



Décision du Défenseur des droits MSP-2013-270

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Observations adressées au Conseil d'Etat saisi par voie de cassation d'une décision du Défenseur des droits refusant la communication à un mis en cause de certains documents administratifs.

Domaine de compétence de l'Institution : Service public

Thèmes de la décision : communication de documents administratifs

Synthèse :

Le Conseil d'Etat a été saisi d'un pourvoi en cassation contre le jugement du 1^{er} février 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris a enjoint au Défenseur des droits de procéder à la communication au requérant de la note du rapporteur de la CNDS relative à l'affaire dans laquelle il a été mis en cause et rejeté le surplus des conclusions de la requête tendant à la communication de l'entier dossier. Le Défenseur des droits, qui estime que l'ensemble des documents sollicités n'avaient pas à être communiqués, adresse ses observations à la juridiction et désigne à cette fin un avocat au conseil pour le représenter.

Paris, le 24 janvier 2014

Décision du Défenseur des droits MSP-2013-270

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi n° 78-553 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Saisi par le Conseil d'Etat du pourvoi en cassation formé par M. X, fonctionnaire mis en cause dans le cadre de la procédure n° 2009-121 ouverte devant la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), visant à obtenir l'annulation du jugement du 1^{er} février 2013 (n° 1108719) par lequel le Tribunal administratif a rejeté les conclusions de sa requête tendant à la communication de l'intégralité du dossier détenu par la CNDS et enjoint au Défenseur des droits de procéder à la communication de la seule note du rapporteur de la CNDS ;

Décide de présenter les observations suivantes devant cette juridiction ;

A cette fin désigne Maître Y pour le représenter dans le cadre de cette instance.

Dominique BAUDIS

Observations devant le Conseil d'Etat
M. X c/ Défenseur des droits

Par courrier du 15 novembre 2013, le Conseil d'Etat a communiqué au Défenseur des droits le pourvoi en cassation formé par M. X, fonctionnaire mis en cause dans le cadre d'une procédure ouverte devant la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), visant à obtenir l'annulation du jugement du 1^{er} février 2013 (n° 1108719) par lequel le Tribunal administratif a enjoint au Défenseur des droits de procéder à la communication au requérant de la note du rapporteur de la CNDS relative à l'affaire dans laquelle il a été mis en cause et rejeté le surplus des conclusions de la requête tendant à la communication de l'entier dossier.

• Rappel des faits

Le 3 juillet 2009, la CNDS a été saisie par M. Z, député, d'une réclamation du délégué régional de la Cimade dénonçant les conditions de mise à exécution des mesures d'éloignement touchant deux familles.

Cette saisine a conduit à l'audition, entre autres, de M. X, à l'époque des faits chef du bureau de l'état civil et des étrangers de la préfecture de Haute-Saône (12 novembre 2009).

Au terme de l'instruction du dossier, la CNDS a rendu, le 14 décembre 2009, un avis (n° 2009-121) recommandant que des poursuites disciplinaires soient engagées à l'encontre des seuls officiers de police judiciaires MM. A. T. et P. N. présents sur les lieux.

Par courrier du 11 octobre 2010, M. X a saisi la CNDS d'une demande de communication de l'ensemble des pièces du dossier lié à l'avis n° 2009-121.

Cette demande ayant été rejetée par courrier du 9 novembre 2010, M. X a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a rendu un avis partiellement favorable à la communication de certaines pièces du dossier (avis n° 20104802-NP du 21 décembre 2010).

Au vu de cet avis, le secrétaire général de la CNDS a, par une décision du 18 janvier 2011, communiqué les documents ayant fait l'objet de cet avis favorable à savoir : la lettre de saisine du député, les procès-verbaux de l'audition de M. X et des gendarmes mis en cause, ainsi que le rapport joint à la lettre de saisine du député (moyennant l'occultation de certains passages). Le surplus des demandes a été rejeté.

A partir du 1^{er} mai 2011, conformément à l'article 44 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, « *les procédures ouvertes par (...) la Commission nationale de déontologie de la sécurité (...) se poursuivent devant le Défenseur des droits* » sous la dénomination Mission déontologie de la sécurité.

Le 13 mai 2011, M. X a saisi le Tribunal administratif d'une requête visant à obtenir l'annulation des décisions des 9 novembre 2010 et 18 janvier 2011 rejetant ses demandes de communication de pièces.

Par une décision du 12 décembre 2011, et afin de se conformer aux dispositions de l'article 44 de la loi organique précitée, le responsable de la Mission déontologie de la sécurité du Défenseur des droits a retiré la décision du 18 janvier 2011 pour y substituer cette nouvelle décision procédant à des aménagements de forme et confirmant le dispositif de la précédente.

Par jugement du 1^{er} février 2013 (n° 1108719), le tribunal administratif a :

- prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision du 18 janvier 2011 du secrétaire général de la CNDS (article 1^{er}) ;
- annulé la décision du 12 décembre 2011 du Défenseur des droits en tant qu'elle refuse de communiquer à M. X la note du rapporteur de la CNDS désigné dans la procédure n° 2009-121 ayant abouti à la recommandation du 14 décembre 2009 (article 2) ;
- enjoint au Défenseur des droits de communiquer à M. X cette note, en occultant les passages qui y relatent les faits tels qu'ils ont été exposés par les plaignants et les témoins, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement (article 3) ;
- rejeté le surplus des conclusions de la requête (article 4) visant à obtenir la communication de l'ensemble des pièces de la procédure.

M. X s'est alors pourvu en cassation devant le Conseil d'Etat afin d'obtenir :

- l'annulation des articles 1, 3 et 4 du jugement attaqué ;
- l'annulation, sur le fondement de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, des décisions du 9 novembre 2010 du président de la CNDS, 18 janvier 2011 du secrétaire général de la CNDS et du 12 décembre 2011 du responsable de la mission déontologie du Défenseur des droits ;
- l'injonction à ce dernier de communiquer à M. X la copie de l'entier dossier de la procédure mise en œuvre devant la CNDS ;
- la condamnation du Défenseur des droits au paiement de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

A cette fin, le pourvoi soulève différents moyens touchant à la fois à la régularité externe et interne du jugement attaqué.

• Discussion

1/ Sur la régularité formelle du jugement

- Sur le caractère ultra petita du jugement

M. X fait d'abord grief au tribunal administratif d'avoir statué *ultra petita*, en ce qu'il aurait réduit la demande de communication de pièces visant l'ensemble des documents de travail, aux seuls procès-verbaux d'audition des témoins et des plaignants et à la note du rapporteur, excluant d'autres documents dont il aurait été implicitement fait état dans la décision du 12 décembre 2011.

Toutefois, au regard des pièces du dossier et de sa composition, il convient de constater que la demande porte sur des documents inexistant, lesquels ne sauraient être communiqués (CAA de Nantes, 23 avril 1999, n° 98NT02772).

Le moyen manque donc en fait et devra être rejeté.

- Sur l'insuffisance de motivation du jugement

Il est fait grief au jugement attaqué d'avoir omis de préciser les circonstances de fait ayant conduit à considérer que la divulgation des témoignages des témoins et plaignants était susceptible de porter préjudice aux intéressés.

Il convient toutefois de relever que le jugement mentionne explicitement « *que les procès-verbaux d'audition des témoins et des personnes à l'origine de la saisine de la commission mettent en cause les conditions de l'intervention à laquelle M. X a participé ; que, dans les circonstances de l'espèce, la divulgation de ces témoignages est susceptible de porter préjudice aux intéressés* ».

Ce faisant, le tribunal administratif a clairement fait apparaître que la divulgation des pièces sollicitées était susceptible de porter atteinte aux intéressés, qu'il s'agisse des témoins ou des personnes à l'origine de la saisine.

Le jugement n'étant pas entaché d'insuffisance de motivation, le moyen devra être rejeté.

2/ Sur le bien-fondé du jugement attaqué

- Sur le non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 18 janvier 2011

Dans sa requête, M. X fait valoir que le jugement est entaché d'erreur de droit en ce qu'il a considéré, pour prononcer un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 18 janvier 2011, que le retrait de la décision attaquée en cours d'instance par une décision ultérieure privait nécessairement d'objet les conclusions initiales.

Nonobstant les arguments soulevés par M. X quant au caractère non définitif de la décision substituée du 12 décembre 2011, il convient de relever que cet argument est dépourvu d'incidences sur le fond du litige.

- Sur l'application des dispositions de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978

Aux termes des dispositions de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978, « *sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées* ».

Le pourvoi en cassation souligne en premier lieu que le jugement attaqué est entaché d'erreur de droit en ce qu'il a été considéré que les documents dont la communication était sollicitée ne pouvaient être regardés comme ayant été opposés à M. X, dans la mesure où aucune décision le visant n'a été prise ou envisagée sur leur fondement.

Il convient toutefois de relever que si ce dispositif tend à pallier l'absence de tout élément contradictoire dans certains processus décisionnels, il ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, l'audition de M. X par la CNDS le 12 novembre 2009 visant à établir un débat contradictoire.

De surcroît, il ressort d'une jurisprudence constante que dès lors qu'aucune conclusion n'est opposée à l'intéressé, le document échappe au dispositif prévu à l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 précitée (CE., 11 octobre 2006, n° 241197 ; CE., 19 octobre 1994, n° 144199).

Or, force est de constater que l'avis de la CNDS n° 2009-121 ne contient aucune recommandation visant à ce que des poursuites disciplinaires soient prises à l'encontre de M. X.

C'est donc à bon droit que le tribunal administratif de Paris a considéré que « *les pièces de la procédure suivie devant la CNDS ne sont pas des documents dont les conclusions lui sont opposées (...), aucune décision le visant n'ayant été prise ni envisagée sur la base des éléments qui y figurent* ».

Le moyen doit donc être rejeté.

- *Sur l'application des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978*

Aux termes du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, « *ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs (...) faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice* ».

Dans son pourvoi, M. X fait valoir que le jugement attaqué est entachée d'une erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier dans la mesure où il a estimé que les pièces sollicitées étaient susceptibles de porter préjudice aux intéressés.

Il convient toutefois de relever que dans un avis n° 20132163 du 25 juillet 2013 relatif au Défenseur des droits, la CADA a estimé que tous les « *documents tels que les lettres de plainte ou de dénonciation ainsi que les témoignages adressés à une administration, dès lors que leur auteur est identifiable, ce qui semble être le cas en l'espèce, ne sont pas communicables à des tiers, y compris lorsque ceux-ci sont visés par la plainte ou la dénonciation en question* ».

Le moyen sera donc rejeté.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits :

- considère que le pourvoi en cassation doit être rejeté ;
- décide de présenter les observations suivantes devant cette juridiction ;
- désigne à cette fin Maître Y pour le représenter dans le cadre de cette instance.