

CONSEIL D'ETAT

REQUETE ET MEMOIRE

PAR : **Xavier BERNE**

CONTRE : Décision implicite née du refus conservé pendant deux mois par le ministre de l'Intérieur, suite à une mise en demeure (**Prod. 3**) de publier en ligne son rapport d'évaluation sur les « caméras piétons », tel qu'il a été communiqué individuellement à Xavier BERNE par voie électronique le 24 avril 2017 dans le cadre d'une demande d'accès à un document administratif (**Prod. 1**).

M. Xavier BERNE, exposant, défère la décision susvisée à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui lui font grief.

FAITS

I. Journaliste pour le site spécialisé Next INpact, le requérant a demandé le 17 octobre au ministère de l'Intérieur, au titre du droit d'accès prévu par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 dite « Loi CADA » et dont les dispositions figurent désormais dans le Code des relations entre le public et l'administration (ci-après « CRPA »), la communication de « rapports » qui auraient été remis au ministère de l'Intérieur au sujet des caméras mobiles dont sont dotés certains policiers (également appelées « caméras piétons »).

Il s'agissait en ce sens de vérifier des propos tenus par le ministre Patrick Kanner, qui a déclaré, au Sénat, le 14 octobre 2016 : « Tout le monde le reconnaît, tous les rapports en témoignent ; je pourrai, si vous le souhaitez, vous montrer ceux qui ont été remis au ministère de l'Intérieur. »

II. Le 19 décembre 2016, le requérant a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA ») du refus implicite opposé par le ministère de l'Intérieur.

III. Le 24 avril 2017, la Direction générale de la police nationale s'est finalement conformée à l'avis favorable rendu par la CADA (**Prod. 6**) en transmettant au requérant, par voie électronique, un rapport d'« évaluation des caméras piétons ».

Cette procédure a également permis au requérant de vérifier si le ministère se pliait à ses nouvelles obligations nées de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, dont le requérant a particulièrement suivi les débats s'agissant du volet relatif à l'ouverture des données publiques.

Depuis le 7 avril 2017 (date d'entrée en vigueur du 1° de l'article L. 312-1-1 du CRPA), les administrations d'au moins 50 agents ou salariés doivent publier en ligne les documents administratifs qu'elles communiquent individuellement au titre de procédures « CADA ».

Le requérant surveille particulièrement la mise en œuvre de ces dispositions qui renforcent considérablement le droit d'accès des

citoyens aux informations publiques, et contribuent plus largement à la transparence de l'action publique.

III. Constatant que l'administration ne mettait pas d'elle-même en ligne ce document administratif, comme l'y oblige pourtant la loi pour une République numérique, le requérant a mis en demeure le ministre de l'Intérieur de procéder à cette diffusion (courrier avec accusé de réception en date du 25 septembre 2017, **Prod. 4**).

Cette mise en demeure étant restée à ce jour sans réponse (si l'on fait abstraction d'un courrier accusant réception de cette demande), ce silence fait naître une décision implicite de refus.

C'est la décision attaquée.

DISCUSSION

IV. D'emblée, le requérant tient à souligner que le présent recours s'inscrit dans une démarche plus générale visant à rappeler aux administrations leurs nouvelles obligations et ainsi contribuer *in fine* à ce que les citoyens, dans leur ensemble, profitent d'un meilleur accès aux informations publiques, conformément aux objectifs poursuivis par le législateur en particulier par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Sur la recevabilité

V. A titre liminaire, le requérant tient à souligner que le présent recours est en tous points recevable, en particulier eu égard aux exigences de saisine préalable de la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA »).

V-1 A cet égard, il importe de relever que la communication en elle-même du document administratif sollicité a été effectuée après l'entrée en vigueur du 1° de l'article L312-1-1 du CRPA, fixée par l'article 8 de la loi pour une République numérique à « *six mois après la promulgation de la présente loi* ».

Alors que la loi précitée a été promulguée le 7 octobre 2016, le document administratif sollicité a été envoyé au requérant par courriel le 24 avril 2017 (**Prod. 2**), soit après cette période de six mois.

Il est en outre à noter que le 1° de l'article L312-1-1 du CRPA s'applique aux « *documents [que les administrations] communiquent* », peu importe la date de demande de communication. Considérer que seuls sont concernés par ces dispositions les documents dont la demande de communication a été effectuée à compter de l'entrée en vigueur du 1° de l'article L312-1-1 reviendrait à imposer une condition supplémentaire à celles posées par le législateur.

L'étude d'impact annexée au projet de loi pour une République numérique (page 14, **Prod. 5**) ne laisse d'ailleurs aucun doute quant

au fait que l'acte de communication fait figure de point de départ. Il y est question des « documents communiqués ». Le rapport du député Luc Belot, rapporteur du projet de loi pour une République numérique, va d'ailleurs dans le même sens (page 155), puisqu'il évoque « les documents que les administrations sont amenées à communiquer ».

V-2 Certes, l'article L342-1 du CRPA prévoit une saisine pré-contentieuse de la CADA à la suite de tout refus de « communication » ou de « publication » d'un document administratif.

Toutefois, une telle étape préalable n'était aucunement requise dans le cas présent.

En effet, le dispositif législatif codifié à l'article L. 312-1-1 du CRPA et sur le fondement duquel reposent les démarches du requérant est totalement distinct des procédures de demandes de communication et de publication, prévues notamment par l'article L311-1 du CRPA.

Le 1° de l'article L312-1-1 du CRPA introduit une nouvelle obligation, qui ne nécessite aucune « demande » ou intervention de la part du citoyen. Il s'agit d'un mécanisme en vertu duquel le document administratif « communiqué » doit également être mis en ligne dans le même temps.

Peu importe d'ailleurs qui est à l'origine de la procédure initiale, puisque l'objectif est que le document qui est transmis à un tiers puisse être libéré pour l'ensemble du public. Il s'agit au passage d'un enjeu d'efficacité de l'action publique, puisqu'un document disponible sur Internet n'a plus à être communiqué individuellement.

Surtout, il serait pour le moins surprenant qu'il faille saisir une seconde fois la CADA pour un document sur lequel l'autorité administrative indépendante a déjà émis un avis favorable de communication.

Cette nouvelle étape chronophage s'éloignerait de la volonté du législateur, qui cherchait, avec ce dispositif, à obtenir la mise en ligne rapide de nombreux documents dont la « communicabilité » ne pose

pas de problème - l'occultation des différents éléments protégés, de type données personnelles ou informations relevant du secret défense, ayant déjà été réalisée.

VI. Il convient enfin de souligner qu'il est très difficile (pour ne pas dire impossible) pour un tiers de savoir qu'un document administratif vient d'être communiqué à un demandeur qu'il ne connaît pas personnellement, et qu'il devient dès lors en droit d'en demander la publication. Il risque de surcroît d'être assez rare qu'un individu ayant demandé la simple communication d'un document administratif s'aventure à réclamer par la suite sa diffusion sur Internet.

Si les administrations ne respectent pas d'elles-mêmes l'obligation posée par le 1° de l'article L312-1-1 du CRPA, ce dispositif législatif risque donc de rester inopérant et inutile.

Sur l'illégalité de la décision

Moyen de légalité externe :

VII. La décision litigieuse n'étant pas motivée, elle est donc entachée d'une erreur de forme.

Moyens de légalité interne :

VIII. La décision litigieuse est manifestement entachée d'une violation directe de la loi et d'une erreur de droit en ce qu'elle méconnaît directement et tout particulièrement les exigences de l'article L312-1-1 du CRPA.

VIII-1 En droit, il importe de rappeler qu'en vertu du Code des relations entre le public et l'administration, et plus particulièrement son article L311-1 :

« 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. »

L'article L300-2 du CRPA dispose que :

« 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, au titre du même article, *« notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions ».*

L'article L312-1-1 du CRPA, complété par l'article D312-1-1-1 du même code, ajoute que les administrations d'au moins 50 agents ou salariés *« publient en ligne » « les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre [relatif au droit d'accès aux documents administratifs, ndlr], ainsi que leurs versions mises à jour »*, à condition que ces documents soient *« disponibles sous forme électronique »*.

En outre, selon les dispositions de l'article L312-1-1 du CRPA :

« Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants :

1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ;

2° Les documents qui figurent dans le répertoire mentionné au premier alinéa de l'article L. 322-6 ;

3° *Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;*

4° *Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.*

Le présent article ne s'applique pas aux collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants. »

VIII-2 En l'espèce, le requérant a sollicité la communication d'un document administratif qui relève indéniablement d'un « *rapport* » au sens des dispositions de l'article L. 300-2 du CRPA.

L'administration a fait droit à cette demande en communiquant au requérant le document administratif au format électronique (par courrier électronique, **Prod. 2**).

Or, au regard des dispositions précitées, le ministre de l'Intérieur devait également publier en ligne ce document qui avait été communiqué. Le ministre de l'Intérieur était dès lors tenu de donner une suite favorable à la mise en demeure tendant à la publication de ce document en vertu de l'article L312-1-1 du CRPA.

En effet, il est indéniable que le document ainsi communiqué au requérant relève bien des « *documents qu[e les administrations] communiquent en application des procédures prévues au présent titre [intitulé droit d'accès aux documents administratifs]* », au sens du 1° de l'article L312-1-1 du CRPA.

C'est donc radicalement à tort que le ministre de l'Intérieur a implicitement refusé de faire droit à la demande de publication formulée par le requérant.

De ce chef, l'annulation de la décision litigieuse est certaine.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'exposant conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre de l'Intérieur à la suite de la demande en date du 21 septembre 2017 (dont réception a été accusée le 25 septembre 2017) ;
- **ENJOINDRE** au ministre de l'Intérieur, sous astreinte de 200 euros par jour de retard (en application de l'article L911-3 du Code de justice administrative), à procéder à la publication en ligne du rapport intitulé « Évaluation des caméras piétons » ;

Avec toutes conséquences de droit.

Xavier BERNE

Productions :

- 1/ Demande de communication en date du 17 octobre 2016
- 2/ Réponse à la demande de communication en date du 24 avril 2017
- 3/ Mise en demeure adressée le 21 septembre 2017 au ministre de l'Intérieur, restée lettre morte pendant plus de deux mois
- 4/ Accusé de réception en date du 25 septembre 2017
- 5/ Extrait de l'étude d'impact annexée au projet de loi pour une République numérique (p14)
- 6/ Avis rendu par la CADA le 9 février 2017