

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2214647

M. A... B...

M. Dayann Hégésippe
Rapporteur

Mme Cécile Nour
Rapporteuse publique

Audience du 16 janvier 2025
Décision du 31 janvier 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

Le magistrat désigné

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 septembre 2022 et 15 novembre 2024, M. A... B..., représenté par Me Pierre, doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 3 août 2022 en tant que le préfet de la Seine-Saint-Denis a refusé de lui donner accès à son dossier administratif et en particulier à l'habilitation donnée à l'agent qui a procédé à la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires ainsi que le document relatif aux demandes complémentaires d'informations adressées par les services de la préfecture aux services de police et au procureur de la République ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis de lui communiquer les documents sollicités dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- il justifie d'un droit à obtenir la délivrance des documents sollicités en vertu de son droit d'accès aux documents administratifs ;
- sa demande ne présente aucun caractère abusive dès lors que la possibilité d'avoir connaissance de l'habilitation octroyée à l'agent qui a consulté le fichier le concernant au

traitement des antécédents judiciaires est constitutive d'une garantie quant à l'usage de ce type de données ;

- le document constituant la demande des autorités préfectorales aux services de police et à l'autorité judiciaire est un document préparatoire de l'arrêté portant refus de sa demande de titre de séjour de sorte qu'il lui est communicable ;

- l'accès à ce document constitue une garantie dès lors que les fichiers recensés au traitement des antécédents judiciaires peuvent être erronés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2024, le préfet de la Seine-Saint-Denis conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que la requête est irrecevable et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure pénale ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Hégésippe, conseiller, en application des dispositions de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, pour statuer seul sur les litiges énumérés par cet article.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Hégésippe ;
- et les conclusions de Mme Nour, rapporteure publique.

Les parties n'étaient ni présentes, ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. A l'occasion d'une démarche tendant à régulariser sa situation au regard du droit au séjour, M. B... a demandé au préfet de la Seine-Saint-Denis, dans le cadre de son droit d'accès aux documents administratifs, de lui communiquer notamment l'habilitation donnée à l'agent qui a procédé à la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires ainsi que le document relatif aux demandes complémentaires d'informations adressées par les services de la préfecture aux services de police et au procureur de la République. En l'absence de réponse, l'intéressé a saisi, le 3 juin 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) laquelle a émis un avis le 7 juillet suivant. Par la présente instance, M. B... demande au tribunal d'annuler la décision implicite du 3 août 2022 en tant que le préfet de la Seine-Saint-Denis a refusé de lui donner accès aux documents sollicités.

Sur les fins de non-recevoir soulevées en défense :

2. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que le préfet de la Seine-Saint-Denis n'a pas donné satisfaction aux demandes de M. B... alors au demeurant que la personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués. Par ailleurs, la circonstance que le préfet de la Seine-Saint-Denis ait rejeté le titre de séjour que M. B... a sollicité le 11 février 2020 est également sans incidence sur son droit d'accès aux documents administratifs. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de décision faisant grief doit être écartée.

3. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que M. B... a adressé sa demande initiale aux services de la préfecture par courrier du 5 avril 2021 notifié le 7 avril suivant. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce qu'aucune demande n'aurait été adressée à l'administration doit être écartée.

4. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception (...)* ». L'article L. 112-6 du même code dispose que : « *Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation (...)* ». L'article L. 412-3 de ce code dispose que : « *La décision soumise à recours administratif préalable obligatoire est notifiée avec l'indication de cette obligation ainsi que des voies et délais selon lesquels ce recours peut être exercé. Il est également précisé que l'administration statuera sur le fondement de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision, sauf mention contraire dans une loi ou un règlement.* » L'article R. 112-5 prévoit que : « *L'accusé de réception prévu par l'article L. 112-3 (...) / indique si la demande est susceptible de donner lieu à une décision implicite de rejet ou à une décision implicite d'acceptation. Dans le premier cas, l'accusé de réception mentionne les délais et les voies de recours à l'encontre de la décision. Dans le second cas, il mentionne la possibilité offerte au demandeur de se voir délivrer l'attestation prévue à l'article L. 232-3.* » Enfin, l'article R. 421-5 du code de justice administrative précise que : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision* ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'en matière de communication de documents administratifs, pour que les délais rappelés ci-dessus soient opposables, la notification de la décision administrative de refus, ou l'accusé de réception de la demande l'ayant fait naître si elle est implicite, doit nécessairement mentionner l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire devant la Commission d'accès aux documents administratifs, ainsi que les délais selon lesquels ce recours peut être exercé. En revanche, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'autorité administrative mise en cause d'informer le demandeur du recours contentieux qu'il peut former auprès de la juridiction administrative, et des délais y afférents, si la décision de refus est confirmée après la saisine de cette commission. L'absence de telles mentions a seulement pour effet de rendre inopposables les délais prévus pour l'exercice du recours contentieux.

6. En l'espèce, il n'est pas contesté que le préfet de la Seine-Saint-Denis n'a, suite à la réception de la demande qui lui a été adressée, ni répondu ni accusé réception de cette demande en indiquant les voies et délais de recours. Dans ces conditions, tenant à l'absence d'information délivrée à l'intéressé sur l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire, la fin de non-recevoir tirée de ce que M. B... aurait tardivement saisi la CADA et entaché sa requête de tardiveté ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne l'habilitation octroyée pour la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires :

7. Aux termes de l'article L. 300-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs* ». Aux termes de l'article L. 300-2 du même code : « *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-1 de ce code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ».

8. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de communication de documents administratifs sur le fondement des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.

9. Pour refuser de délivrer à M. B... une copie de l'habilitation octroyée à l'agent qui a consulté les éléments le concernant dans le fichier de traitement des antécédents judiciaires, le préfet de la Seine-Saint-Denis ne se prévaut à l'instance d'aucun élément autre que son refus de délivrer un titre de séjour à l'intéressé. Or, cette circonstance n'a pas d'incidence sur la demande présentée à l'administration. Par ailleurs, alors que M. B... justifie d'un avis favorable de la CADA, il ne ressort d'aucune pièce du dossier, sous réserve des intérêts protégés par les dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, qu'un motif s'opposerait à la délivrance de l'information sollicitée. Dans ces conditions, M. B... est fondé à soutenir que le refus de délivrance de ce document méconnaît son droit d'accès aux documents administratifs.

En ce qui concerne les demandes adressées aux services de police et au procureur territorialement compétent après consultation du TAJ :

10. D'une part, aux termes de l'article R. 40-29 du code de procédure pénale : « *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'acquiescement 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 défavorables 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 ».

11. D'autre part, aux termes de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : *« Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ; 2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ; 3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique ».*

12. Il ressort des pièces du dossier qu'après avoir eu connaissance de sa mise en cause dans le fichier de traitement des antécédents judiciaires, M. B... a recherché la communication d'une copie des demandes d'informations complémentaires que l'administration a formulées auprès des autorités de police et de l'autorité judiciaire conformément aux dispositions précitées de l'article R. 40-29 du code de procédure pénale. Ainsi, contrairement aux énonciations de l'avis émis le 7 juillet 2022 par la CADA d'où il ressort que l'accès aux données figurant sur le fichier en cause implique une saisine préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la demande de l'intéressé, qui n'a procédé à aucune démarche auprès de la CNIL, ne consistait pas à obtenir la teneur des informations transmises à l'administration, et dès lors à accéder au contenu du traitement des antécédents judiciaires, mais à la demande préalablement effectuée par les services de la préfecture. Ainsi, eu égard au caractère dissociable de ces éléments et à la circonstance que les documents contenant des informations personnelles sont communicables dans les conditions prévues à l'article L. 311-6 précité du code des relations entre le public et l'administration, M. B... est fondé à soutenir qu'en refusant de lui transmettre une copie de la demande effectuée par l'administration, le préfet de la Seine-Saint-Denis a méconnu son droit d'accès aux documents administratifs.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... est fondé à demander l'annulation de la décision du 3 août 2022 par laquelle le préfet de la Seine-Saint-Denis a refusé de lui donner accès aux documents administratifs qu'il a sollicités.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

14. Eu égard au motif d'annulation, l'exécution du présent jugement implique que le préfet de la Seine-Saint-Denis communique à M. B..., dans un délai qu'il convient de fixer à quatre mois à compter de la notification du présent jugement, son entier dossier administratif et en particulier une copie de l'habilitation donnée à l'agent qui a procédé à la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires ainsi qu'une copie des demandes d'informations complémentaires adressées par les services de la préfecture aux services de police et au procureur de la République.

Sur les frais d'instance :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite du 3 août 2022 prise à l'encontre de M. B... est annulée en tant que le préfet de la Seine-Saint-Denis a refusé de lui communiquer son entier dossier administratif et en particulier de lui communiquer une copie de l'habilitation donnée à l'agent qui a procédé à la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires ainsi qu'une copie des demandes d'informations complémentaires adressées par les services de la préfecture aux services de police et au procureur de la République.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Seine-Saint-Denis de communiquer à M. B..., dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, son entier dossier administratif et en particulier une copie de l'habilitation donnée à l'agent qui a procédé à la consultation de son fichier au traitement des antécédents judiciaires ainsi qu'une copie des demandes d'informations complémentaires adressées par les services de la préfecture aux services de police et au procureur de la République.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 1 200 euros à M. B... en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B... et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

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

Le magistrat désigné,

Le greffier,

D. HEGESIPPE

C. CHAUVEY

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.