

Décision du Tribunal administratif n° 2200415 du 28 mars 2023

Tribunal administratif de Polynésie française

1ère Chambre

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 27 septembre 2022, le président de la troisième chambre de la cour administrative d'appel de Paris a transmis au tribunal administratif de la Polynésie française, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative la requête de M. A.

Par une requête, enregistrée le 30 septembre 2022, M. B A, représenté par Me Marais, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet née le 17 juillet 2022 par laquelle la Commission nationale d'agrément et de contrôle (CNAC) du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) a rejeté son recours administratif tendant à l'annulation de la délibération de la Commission locale d'agrément et de contrôle (CLAC) de Polynésie française du 17 mars 2022 lui refusant de délivrance d'une carte professionnelle ;

2°) d'enjoindre au CNAPS ou à la CNAC de lui délivrer la carte professionnelle d'agent de sécurité et de la faire rétroagir au 23 mars 2022 dans le délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir sous l'astreinte dont il plaira à la juridiction de fixer le montant ;

3°) d'ordonner, à défaut, à la CNAC ou à la CLAC de réexaminer son dossier dans le délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

4°) de condamner le CNAPS à lui verser une somme totale de 950 000 F CFP augmentée des intérêts moratoires à compter de la demande préalable ;

5°) de mettre à la charge de l'État le versement à son conseil de la somme de 350 000 F CFP au titre des articles 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision initiale n'a pas été compétemment édictée ; pour être valable, elle aurait dû être signée par tous les membres de la commission ;

- la décision attaquée ne comporte pas le nom et le prénom de son auteur en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le publique administration ; en outre, il a été destinataire d'un acte préparatoire par lequel il était informé que la consultation des fichiers de traitement de données à caractère personnel géré par les services de police et de gendarmerie faisait apparaître qu'il avait été mis en cause à quatre reprises (deux fois en 2017 et deux fois en 2020) qui n'était pas signé ; l'absence de signature lui est préjudiciable dans la mesure où le règlement général sur la protection des données personnelles n° 2016/619 du 27 avril 2016 impose au responsable du traitement d'être en mesure de démontrer que le règlement a été respecté ; en outre, l'article 21 du règlement intérieur du CNAPS limite l'accès aux données concernant les antécédents judiciaires des demandeurs de cartes professionnelles au seul agent instructeur du CNAPS, habilité par le préfet territorialement compétent, sur proposition du directeur d'établissement ; la circonstance que l'administration produise l'habilitation

de Mme C est sans effet, le vice de procédure n'étant pas régularisable ;

- la décision n'est pas motivée en droit ; alors que le texte fixe deux conditions cumulatives : l'une tenant à l'atteinte à la sécurité des personnes et l'autre tenant à l'incompatibilité des actes avec l'exercice des fonctions, la CLAC n'a apporté aucun élément de nature à établir que les antécédents judiciaires étaient incompatibles avec ses fonctions d'agent sécurité, le défaut de motivation est caractérisé et affecte par voie de conséquence la décision implicite ;

- la décision contestée est entachée d'une erreur d'appréciation : il n'a pas été condamné pour les faits qui lui sont reprochés et son casier judiciaire est vierge ; s'agissant des faits de violence, il a fait valoir que ces faits datent du 5 juin 2017 la commission ne pouvait donc les qualifier, sans commettre d'erreur d'appréciation, de récents ; il a d'abord été agressé sur son lieu de travail, la blessure occasionnée aux poignets de son agresseur a été faite pour le contenir et se protéger ; s'agissant des faits qualifiés de destruction d'un véhicule, il s'agit en réalité d'un coup de pied dans une voiture, donné alors qu'il circulait en scooter, il a indemnisé intégralement la victime du dommage subi ;

- le CNAPS devra préciser les raisons pour lesquelles cette même condamnation n'a pas fait obstacle à la délivrance de la carte professionnelle ;

- la décision attaquée porte atteinte d'une manière excessive à sa vie privée : ses revenus permettent de subvenir aux besoins d'une famille de quatre personnes, il s'occupe au quotidien de sa mère, qui présente une hémiplégie droite, séquelle d'un AVC massif survenu en juin 2017, il venait de signer son premier contrat de travail à durée indéterminée auprès d'une grande entreprise ;

- la décision expresse doit être regardée comme confirmative de la décision implicite : aussi, ni la décision implicite du 17 juillet 2022, ni les vices qui l'affectent n'ont disparus.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 janvier 2023, le Conseil national des activités privées de sécurité conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- en l'absence de décision préalable liant le contentieux, les conclusions indemnitaires présentées par le requérant sont irrecevables ;

- compte tenu de l'intervention d'une décision expresse le 8 septembre 2022, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite ;

- les moyens que le requérant expose ne sont pas fondés.

Par une décision du 25 avril 2022, M. A (M. B F), a été admis à l'aide juridictionnelle totale.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- l'ordonnance n° 2022-448 du 30 Mars 2022 ;

- décret n° 2022-449 du 30 mars 2022 ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. E,
- les conclusions de Mme D de Saint-Germain, rapporteure publique,
- et les observations de Me Marais pour M. A.

Considérant ce qui suit :

1. M. A exerce la profession d'agent de sécurité depuis le 16 février 2017. Le 13 décembre 2021, il a sollicité de la commission locale d'agrément et de contrôle de la Polynésie française (CLAC) le renouvellement de sa carte professionnelle. Dans le cadre de l'instruction de sa demande, il a été informé que la commission était, compte tenu de ses antécédents judiciaires, susceptible de rejeter sa demande. Dans les suites des observations écrites qu'il a présentées, un récépissé, l'autorisant à exercer son activité, valable jusqu'au 30 mars 2022, lui a été délivré. Par une délibération du 23 mars 2022, la CLAC a refusé le renouvellement demandé. Le recours administratif préalable dont il a saisi la CNAC le 17 mai 2022 ayant été implicitement, d'abord, puis expressément, rejeté, le 8 septembre 2022, M. A doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler cette délibération du 8 septembre 2022. Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision de la CNAC du 8 septembre 2022 :

2. Aux termes de l'article L. 633-3 du code de la sécurité intérieure, alors applicable au litige, dispose que : " Tout recours contentieux formé par une personne physique ou morale à l'encontre d'actes pris par une commission d'agrément et de contrôle est précédé d'un recours administratif préalable devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux. ". Aux termes de l'article R. 633-9 du même code, dans sa version applicable au litige " Le recours administratif préalable obligatoire devant la Commission nationale d'agrément et de contrôle prévu à l'article L. 633-3 peut être exercé dans les deux mois de la notification, par la commission locale d'agrément et de contrôle, de la décision contestée. Cette notification précise les délais et les voies de ce recours. Toute décision de la Commission nationale d'agrément et de contrôle se substitue à la décision initiale de la commission locale d'agrément et de contrôle. () ".

3. L'institution par ces dispositions d'un recours administratif préalable obligatoire à la saisine du juge a pour effet de laisser à l'autorité compétente pour en connaître le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration. Il s'ensuit que la décision prise à la suite du recours se substitue nécessairement à la décision initiale et qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité.

4. Par ailleurs, si le silence gardé par l'administration sur un recours gracieux ou hiérarchique fait naître une décision implicite de rejet, qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir, une décision expresse de rejet intervenue postérieurement, qu'elle fasse suite ou non à une demande de communication des motifs de la décision implicite présentée en application des dispositions de l'article L. 211-6 du code des relations entre le publique administration, se substitue à la première décision. Il en résulte que des conclusions à fin d'annulation de cette première décision doivent être regardées comme dirigées contre la seconde.

5. Il ressort des pièces dossier que la CNAC s'est prononcée de façon expresse, par une délibération du 8 septembre 2022, sur le recours introduit le 17 mai 2022 par M. A. Par suite, en application des principes

rappelés aux points 3 et 4, le requérant doit être regardé comme demandant au tribunal de prononcer l'annulation de cette décision expresse, qui s'est substituée à la décision implicite.

6. En premier lieu, si l'exercice du recours administratif mentionné au point 4 a pour but de permettre à la CNAC, dans la limite de ses compétences, de remédier aux illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale de la CLAC, sans attendre l'intervention du juge, la décision prise sur le recours n'en demeure pas moins soumise elle-même au principe de légalité. Si le requérant ne peut invoquer utilement des moyens tirés des vices propres à la décision initiale, lesquels ont nécessairement disparu avec elle, il est recevable à exciper de l'irrégularité de la procédure suivie devant la CLAC.

7. Les moyens tirés de l'incompétence du président de la CLAC pour signer la décision, l'absence de mention des noms et prénoms du signataire de la décision et l'insuffisance ou l'absence de motivation en droit constituent des vices propres de la décision de la CLAC du 23 mars 2022. Par suite, ces moyens doivent être écartés comme inopérants.

8. En deuxième lieu, M. A soutient que le courrier, par lequel la délégation territoriale du CNAPS l'a informé que l'enquête administrative avait révélé qu'il avait été mis en cause à quatre reprises et qu'au regard de ces éléments, la commission était susceptible de rejeter sa demande, méconnaît l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : " Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. ". Toutefois le requérant ne se prévaut pas utilement de ces dispositions à l'encontre du courrier du 15 décembre 2021, qui ne présente aucun effet décisoire.

9. Aux termes de l'article L. 612-20 du code de la sécurité intérieure, applicable en Polynésie française : " Nul ne peut être employé ou affecté pour participer à une activité mentionnée à l'article L. 611-1 / 1° S'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ; / 2° S'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation, par des agents des commissions nationales et régionale d'agrément et de contrôle spécialement habilités par le représentant de l'Etat territorialement compétent et individuellement désignés, des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées ; () / Le respect de ces conditions est attesté par la détention d'une carte professionnelle délivrée selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat. ".

10. Il résulte des dispositions citées au point 11 que lorsqu'elle est saisie d'une demande de délivrance d'une carte professionnelle pour l'exercice de la profession d'agent privé de sécurité, l'autorité administrative compétente procède à une enquête administrative. Cette enquête, qui peut notamment donner lieu à la consultation du traitement automatisé de données à caractère personnel mentionné à

l'article R. 40-23 du code de procédure pénale, vise à déterminer si le comportement ou les agissements de l'intéressé sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat, et s'ils sont ou non compatibles avec l'exercice des fonctions d'agent privé de sécurité. Pour ce faire, l'autorité administrative procède, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, à une appréciation globale de l'ensemble des éléments dont elle dispose. A ce titre, si la question de l'existence de poursuites ou de sanctions pénales est indifférente, l'autorité administrative est en revanche amenée à prendre en considération, notamment, les circonstances dans lesquelles ont été commis les faits qui peuvent être reprochés au pétitionnaire ainsi que la date de leur commission.

11. Il ressort des pièces du dossier que, pour refuser à M. A le renouvellement demandé, le président du CNAPS s'est fondé sur l'enquête administrative diligentée dans le cadre de l'instruction de sa demande. Cette enquête a révélé qu'il avait été condamné à deux reprises : le 19 septembre 2016, par ordonnance du tribunal de Papeete au paiement d'une amende de 30 000 F CFP pour avoir conduit, le 14 juin 2016, un véhicule sans être titulaire du permis et le 11 juin 2021, à une amende de 98 719 F CFP, pour des faits de destruction ou dégradation d'un véhicule privé commis le 23 septembre 2020. L'enquête a également révélé qu'il avait été mis en cause le 5 juin et le 5 décembre 2017. Le 5 juin 2017, pour des faits de violence ayant entraîné une incapacité travail n'excédant pas huit jours, qui ont donné lieu à un rappel à la loi et le 5 décembre 2017 en qualité d'auteur de recel de biens provenant d'un vol. Il ressort également des pièces du dossier, en particulier de la fiche de renseignements CNAPS, que le 23 septembre 2020, il s'est emporté envers un automobiliste alors qu'il circulait en scooter et a frappé l'arrière de son véhicule. Ces faits à l'origine de sa condamnation du 11 juin 2021 sont de nature à remettre en cause la capacité de M. A à conserver son sang-froid en toutes circonstances et à intervenir avec le calme requis dans les situations parfois tendues et conflictuelles auxquelles un agent de sécurité est susceptible d'être confronté. Dans ces conditions, et alors même que la décision attaquée a des conséquences particulièrement lourdes sur la vie privée du requérant, le président du CNAPS n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant de renouveler la carte professionnelle autorisant M. A à exercer la profession d'agent de sécurité.

12. La circonstance que la décision du 16 février 2017, autorisant le requérant à exercer la profession d'agent de sécurité, mentionnait qu'il n'avait pas fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou criminelle inscrite au bulletin n°2 de son casier judiciaire incompatible avec l'exercice des fonctions considérées est sans incidence sur la légalité de la décision par laquelle la CNAPS a refusé le renouvellement demandé et ne faisait pas obstacle à ce que l'autorité administrative, saisie d'une demande de renouvellement, examine si l'intéressé remplissait les conditions posées à l'article L. 612-20 du code de sécurité intérieure, cité au point n°9, pour obtenir le renouvellement demandé.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 8 septembre 2022 doivent être rejetées. Les conclusions aux fins d'injonction sous astreinte doivent, par voie de conséquence, être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

14. Ainsi qu'il a été dit au point 13, M. A n'est pas fondé à soutenir que la décision par laquelle le CNAPS a refusé de lui renouveler la carte professionnelle qu'il demandait est illégale. Par suite, les conclusions indemnitaires du requérant tendant à être indemnisé du préjudice résultant de l'illégalité de la décision par laquelle le CNAPS a refusé de renouveler sa carte professionnelle ne peuvent qu'être rejetées.

15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il besoin de statuer sur leur recevabilité, que les conclusions indemnitaires de M. A doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991, font obstacle à ce que soit mise à la charge du CNAPS, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par M. A au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de M. A la somme que le CNAPS demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le CNAPS au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. B A et au Conseil national des activités privées de sécurité.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président,

M. Graboy-Grobescio, premier conseiller,

M. Boumendjel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2023.

Le rapporteur,

M. Boumendjel

Le président,

P. DevillersLa greffière,

D. Germain

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

Pour expédition,

Un greffier,