

N° 405845

**Ministre d'Etat, ministre de l'intérieur
c/ M. B...**

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 29 novembre 2017

Lecture du 15 décembre 2017

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

L'animosité des conducteurs à l'égard des radars est-elle si importante qu'elle rende non communicable la liste des agents du centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR) ? C'est la question que semble à premier vue poser le pourvoi du ministre de l'intérieur, mais il cache en réalité une interrogation plus générale, et à notre sens plus légitime, sur l'opportunité de rendre librement communicable à tous et en dehors de toute procédure individuelle des listes de noms d'agents des forces de l'ordre. C'est sur ce second terrain, plus englobant et qui excède le cas particulier du CACIR, que nous vous proposons de donner raison au ministre.

Le litige se noue autour de la demande faite par un certain M. B... au ministre de l'intérieur, le 11 février 2015, de communication de la liste des noms, prénoms, fonctions et numéros de matricule des agents, officiers, gendarmes et policiers officiant au sein du CACIR. Face au refus du ministre, il a empoché un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et un jugement d'annulation du tribunal administratif d'Amiens. Le ministre se pourvoit en cassation au moyen unique – si on laisse de côté une insuffisance de motivation imaginaire – de l'erreur de droit ou de qualification juridique à ne pas avoir retenu que la communication d'une telle liste porterait atteinte à la sécurité publique et des personnes.

Ce motif est effectivement, aux termes du d de l'article L. 331-5, issu de l'ancien d de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1968 applicable au litige, de nature à justifier une incommunicabilité par nature des documents concernés. Il vous est déjà arrivé d'employer ce motif en matière de police, pour refuser la communication de l'identité d'agents ayant eu connaissance d'informations sensibles (CE, 3 juillet 2006, C..., n° 262833, inédite). Mais le ministre se prévaut en particulier du recours que vous avez eu à cette notion dans une décision CE, 11 juillet 2016, *Premier ministre c/ Association Ethique et Liberté*, n° 392586, p. Vous avez alors jugé, à propos de la liste des fonctionnaires affectés à la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) et aux responsabilités de ses agents, que la divulgation de leur identité serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes au sens de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, ce dont vous avez déduit que les noms des fonctionnaires affectés à cette mission ne sont donc pas communicables. Vous avez tout récemment transposé cette solution, toujours en matière de lutte contre les dérives sectaires, à l'identité des intervenants au sein des formations dispensées par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) en la matière, ainsi que des inscrits et participants.

Et à vrai dire, ce terrain est à peu près le seul sur le fondement duquel vous pouvez être amenés à dénier la communicabilité de listes de noms de fonctionnaires, celles-ci ayant évidemment la nature de documents administratifs et n'étant susceptibles, dans la mesure où elles ne comportent que des données statutaires objectives, ni de porter atteinte à la vie privée des agents, ni de comporter à leur propos d'appréciation ou de jugement de valeur, ni de faire apparaître leur comportement dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice – les autres motifs de refus de communication étant tous hors-sujet. Le tribunal administratif d'Amiens est d'ailleurs parti de ce constat juridique avant de juger communicables le document en cause, ce qui fait qu'il faudra vous placer, pour juger du bien-fondé de la solution retenue, sur un terrain de qualification juridique, aucune erreur de droit n'étant à déplorer.

S'agissant des instances de lutte contre les dérives sectaires, vos décisions, bien que cursivement motivées, procèdent, sur le terrain de l'atteinte à la sécurité publique, de ce que la divulgation systématique de l'identité d'agents chargées au nom de cette dernière de missions de veille impliquant des actions de terrain discrètes pourrait saper l'efficacité d'une telle action ; sur le terrain de l'atteinte à la sécurité des personnes, elles partent de l'idée que la divulgation de la liste des agents pourrait déboucher sur des représailles ciblées de la part de mouvements sectaires considérés comme dangereux.

Le ministre tente à toute force de se couler dans ce cadre conceptuel et ne nous convainc pas de l'analogie entre la situation des agents du CACIR et ceux de la Milviludes sur tous les points.

Le CACIR a été créé par décret n° 2004-1086 du 14 octobre 2004. Il s'agit d'un service à compétence nationale, commun à la police et à la gendarmerie nationales (les effectifs sont répartis à parts égales entre fonctionnaires actifs de la police nationale et militaires de la gendarmerie) et rattaché pour emploi à la direction centrale de la sécurité publique de la direction générale de la police nationale du ministère de l'intérieur. Il est chargé de « procéder à la constatation et au traitement des infractions à la police de la circulation routière relevées au moyen des systèmes de contrôle automatique mentionnés au premier alinéa de l'article L. 130-9 susvisé du code de la route ». Il s'agit des infractions routières mentionnées à l'article R. 130-10 du code de la route pour lesquelles Font foi jusqu'à preuve du contraire les constatations opérées par les radars. Les agents du CACIR ont pour mission principale de visualiser les photographies prises par les radars automatiques et de faire le choix, selon que les clichés révèlent ou non de façon fiable que l'infraction est constituée, de verbaliser ou non.

S'agissant de l'atteinte à la sécurité publique d'abord, il est difficile d'assimiler cette mission à celle des services de lutte contre les dérives sectaires. Il ne fait certes aucun doute que la mission du CACIR a pour objet la sécurité publique. Il est plus délicat en revanche d'affirmer que la divulgation du nom des agents porterait structurellement atteinte au bon déroulement de cette mission. S'il faut dérouler l'analogie avec la Milvildudes, pour laquelle vous avez estimé problématique la divulgation de l'identité d'agents qui ont tout intérêt à se faire discrets y compris pour approcher des membres de mouvements sectaires et observer les pratiques sur le terrain, alors l'équivalent en matière d'infraction routière serait la divulgation de la localisation des radars ou des barrages de police. Celle de l'identité des agents qui, une fois les clichés pris, les analysent et procèdent à la verbalisation, n'empêchera pas les radars

de fonctionner ni, vraisemblablement, le centre, qui n'est qu'un maillon en bout de chaîne, de traiter des infractions commises.

S'agissant de la sécurité des personnes, une partie de l'argumentation du ministre peine également à nous émouvoir, même si elle part du souci louable de se caler sur les éléments qui avaient convaincu s'agissant de la Milviludes. Elle consiste à attester de ce que les fonctions exercées par les agents du CACIR sont à ce point risquées qu'elles justifient une protection particulière du bâtiment dans lequel ces fonctions sont exercées, par des règles d'accès particulièrement strictes vérifiées notamment par un système d'identification biométrique. On trouve l'écho de la protection policière de certains agents de la Milviludes que nous évoquions comme élément du faisceau d'indices dans nos conclusions sur le précédent *Ethique et Liberté*. De l'aveu même du ministre toutefois, ce dispositif d'accès hautement sécurisé est avant tout motivé par les données sensibles que contient le fichier des infractions routières, et la nécessité d'éviter que n'importe qui puisse s'immiscer dans les locaux pour les consulter. Cette problématique est largement indifférente à celle qui nous occupe, à savoir la sécurité des agents.

Plus troublante, même si pas déterminante à elle seule, est l'argumentation du ministre relative à la consécration, par la loi n° 2017-250 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, de la possibilité pour les agents intervenant dans le cadre de procédures judiciaires ou douanières, notamment au stade de la verbalisation, de ne plus faire apparaître sur les actes de procédure leur nom, mais seulement leur matricule. Cette possibilité pour corollaire, s'agissant cette fois des auteurs de décisions purement administratives, mais fondées sur des motifs en lien avec le terrorisme, de déroger au principe général de transparence posé par l'article L. 11-2 du code des relations entre le public et l'administration selon lequel « 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 ». Les travaux préparatoires témoignent effectivement de ce que l'objectif poursuivi est d'assurer la sécurité des agents, en les protégeant de risques de représailles ciblées. Le ministre soutient que la divulgation des noms des agents associés à leur numéro de matricule viderait de portée pratique une telle disposition.

Si nous sommes retenue de faire de la loi de 2017 une circonstance de droit totalement déterminante, ce n'est pas vraiment pour des questions d'application dans le temps, même si elle est largement postérieure au refus de communication attaqué. Les particularités du contentieux de l'accès aux documents administratifs sont en effet telles, d'une part, qu'il est entièrement tourné vers l'avenir, le refus de communication n'étant qu'un acte prétexte servant de prise à un contentieux de pure injonction, d'autre part, qu'une prise de position de la juridiction administrative quant au caractère intrinsèquement communicable d'un document à l'occasion d'un contentieux donné aura en pratique une portée *erga omnes*, la solution tenant tout entière au document et non aux parties, et parfois définitive, l'administration étant incitée par les textes à publier les documents communicables, et ces derniers étant de toute façon, une fois divulgués, voués à circuler largement y compris sur internet. De sorte que s'il vous apparaissait qu'une communication serait de nature à vider de sa substance un dispositif législatif même postérieur, il vous reviendrait d'en tenir compte au moins en opportunité.

Ce qui nous retient de donner autant d'importance que le fait le pourvoi à la loi de 2017, c'est surtout que les agents du CACIR n'auront, au vrai, que très rarement la possibilité d'en bénéficier. Le régime de l'anonymat des actes de procédure qu'il prévoit pour les agents

de la police et de la gendarmerie nationales susceptibles d'apparaître dans une procédure judiciaire n'est en effet de droit que pour les procédures portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, ce qui n'est pas le cas des infractions routières dont les agents du CACIR ont à connaître. Pour eux, s'applique donc seulement un régime d'anonymat sur autorisation ponctuelle, délivrée pour l'ensemble d'une procédure par le supérieur hiérarchique lorsqu'en raison de circonstances particulières dans la commission des faits ou de la personnalité des personnes mises en cause, la révélation de l'identité de l'agent est susceptible de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches. S'agissant d'agents qui ne sont même pas à l'origine de l'interpellation du contrevenant, il n'est pas certain qu'une protection de ce type ait véritablement vocation à jouer.

Il reste qu'à nos yeux, les motifs pour lesquels a été édictée cette nouvelle disposition législative, et dont le ministre se fait écho dans son pourvoi, colorent notre appréciation de la situation des agents des forces de l'ordre – et nous visons ici plus large que le CACIR – quant aux risques qu'ils seraient susceptibles d'encourir si leur identité venait à être trop largement diffusée.

Comme le fait valoir le ministre, les forces de l'ordre sont, par la nature de leur mission, structurellement exposées à des risques de rancœur de la part des personnes qu'elles ont vocation à contrarier. Et si ce constat peut sans doute s'étendre à d'autres agents de la fonction publique, alors même que leur identité est en principe communicable, l'actualité récente a montré que les risques encourus par les forces de l'ordre étaient d'un degré et même d'une nature particuliers. A cet égard, le ministre n'a pas tort, même s'il ne s'agissait pas d'agents du CACIR, de rappeler que plusieurs policiers et gendarmes ont, au cours des derniers mois, ont été assassinés non pas à l'occasion d'une intervention particulière, mais en quelque sorte *ès* qualité, au seul motif de leur appartenance aux forces de l'ordre. Ces représailles de nature terroriste n'étaient pas toutes, y compris parmi celles qui ont coûté la vie à des policiers, dirigées contre des agents participant de la lutte contre le terrorisme, mais par des agents des forces de l'ordre « de droit commun », même pas toujours en service, parfois à leur domicile, au seul motif qu'ils étaient identifiés comme tels.

Bien entendu, nous ne prétendons pas faire disparaître ce risque et il y a, en dehors de la CADA, bien des moyens d'identifier les policiers. Il reste que nous entendons l'argument selon lequel la communication, en dehors de toute procédure particulière justifiant qu'une personne verbalisée connaisse le nom de l'agent verbalisateur (encore que la jurisprudence se contente pour les contraventions du numéro du matricule), de listes nominatives d'agents des forces de l'ordre, dont il sera facile de retrouver les coordonnées, n'est pas marquée par le sceau de la prudence. Compte tenu du fait, que, symétriquement, la diffusion *ad hoc* et potentiellement *erga omnes* d'une telle liste n'est pas d'une grande utilité, nous ne voyons pas d'inconvénient dirimant à son incommunicabilité de principe. Ce qui nous amène, dans la balance, à faire prévaloir la sécurité des agents et à admettre, avec le ministre, que le TA a inexactement qualifié les faits en estimant que la communication d'une liste d'agents des forces de l'ordre n'est pas de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes.

Nous vous proposons donc, pour ce motif, d'annuler le jugement et, réglant l'affaire au fond, de rejeter pour le même motif, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir, les conclusions de première instance.

PCMNC – Annulation, rejet des conclusions de première instance et des conclusions formées devant vous au titre des frais irrépétibles.