

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTREUIL**

N° 2506577

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME  
et autres

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Isabelle Dely  
M. Pierre Le Garzic  
Mme Samira Tahiri

**Le juge des référés, statuant dans les conditions  
prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du  
code de justice administrative**

Juges des référés

---

Audience du 13 mai 2025  
Ordonnance du 20 mai 2025

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 18 avril et 13 mai 2025, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, dite Ligue des droits de l'homme, le Syndicat de la magistrature, le Syndicat des avocats de France, l'Association de défense des libertés constitutionnelles, le Comité inter-mouvements auprès des évacués, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, représentés par Mes Maillard, Semak et Vannier, demandent au juge des référés du tribunal, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du document intitulé « *fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis* » ;

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

3°) d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis d'adopter 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 et sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

4°) d'ordonner la mise sous séquestre des fiches illégalement constituées sur le fondement de la note litigieuse et de toute copie de ces dernières, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision à intervenir et sous astreinte de 150 euros par

jour de retard ;

5°) d'ordonner la destruction des fiches illégales établies sur le fondement de la note litigieuse et de toute copie de ces dernières, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision à intervenir et sous astreinte de 150 euros par jour de retard ;

6°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations et syndicats requérants soutiennent que :

- la juridiction administrative est matériellement compétente pour connaître des conclusions dirigées contre l'acte litigieux ;

- le tribunal est territorialement compétent pour en connaître ;

- le document contesté présente le caractère d'une note de service contenant des dispositions à caractère impératif et est susceptible de recours contentieux ;

- chacun d'entre eux justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre cette note de service ;

- la condition d'urgence est constituée en ce que la mise en place de fiches de signalement, qui ne peut s'analyser que comme un traitement de données à caractère personnel sans acte régulier autorisant sa création et sans garantie quant à l'usage des données recueillies, porte une atteinte grave au respect des droits et libertés des personnes en faisant l'objet, protégés notamment par les articles 2 de la Déclaration de 1789 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors que le nombre de personnes susceptibles d'être concernées est important et que l'utilisation des données se rapportant à des enquêtes pénales en cours est de nature à emporter de lourdes conséquences sur leurs droits et situations, notamment au regard du droit au séjour ainsi qu'une remise en cause du principe de présomption d'innocence ;

- le recours en annulation de la note de service n'est pas entaché de tardiveté ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la note de service contestée ;

- elle est entachée de l'incompétence de son signataire, dont l'identité n'est pas mentionnée ;

- elle est dénuée de base légale ;

- elle met en œuvre un traitement de données à caractère personnel par une personne publique sans autorisation administrative ni avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et méconnaît ainsi l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

- elle méconnaît les articles 4 et 121 de la même loi, relatifs à la création et la protection de traitements de données à caractère personnel ;

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

- elle méconnaît le principe de présomption d'innocence, garanti par les articles 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 6 § 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et préliminaire du code de procédure pénale en organisant la transmission d'informations issues de procédures pénales à des tiers même lorsque celles-ci n'ont pas conduit à la reconnaissance d'une culpabilité ;

- elle n'a pas donné lieu à l'étude d'impact préalable prescrite par l'article 35 du

règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 ;

- elle met en œuvre une violation des données à caractère personnel, au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, contenues dans le fichier du traitement d'antécédents judiciaires et le fichier automatisé des empreintes digitales.

Par des mémoires en défense enregistrés les 9, 13 et 14 mai 2025, le préfet de la Seine-Saint-Denis, représenté par Me Tomasi, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge des requérants de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le préfet soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que le document attaqué n'est pas susceptible de recours contentieux puisqu'il se borne à rappeler aux agents destinataires les modalités d'échange d'informations entre les services de l'État dans les hypothèses autorisées par la législation et demeure sans effet automatique sur la situation des intéressés et que les associations et syndicats requérants ne justifient pas d'un intérêt à agir, ni d'une qualité pour agir en leur nom de la personne physique les représentant ;

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite en l'absence de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel, dès lors que l'administration peut déjà procéder à la consultation des données concernées et faute de conséquence immédiate pour les intéressés des échanges d'information les concernant ;

- les moyens de légalité de la requête et le moyen dont les parties ont été informées par le tribunal ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention enregistré le 12 mai 2025, l'Union des syndicats CGT de la Seine-Saint-Denis, représentée par Me Brault, demande que le juge des référés admette son intervention volontaire et fasse droit aux conclusions de la requête.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que le juge des référés était susceptible de se fonder sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'incompétence du préfet de la Seine-Saint-Denis pour prendre des mesures d'organisation et de fonctionnement des services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis qui ne relèvent pas de son autorité.

Vu :

- la requête tendant à l'annulation de l'acte contesté, enregistrée le 18 avril 2025 sous le numéro 2506632 ;

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

- le décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 ;

- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a décidé que la nature de l'affaire justifiait qu'elle soit jugée, en application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, par

une formation composée de trois juges des référés et a désigné M. Le Garzic, premier vice-président et Mme Tahiri, première conseillère, pour statuer avec elle sur cette demande de référé.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 13 mai 2025 en présence de M. de Thézillat, greffier :

- le rapport de M. Le Garzic ;
- les observations de Me Semak, Me Maillard et Me Vannier, avocats des requérants, qui indiquent soulever le moyen communiqué par le tribunal et reprennent leurs écritures en soulignant, en ce qui concerne la recevabilité de la requête, que la Ligue des droits de l'homme, à tout le moins, a intérêt à agir contre une note dont les effets excèdent les circonstances locales et que la note attaquée présente un caractère impératif au regard des termes utilisés, de sa perception par ses destinataires qui en assurent l'exécution et de l'autorité qui l'a adressée et qu'elle produit des effets notables sur le droit au séjour des étrangers concernés ; en ce qui concerne l'urgence, que la note est déjà exécutée par l'administration et impacte les étrangers concernés ; en ce qui concerne la légalité du document en cause, que les termes utilisés par la note et par la défense confirment le caractère de traitement de données du recueil d'information mis en œuvre qui, en outre, repose notamment sur une remontée systématique et non des enquêtes distinctes successives, sans en respecter la réglementation, et qu'elle porte atteinte aux protections prévues par le code de procédure pénale pour les procédures qu'il régit ; et en ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction, que celles sollicitées relèvent de l'office du juge des référés ;

- et les observations de Me Floret, avocate du préfet de la Seine-Saint-Denis, qui d'une part, indique que le document contesté a été diffusé au cours du mois de janvier 2025 et que les formulaires y figurant sont déjà renseignés et communiqués à la préfecture par ses destinataires sans qu'une instruction distincte leur en ait été donnée ; d'autre part, reprend ses écritures en soulignant, en ce qui concerne la recevabilité, le défaut d'intérêt à agir des requérants et l'absence de caractère impératif du document qui a pour seul objet de permettre à ses destinataires de porter à leur initiative les informations pertinentes à la connaissance de la préfecture ; en ce qui concerne l'urgence, qu'il n'est porté atteinte à aucun intérêt public et que seules les éventuelles décisions individuelles sur le séjour portent atteinte aux étrangers concernés ; et en ce qui concerne la légalité, que ce document permet l'application de la législation sans y ajouter ni organiser le fonctionnement des services destinataires.

Le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 14 mai 2025, 12 heures.

Les requérants ont présenté un mémoire enregistré le 14 mai 2025 postérieurement à la clôture de l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque*

*l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».*

Sur l'intervention de l'Union des syndicats CGT de la Seine-Saint-Denis :

2. L'Union des syndicats CGT de la Seine-Saint-Denis ne justifie pas, par la production de ses statuts, que ceux-ci incluent la défense des personnes dont la situation est susceptible d'être atteinte par l'acte attaqué. Ainsi, en l'absence d'un intérêt suffisant à la suspension de l'exécution de celui-ci, son intervention n'est pas recevable.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

En ce qui concerne la recevabilité :

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

4. Il résulte de l'instruction que le préfet de la Seine-Saint-Denis a diffusé au sein des services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis un document intitulé « *Fiche réflexe / Le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la préfecture de la Seine-Saint-Denis* », lequel mentionne que la circulaire du ministre de l'intérieur du 28 octobre 2024 prévoit que les services de police doivent signaler aux préfetures les étrangers en situation régulière dont la présence en France représente une menace pour l'ordre public. Le document diffusé indique que les étrangers en situation régulière, interpellés et placés en garde à vue par ses destinataires, doivent être signalés aux services de la préfecture. Il organise les modalités de ce signalement au moyen d'un support intitulé « *rapport administratif* » comprenant des éléments d'identité de la personne concernée, une description des faits lui étant imputés et constitutifs d'une infraction, ainsi que les suites judiciaires données. Il précise que ce rapport doit être accompagné, lors de sa transmission, d'un rapport d'identification dactyloscopique et des pièces d'identité et titre de séjour de l'intéressé. Il prévoit enfin que le bureau du séjour de l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture est chargé de centraliser les signalements. Ce document, qui ne laisse aucune marge d'appréciation à ses destinataires, ne présente pas le caractère d'une mesure d'ordre intérieur, mais, eu égard aux prescriptions impératives qu'il comporte, est susceptible tant de recours pour excès de pouvoir que de référé à fin de suspension d'exécution présenté sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

5. En deuxième lieu, d'une part, la circonstance que l'un des auteurs d'une requête collective ne justifie pas d'un intérêt à agir ne fait pas obstacle à ce que les conclusions de cette requête soient jugées recevables. D'autre part, si en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant

un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, il peut en aller autrement lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales.

6. Dès lors que le document litigieux prescrit et organise la communication de données personnelles issues de procédures pénales d'étrangers en situation régulière, interpellés en Seine-Saint-Denis mais pouvant être domiciliés dans l'ensemble du territoire national et est susceptible d'avoir un effet sur l'examen de leur droit au séjour, et qu'au surplus les questions qu'il présente excèdent les seules circonstances locales, la Ligue des droits de l'homme justifie à tout le moins d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à son encontre.

7. En troisième lieu, le défaut d'habilitation du représentant d'une personne morale n'est pas, en tout état de cause, en raison de la nature même de l'action en référé, qui ne peut être intentée qu'en cas d'urgence et ne permet de prendre que des mesures présentant un caractère provisoire, de nature à rendre sa requête irrecevable.

8. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par le préfet de la Seine-Saint-Denis, tirées de ce que l'acte litigieux n'est pas susceptible de recours, d'un défaut d'intérêt à agir des requérants et d'un défaut de qualité à agir en leur nom de leurs représentants doivent être écartées.

En ce qui concerne l'urgence :

9. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications apportées par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

10. En l'espèce, le document litigieux, dont l'exécution est mise en œuvre depuis sa diffusion, porte une atteinte grave et immédiate à la situation des personnes dont les requérants défendent les intérêts, tant par la nature des données et informations dont il prescrit et organise la transmission que par la finalité qu'il donne à cette transmission sur l'exercice des compétences dévolues à l'autorité préfectorale en matière de police du séjour des étrangers. Il s'ensuit que ses effets sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, son exécution soit suspendue.

En ce qui concerne l'existence d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité :

11. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité d'un document de la nature de ceux mentionnés au point 3 en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en

méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

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

13. Le moyen tiré de l'incompétence du préfet de la Seine-Saint-Denis pour prendre des mesures d'organisation et de fonctionnement des services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis qui ne relèvent pas de son autorité apparaît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du document attaqué.

14. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension du document intitulé « *fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis* » jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête au fond.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. La suspension prononcée par la présente décision implique nécessairement la mise sous séquestre de l'ensemble des signalements adressés par les services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis au moyen du document intitulé « *rapport administratif* » et centralisés par le bureau du séjour de l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture de la Seine-Saint-Denis. Il y a lieu de faire application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et d'enjoindre au préfet de la Seine-Saint-Denis de placer ces signalements sous séquestre auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que de détruire toute copie qu'il détiendrait dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions relatives aux frais d'instance :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge des requérants, qui ne sont pas partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme au titre des frais exposés par l'État. Il n'y a en outre pas lieu, dans les circonstances de l'espèce d'en faire application et de mettre à la charge de l'État le versement d'une somme au titre des frais qu'ils ont exposés dans l'instance.

## O R D O N N E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'Union des syndicats CGT de la Seine-Saint-Denis n'est pas admise.

Article 2 : L'exécution du document intitulé « *fiche réflexe – le signalement des ESR TOP par la DTSP93 à la Préfecture de la Seine-Saint-Denis* » est suspendue.

Article 3 : Il est enjoint au préfet de la Seine-Saint-Denis de placer l'ensemble des signalements adressés par les services de la direction territoriale de la sécurité de proximité de la Seine-Saint-Denis au moyen du document intitulé « *rapport administratif* » et centralisés par le bureau du séjour de l'arrondissement de Bobigny de la direction des étrangers et des naturalisations de la préfecture de la Seine-Saint-Denis sous séquestre auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi que de détruire toute copie qu'il détiendrait dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions du préfet de la Seine-Saint-Denis sont rejetés.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'homme, première dénommée des requérants, au ministre d'État, ministre de l'intérieur, et au préfet de la Seine-Saint-Denis.

Délibéré à l'issue de l'audience du 13 mai 2025 où siégeaient Mme Dely, présidente du tribunal, présidant l'audience ainsi que M. Le Garzic, premier-vice président du tribunal et Mme Tahiri, première conseillère, juges des référés.

Fait à Montreuil, le 20 mai 2025.

La présidente du tribunal

I. Dely

La République mande et ordonne au ministre d'État, 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.