N° 455421

M. M...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 13 octobre 2021

Décision du 8 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

Le droit à la communication des documents administratifs, qui figure aujourd'hui à l'article L. 311-1 du CRPA, n'est pas absolu, et il connaît donc, évidemment, des limites et des restrictions, notamment celles figurant aux articles L. 311-5 et L. 311-6. En vertu du premier article, certains documents ne sont pas communicables, notamment ceux couverts par un secret protégé par la loi. En vertu du second, ne sont communicables qu'à la personne intéressée les documents administratifs qui notamment font apparaître le comportement de cette personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Lorsqu'il a rattaché, tout récemment, le droit d'accès aux documents administratifs à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », le Conseil constitutionnel a immédiatement indiqué qu'il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020).

C'est en invoquant ce droit constitutionnel issu de l'article 15 de la Déclaration de 1789 et en soutenant que les limitations qui ont été opposées à sa demande de communication de documents administratifs sont disproportionnées que M. M... a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité devant le tribunal administratif de Nantes, qui vous l'a transmise.

Les enfants de M. M... ont fait l'objet d'une évaluation sociale par un travailleur médico-social dans le cadre d'une information préoccupante, déclarée après qu'une personne ait contacté le service d'accueil téléphonique, le 119. Une information préoccupante est définie par le code de l'action sociale et des familles (article R. 226-2-2) comme une information transmise à la cellule départementale de protection des mineurs en danger¹ pour alerter le président du conseil départemental sur la situation d'un mineur, bénéficiant ou non d'un accompagnement, pouvant laisser craindre que sa santé, sa sécurité ou sa moralité sont en

¹ La CRIP : Cellule départementale de recueil des informations préoccupantes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

danger ou en risque de l'être ou que les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ou en risque de l'être.

A la suite de cette évaluation sociale, l'information préoccupante concernant les enfants de M. M... a été classée par le département de Loire Atlantique. Suspectant que cette procédure ait pu avoir pour origine une dénonciation à caractère calomnieuse le visant, M. M... a demandé au département de lui transmettre l'entier dossier administratif de cette procédure.

Alors que le tribunal administratif de Nantes était déjà saisi du rejet implicite de cette demande, le département (courrier du 20 octobre 2020) a répondu à M. M... : qu'il refusait de lui transmettre l'information préoccupante, car couverte par le secret professionnel prévu à l'article L. 226-9 du code de l'action sociale et des familles ; qu'il lui transmettait le rapport d'évaluation sociale de ses enfants, occulté cependant (comme le prévoit l'article L. 311-7 du CRPA) des passages donnant des informations sur l'origine de l'information préoccupante, car faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. Quelques jours plus tard, la CADA (avis du 29 octobre 2020) a rendu un avis similaire (absence de communication de l'information préoccupante ; demande sans objet concernant le rapport d'évaluation, qui devait bien être communiqué après occultation).

C'est alors que M. M... a présenté sa question prioritaire de constitutionnalité, dirigée contre les dispositions législatives qui lui ont été opposées :

- L'article L. 226-9 du code de l'action sociale et des familles relatif au secret professionnel des agents du service d'accueil téléphonique, qui fait obstacle à la communication des documents couverts par ce secret en vertu du h) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA ;
- Le 3° de l'article L. 311-6², qui restreint à la seule personne concernée les documents faisant apparaître le comportement de cette personne et dont la divulgation pourrait lui porter préjudice.

Etait aussi contesté dans la QPC le g) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA, qui proscriit la communication des documents lorsqu'elle aurait pour effet de porter atteinte à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature. Mais cette disposition n'est en réalité pas en cause et ce n'est que par erreur de plume qu'elle a été mentionnée, au lieu du h), dans l'avis de la CADA, si bien que c'est judicieusement que le tribunal ne vous l'a pas transmise car elle n'est pas applicable au litige.

Les autres dispositions transmises sont en revanche bien applicables au litige et elles n'ont pas été déjà déclarées conformes à la Constitution.

La question n'étant pas nouvelle, il reste à déterminer si elle est sérieuse.

² Cet article L. 311-6, qui relève du domaine de la loi, est issu de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, qui n'a pas été ratifiée ; mais le délai d'habilitation est expiré (v. Assemblée, 16 décembre 2020, Fédération CFDT des finances et autres, n°s 440258 440289 440457, au Recueil).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

L'article L. 226-9 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le secret professionnel est applicable aux agents du service d'accueil téléphonique (...) dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Le quatrième de l'article L. 226-3 est également applicable aux informations recueillies par le service d'accueil téléphonique ».

C'est-à-dire que la méconnaissance de cette obligation de secret est pénalement sanctionnée (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende), mais la sanction pénale n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret, ce qui n'est pas le cas en vertu du CRPA qui au contraire réserve l'hypothèse du secret protégé par la loi³, et lorsque la personne dépositaire du secret transmet, dans les conditions prévues par la loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé, dite « loi Giudicelli »⁴, des informations concernant des mineurs en danger à l'autorité judiciaire ou au médecin ou un autre professionnel de santé en vue de la saisine du procureur de la République, sachant que, pour les mineurs en danger (c'est le 4ème alinéa de l'article L. 226-3), après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.

Cette règle de secret, qui couvre les informations détenues par les agents du service d'accueil téléphonique, s'inscrit dans le cadre plus large du secret s'imposant, en vertu de l'article L. 221-6 du CASF à toute personne participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance, et alors que, plus généralement encore, l'article L. 133-4 du CASF prévoit que « les informations nominatives à caractère sanitaire et social détenues par les services des affaires sanitaires et sociales sont protégées par le secret professionnel ».

On comprend aisément le but et la portée de ces règles de secret. Appliqué au service d'accueil téléphonique, ce secret sert à protéger tout autant les enfants et leur famille que les personnes qui contactent le 119. S'agissant de ces dernières personnes, le secret est même un élément déterminant du bon fonctionnement du service d'aide à l'enfance en danger, qui n'aurait autrement pas la même capacité d'intervention si ceux en mesure de le contacter s'entenaient au silence, par peur ou par gêne.

M. M... ne soutient pas le contraire, reconnaissant que le législateur a entendu protéger l'auteur d'un signalement, d'une part, des atteintes à son droit au respect de la vie privée et, d'autre part, d'éventuelles représailles.

³ A la différence par ex. de l'obligation de discrétion professionnelle des fonctionnaires, résultant de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et selon lequel (al. 23) « les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».

⁴ Sur le sujet, v. Rapport d'information du Sénat sur l'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs, n° 304, 5 février 2020.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La limitation du droit d'accès aux documents administratifs par l'effet du secret de l'article L. 226-9 du code de l'action sociale et des familles est ainsi fondée sur la préservation des droits d'autrui et même un motif d'intérêt général de protection des enfants.

M. M... soutient que ce secret présente cependant un caractère trop général pour ne pas avoir réservé l'hypothèse de la dénonciation calomnieuse, si bien que l'atteinte à son droit d'accès au document administratif serait disproportionnée.

Et il défend la même argumentation à l'égard de l'article L. 311-6 du CRPA qui a pour effet de réserver à la seule personne qui a contacté le 119 la communication du document, en l'espèce de la partie du document, qui fait apparaître son comportement, dès lors que la divulgation de ce comportement à des tiers pourrait lui porter préjudice. Indiquons que ces mêmes dispositions font inversement obstacle à ce que la personne qui a contacté le 119 se voit communiquer le rapport d'enquête sociale en tant qu'il concerne les enfants et les parents sur lesquels il porte, c'est-à-dire limite sa communication aux seules mentions relatives à son appel au 119.

Pour M. M..., là aussi, la loi aurait dû réserver la dénonciation calomnieuse et ne pas protéger la personne qui en est l'auteur.

Mais, la poursuite d'une dénonciation calomnieuse, qui consiste en la dénonciation d'un fait répréhensible mais que l'on sait totalement ou partiellement inexact⁵ et qui est réprimée d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende par l'article 226-10 du code pénal, n'est pas empêchée par la règle du secret de l'article L. 226-9 du CASF ou de la communication limitée figurant à l'article L. 311-6 du CRPA. En particulier, et sans préjudice de la mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale, celui qui s'estime victime d'une telle dénonciation à travers une information préoccupante peut agir, car sa plainte doit porter sur les faits dont il est victime et peut être dirigée contre une personne non dénommée (« contre X »). C'est l'enquête qui permettra d'établir s'il y a matière à poursuivre. C'est ainsi l'autorité judiciaire qui déterminera, si les conditions sont réunies, si le nom de la personne est révélée.

Inversement, dévoiler le nom d'une personne, dont l'identité et les déclarations sont protégées par le secret et dont les documents qui les comportent ne sont communicables qu'à elle, par la seule invocation d'une dénonciation calomnieuse par celui qui s'estime en être victime remettrait en cause l'objet même de ce secret, tout en étant sans incidence sur les droits judiciaires de celui qui se dit victime.

Et contrairement à ce que soutient M. M..., il n'y a pas de paradoxe ni d'asymétrie avec les règles applicables en cas d'ouverture d'une procédure d'assistance éducative, prévues à l'article 1187 du code de procédure civile, car c'est l'avocat des parents qui peut consulter et

⁵ « La dénonciation, effectuée par tout moyen et dirigée contre une personne déterminée, d'un fait qui est de nature à entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires et que l'on sait totalement ou partiellement inexact, lorsqu'elle est adressée soit à un officier de justice ou de police administrative ou judiciaire, soit à une autorité ayant le pouvoir d'y donner suite ou de saisir l'autorité compétente, soit aux supérieurs hiérarchiques ou à l'employeur de la personne dénoncée ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

obtenir copie du dossier, mais il ne peut transmettre les copies ainsi obtenues ou la reproduction de ces pièces au client, et en l'absence d'avocat, les parents peuvent consulter le dossier mais le juge peut exclure tout ou partie des pièces de la consultation lorsque celle-ci ferait courir un danger physique ou moral grave au mineur, à une partie ou à un tiers. Le droit d'accès est donc pareillement limité, dans des conditions analogues, que l'information préoccupante soit classée ou qu'une procédure d'assistance soit ouverte : par l'autorité administrative détentrice du document dans le premier cas, qui pourra occulter les mentions dont elle estime qu'elles révèlent le comportement d'une personne à son détriment en cas de divulgation ; par le juge des enfants en cas de procédure, qui exclura de la consultation directe les pièces dont la consultation serait préjudiciables aux tiers.

Le maintien de la règle du secret ou de la communication limitée, sans réserver la situation d'une dénonciation calomnieuse, apparaît ainsi tout à fait justifiée et la question soulevée ne présente dès lors pas de caractère sérieux.

PCMNC au non-renvoi de la QPC.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.