REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

POUR : 1- La Ligue des droits de l'Homme (LDH), association loi 1901, dont le siège social est 138, rue Marcadet à Paris (75018), représentée par son président en exercice, domicilié de droit audit siège ;

2- Le Syndicat de la magistrature (SM), dont le siège situé 91, rue de Charenton, 75012 Paris, représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

3- Le Syndicat des avocats de France (SAF), dont le siège situé 34 rue Saint Lazare 75009 Paris, représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège ;

4- **L'Association de Défense des Libertés Constitutionnelles (l'ADELICO),** domiciliée au 18, rue des Pyramides, 75001 Paris, représentée par Monsieur Paul CASSIA ;

5- La Cimade (Comité Inter-Mouvements Auprès Des Évacués), dont le siège social est situé 64 rue Clisson à PARIS (75013), prise en la personne de son représentant légal ;

6- Le GISTI (Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s), association dont le siège est situé au 3 Villa Marcès, 75011 Paris, représentée par sa co-présidente, Madame Vanina ROCHICCIOLI, régulièrement habilitée.

7- L'ADDE (Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers), association régie par la loi 1901, dont le siège est au Bureau des Associations de l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel, 2-4 rue de Harley, 75001 Paris – Maison du Barreau, représentée par sa co-présidente, Maître Emmanuelle NERAUDAU, Avocate au Barreau de Nantes

Ayant pour avocats :

Maître Louis MAILLARD, avocat au barreau de Seine Saint Denis
Maître Amélie SEMAK, avocate au barreau de Seine Saint Denis
Maître Camille VANNIER, avocate au barreau de Seine Saint Denis

CONTRE : **1- Le préfet de Seine-Saint-Denis**
2 - Le directeur territorial de la sécurité de proximité du 93

DECISION ATTAQUEE :

La note de service intitulée *« fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis »* révélée par voie de presse le 9 avril 2025, en ce qu'elle prévoit des instructions impératives du préfet de la Seine-Saint-Denis dirigées aux services de police du département de la Seine-Saint-Denis.

Décision jointe

A MESDAMES ET MESSIEURS LES PRESIDENT ET CONSEILLERS COMPOSANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTREUIL

I.PRESENTATION DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

L'utilisation controversée des fichiers mis à disposition des forces de sécurité a été mise en évidence par trois rapports d'information de l'Assemblée nationale qui ont pointé plusieurs phénomènes tels que l'utilisation de fiches illégalement tirées du STIC, les soupçons portés sur l'existence de fichiers ethniques au sein de la gendarmerie nationale ou le possible commerce de fiches par des fonctionnaires de la police nationale[1].

Outre ces dérives, ces rapports ont également mis en lumière la multiplication des fichiers de police (106 fichiers recensés à la date du 17 octobre 2018), l'inutilité d'une partie d'entre eux (25% d'entre eux en 2011), et surtout le caractère « clandestin » de nombre de fichiers dépourvus de base légale et non déclarés (45% d'entre eux en 2011).

L'utilisation de fichiers clandestins a été récemment mise en évidence par la presse locale qui a révélé la création d'un traitement de données à caractère personnel des ressortissants étrangers en situation régulière placés en garde-à-vue dans les commissariats de police du département de la Seine Saint Denis.

En date du 9 avril 2025, un article du média en ligne "Les Jours" était intitulé « *en Seine Saint Denis, la Préfecture fiche les étrangers en règle* », révélant l'existence d'une note de service « qui exige des policiers du département (qu'ils) signalent tous les étrangers placés en garde à vue »[1]**. (Pièce n°1-1)**

A l'instar d'une note de service similaire prise par le directeur de la police interdépartementale de la police nationale de Loire-Atlantique dont l'existence avait aussi été révélée par voie de presse et suspendue par la juridiction administrative, le Préfet de Seine Saint Denis demande aux services de police qu'ils lui transmettent, par le biais d'une fiche navette, des données à caractère personnel relatives aux étrangers en situation régulière.

La note du Préfet de Seine-Saint-Denis est intitulée « Fiche réflexe : le signalement des ESR TOP par la DTSP 93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis ».

Elle prévoit un protocole que « les services de police **doivent** » mettre en œuvre « afin que des mesures administratives soient prises en termes de police du séjour : refus de séjour et retraits de titres de séjour » **(Pièce n°1)**

Elle met en place une *« fiche de signalement »* à compléter par *« le service de police dans lequel l'ESR a été placé en GAV»,* fiche à laquelle une liste de documents « doivent être joints », à savoir la copie du titre d'identité ; la copie du titre de séjour ou du document provisoire de séjour ; le rapport d'identification dactyloscopique, avant envoi à la Préfecture par email via une boîte email dédiée intitulée « pref93-bobigny-signalement-esr@seine-saint-denis.gouv.fr »

[1] https://lesjours.fr/obsessions/loi-immigration/ep11-fichier-etrangers-situation-reguliere/

La fiche annexée intitulée *«rapport administratif – transmission à la préfecture de la Seine-Saint-Denis d'un dossier d'étranger en situation régulière dont la présence en France représente une menace à l'ordre public en vue du refus, du non-renouvellement ou de retrait de titre de séjour »* comprend les rubriques et données suivantes :

SERVICE

- Service émetteur : DSPAP / DTSP93 / Commissariat de …
- Contact (adresse mail et téléphone) :
- Date de transmission

ETRANGER

- identité de la personne (prénom, nom, date et lieu de naissance), nationalité, lieu de résidence (cases à cocher : 75 ; 77 ; 78; 91 ; 92 ; 93 ; 94 ; 95 ; autre à préciser) , adresse (voir AGDREF), n° AGDREF/FNE, titre de séjour détenu par la personne (cases à cocher : carte de séjour temporaire ; carte de séjour pluriannuelle ; carte de résident ; visa long séjour (VLS-TS); récépissé de demande de carte de séjour ; autorisation de prolongation d'instruction (API) ; autorisation provisoire de séjour (APS), autre à préciser), préfecture de délivrance du titre, titre d'identité étranger (cases à cocher : passeport ; carte d'identité)

EXPOSÉ DES FAITS

- Date(s) de commission des faits ; lieu(x) de commission des faits ; infraction(s) ; décision du parquet sur les suites judiciaires (le cas échéant, préciser le numéro et le motif du classement), rapport d'identification dactyloscopique « à transmettre en annexe » (case à cocher : connu ; inconnu), rapport : « préciser l'implication de l'étranger dans la commission des faits, l'existence d'éventuelles circonstances aggravantes, les antécédents judiciaires de l'intéressé et toute information utile pour caractériser la menace pour l'ordre public que constitue la présence de l'intéressé en France »

- Pièces jointes : (cases à cocher) copie du passeport étranger et/ou CNI étrangère ; copie du titre de séjour ou document provisoire de séjour (RCS, API,APS)

C'est la décision que les associations et syndicats requérants entendent attaquer.

II. DISCUSSION

Les associations et syndicats requérants entendent démontrer qu'elles ont un intérêt à agir contre la présente note de par leurs objets **(1)**, que la présente requête est à tout point de vue recevable **(2)**, que celle-ci est entachée de différentes illégalités justifiant qu'elle soit annulée **(3).**

1. Sur l'intérêt à agir des requérants

De jurisprudence constante, l'intérêt à agir d'une association ou d'un syndicat contre une décision administrative est reconnu dès lors que celle-ci emporte des conséquences dans le domaine dans

lequel elle intervient et porte atteinte à l'intérêt collectif qu'il défend (CE, 28 décembre 1906, n°25521 - CE, 28 octobre 1987, n° 58096).

La Ligue des droits de l'homme est une association loi 1901 dont l'objet social est de : *« 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 de ses protocoles additionnels [...] Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains [...] » Les deux premiers alinéas de l'article 3 des statuts prévoient également que : « La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction [...] ».* **(Pièce n°5)**

Le droit au respect de la vie privée et familiale étant au nombre des libertés fondamentales que la LDH s'est donnée pour mission de défendre, elle justifie d'un agir contre tout décision qui porterait atteinte à ce droit, tels que les décisions instituant des traitements de données à caractère personnel.

Le juge des référés, et plus généralement le juge administratif, admet ainsi l'intérêt à agir de la LDH les décisions autorisant la création de traitements de donnée personnelles (CE, 24 décembre 2021, n° 447518 ; CE, 27 mars 2020, n° 431350, mentionné aux tables ; CE, 11 juillet 2018, n° 414827 ; CE, Réf., 13 mai 2015, n° 389816 ; CE, 11 avril 2014, n° 360759 ; CE, 12 mars 2007, n° 297888, publié au Lebon).

La LDH justifie donc d'un intérêt à agir.

Le Syndicat de la Magistrature a pour objet statutaire de *« veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques », « d'informer les membres du corps judiciaire et de défendre leurs intérêts collectifs » et de « veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer en toute indépendance sa mission de garant des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'égalité de tous et de toutes devant la loi. »* **(Pièce n°9)**

L'article 3 des statuts du syndicat de la magistrature prévoit de son côté que celui-ci a notamment pour objet :

> *« 2. de veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques ; (…)*
>
> ***6. à ces fins, d'engager toutes actions, y compris contentieuses, tendant à assurer le respect des droits et libertés à valeur constitutionnelle ou garantis par les conventions internationales, ou de s'y associer. »***

Il justifie donc bien d'un intérêt à agir contre toute décision qui compromettrait l'intérêt des justiciables et qui affecterait le bon fonctionnement du service public judiciaire.

<u>Le syndicat des avocats de France</u> est un syndicat professionnel qui a pour objet social :

> *« 1. La défense intransigeante de l'indépendance des barreaux et de leurs membres contre tous les empiétements, quelles que soient leurs formes ;*
> *2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats ;*
> *3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites ;*
> *4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action commune pour une meilleure justice ;*
> *5. L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ;*
> *6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;*
> *7. L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde ;*
> *8. la promotion, la conception et l'organisation de toute action de formation en direction des avocats et élèves avocats et, en général, tous acteurs du monde judiciaire, de la justice et du droit ;*
> *9. Toute action de communication, publications et autres moyens d'expression permettant de réaliser cet objet »* **(pièce n°7)**

L'article 2 des statuts du syndicat des avocats de France prévoit ainsi que celui-ci a notamment pour objet :

> *« 5. L'action en vue d'associer les avocates et avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et citoyennes et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ;*
>
> *6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;*
>
> ***7. L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde ».***

L'intérêt à agir du syndicat des avocats de France contre des décisions administratives instituant des traitements de données à caractère personnel a déjà été reconnu à plusieurs reprises dans des contentieux proches (CE, Ord. 29 octobre 2008, n° 321413 - CE, Ord., 3 avril 2019, n° 428477 - CE, Ord., 4 janvier 2021, n° 447970 - CE, Ord., EASP, n° 447974).

De plus, le syndicat des avocats de France compte de nombreux avocats dont les clients sont susceptibles d'être directement concernés par cette note et le fichage illégal qu'elle instaure, ce qui lui donne *a fortiori* intérêt à agir dans le cadre de la présente requête.

<u>L'ADELICO</u> est une association de Loi 1901 dont l'objet social est de :

> *« assurer en France la promotion et la garantie des droits et libertés fondamentaux, proclamés tant par la constitution française que par les règles et principes de valeur constitutionnelle, les normes internationales et européennes ; de veiller à la séparation des pouvoirs et d'œuvrer à*

la protection et l'indépendance des services publics, la transparence de l'action publique et la lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption ; de produire et de diffuser l'information sur les conditions de l'exercice et la protection effective des droits fondamentaux et des libertés constitutionnelles en France et en Europe ; ***de développer ou de soutenir, par tous moyens, y compris par la voie contentieuse, les actions en vue de la reconnaissance et le respect de l'effectivité des droits et libertés en France et en Europe, y compris des droits sociaux, économiques, culturels, environnementaux ou des générations futures*** *; de promouvoir l'égalité et de contribuer à combattre toutes les formes de discrimination ou d'incitation à la haine » (***Pièce n°11***)*

Son intérêt à agir devant les juridictions administratives est régulièrement admis dès lors qu'est en cause le respect de droits et libertés fondamentaux (CE, 24 mai 2023, 473547 – TA Rouen, 5 mai 2023, n° 2301786 – TA Amiens, 28 janvier 2024, 2400316)

En l'occurrence, et ainsi que les association et syndicats requérants l'ont exposé, la note litigieuse porte manifestement atteinte à un certain nombre de libertés fondamentales et notamment au droit à la protection de ses données personnelles et au respect de la vie privée et familiale, lesquelles constituent des libertés fondamentales (CE, 18 mai 2020, n° 440442, 440445 - CE, 30 octobre 2001, n° 238211)

L'association justifie donc bien d'un intérêt à agir dans le cadre de la présente instance.

La CIMADE est une association Loi 1901 qui a pour but, selon l'article premier de ses statuts, de :

*« […] manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions […] La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque. La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts […] et au besoin par voie judiciaire […] ». (***Pièce n°13***)*

Depuis sa création en 1939, la Cimade a développé ses actions d'accueil et de défense des droits des étrangers.

Aujourd'hui, la Cimade reçoit, informe et conseille chaque année dans ses permanences d'accueil réparties sur le territoire français plus de 100 000 étrangers sur leurs droits et leur situation juridique.

Elle intervient dans sept centres de rétention administrative en France et dans plus de 70 prisons afin d'assurer un accompagnement administratif et juridique des personnes étrangères retenues et détenues.

La Cimade est donc très directement impliquée dans la garantie du respect des droits des personnes étrangères, y compris en matière de fichage illégal.

L'intérêt à agir de l'association est régulièrement retenu dès lors qu'est en cause le respect des droits de personnes de nationalité étrangère. (CE, 16 juin 2008, 300036 – CE 23 décembre 2016, N°394819 – CE, 17 janvier 2018, n°410280)

La note litigieuse produit des effets sur le statut administratif et juridique des personnes étrangères en situation administrative régulière placées en garde à vue sur le département de Seine-Saint-Denis.

La Cimade a donc un intérêt à agir certain dans le cadre de la présente requête.

Le Gisti (groupe d'information et de soutien des immigré.e.s) a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

> « *[…] de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou immigrées » ; […] d'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ; de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ; de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes.* » **(Pièce n°14)**

Son intérêt pour agir est donc incontestable, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers, qui sont compromis par les décisions attaquées.

Par application de l'article 11 des statuts adoptés à l'issue de l'assemblée générale du 11 juin 2022, la co-présidente est autorisée à ester en justice au nom de l'association :

> « *Le ou la président ou chacun·e des co-président·es représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile et peut notamment ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur.* »

La recevabilité du Gisti a été reconnue dans des contentieux similaires *(par exemple, **CE, 3 juin 2022, n° 452798**).*

L'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE) est représentée par Maître Emmanuelle NERAUDAU, investie de ce pouvoir de représentation en justice, en sa qualité de co-présidente de l'association, par l'article 13 des statuts de l'ADDE.

L'ADDE justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt de nature à la rendre recevable.

En effet, au terme de l'article 2 des statuts de l'ADDE (« But ») :

> *« Cette association a pour but de regrouper les Avocats pour la défense et le respect des droits des étrangers, consacrés, notamment, par les déclarations des droits de l'homme de 1789 et 1793 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Elle informe les avocats, les étrangers, notamment par l'organisation de réunions, séminaires, colloques, échanges d'informations. **Elle soutient l'action des étrangers en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits.** Elle combat toutes les formes de racisme et de discrimination, et assiste ceux qui en sont victimes. Elle entretient des relations avec les administrations et les organismes en relation avec les étrangers. »* **(Pièce n°15)**

L'ADDE mène depuis sa création une action engagée pour la défense des droits des étrangers, notamment par la mise en place d'un partage d'expérience entre avocats spécialisés en droit des étrangers, mais également par la défense collective des droits des étrangers par le biais

notamment d'actions inter-associatives de tout type et entre autres d'actions en justice telles que la présente intervention volontaire.

Le contentieux dont est saisi le Tribunal administratif de céans a un lien direct avec le but de l'association puisqu'il s'agit d'un contentieux relatif à l'exercice d'un recours effectif contre une mesure d'éloignement à l'encontre d'un étranger.

L'interêt à agir de l'ADDE est donc évident.

En outre, les statuts de l'association permettent à sa présidence d'ester en justice sans délibération expresse du bureau (cf. article 11 des statuts).

Sa requête est donc recevable.

2. Sur la recevabilité de la requête

En premier lieu, la fiche attaquée s'analyse comme une note de service qui comprend des instructions données par un chef de service à ses subordonnés, en l'espèce par le Préfet de la Seine Saint Denis aux fonctionnaires de police de son ressort, les contraignant à faire usage d'une nouvelle procédure de "signalement" détaillée par ses soins.

Selon une jurisprudence établie, une note de service peut être attaquée devant le juge administratif dès lors qu'elle contient des dispositions à caractère impératif (CE, Sect. 18 déc. 2002, Dame Duvignères, n°233618 - CE, 13 octobre 2008, n°312088)

Dans ses conclusions prises sous l'arrêt Dame Duvignères du 18 décembre 2002 (233618), Madame Pascale Fombeur explique que : *« par dispositions impératives à caractère général, (…) il faut entendre toutes les dispositions au moyen desquelles une autorité administrative vise soit à créer des droits ou des obligations, soit à imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édiction de décisions. »*

S'agissant de la notion de décision révélée, est parfois citée la référence à la définition par le président Massot, dans les mélanges en l'honneur du président Braibant (Décisions non formalisées et contrôle du juge de l'excès de pouvoir, Dalloz, 1996, p. 21-540) *: « il existe une décision susceptible de recours chaque fois que l'administration a commencé à transformer l'ordonnancement juridique sans attendre l'intervention d'un acte formalisé, soit que cet acte ne soit prévu par aucun texte, soit que l'administration prétende à tort n'avoir pas besoin de prendre cet autre acte, soit enfin qu'elle l'annonce mais qu'elle ait anticipé sur son intervention ».*

En l'espèce, le caractère impératif de la note litigieuse est indiscutable.

Rédigée en des termes catégoriques, cette note prescrit en effet une stricte ligne de conduite aux agents des services de police et leur impose la mise en place d'une procédure qu'ils « doivent » suivre dès lors qu'ils sont amenés à être confrontés à un étranger en situation régulière.

Elle instaure la mise en place d'une fiche de signalement, également dénommée *« rapport administratif »* que les enquêteurs doivent impérativement remplir et transmettre aux services de la préfecture accompagné de pièces de la procédure listés par la note litigieuse.

Les termes de la “Fiche réflexe" en confirment sans conteste le caractère impératif : *"**doivent** nous être signalés”, la fiche de signalement (...) d**oit être dûment remplie** par le service de police”", les documents suivants **doivent** être joints”* .

Cette note présente ainsi incontestablement un caractère impératif pour les agents à qui elle s’adresse, de sorte que la requête apparaît parfaitement recevable de ce premier chef.

En second lieu, aucune forclusion ne saurait être opposée aux associations et syndicats requérants.

Le délai de recours contentieux de deux mois, prévu par l’article R. 421-1 du code de justice administrative, ne court en effet, pour les actes de nature règlementaire, qu’à compter de leur publication. (CE, 16 mars 1951, Bradier, Lebon 167)

En l’espèce, la note déférée à la censure de la juridiction n’est pas datée.

Elle n’a toutefois fait l’objet d’aucune publication accessible aux associations et syndicats requérants de sorte que ces derniers n’ont eu connaissance de son existence que le 9 avril 2025, par voie de presse.

La présente requête apparaît dès lors parfaitement recevable de ce deuxième chef.

En troisième lieu, le recours dirigé contre cette note relève de la compétence matérielle de la juridiction administrative quand bien même elle a trait à des procédures judiciaires en cours.

Il est jugé de longue date que les mesures relevant du fonctionnement du service public de la justice relèvent de la compétence du juge judiciaire tandis que celles relatives à l'organisation même du service public de la justice relèvent de la compétence du juge administratif. (TC, 27 novembre 1952, 1420)

Afin de savoir si le litige relève de la compétence du juge judiciaire, il convient de rechercher si le litige en cause se rattache à la fonction juridictionnelle ou s’il est susceptible d'avoir un effet sur son exercice. (TC, 12 octobre 2015, n°4019)

Il est également de jurisprudence constante que *« lorsque le litige porte sur la légalité d'un acte à portée générale et impersonnelle et qu'il est par suite relatif à l'organisation du service public de la justice, seul le juge administratif a compétence pour en connaître, quel que soit l'objet de cet acte »* (TC, 8 février 2021, C4202, Publié au Recueil)

La décision d’une personne publique de créer et mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel constitue un acte à portée générale et impersonnelle relatif à l’organisation du service public de la justice dont le contrôle relève de la compétence du juge administratif (CE, 2 mars 2021, n° 449432 - CE, Ord., 18 mai 2020, 440442).

En l'espèce, la note litigieuse relève manifestement de la compétence de la juridiction administrative dès lors qu'elle porte sur l'organisation des services de police et émane de la Préfecture de la Seine Saint Denis.

Elle revêt en effet manifestement une portée générale et impersonnelle dès lors qu'elle instaure auprès de tous les services d'enquête une nouvelle procédure de transmission aux services préfectoraux d'informations relatives à des enquêtes pénales en cours.

Elle crée et met par ailleurs en œuvre un traitement de données à caractère personnel sous la forme de « fiches de signalement » en dehors de tout cadre légal et réglementaire.

La juridiction administrative apparaît dès lors bien compétente pour en connaître.

En quatrième lieu, cette note qui émane du Préfet de Seine Saint Denis ne s'adresse qu'aux services de police du département, puisqu'il est expressément précisé « seuls les étrangers en situation régulière, **interpellés et placés en garde à vue par la DTSP93** doivent nous être signalés dans le cadre de la procédure mise en place ».

Son champ territorial ne dépassant pas celui de la compétence territoriale du tribunal administratif de Montreuil, celui-ci est compétent pour connaître du présent recours.

3. Sur l'annulation de la décision

3.1 Sur l'incompétence du signataire pour prendre ce type d'acte

En droit, tout acte administratif doit être signé par l'autorité administrative compétente. La signature de l'original de la décision est obligatoire. En son absence, l'acte est illégal.

Le contrôle exercé par le juge administratif sur un acte qui présente un caractère réglementaire porte notamment **sur la compétence de son auteur**. (**CE, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, 18 mai 2018, 414583, Publié au recueil Lebon - Conseil d'État, 1ère Chambre, 25 mars 2025, 494983**).

Un chef de service qui édicte des règles générales et impersonnelles venant modifier l'ordonnancement juridique par la création, la modification ou la suppression d'une règle de droit existante **excède donc nécessairement la compétence** qui est la sienne (CE, 30 juin 2000, GISTI, n°199336 ; CE, 24 juillet 2009, La Poste, n°312871) sauf à ce qu'il se soit expressément vu déléguer le pouvoir d'adopter de telles dispositions par un texte législatif ou réglementaire (CE, Ass., 30 juin 2000, Association Choisir la vie, n°216130).

Dès lors, lorsque les instructions de service adressées par un supérieur hiérarchique à ses subordonnés ajoutent des normes non contenues dans les textes qu'elles prétendent faire appliquer, elles acquièrent un caractère réglementaire et doivent être annulées comme étant prises par **une autorité incompétente** (CE, Sect. 18 décembre 2002, Dame Duvignères, n°233618 ; CE, 10 novembre 2004, Roynard, n°255409 ; CE, 21 mai 2007, Association nationale des industries alimentaires, n°286764).

En l'espèce, la décision déférée ne fait apparaître aucun nom, aucune qualité et ne comporte aucune signature, de sorte qu'il est impossible d'en déterminer l'auteur.

Partant, le Tribunal ne peut exercer aucun contrôle sur la compétence de l'auteur de l'acte déféré.

Il sera ainsi retenu que la note déférée a été prise par une autorité incompétente et doit dès lors être regardée comme entachée d'illégalité.

Elle sera annulée de ce chef.

3.2 Sur la création d'un traitement de données à caractère personnel sans autorisation préalable

- ***L'existence d'un traitement de données à caractère personnel***

En droit, le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, auquel renvoie l'article 1er de Ladite Loi, prévoit que :

> *« Aux fins du présent règlement, on entend par :*
>
> *« données à caractère personnel », toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée ») ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ;*
>
> *« traitement », toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ; (…)*
>
> *« fichier », tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique ; (…)*
>
> *« destinataire », la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers. Toutefois, les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires; le traitement de ces données par les autorités publiques en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement ; (…)*
>
> *« violation de données », une violation de la sécurité se caractérise par la destruction, la perte, l'altération, la divulgation non autorisée de données à caractère personnel transmises, conservées ou traitées d'une autre manière, ou l'accès non autorisé à de telles données ; (…) »*

Par ailleurs, l'article 226-16 du Code pénale dispose :

> *« Le fait, y compris par négligence, de procéder ou de faire procéder à des traitements de données à caractère personnel sans qu'aient été respectées les formalités préalables à leur mise en oeuvre prévues par la loi est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende. »*

Enfin, le TA de Nantes statuant en référé a très récemment suspendu une note de service, tout à fait similaire au cas d'espèce, en indiquant que les éléments ainsi collectés, caractérisant un traitement de données à caractère personnel, n'avait pas été autorisé par un arrêté ministériel pris après avis de la CNIL :

> *« Par la note de service du 20 novembre 2024, le directeur interdépartemental de la police nationale de Loire-Atlantique a demandé aux services placés sous son autorité interpellant un étranger en situation régulière d'adresser " à la préfecture de la Loire-Atlantique " une fiche comportant des données à caractère personnel se rapportant, d'une part, à son signalement dans le fichier de traitement des antécédents judiciaires (TAJ), et, d'autre part, à la date de son placement en garde à vue, aux éléments d'ordre public pour lesquels il a été interpellé et les suites judiciaires données à cette interpellation. Les éléments ainsi collectés donnent lieu à l'établissement d'un tableau informatisé, géré par le service interdépartemental de la police aux frontières, assurant le suivi des fiches envoyées et les réponses apportées par la préfecture. L'ensemble de ces opérations caractérise un traitement de données personnelles. Par suite, le moyen tiré de ce que ledit traitement de données à caractère personnel n'est pas autorisé par un arrêté ministériel pris après déclaration et avis de la commission nationale informatique et libertés paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée. Au demeurant, ni les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile définissant le traitement AGDREF2, et listant dans son annexe 3 les données qu'il recense, ni celles du code de procédure pénale se rapportant au traitement des antécédents judiciaires n'autorisent, dans leur rédaction en vigueur, les personnels de préfecture agréés à accéder et conserver des données dans le cadre de procédures de retrait et de dégradation de titre de séjour. »*
> **(TA Nantes – 4 avril 2025 – 2504541)**

En l'espèce, il résulte de la note litigieuse que les fiches de signalement qu'elle instaure entre les services de police et les services préfectoraux collectent les nom, prénoms, lieu de résidence, nationalité, numéro AGDREF des personnes concernées.

Ce sont indiscutablement des données à caractère personnel au sens de la Loi Informatique et Liberté et du RGPD.

Ces données sont par ailleurs collectées, enregistrées, communiquées par transmission, diffusées et mises à disposition puisqu'elles sont "centralisées", communiquées au bureau du séjour de la Préfecture de la Seine-Saint-Denis et utilisées pour que des mesures administratives soient prises sur le droit au séjour des administrés concernés: "refus de séjour et retraits de titres de séjour".

> La circulaire du ministre de l'Intérieur du 28 octobre 2024 relative au renforcement du pilotage de la politique migratoire prévoit que **les services de police doivent signaler aux préfectures les étrangers en situation régulière (ESR) dont la présence en France représente une menace pour l'ordre public** afin que des mesures administratives soient prises en terme de police du séjour : refus de séjour et retraits de titres de séjour.

Il est prévu que ces fiches soient adressées par les fonctionnaires de police, par le biais d'une adresse email adhoc, à l'Etat-major, service référent de la DTSP93, pour "centralisation" des signalements. Ce dernier est ensuite chargé de la transmission au bureau du séjour de la Préfecture de Bobigny, là encore par le biais d'une adresse email adhoc, avant transmission aux administrations territorialement compétentes.

L'Etat-major, service référent de la DTSP93, centralise les signalements de l'ensemble des commissariats du département.

Il envoie les signalements selon la règle **un mail = un ESR TOP** (fiches et annexes jointes avec nommage des pièces) au bureau du séjour de Bobigny par courriel à la boite mail fonctionnelle suivante : **pref93-bobigny-signalement-esr@seine-saint-denis.gouv.fr**

Le bureau du séjour de Bobigny, service référent de la PSSD, est chargé de centraliser et transmettre les signalements aux sous-préfectures (Le Raincy, Saint-Denis) et préfectures (si autres départements) dont les ESR TOP relèvent (en fonction de l'adresse) quotidiennement et par courriel.

Extraits de la note (pièce n°1)

Les données ainsi collectées doivent ainsi être regardées comme présentant un caractère personnel au sens de la Loi du 6 janvier 1978 dès lors que les personnes concernées sont parfaitement identifiables.

- ***Les formalités obligatoires de création d'un traitement de données à caractère personnel***

En droit, Aux termes des dispositions de l'article 31 de la Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 dite Loi informatique et liberté :

> *« 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'État et :*
>
> *1° Qui intéressent la sûreté de l'État, 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.*
>
> *L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement. (…) »*

Il ressort de ces définitions que les dispositions de la Loi du 6 janvier 1978 dite Loi informatique et liberté s'appliquent aussi bien aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre de manière informatisée et automatisée qu'à ceux effectués manuellement et de manière manuscrite dès lors que les personnes physiques qu'elles concernent sont identifiables.

Dès lors qu'un tel traitement intéresse la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ou a 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, sa mise en œuvre doit nécessairement être autorisée par un arrêté ministériel après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En l'espèce, la note vise la transmission d'informations personnelles dans le but d'influer sur le droit au séjour des intéressés *« de ces ESR TOP afin de mettre en œuvre les mesures administratives appropriées : refus de titre de séjour ou retrait de titre de séjour ».*

4. POURQUOI ? : L'analyse du droit au séjour des ESR TOP

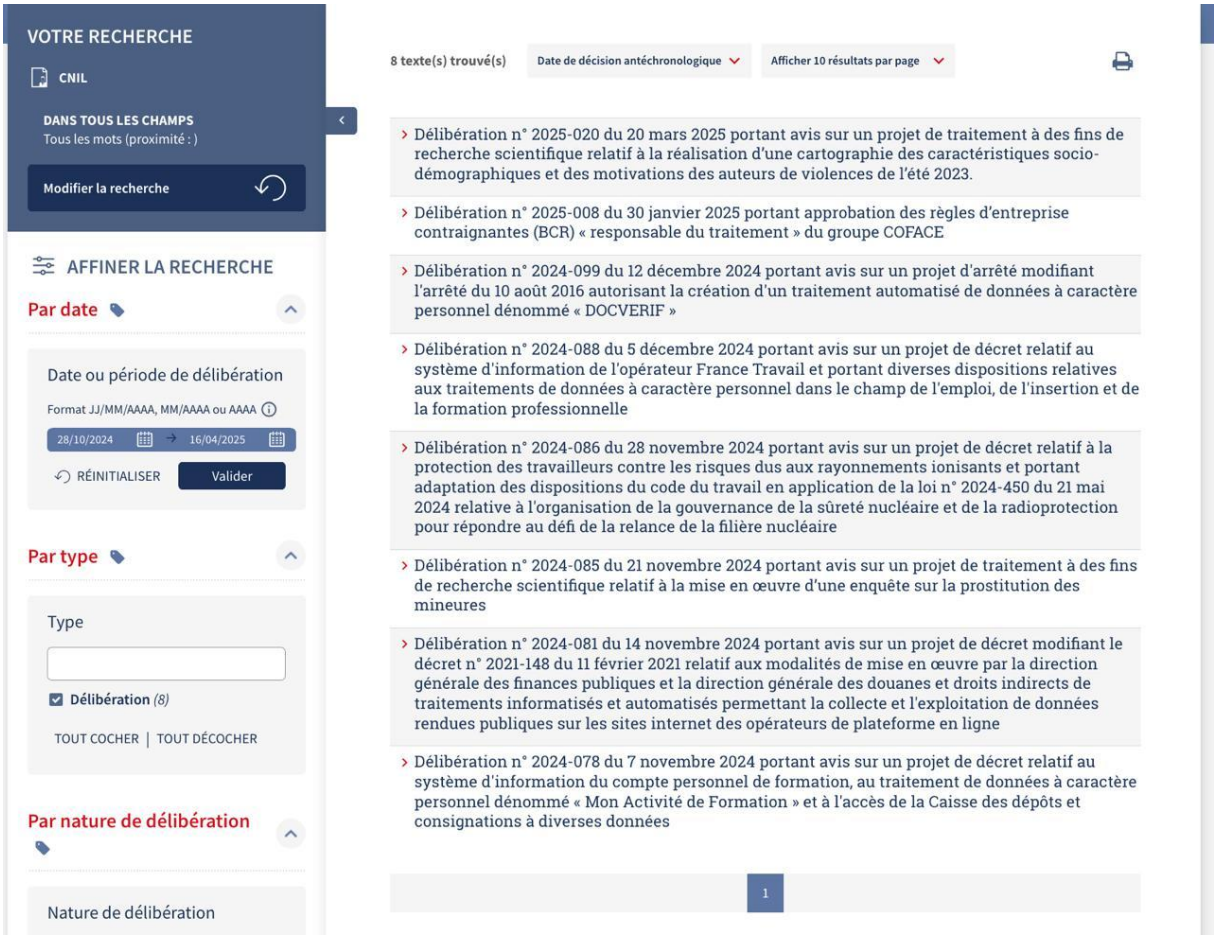
Les 3 bureaux du séjour de la PSSD (Bobigny, Le Raincy et Saint-Denis) sont chargés d'analyser le droit au séjour de ces ESR TOP afin de **mettre en œuvre les mesures administratives appropriés : refus de titre de séjour ou retrait de titre de séjour**. Une clôture du signalement sera envisagée lorsque la menace à l'ordre public ne pourra pas être caractérisée.

Au regard des procédures en terme de police du séjour, **aucune décision administrative ne pourra être prise immédiatement.**

Les données collectées sont relatives aux personnes étrangères en situation régulières placées en garde-à-vue et ce traitement de données vise à favoriser le refus, le non-renouvellement ou le retrait de titres de séjour pour des motifs tenant à la préservation de l'ordre public.

Dans ces conditions, la création de ce traitement de données à caractère personnel aurait nécessairement dû faire l'objet d'un arrêté ministériel pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que le prévoit l'article 31 précité.

Or, la consultation des avis de la CNIL publiées sur le site Légifrance sur la période du 28 octobre 2024 au 16 avril 2025 ne fait apparaître aucun avis préalable à la mise en œuvre du traitement.



Capture écran de la recherche des avis CNIL sur la période 28/10/2024 au 16/04/2025

La note attaquée n'a donc à l'évidence pas fait l'objet d'un arrêté ministériel pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Elle apparaît entachée d'un vice de procédure justifiant son annulation.

3.3 Sur la violation du secret de l'enquête

En droit, suivant les dispositions de l'article 11 du Code de procédure pénale :

> *« Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.*
>
> *Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 434-7-2 du code pénal.*
>
> *Toutefois, afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou lorsque tout autre impératif d'intérêt public le justifie, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire agissant avec son accord et sous son contrôle, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause. »*

L'article 11-1 du même code prévoit que :

> *« **Sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction** selon les cas, peuvent être communiqués à des autorités ou organismes habilités à cette fin par arrêté du ministre de la justice, pris le cas échéant après avis du ou des ministres intéressés, des éléments des procédures judiciaires en cours permettant de réaliser des recherches ou enquêtes scientifiques ou techniques, destinées notamment à prévenir la commission d'accidents, ou de faciliter l'indemnisation des victimes ou la prise en charge de la réparation de leur préjudice. Les agents de ces autorités ou organismes sont alors tenus au secret professionnel en ce qui concerne ces informations, dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. »*

Aucune disposition de quelque nature que ce soit ne prévoit un droit de communication à l'autorité administrative en charge de la situation des personnes étrangères d'informations relatives à des procédures pénales.

Il suit de là qu'un officier ou un agent de police judiciaire viole le secret de l'enquête lorsqu'il transmet aux services préfectoraux des informations ou des procès-verbaux relatifs à des garde-à-vue ou des enquêtes en cours.

C'est ce que sont souvent amenées à rappeler des juridictions judiciaires dans le cadre du contentieux de la rétention administrative. **(Pièce n°2)**

La Cour de cassation est elle-même déjà venue confirmer une cour d'appel qui avait annulé un arrêté de placement en rétention administrative en raison de la violation du principe du secret de l'instruction dans un arrêt du 28 mars 2018 :

> *« ET AUX MOTIFS ADOPTES QU'en transmettant à l'autorité préfectorale, sans instruction du Procureur de la République en violation des articles 11 et 11-1 du code de la procédure pénale la procédure d'enquête réalisée pour conduite en état alcoolique, laquelle comprenait des éléments sur la vie privée de l'intéressé, résultant tant de son audition durant la garde à vue, que de la consultation des fichiers accessibles uniquement à l'autorité judiciaire, les textes ci-dessus préservant le secret de l'enquête et instituant le secret professionnel des personnes y concourant, ont été violés et il a été porté atteinte au droit de la vie privée de la personne en garde à vue ; que cette transmission a causé grief à l'intéressé dès lors que les pièces résultant de l'enquête et de la garde à vue ont été transmis au Préfet de police de Paris sans contrôle de l'autorité judiciaire, qui a pu ainsi en tenir compte dans le cadre de ses décisions ; que la procédure est irrégulière de ce chef »* **(Pièce n°2)**

Il sera également rappelé que la violation du secret de l'enquête est susceptible de constituer :

- pour l'officier ou l'agent de police judiciaire qui communique des informations couvertes par le secret de l'enquête, l'infraction de violation du secret professionnel prévue aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal

- pour l'agent préfectoral qui reçoit des informations couvertes par le secret de l'enquête, l'infraction de recel de violation de secret professionnel prévue à l'article 321-1 du code pénal.

En l'espèce, il apparaît manifeste à la lecture de la note litigieuse que celle-ci emporte une grave violation du secret de l'enquête, tel que garanti par les articles 11 et 11-1 précités du code de procédure pénale.

Elle demande en effet aux services de police judiciaire, lesquels concourent au déroulement de la procédure pénale et sont à ce titre pleinement soumis au respect du secret de l'enquête, de transmettre à des services tiers des informations et des pièces sur des procédures en cours.

Les services de police sont en effet invités à transmettre non seulement des informations relatives à des procédures en cours mais également des pièces de ces procédures et notamment les rapports dactyloscopiques et "*les antécédents judiciaires de l'intéressé et toute information utile pour caractériser la menace pour l'ordre public que constitue la présence de l'intéressé en France*".

Il est également précisé de manière très claire que l'issue de la procédure de garde à vue est indifférente, y compris en cas de classement sans suite, la fiche prévoyant explicitement dans cette hypothèse :

Décision du parquet sur les suites judiciaires (le cas échéant, préciser le numéro et le motif du classement) :

La note litigieuse ne prévoit à aucun moment que les services du procureur de la République, lequel est garant du respect du secret l'enquête, ne soit préalablement consulté sur la transmission de ces informations.

À considérer même qu'il le soit, aucune disposition du code de procédure pénale n'autorise le procureur de la République à communiquer des informations couvertes par le secret de l'enquête aux services préfectoraux en charge de l'éloignement des ressortissants étrangers.

Cette note méconnaît ainsi gravement le principe du secret de l'enquête.

Elle sera annulée de ce chef.

3.4 Sur la méconnaissance de la présomption d'innocence

En droit, l'article 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose :

> *« Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. »*

L'article 6. 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose :

> *« Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »*

L'article 48 de la Charte européenne des droits fondamentaux dispose :

> *« Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. »*

L'article préliminaire du code de procédure pénale dispose également que :

> *« Toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. Les atteintes à sa présomption d'innocence sont prévenues, réparées et réprimées dans les conditions prévues par la loi. »*

Le conseil constitutionnel a rappelé en 2018 le sens et la portée de la présomption d'innocence et de son articulation avec le secret de l'enquête s'agissant de l'interdiction faite à la presse d'accéder à une perquisition :

> *« 8. En premier lieu, en instaurant le secret de l'enquête et de l'instruction, le législateur a entendu, d'une part, garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, tous deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle. Il a entendu, d'autre part, protéger les personnes concernées par une enquête ou une instruction, afin de garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789. »* (QPC, 2 mars 2018, n° 2017-693)

Le conseil constitutionnel précise :

> *« 11. Enfin, il ressort des dispositions contestées que le secret de l'enquête et de l'instruction s'entend « sans préjudice des droits de la défense ». Les parties et leurs avocats peuvent en conséquence communiquer des informations sur le déroulement de l'enquête ou de l'instruction. »*

Il résulte de ces éléments que seules les autorités judiciaires et les parties peuvent accéder aux informations de la procédure d'enquête pénale.

Ces prescriptions, rappelées par le Conseil constitutionnel, protègent donc non seulement le secret de l'enquête mais également la présomption d'innocence.

La présomption d'innocence est protégée dès le stade de la garde à vue et les premiers pas de l'enquête.

C'est ce que rappelle la cour européenne des droits de l'homme, la présomption d'innocence pouvant être méconnue dès le stade d'une conférence de presse précédent de quinze jours une inculpation :

> *« 39. Avec le requérant, la Commission estime incompatibles avec la présomption d'innocence les propos tenus par le ministre de l'Intérieur et, en sa présence et sous son autorité, par le commissaire chargé de l'enquête et le directeur de la police judiciaire. Elle note en effet qu'ils présentèrent M. Allenet de Ribemont comme l'un des instigateurs de l'assassinat de M. de Broglie.*
>
> *40. Selon le Gouvernement, de tels propos relèvent de l'information sur les affaires pénales en cours et ne sont pas de nature à porter atteinte à la présomption d'innocence puisqu'ils ne lient pas les juges et peuvent être démentis par les investigations ultérieures. Les faits de la cause illustreraient cette thèse, le requérant n'ayant été inculpé que quinze jours après la conférence de presse et ayant finalement bénéficié d'un non-lieu.*
>
> *41. La Cour constate qu'en l'espèce, certains des plus hauts responsables de la police française désignèrent M. Allenet de Ribemont, sans nuance ni réserve, comme l'un des instigateurs, et donc le complice, d'un assassinat (paragraphe 11 ci-dessus). Il s'agit là à l'évidence d'une déclaration de culpabilité qui, d'une part, incitait le public à croire en celle-ci et, de l'autre, préjugeait de l'appréciation des faits par les juges compétents. Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 2 (art. 6-2). »* (AFFAIRE ALLENET DE RIBEMONT c. FRANCE, Requête no15175/89), 10 février 1995

En l'espèce, en organisant la transmission à un tiers non-partie au procès et n'appartenant pas à l'autorité judiciaire d'informations mettant en cause des individus, la note attaquée méconnaît la présomption d'innocence.

Elle prévoit explicitement la transmission à la Préfecture de Seine Saint Denis des informations relatives à une personne étrangère en situation régulière en cas de classement sans suite, alors que la personne demeure non seulement présumée innocente mais qu'aucune poursuite n'a été décidée à son encontre par l'autorité judiciaire.

Cette méconnaissance apparaît d'autant plus grave que les informations ainsi transmises visent à permettre aux services préfectoraux en charge de l'éloignement des ressortissants étrangers d'engager des procédures de refus, de non-renouvellement ou de retrait de titre de séjour avant même qu'une décision ait été prise par l'autorité judiciaire sur les suites à donner à cette mesure de garde à vue et, en cas de poursuite, avant même qu'une juridiction ait statué sur la culpabilité.

La décision litigieuse méconnaît donc le principe de présomption d'innocence et sera annulée de ce chef.

3.5 Sur la méconnaissance des dispositions encadrant la consultation du traitement des antécédents judiciaires

En droit, l'article 17-1 de la Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit que le fichier dit du « traitement des antécédents judiciaires » peut être consulté dans le cadre des demandes de délivrance et de renouvellement de titre de séjour:

> *« Il est procédé à la consultation prévue à l'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure pour l'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française et de délivrance et de renouvellement des titres relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers et des demandes de visa ou d'autorisation de voyage prévus aux articles L. 312-1, L. 312-2 et L. 312-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que pour la nomination et la promotion dans les ordres nationaux. »*

L'article L. 234-1 du code de la sécurité intérieure dispose que :

> *« Un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des enquêtes administratives mentionnées à l'article L. 114-1 qui donnent lieu à la consultation des traitements automatisés de données à caractère personnel mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale, y compris pour les données portant sur des procédures judiciaires en cours, dans la stricte mesure exigée par la protection de la sécurité des personnes et la défense des intérêts fondamentaux de la Nation. Il détermine les conditions dans lesquelles les personnes intéressées sont informées de cette consultation. »*

L'article 230-6 du code de procédure pénale dispose :

> *« Afin de faciliter la constatation des infractions à la loi pénale, le rassemblement des preuves de ces infractions et la recherche de leurs auteurs, les services de la police nationale et de la gendarmerie nationale peuvent mettre en œuvre des traitements automatisés de données à caractère personnel recueillies :*
> *1° 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 la cinquième classe sanctionnant :*
> a. *Un trouble à la sécurité ou à la tranquillité publiques ;*
> b. *Une atteinte aux personnes, aux biens ou à l'autorité de l'Etat ;*
> *2° Au cours des procédures de recherche des causes de la mort mentionnées à l'article 74 ou de recherche des causes d'une disparition mentionnées à l'article 74-1.*
>
> *Ces traitements ont également pour objet l'exploitation des informations recueillies à des fins de recherches statistiques. »*

L'article 230-8 du code de procédure pénale dispose :

> *« Le traitement des données à caractère personnel est opéré sous le contrôle du procureur de la République territorialement compétent, qui, d'office ou à la demande de la personne concernée, ordonne qu'elles soient effacées, complétées ou rectifiées, notamment en cas de requalification judiciaire, ou qu'elles fassent l'objet d'une mention. (...) En cas de décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, les données à caractère personnel concernant les personnes mises en cause sont effacées, sauf si le procureur de la République en prescrit le maintien, auquel cas elles font l'objet d'une mention. Lorsque le procureur de la République prescrit le maintien des données à caractère personnel relatives à une personne ayant bénéficié d'une décision de relaxe ou d'acquittement devenue définitive, il en avise la personne concernée. En cas de décision de non-lieu ou de classement sans suite, les données à caractère personnel concernant les personnes mises en cause font l'objet d'une mention, sauf si le procureur de la République ordonne l'effacement des données à caractère personnel. Lorsque les données à caractère personnel relatives à la personne concernée font l'objet d'une mention, elles ne peuvent faire l'objet d'une consultation dans le cadre des enquêtes administratives prévues aux articles L. 114-1 et L. 234-1 à L. 234-3 du code de la sécurité intérieure et à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. (...) ».*

Il résulte de ces dispositions que les données à caractère personnel contenues dans le fichier TAJ ne peuvent être consultées par les services de la préfecture dans le cadre des enquêtes administratives dès lors qu'elles ont fait l'objet d'un effacement (décision de relaxe ou d'acquittement) ou d'une mention (décision de non-lieu ou de classement sans suite).

C'est ce qu'a rappelé le Conseil d'Etat dans un avis n°468859 du 17 avril 2023 :

> « *6. Il résulte des dispositions du code de procédure pénale précitées que, dans le cadre d'une enquête administrative menée pour l'instruction d'une demande d'acquisition de la nationalité française, les données à caractère personnel concernant une personne mise en cause qui figurent le cas échéant dans le traitement des antécédents judiciaires ne peuvent être consultées lorsqu'elles ont fait l'objet d'une mention, notamment à la suite d'une décision de non-lieu ou de classement sans suite. Aucun texte ne permet de déroger à cette interdiction. Lorsque les données à caractère personnel ne sont pas assorties d'une telle mention les personnels mentionnés au point 5 peuvent les consulter.*
>
> *7. L'autorité compétente ne peut légalement fonder le rejet ou l'ajournement de la demande de naturalisation sur des informations qui seraient uniquement issues d'une consultation des données personnelles figurant dans le traitement des antécédents judiciaires à laquelle elle aurait procédé en méconnaissance de l'interdiction mentionnée au point 6.* »

Par ailleurs, il ressort de l'article R. 40-29 du code de procédure pénale que les données figurant au traitement des antécédents judiciaires et qui ne font pas l'objet d'une mention ne peuvent être consultées que par des personnes spécialement habilitées et qu'être utilisées sous certaines conditions :

> *« I. – Dans le cadre des enquêtes prévues à l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, aux articles L. 114-1, L. 114-2, L. 211-11-1, L. 234-1 et L. 234-2 du code de la sécurité intérieure et à l'article L. 4123-9-1 du code de la défense, les données à caractère personnel figurant dans le traitement qui se rapportent à des procédures judiciaires en cours ou closes, à l'exception des cas où sont intervenues des mesures ou décisions de classement sans suite, de non-lieu, de*

relaxe ou d'acquittement devenues définitives, ainsi que des données relatives aux victimes, peuvent être consultées, sans autorisation du ministère public, par : (…)

5° Les personnels investis de missions de police administrative individuellement désignés et spécialement habilités par le représentant de l'Etat. L'habilitation précise limitativement les motifs qui peuvent justifier pour chaque personne les consultations autorisées. Lorsque la consultation révèle que l'identité de la personne concernée a été enregistrée dans le traitement en tant que mise en cause, l'enquête administrative ne peut aboutir à un avis ou une décision défavorable sans la saisine préalable, pour complément d'information, des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents et, aux fins de demandes d'information sur les suites judiciaires, du ou des procureurs de la République compétents. Le procureur de la République adresse aux autorités gestionnaires du traitement un relevé des suites judiciaires devant figurer dans le traitement d'antécédents judiciaires et relatif à la personne concernée. Il indique à l'autorité de police administrative à l'origine de la demande si ces données sont accessibles en application de l'article 230-8 du présent code.»

Le Conseil d'Etat a rappelé dans son avis n°468859 précité que, dès lors que les données contenues dans ce fichier ne sont pas assorties de la mention prévue à l'article 230-8 du code de procédure pénale, seules les personnes prévues au 5° de l'article R.40-29 du Code de procédure pénale peuvent y avoir accès.

Il a déjà été jugé que l'encadrement, prévu au 5° de l'article R.40-29 du Code de procédure pénale, de la consultation du fichier dit du « *traitement des antécédents judiciaires* » (TAJ) dans le cadre des enquêtes administratives constitue une garantie pour les personnes faisant l'objet de ce traitement de données à caractère personnel et qu'une consultation irrégulière de ces fichiers entache la procédure relative au titre de séjour d'irrégularité :

« 16. Considérant qu'en l'espèce, le respect par l'autorité administrative des règles spécifiques d'accès aux fichiers de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale et portant sur une habilitation spéciale des personnes pouvant consulter, dans le cadre d'une enquête administrative, de tels fichiers de données personnelles, constitue une garantie pour la personne pour laquelle une demande d'habilitation et d'accès en zone réservée d'un aéroport a été formulée auprès du préfet compétent ; que, par suite, l'irrégularité tenant à la consultation, lors de cette enquête administrative, par des personnes non spécialement habilitées, de telles données a privé M. C...d'une garantie ». (CAA Lyon, 30 avril 2015, n°14LY01769)

De la même manière, la saisine du procureur de la République pour compléments d'information sur les suites données à la procédure constitue une garantie pour le justiciable de sorte que son défaut entache la procédure relative au titre de séjour d'irrégularité :

« 14. La saisine préalable, pour complément d'information, des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents et, aux fins de demandes d'information sur les suites judiciaires, du procureur de la République, imposée par les dispositions de l'article R. 40-29 du code de procédure pénale, a pour objet de protéger les personnes faisant l'objet d'une mention dans le traitement d'antécédents judiciaires constitué par les services de police et de gendarmerie nationales aux fins de faciliter leurs investigations. Elle constitue, de ce fait, une garantie pour toute personne dont les données à caractère personnel sont contenues dans les fichiers en cause. Dès lors, en se fondant sur les mises en causes révélées par la consultation du traitement des antécédents judiciaires pour estimer que M. X ne justifiait pas d'une intégration en France, sans procéder au préalable à la saisine des services du procureur de la

République, pour demande d'information sur les suites judiciaires, ou des services compétents de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, pour complément d'information, la préfète a privé le requérant d'une garantie. (…) Dans ces conditions, la décision du 3 février 2022 par laquelle la préfète de la Gironde a refusé de délivrer un titre de séjour au requérant qui a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière doit être annulée de même que, par voie de conséquence, les décisions du même jour lui faisant obligation de quitter le territoire français et fixant le pays de renvoi. »

Ces exigences apparaissent d'autant plus essentielles que ce fichier rassemble des informations concernant les personnes directement concernées par une enquête pénale ou une procédure d'information judiciaire mais également celles simplement *« mises en cause »* sans avoir été nécessairement poursuivies ou condamnées.

Selon un rapport de la Cour des comptes de février 2017 et titré « *La police technique et scientifique* », 15,6 millions de personnes étaient fichées en tant que personnes « *mises en cause* » à la fin de l'année 2016, soit près d'un quart de la population française et près de 30 % de la population française de plus de 15 ans. **(Pièce n°3)**

Selon un rapport de la CNIL, 55,5% d'erreurs auraient été relevées dans le fichier TAJ-Gendarmerie et 37% dans le fichier TAJ-Police pour l'année 2016. **(Ibid.)**

En l'espèce, la note litigieuse organise la transmission aux services préfectoraux d'un rapport concernant "les antécédents judiciaires de l'intéressé", lequel implique nécessairement la consultation du fichier du « *traitement des antécédents judiciaires* » sans qu'aucune de ces prescriptions n'aient été respectées et alors que tous les agents préfectoraux ne disposent pas d'un droit d'accès à ce fichier.

Elle organise ainsi un détournement de la finalité de ce fichier et d'une violation des données qu'elle contient, au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016.

La décision litigieuse apparaît dès lors entachée d'une erreur de droit justifiant pleinement son annulation.

3.6 Sur l'illégalité de la transmission du rapport dactyloscopique aux services préfectoraux

En droit, les finalités et modalités de fonctionnement (enregistrement, consultation, transmission des informations etc) du fichier automatisé des empreintes digitales sont régies par voie réglementaire.

Le décret n° 2024-374 du 23 avril 2024 modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier automatisé des empreintes digitales a modifié les dispositions réglementaires relatives au traitement FAED, lesquelles sont codifiées aux articles *R40-38-1 à R40-38-11 du code de procédure pénale.*

Les finalités de ce fichier sont strictement encadrées et listées dans l'article R 40-38-1 CPP, aux termes duquel :

> *« Le ministre de l'Intérieur (direction générale de la police nationale) est autorisé à mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel dénommé fichier automatisé des empreintes digitales (FAED). Ce traitement a pour finalités de faciliter :*
> *1° La recherche et l'identification des auteurs de crimes et de délits ainsi que la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires criminelles et délictuelles dont l'autorité judiciaire est saisie ;*
> *2° L'identification des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires afin d'établir les cas de récidive ou la commission d'infractions dans le cadre de procédures distinctes ;*
> *3° La recherche et la découverte des mineurs et majeurs protégés disparus, des majeurs dont la disparition présente un caractère inquiétant ou suspect eu égard aux circonstances, à l'âge de l'intéressé ou à son état de santé, ainsi que des victimes d'une infraction ;*
> *4° L'identification dans un cadre judiciaire des personnes décédées ainsi que l'identification des personnes découvertes grièvement blessées dont l'identité n'a pas pu être établie ;*
> *5° L'identification dans un cadre extrajudiciaire des personnes décédées dont l'identité n'est pas établie, des victimes de catastrophes naturelles ou des personnes faisant l'objet de recherches et dont la mort est supposée ;*
> *6° L'identification des personnes dans le cadre de la procédure de vérification d'identité prévue à l'article 78-3 ;*
> *7° L'identification d'un étranger dans les conditions prévues à l'article L 142-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile »*

L'article R 40-38-7 CPP liste de manière limitative les seules personnes susceptibles de consulter et d'avoir accès aux données contenues par le fichier :

> *"I. - Peuvent avoir accès, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître, à tout ou partie des données et informations mentionnées aux articles R. 40-38-2 et R. 40-38-3 :*
> *1° Les personnels de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale individuellement désignés et dûment habilités, affectés dans les services chargés d'une mission de police judiciaire et spécialement chargés de la mise en œuvre du traitement, aux fins de consultation, d'alimentation et d'identification des personnes ;*
> *2° Les personnels de la police nationale, de la gendarmerie nationale et les agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des articles 28-1 et 28-2, individuellement désignés et habilités aux seules fins de consultation et d'alimentation ;*
> *3° Le magistrat chargé du service du casier judiciaire national automatisé et les agents de ce service habilités par lui.*
> *II. - Peuvent être destinataires, à raison de leurs attributions et dans la limite du besoin d'en connaître, à tout ou partie des données et informations mentionnées aux articles R. 40-38-2 et R. 40-38-3 :*
> *1° Les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, pour les seuls résultats des opérations d'identification dont ils ont demandé la réalisation en vue des finalités définies à l'article R. 40-38-1 dans le cadre et pour les besoins exclusifs des procédures judiciaires dont ils sont saisis, ainsi que sous le contrôle de ces derniers, les assistants d'enquête, pour les seules missions prévues au 3° de l'article 21-3 ;*
> *2° Les personnels de la police nationale ou de la gendarmerie nationale pour les seuls résultats des opérations d'identification dont ils ont demandé la réalisation en vue des finalités mentionnées aux 5° à 7° de l'article R. 40-38-1, dans le cadre et pour les besoins exclusifs des procédures dont ils sont saisis ;*

3° Les agents des douanes et des services fiscaux habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des articles 28-1 et 28-2, pour les seuls résultats des opérations dont ils ont demandé la réalisation pour les besoins exclusifs des procédures judiciaires dont ils sont saisis ;

4° Les personnels de la police nationale et de la gendarmerie nationale chargés de la mise à jour du traitement mentionné à l'article R. 40-23."

Il n'est aucunement prévu dans les finalités du fichier que ces données puissent servir de quelque manière que ce soit à l'autorité administrative dans la gestion des étrangers en situation régulière.

La liste stricte des personnes susceptibles d'être destinataires des informations contenues dans ce fichier ne comprend en aucun cas les agents de la préfecture.

En l'espèce, la note litigieuse exige des services de police la transmission du “"rapport dactyloscopique” qui est, ni plus ni moins, le rapport de consultation du FAED, ainsi que tous les rapports dactyloscopiques en font état.

Aussi, l'obligation de communiquer le “rapport dactyloscopique” par les agents de police à destination des services préfectoraux constitue d'abord un détournement de la finalité du fichier et contrevient à la liste, strictement énumérée des destinataires potentiels de ce fichier.

La note contestée devra être estimée illégale sur ce fondement.

3.7 Sur la méconnaissance des dispositions encadrant la création et la protection de traitements de données à caractère personnel

En droit, l'article 4 de la Loi informatique et liberté du 6 janvier 1978 dispose que :

« Les données à caractère personnel doivent être :

1° Traitées de manière licite, loyale et, pour les traitements relevant du titre II, transparente au regard de la personne concernée ;

2° Collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 et de la présente loi, applicables à de tels traitements et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

3° Adéquates, pertinentes et, au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, limitées à ce qui est nécessaire ou, pour les traitements relevant des titres III et IV, non excessives ;

4° Exactes et, si nécessaire, tenues à jour. Toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder ;

5° Conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Toutefois, les données à caractère personnel peuvent être conservées au-delà de cette

durée dans la mesure où elles sont traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques. Le choix des données conservées à des fins archivistiques dans l'intérêt public est opéré dans les conditions prévues à l'article L. 212-3 du code du patrimoine ;

6° Traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, ou l'accès par des personnes non autorisées, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées. »

De plus, l'article 121 de cette loi dispose également que :

« Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès. »

La directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données est sur ce point plus précise puisqu'elle rappelle, en son article 17, la nécessité de *« mettre en œuvre les mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés, notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau ».*

Il est constant que les traitements de données dites sensibles ou relevant du régime d'autorisation doivent nécessairement faire l'objet d'une protection plus renforcée encore.

La protection des données recueillies dans le cadre d'un traitement de données à caractère personnel parait si essentielle que le législateur a estimé nécessaire de sanctionner pénalement la méconnaissance de cet impératif (art. 226-17 du Code pénal).

De plus, les articles 48 à 51 de la Loi du 06 janvier 1978 prévoient que les personnes concernées par un traitement de données à caractère personnel doivent bénéficier d'un droit d'information, d'accès, de rectification et d'effacement des données les concernant.

En l'espèce, il est constant qu'aucune de ces prescriptions et garanties n'apparaît respectée.

L'illégalité de la décision litigieuse ne fait dès lors aucun doute de sorte qu'elle sera annulée.

4. <u>Sur les mesures d'injonction sollicitées</u>

L'article L. 911-1 du Code de justice administrative prévoit que :

« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. »

En l'espèce, si l'annulation de l'exécution de la note litigieuse ne fait aucun doute compte tenu des développements qui précèdent, il n'en reste pas moins qu'elle a fait l'objet d'une diffusion à tous les services de police du département de la Seine-Saint-Denis et aura ainsi contribué au développement de pratiques illégales au sein de ces établissements.

L'annulation de ladite note implique ainsi nécessairement qu'il soit enjoint au Préfet de la Seine-Saint-Denis de prendre, à l'égard des services de police du département, les mesures de publicité de la décision à intervenir qui s'imposent afin que les illégalités induites par cette note ne prospèrent pas plus longtemps, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision à intervenir sous astreinte de cent cinquante euros par jour de retard.

Dans un objectif similaire, il lui sera également enjoint de prendre sous quinzaine une nouvelle note à l'attention de l'ensemble de ses services rappelant l'exigence d'un strict respect du secret de l'enquête et de la présomption d'innocence leur interdisant formellement de communiquer à des services tiers des informations sur des enquêtes pénales, sous les mêmes modalités d'astreinte.

5. <u>Sur l'application de l'article L.761-1 du Code de justice administrative</u>

Aux termes des dispositions de l'article L.761-1 du Code de justice administrative :

> *"Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation."*

Il serait inéquitable de laisser à la charge des associations et syndicats requérants les frais irrépétibles auxquels ils ont été exposés, soit la somme globale de 1 500 euros.

PAR CES MOTIFS
et tous autres à ajouter, déduire ou suppléer au besoin d'office

---

Les associations et syndicats requérants demandent au Tribunal administratif de Montreuil de :

- **ANNULER** la note de service dont l'existence a été révélée le 9 avril 2025 intitulée *«fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de Seine-Saint-Denis »* ;

- **ENJOINDRE** au Préfet de la Seine Saint Denis et au Directeur territorial de la sécurité publique du 93 de diffuser la décision à intervenir à l'ensemble des services de police du département, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision à intervenir sous astreinte de cent cinquante euros par jour de retard ;

- **ENJOINDRE** au Préfet de la Seine Saint Denis de prendre sous quinzaine une nouvelle note de service rappelant l'exigence de strict respect du secret de l'enquête et de la présomption d'innocence interdisant formellement la transmission à des services tiers d'informations sur des enquêtes pénales, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision à intervenir sous astreinte de cent cinquante euros par jour de retard ;

- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat (Préfecture de Seine Saint Denis) le versement d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'ensemble des associations et syndicats requérants.