

TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS

N° 1108719/6-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Rohmer  
Magistrat désigné

Le Tribunal administratif de Paris,

Mme Guilloteau  
Rapporteur public

Le magistrat désigné,

Audience du 18 janvier 2013  
Lecture du 1<sup>er</sup> février 2013

26-06-01-02

C

Vu la requête, enregistrée le 13 mai 2011, présentée pour M. \_\_\_\_\_ demeurant \_\_\_\_\_  
au  
M. \_\_\_\_\_ demande au tribunal :

- d'annuler la décision du 18 janvier 2011 par laquelle le secrétaire général de la commission nationale de déontologie de la sécurité a confirmé son refus de lui communiquer des documents administratifs, ensemble la décision de refus initiale en date du 9 novembre 2010 ;

- d'enjoindre au Défenseur des droits de lui communiquer l'entier dossier 2009/121, sans occultation, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

- de mettre à la charge du Défenseur des droits une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- ni le président ni le secrétaire général de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) n'étaient compétents pour prendre les décisions en litige à la place de la formation collégiale de la commission ;

- les décisions en litige sont insuffisamment motivées ;

- l'ensemble des documents demandés, et notamment les procès-verbaux des auditions des témoins et des individus concernés, doit lui être communiqué, sans occultation, en application des articles 2, 3 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 ;

Vu la mise en demeure adressée le 7 novembre 2011 à la commission nationale de déontologie de la sécurité, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 décembre 2011, présenté pour le Défenseur des droits par la SCP Jean-Alain Blanc et Jérôme Rousseau, avocats, qui conclut au rejet de la requête ;

Le défendeur fait valoir que :

- les conclusions à fin d'annulation de la décision du 9 novembre 2010 sont irrecevables car la décision du 18 janvier 2011 s'est substituée à celle-ci ;

- il n'y plus de lieu de statuer sur la décision du 18 janvier 2011, qui a été retirée et remplacée par une décision du 12 décembre 2011 ;

- la décision du 18 janvier 2011 a été signée par une autorité compétente pour le faire ;

- la décision est suffisamment motivée ;

- l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait obstacle à ce que soient communiqués les procès-verbaux d'audition des témoins et plaignants ;

- le rapport du rapporteur de la CNDS n'avait pas à être communiqué ;

Vu le mémoire, enregistré le 31 janvier 2012, présenté pour M. \_\_\_\_\_ par lequel le requérant conclut aux mêmes fins que la requête ;

Il soutient, en plus des moyens développés dans sa requête, que :

- la décision du 12 décembre 2011 n'a pas privé d'objet le recours contre la décision du 18 janvier 2011 ;

- le secrétaire général de la CNDS n'avait pas de délégation de signature du président de cet organisme l'autorisant à signer les décisions en litige ;

Vu l'ordonnance du 2 février 2012 fixant la clôture de l'instruction au 5 mars 2012 en application des dispositions de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance du 28 septembre 2012 rouvrant l'instruction et fixant sa clôture au 29 octobre 2012 en application des dispositions de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu la loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

Vu l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs rendu lors de sa séance du 21 décembre 2010 à la suite d'une saisine enregistrée le 15 novembre 2010 ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu, en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Rohmer pour statuer sur les litiges visés audit article ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir présenté son rapport et entendu au cours de l'audience publique du 18 janvier 2013 :

- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteur public ;
- les observations de M.
- et les observations de Me Rousseau pour le Défenseur des droits ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par lettre du 11 octobre 2010, M. a saisi la commission nationale de déontologie de la sécurité d'une demande de communication de l'ensemble des pièces du dossier 2009-121 ayant abouti à la recommandation de la commission en date du 14 décembre 2009 à la suite d'une réclamation relative aux conditions d'exécution par des gendarmes des mesures d'éloignement de deux familles étrangères en situation irrégulière, domiciliées dans le département où M. exerçait à l'époque des faits les fonctions de chef du bureau de l'état civil et des étrangers de la préfecture ; que cette demande ayant fait l'objet d'une décision de rejet en date du 9 novembre 2010, M. a saisi le 10 novembre suivant la commission d'accès aux documents administratifs, laquelle a rendu son avis le 21 novembre 2010 ; que par une décision du 18 janvier 2011, le secrétaire général de la CNDS a communiqué les documents pour lesquels la CADA avait donné un avis favorable ; que M. demande l'annulation des décisions précitées des 9 novembre 2010 et 18 janvier 2011 ;

Sur la fin de non recevoir soulevée par le défenseur des droits :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée : « [...] La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. » ; qu'aux termes de l'article 19 du décret du 30 décembre 2005 : « La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'autorité mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette autorité informe la commission, dans le

*délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande. Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission vaut confirmation de la décision de refus. » ;*

3. Considérant qu'en vertu des dispositions précitées, les conclusions présentées par M. tendant à obtenir l'annulation de la décision du 9 novembre 2010, qui est intervenue préalablement à la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs, sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées, dès lors qu'à cette décision s'était substituée la décision du 18 janvier 2011 prise après l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs ;

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

4. Considérant que lorsqu'une décision administrative a été retirée en cours d'instance par une décision ultérieure de l'autorité compétente, le juge administratif ne peut que déclarer sans objet les conclusions dirigées contre la première d'entre elles ; que toutefois, dans le cas où aucun des éléments de son dispositif, ni de ses motifs, n'a été modifié, et qu'un aménagement de forme a seul entraîné le retrait de la décision initiale, les conclusions dirigées contre cette dernière doivent être regardées comme également dirigées contre la nouvelle décision qui s'y est substituée ;

5. Considérant, en l'espèce, que par une décision du 12 décembre 2011, le responsable de la mission déontologie de la sécurité du défenseur des droits a expressément retiré la décision du 18 janvier 2011 pour y substituer cette nouvelle décision par laquelle il communiquait à nouveau à M. les documents transmis en janvier 2011 ; que le Défenseur des droits, qui a repris les compétences de la CNDS en vertu de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et de la loi n° 2011-334 du même jour susvisées, avait bien compétence pour procéder à ce retrait et pour édicter une nouvelle décision ; que, dès lors que seul des aménagements de forme ont été apportés par l'autorité compétente à la décision initialement prise et que son dispositif a été confirmé, il n'y a plus lieu à statuer sur les conclusions de la requête dirigées contre la décision de la CNDS du 18 janvier 2011, mais il convient de regarder ladite requête comme tendant également à l'annulation de la seconde décision du 12 décembre 2011 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 12 décembre 2011 :

6. Considérant, ainsi qu'il a été dit au point 5, que le Défenseur des droits, qui a repris les compétences de la CNDS en vertu de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et de la loi n° 2011-334 du même jour susvisées, avait bien compétence pour décider de la communication de documents relatifs à une procédure suivie devant cette commission ; qu'en outre, M. , chef de la mission déontologie de la sécurité, avait reçu délégation de signature du défenseur des droits par décision du 4 août 2011 régulièrement publiée au Journal officiel de la République française, à fin de signer les décisions relevant de sa mission ; que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte doit être écarté ;

7. Considérant que la décision du 12 décembre 2011, qui mentionne la loi du 17 juillet 1978 précitée, précise les motifs pour lesquels, d'une part, il n'est pas fait droit à la demande de communication de certains procès-verbaux d'audition devant la CNDS et des

documents de travail de cette commission, d'autre part, certains passages de la lettre de saisine ont été occultés ; que la décision est ainsi suffisamment motivée en fait et en droit ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susmentionnée : « [...] Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I<sup>er</sup>, III et IV du présent titre, 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. [...] » ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte : « Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. [...] » ; qu'aux termes de l'article 3 de la même loi : « 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 [...] » ; que l'article 6 de la même loi dispose que : « [...] II.-Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / - dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle / -portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ; / -faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice [...] III.-Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions. » ;

9. Considérant que les documents que la CNDS a produits ou reçus dans le cadre de sa mission de service public constituent en principe des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, en l'absence d'exclusion expresse de ces documents du champ d'application de celle-ci ; qu'en outre, la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et la loi n° 2011-334 du même jour susvisées ne prévoient pas davantage d'exclusion de ce type pour les documents détenus par le Défenseur des droits ; qu'ainsi les documents du dossier des procédures ayant conduit à l'adoption d'un avis de la CNDS sont soumis au droit à communication prévu à l'article 2 de la même loi en faveur de toute personne qui en fait la demande, à moins d'une saisine du procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale et sous réserve des limites résultant du I et du II de l'article 6 de ladite loi, en vertu desquels, notamment, d'une part, ne sont pas communicables les documents dont la communication ou la consultation porterait atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ou au déroulement de procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, et d'autre part, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ;

10. Considérant, en l'espèce, qu'il ressort des pièces du dossier et notamment des pièces annexées aux décisions des 18 janvier 2011 et 12 décembre 2011, que la CNDS et le défenseur des droits ont adressé à M. les pièces du dossier ayant conduit à la recommandation du 14 décembre 2009, à l'exception des procès-verbaux d'audition des témoins et des personnes à l'origine de la saisine de la commission ainsi que des documents de travail de la CNDS, notamment la note du rapporteur ;

11. Considérant 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. [redacted] a participé ; que, dans les circonstances de l'espèce, la divulgation de ces témoignages est susceptible de porter préjudice aux intéressés ; que, dès lors, en application des principes rappelés au point 10, ces documents ne sont pas communicables à M. [redacted] qui n'a pas à leur égard la qualité « d'intéressé » au sens des dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ; que pour les mêmes raisons, c'est à bon droit que les passages figurant dans le rapport joint à la lettre de saisine de la CNDS, relatant les faits tels qu'ils ont été exposés par les plaignants, ont été occultés ;

12. Considérant que M. [redacted] ne peut davantage réclamer la communication de ces pièces sur le fondement de l'article 3 précité de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que les dispositions de cet article ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de déroger aux restrictions et exceptions prévues à l'article 6 de la même loi rappelées au point 9. ; qu'en tout état de cause, les pièces de la procédure suivie devant la CNDS ne sont pas des documents dont les conclusions lui sont opposées au sens de cet article, aucune décision le visant n'ayant été prise ni envisagée sur la base des éléments qui y figurent ;

13. Considérant, en revanche, que, contrairement à ce que soutient le défendeur, aucun principe général ne s'oppose à la communication des documents de travail de la CNDS, qui n'est pas une juridiction, dès lors qu'ils n'ont plus de caractère préparatoire et sont disponibles sous une forme achevée ; que, par conséquent, la note du rapporteur de cette commission désigné dans l'affaire ayant conduit à la recommandation du 14 décembre 2009, dont le tribunal a pu prendre connaissance et qui présente une forme achevée, est communicable à M. [redacted] en occultant les passages qui y relatent les faits tels qu'ils ont été exposés par les plaignants et les témoins, dont la divulgation est susceptible de leur porter préjudice ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la décision du 12 décembre 2011 doit être annulée seulement en tant qu'elle refuse de communiquer la note du rapporteur de la CNDS désigné dans la procédure n° 2009-121 ayant abouti à la recommandation du 14 décembre 2009, avec les occultations mentionnées au point 13 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

15. Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative :  
*« 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. » ;*

16. Considérant que le présent jugement, eu égard à ses motifs, implique nécessairement qu'il soit enjoint au Défenseur des droits de communiquer au requérant la note du rapporteur de la CNDS désigné dans la procédure n° 2009-121 ayant abouti à la recommandation du 14 décembre 2009, avec les occultations mentionnées au point 13 ; qu'il y a lieu, dès lors, d'ordonner au Défenseur des droits de procéder à ces communications dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir le prononcé de cette injonction de l'astreinte prévue à l'article L. 911-3 du même code ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande du requérant, qui n'a pas eu recours au ministère d'un avocat, présentée sur dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision en date du 18 janvier 2011 du secrétaire général de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

Article 2 : La décision du 12 décembre 2011 du Défenseur des droits est annulée en tant qu'elle refuse de communiquer à M. la note du rapporteur de la commission nationale de déontologie de la sécurité désigné dans la procédure n° 2009-121 ayant abouti à la recommandation du 14 décembre 2009 ;

Article 3 : Il est enjoint au Défenseur des droits de communiquer à M. la note du rapporteur de la commission nationale de déontologie de la sécurité désigné dans la procédure n° 2009-121 ayant abouti à la recommandation du 14 décembre 2009, 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 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. et au Défenseur des droits.

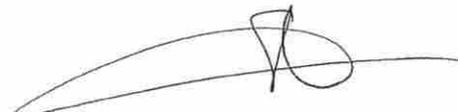
Lu en audience publique le 1<sup>er</sup> février 2013.

Le magistrat désigné,



B. ROHMER

Le greffier,



S. THOMAS

La République mande et ordonne au Défenseur des droits, en ce qui le concerne et à tous huissiers 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.

