses preuves – dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de « net désavantage » par rapport à son adversaire** (Kress c. France [GC], 2001, § 72 ; Regner c. République tchèque [GC], 2017, § 146 ; Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas, 1993, § 33).

(...)

404. Exemples de méconnaissance du principe de l'égalité des armes. Il y a eu violation de l'égalité des armes en cas de situation de net désavantage entre les parties, dans les cas suivants :

- *L'acte d'appel d'une partie n'a pas été communiqué à l'autre, empêchant ce dernier de répondre (Beer c. Autriche, 2001, § 19).*
- *La suspension d'un délai de procédure n'a bénéficié qu'à l'adversaire (Platakou c. Grèce, 2001, § 48 ; Wynen et Centre hospitalier interrégional Edith-Cavell c. Belgique, 2002, § 32).*
- *Seul un des deux témoins des faits litigieux a eu le droit de déposer (Dombo Beheer B.V.c. Pays-Bas, 1993, §§ 34-35).*
- ***L'adversaire a bénéficié d'avantages notables dans l'accès aux informations pertinentes, occupé une position dominante dans la procédure et exercé une influence importante sur***

l'appréciation du juge (Yvon c. France, 2003, § 37).

- ***L'adversaire a été dans une position ou une fonction qui l'a avantage et le tribunal n'a pas permis de le combattre sérieusement en refusant à l'autre partie de prendre connaissance des pièces ou d'entendre des témoins*** (De Haes et Gijssels c. Belgique, 1997, §§ 54 et 58).
- *Dans un litige administratif, la motivation de la position de l'administration a été trop sommaire et générale pour permettre au requérant de présenter une contestation raisonnée de cette appréciation, et les juges du fond n'ont pas permis au requérant d'exposer ses arguments sur la question* (Hentrich c. France, 1994, § 56).

(...) »

Faisant application de ces principes, la Cour EDH a précisé :

« 146. La Cour rappelle que le principe du contradictoire et celui de l'égalité des armes, étroitement liés entre eux, sont des éléments fondamentaux de la notion de « procès équitable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Ils exigent un « juste équilibre » entre les parties : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (Avotiņš c. Lettonie [GC], no 17502/07, § 119 et autres références, CEDH 2016).

147. Toutefois, les droits découlant de ces principes ne sont pas absolus. La Cour s'est déjà prononcée, dans plusieurs arrêts, sur le cas particulier où des intérêts nationaux supérieurs étaient mis en avant pour dénier à une partie une procédure pleinement contradictoire (Mirjana Petrova, précité, §§ 39-40, et Ternovskis, précité, §§ 65-68). Les États contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention (voir par exemple Tinnelly & Sons Ltd et autres et McElduff et autres c. Royaume-Uni, 10 juillet 1998, § 72, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne [GC], no 42527/98, § 44, CEDH 2001-VIII, et Devenney c. Royaume-Uni, no 24265/94, § 23, 19 mars 2002).

148. Par ailleurs, la Cour rappelle que le droit à la divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu non plus. En matière pénale, elle a retenu qu'il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits du justiciable. Toutefois, **seules sont légitimes au regard de l'article 6 § 1 les limitations des droits de la partie à la procédure qui n'atteignent pas ceux-ci dans leur substance**. Pour cela, toutes les difficultés causées à la partie requérante par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires (voir, mutatis mutandis, Fitt c. Royaume-Uni [GC], no 29777/96, § 45 avec d'autres références, CEDH 2000-II, et Schatschaschwili c. Allemagne [GC], no 9154/10, § 107, CEDH 2015).

149. **Lorsque des preuves ont été dissimulées à la partie requérante au nom de l'intérêt public, la Cour doit examiner si le processus décisionnel a satisfait dans toute la mesure du possible aux exigences du contradictoire et de l'égalité des armes et s'il était assorti de garanties aptes à protéger les intérêts de l'intéressé** (Fitt, précité, § 46). »

(Voir :

- CEDH, Grande Chambre, 19/09/2017, n°35289/11)

- Sur le contentieux de la rétention administrative

Aux termes de l'article L. 741-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

« Un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration exerce toute diligence à cet effet. ».

Au visa de ces dispositions, la Cour de cassation retient qu'il appartient à l'administration de justifier ses diligences en vue d'un prompt éloignement de la personne étrangère retenue.

A défaut, la privation de liberté de l'intéressée ne se justifie plus et la rétention administrative doit être levée.

A cet égard, la Cour de cassation juge de manière constante que les échanges internes à l'administration ne constituent pas des diligences en direction de l'autorité consulaire étrangère dans le but d'obtenir la délivrance d'un laissez-passer consulaire.

(Voir en ce sens :

- Cour de cassation, Civ. I, 12/07/2017, n°16-23458 ;
- Cour de cassation, Civ. I, 13/06/2019, n°18-16.802)

Logiquement, il appartient encore à l'administration de se conformer aux exigences de l'autorité étrangère requise aux fins de délivrance d'un laissez-passer consulaire.

(Voir par exemple encore récemment :

- Cour d'appel de Bordeaux, 11/07/2022, n°22/00155)

S'agissant plus spécifiquement des ressortissants marocains, les principes précités trouvent bien évidemment à s'appliquer quant au respect des exigences fixées – mais à ce jour inconnues – par l'accord franco-marocain des 10 et 11 juin 2018 et retracées dans la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018.

(Voir par exemple encore récemment :

- Cour d'appel de Toulouse, 02/01/2020, n°19/00899)

Il existe donc un contrôle strict des démarches que l'administration allègue avoir engagé pour procéder à l'éloignement et au titre desquelles elle sollicite, devant le juge des libertés et de la détention, une prolongation de la privation de liberté de la personne étrangère.

La question du contrôle des diligences revêt donc une importance cruciale dans le contentieux de la liberté des personnes placées en rétention administrative.

De ce point de vue, la possibilité de discuter les diligences de l'administration au regard des règles posées par la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018 participe indubitablement du droit à un procès équitable, et notamment de ses corollaires que sont les droits au contradictoire et à l'égalité des armes.

En effet, seule la connaissance du contenu de cette note, en tant qu'il fixe les modalités particulières de saisine des autorités marocaines pour obtention d'un laissez-passer consulaire, sont de nature à permettre un contrôle effectif des diligences alléguées par l'administration aux fins de prolongation de l'enfermement.

La privation d'une telle possibilité de contrôle interdit aux personnes marocaines placées en rétention administrative ainsi qu'à leurs Conseils de faire utilement valoir des moyens de défense qui pourraient pourtant conduire à mettre fin à leur enfermement.

II. En fait

Il sera relevé que l'autorité préfectorale ne conteste pas l'invocation régulière de l'arrangement franco-marocain et de la note du ministère de l'intérieur datés du mois de juin 2018 dans le contentieux de la rétention administrative.

A l'occasion de la jurisprudence précitée de la Cour d'appel de Toulouse en date du 2 janvier 2020, la juridiction avait d'ailleurs expressément indiqué :

« Lorsque l'étranger visé par un arrêté portant obligation de quitter le territoire français est de nationalité marocaine l'administration est liée par les règles de transmission des échanges issues de l'accord franco-marocain des 10 et 11 juin 2018 établissant les nouvelles règles de coopération consulaire ».

Il ne fait ainsi aucun doute que les stipulations de cet accord, comme le contenu de la note du ministère de l'intérieur en date du 27 juin 2018, sont opposés dans un cadre contentieux aux ressortissants marocains aux fins de prolonger leur enfermement.

Cela sans que les intéressés ne soient jamais mis en mesure d'en prendre connaissance ni de discuter la pertinence des diligences accomplies par l'administration en application de ces règles particulières.

Il en résulte une atteinte grave au droit au contradictoire et à l'égalité des armes, dès lors qu'une partie se prévaut d'informations essentielles non débattues aux fins de poursuivre une privation de liberté.

Une telle situation fait naître *« un net désavantage »* au détriment des personnes marocaines retenues face à leur adversaire en procédure.

L'administration bénéficie ainsi *« d'avantages notables dans l'accès aux informations pertinentes »*, *« occupe une position dominante dans la procédure et exerce une influence importante sur l'appréciation du juge »*.

Il convient dès lors de constater que l'atteinte portée par le refus implicite de communication litigieux est telle qu'elle porte atteinte à la substance même des droits fondamentaux des ressortissants marocains placés en rétention administrative.

Une telle inégalité entre les parties dans un contentieux afférent à la privation de liberté ne saurait être tolérée et les arguments avancés en défense ne constituent pas un motif d'intérêt public rendant proportionnée une telle violation du droit à un procès équitable.

Ainsi, la question des tensions diplomatiques résultant du choix du pouvoir central de réduire drastiquement la délivrance des visas aux ressortissants marocains ne saurait sérieusement servir de fondement au refus de communication opposé.

De fait, un tel choix du pouvoir central n'a été opéré qu'au mois de septembre 2022, ainsi que l'indique lui-même le préfet de la Haute-Garonne.

Or, les documents dont la communication est sollicitée datent du mois de juin 2018 et sont donc tenus confidentiels depuis plus de quatre ans.

Il n'existe dès lors absolument aucun lien entre l'évolution de la situation diplomatique alléguée et la confidentialité appliquée depuis plus de quatre années aux documents en cause.

En toute hypothèse, la crise diplomatique entre la France et le Maroc est désormais terminée.

Du reste, et même à supposer qu'un tel lien ait pu exister, le préfet de la Haute-Garonne n'établit nullement en quoi la communication d'un arrangement ou d'une note du ministère de l'intérieur précisant les modalités de saisine de l'autorité marocaine aux fins de délivrance de laissez-passer consulaires porterait atteinte à la politique extérieure de la France.

Il s'agit en effet de règles purement techniques, administratives ou procédurales qui n'engagent en rien la conduite des relations internationales françaises.

L'attention du Tribunal sera attirée sur la différence notable entre le présent débat et la situation soumise à l'examen du Conseil d'Etat à l'occasion de son arrêt en date du 17 février 1997 cité en défense.

Si, dans cette dernière affaire, il était également question de communication d'une note interne à l'administration, les personnes auxquelles pouvaient être opposées les règles contenues en son sein n'étaient pas privées de liberté.

Les conséquences d'un défaut de communication du document en question étaient donc d'un degré de gravité très nettement inférieur à celles occasionnées par le refus contesté, des ressortissants marocains étant quotidiennement privés de liberté sans pouvoir utilement débattre de la légalité de leur enfermement.

Plus encore, la note dont la communication était sollicitée comportait des directives destinées à orienter le travail des postes consulaires pour le traitement des demandes de visas selon les pays. Elle avait ainsi indirectement un lien avec la conduite des relations diplomatiques.

Alors qu'en l'espèce, comme il a déjà été dit, la note dont la communication est sollicitée est le support de règles de procédures et s'avère sans lien avec les relations diplomatiques entre le Maroc et la France.

Il faut encore noter que l'avis défavorable de la CADA en date du 2 octobre 2014 et invoqué par l'administration défenderesse ne saurait fonder le refus en cause.

Il s'agissait alors de la communication d'un document dans le cadre de négociation entre la France et la Commission européenne sur l'interprétation à retenir du droit de l'Union et aux adaptations subséquentes éventuelles que la France aurait du engager.

Pour cette unique raison, la CADA a retenu que « *la communication d'un tel document altérerait les conditions du dialogue et des négociations de la France avec la Commission et, dans cette mesure, porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France* ».

Et la CADA de conclure :

« La commission considère enfin que l'intérêt réel qui s'attache aux informations contenues dans le document sollicité n'est pas tel pour la protection de l'environnement et dans les circonstances de l'affaire, que sa communication s'impose sur le fondement du premier alinéa du I de l'article L124-4 du code de l'environnement au détriment des intérêts protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. »

Au cas d'espèce, au regard de l'atteinte aux droits et libertés fondamentales en cause tel que détaillé *supra*, il existe un intérêt crucial à la communication de ladite note.

Par ailleurs, la note du ministère de l'Intérieur est un document finalisé.

Ainsi, il n'existe aucune négociation en cours entre la France et le Maroc que la communication du document en cause viendrait entraver.

Il ressort en ce sens de plusieurs décisions du juge administratif que les documents qui ne peuvent être communiqués en raison de la protection du secret relatif à la conduite de la politique extérieure de la France sont pour l'essentiel des documents qui *« se rapportent directement aux **relations diplomatiques** entretenues par les autorités françaises avec des autorités étrangères (correspondance diplomatique portant une appréciation sur la politique d'un pays étranger, documents retraçant les démarches effectuées à haut niveau pour connaître le sort de personnes détenues : CE 8 juin 1988, Assoc. des familles françaises de prisonniers politiques en Guinée, n° 60334) ou qui se rapportent à des positions prises par les autorités françaises **dans le cadre de négociations** européennes, notamment au sein des comités réglementaires mis en place dans le cadre de la comitologie (CE 11 juill. 2018, Union nationale de l'apiculture française, n° 412139).* » (Répertoire de contentieux administratif Dalloz, 2023)

Il s'agit donc de documents ayant servi de base à des négociations internationales ou retraçant de telles négociations, de documents analysant une situation internationale ou le comportement d'un État, de documents traduisant ainsi la politique extérieure de la France.

Il résulte ce qu'il précède que la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018 ne contient aucune prise de position des autorités françaises dans le cadre de négociation et ne traite pas de questions diplomatiques.

Son absence de communication entraîne néanmoins une atteinte grave au droit à un procès équitable et plus spécialement au principe d'égalité des armes, s'agissant de l'impossibilité de soulever un moyen en défense pour des personnes privées de liberté.

Le Tribunal pourra d'ailleurs utilement constater que l'accord similaire conclu avec la Tunisie, et en particulier son annexe II, a été publié à l'occasion du décret n° 2009-905 du 24 juillet 2009 portant publication de l'accord-cadre relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire, du protocole relatif à la gestion concertée des migrations (ensemble deux annexes) et du protocole en matière de développement solidaire (ensemble trois annexes) entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne, signés à Tunis le 28 avril 2008.

Or, la publication de cet accord depuis désormais plus de dix ans n'a occasionné aucune difficulté dans la conduite des relations diplomatiques françaises

Par conséquent, le moyen soulevé en défense par le préfet de la Haute-Garonne et tiré de la protection de la conduite des relations extérieures de la France ne pourra qu'être écarté.

Si par extraordinaire le tribunal devait considérer qu'il ne dispose pas de suffisamment d'éléments lui permettant de conclure à l'absence d'atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, Monsieur FRANCOIS demande au tribunal de bien vouloir **ordonner avant dire droit la production du document sollicité** sans qu'il puisse en prendre connaissance.

En effet, le juge administratif peut toujours ordonner avant dire droit la production de documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige.

Voir en ce sens :

- CE 23 juill. 2010, Office national des forêts, n° 321138
- CE 21 oct. 2016, Union départementale CGT d'Ille-et-Vilaine, n° 392711
- CE 27 mars 2020, n° 426623

PAR CES MOTIFS,

PLAISE AU TRIBUNAL,

- **ANNULER** la décision implicite de rejet de la demande de communication de de la note du ministère de l'Intérieur en date du 27 juin 2018 portant nouvelle procédure de coopération consulaire en matière de retour avec le Royaume du Maroc ;
- **ENJOINDRE** l'Administration de communiquer le document sollicité dans un délai d'un mois suivant la notification du jugement, sous astreinte de 200 € par jour de retard en application des dispositions des articles L. 911-1 et suivants du Code de justice administrative.
- **Condamner** l'Etat au paiement des entiers dépens du procès ainsi que d'une somme de 2 000 € au requérant sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Toulouse,

Le 31 janvier 2023.