

Chronique de droit administratif français et comparé

Le droit d'accès aux documents administratifs entre transparence et secret

CE, 8 novembre 2017, Église de scientologie
Celebrity Center, req. n°375704, publié au
Recueil (Revue générale du droit, mars 2018)

Maria Kordeva *

Citer cet article : Maria KORDEVA, « Le droit d'accès aux documents administratifs entre transparence et secret », commentaire de l'arrêt CE, 8 novembre 2017, Église de scientologie Celebrity Center, req. n°375704, publié au Recueil, Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Chronique de droit administratif français et comparé

* Docteur en droit public Collaboratrice scientifique à la Chaire de droit public français de l'Université de la Sarre.

En France, l'Église de scientologie constitue une association à but non lucratif, revendiquant le statut d'une association culturelle et réunissant près de 45 000 adeptes, sans pour autant tirer des avantages de la loi de 1905 sur la séparation de l'église et de l'État¹. Si aux États-Unis, elle est reconnue comme une religion, en France, mais aussi en Allemagne ou au Royaume-Uni, elle ne bénéficie pas de ce statut. En France, un rapport parlementaire de 1995 la classe parmi les mouvements sectaires, parmi les Témoins de Jéhovah, les Mormons ou encore les Pentecôtistes².

En vertu de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, désormais remplacée par le Code des relations entre le public et l'administration entré en vigueur en 2016, elle a demandé l'accès à certains documents de l'École nationale de la magistrature (ENM), dans lesquels étaient inscrits les noms des personnes participant à des formations différentes sur les dérives sectaires, ayant eu lieu pendant la période s'étalant de 1998 à 2012, ainsi que les noms des intervenants. Après le refus partiel de l'ENM d'ouvrir l'accès aux fichiers litigieux, et après avoir épuisé les recours gracieux devant la Commission d'accès aux documents administratifs³ afin d'obtenir les documents pédagogiques des formations dispensées et les noms des intervenants et participants à ces formations⁴, l'Église de

¹ Sur la qualité de « religion », dont souhaite se prévaloir l'église de scientologie dans une affaire d'escroquerie, la Cour de cassation, dans un arrêt du 30 juin 1999, juge le moyen de la Cour d'appel de Lyon (arrêt du 28 juillet 1998) suivant lequel le mouvement représenterait un courant religieux comme surabondant : « Attendu qu'en l'état de ces seules énonciations [...] et abstraction faite d'un motif inopérant mais surabondant, dépourvu en l'espèce de toute portée juridique, relatif à la qualité de religion prêtée à l'église de scientologie [...] ». Le 16 octobre 2013, la Cour de cassation rejette définitivement le pourvoi, formé par l'association contre l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 2 février 2013, la condamnant ainsi pour « escroquerie en bande organisée ». Par suite, la Cour européenne des droits de l'homme juge la demande d'annulation formulée par l'Église de scientologie non-recevable (CEDH, 5 juin 2014) mettant fin à cette odyssée juridictionnelle.

² Rapport d'enquête fait au nom de la Commission d'enquête sur les sectes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 1995, soulignant l'impossibilité de juridiquement définir la notion de secte qui résulte de la conception française du principe de laïcité et du principe de la neutralité de l'État face aux différentes opinions religieuses.

³ CADA, avis du 26 juillet 2012, n°20122818.

⁴ L'association souhaitait l'accès aux programmes des sessions de formation, faisant apparaître l'identité des intervenants, aux listes des inscrits et des participants établies annuellement sur la période désignée, aux bulletins d'inscription, à l'ensemble des documents remis ou adressés par l'ENM aux participants, aux exposés, synthèses, rapports, comptes-rendus et notes, à toutes les correspondances relatives à ces sessions de formation (échangées entre l'ENM et la MILS et la MIVILUDES ainsi qu'avec le ministère de la Justice).

scientologie intente une action en justice devant le Tribunal administratif de Paris afin d'obtenir l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision de refus, mais également en vue de l'obtention d'une injonction, assortie d'astreinte, de communiquer les documents dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement.

Le 23 décembre 2013 le Tribunal administratif de Paris annule la décision de refus de l'ENM et enjoint de communiquer à l'Église de scientologie la documentation relative aux formations organisées entre 1998 et 2012 remise aux participants. Le jugement rejette les conclusions dirigées contre la décision du 17 septembre 2012 de l'ENM en tant qu'elle refusait de communiquer les noms des intervenants, des participants et les bulletins d'inscriptions portant sur les formations sur les dérives sectaires. Il est par conséquent ordonné à l'ENM de communiquer les documents achevés et non préparatoires échangés entre l'ENM et la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, la Mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires et le ministère de la justice concernant la formation des magistrats judiciaires en matière de dérives sectaires. L'Église de scientologie se pourvoit en cassation contre le jugement du Tribunal administratif.

Le Conseil d'État, par l'arrêt rendu le 8 novembre 2017, annule partiellement le jugement du 23 décembre 2013 du Tribunal administratif de Paris et rejette les conclusions de la association requérante dirigées contre le refus de communiquer les noms des intervenants et des inscrits et participants aux formations de l'ENM sur les dérives sectaires, tout en réglant l'affaire au fond conformément à l'article L. 821-2 du Code de justice administrative.

La question de droit qui se posait devant le juge administratif était de savoir quelle est l'étendue du champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs, notamment de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, devenu l'article L. 311-4 du Code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel : « Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique ». Le point névralgique de l'analyse du juge administratif réside dans le refus de communiquer les noms des intervenants et des participants à

l'association requérante car la cette communication porterait atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes. Il paraît difficile de concilier la liberté d'accéder aux documents administratifs, qui n'est qu'une des composantes de la transparence, érigée en culte ces dernières années, et le secret de l'identité des personnes ayant un lien avec les formations sur les dérives sectaires.

Afin de répondre à cette interrogation, il convient de voir le fondement et la teneur du droit à l'accès aux documents administratifs (I) et les limites qui y ont été apportée dans le cas d'espèce (II).

I. Les fondements et la teneur du droit d'accès aux documents administratifs.

Afin de se prononcer sur la possibilité d'accès aux informations faisant l'objet du recours contentieux, le Conseil d'État énonce les fondements du droit d'accès (A), avant d'en expliquer la teneur (B).

A. Fondements du droit d'accès aux documents administratifs.

La loi du 17 juillet 1978 ouvre l'accès des administrés aux documents administratifs en créant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), autorité administrative indépendante chargée de contrôler et de faciliter l'accès aux documents administratifs. Pour le Conseil d'État, les dispositions « relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs, concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques »⁵.

En cas de refus de la part d'une administration de communiquer des documents administratifs, les personnes privées peuvent demander un avis, et, dans l'hypothèse d'une saisine par l'administration, la Commission émet un conseil. Conformément à l'article 20 de la loi, cette autorité veille « au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux

⁵ CE, SSR, 29 avril 2002, Ullmann, n° 228830, publié au Recueil.

archives publiques ainsi qu'à l'application [de] la réutilisation des informations publiques ». Ces deux axes de l'activité de la CADA tendent à rendre plus intelligible le droit d'accès de la loi du 17 juillet 1978, consacré depuis 2016 dans le Code sur les relations entre le public et l'administration. La saisine de la CADA est une condition « préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ».

La CADA soutient de manière constante que l'article 9 (10) de la loi de 1978, qui dispose que « [l]es documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique », ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive qui créerait un obstacle à la communication de documents administratifs en lien avec des droits de propriété littéraire et artistique⁶. La signification de cette restriction apportée par la présence de ces droits doit être entendue à la lumière de l'exclusion de l'article L. 321-2 du Code des relations entre le public et l'administration, frappant les documents visés de toute réutilisation publique.

B. Teneur du droit d'accès aux documents administratifs.

La consultation est possible, mais la réutilisation de ces documents se trouve ainsi interdite. Or, dans le litige opposant l'église de scientologie à l'ENM, le tribunal administratif de Paris a interprété de manière étonnante la nuance apportée à la libre communication des documents administratifs, en concluant que le ministre de la Justice était compétent afin d'opérer la distinction entre les documents grevés de droits de propriété artistique et littéraire et ceux qui seraient « libres » de tels droits, alors même qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'un cas de réutilisation publique des pièces demandées relatives aux formations organisées par l'ENM et susceptibles de porter atteinte aux intérêts de la scientologie en la présentant comme un mouvement présentant de réels dangers.

Il faut pourtant distinguer, comme le souligne le rapporteur public Aurélie Bretonneau dans ses conclusions, les droits patrimoniaux attachés

⁶ Par exemple : CADA, conseil, 16 mars 2006, Président de la communauté urbaine de Bordeaux, n°20061210 ; 30 avril 2009, Préfet de la Côte d'Or, n°20091473.

à l'utilisation et à la réutilisation des documents, du droit moral permettant de s'opposer à la communication d'un document. Afin que l'atteinte à ce droit moral soit constatée, il faut que deux conditions cumulatives soient remplies : la communication du document sans l'autorisation préalable de l'auteur et l'absence d'exercice du droit d'opposition en consentant à la divulgation des documents. La seule remise de documents dans les mains de l'administration ne vaut pas épuisement du droit d'opposition ou accord préalable à la divulgation de ces derniers. En l'espèce, il s'agit de communiquer le contenu des formations dispensées par des intervenants, des magistrats engagés par l'ENM. Article L. 121-7-1 du Code de la propriété intellectuelle prévoit que « le droit de divulgation reconnu à l'agent [...] qui a créé une œuvre de l'esprit dans l'exercice de ses fonctions [...] s'exerce dans le respect des règles auxquelles il est soumis en sa qualité d'agent et de celles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et l'activité de la personne publique qui l'emploie ». Dans le cas des magistrats chargés d'assurer les formations, cette disposition législative est inapplicable, car une règle spéciale, contenue dans l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle, existe concernant les « agents auteurs d'œuvres dont la divulgation n'est soumise, en vertu de leur statut ou des règles qui régissent leurs fonctions, à aucun contrôle préalable de l'autorité hiérarchique ». Les magistrats intervenant dans le cadre de ces enseignements peuvent être rattachés à cette catégorie d'agents dans laquelle se trouvent également les professeurs d'université et les chercheurs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Les exposés, synthèses, supports de formation dispensés, rapports, comptes-rendus et notes représentent par conséquent des « œuvres dont la divulgation n'est soumise [...] à aucun contrôle préalable de l'autorité hiérarchique ». En ce qui concerne le contenu des formations, il n'est donc pas certain que les supports ne soient pas grevés des droits de propriété littéraire et artistique qui empêchent leur communication sans l'accord de leurs auteurs.

Le Conseil d'État confirme le raisonnement du tribunal administratif dans la partie enjoignant la communication des documents litigieux à condition que cette communication ne porte pas atteinte aux droits littéraires et artistiques : « En estimant, au vu des pièces du dossier

qui lui étaient soumises et qu'il a souverainement appréciées, qu'il ne lui était pas nécessaire d'ordonner la communication avant dire droit des documents remis aux participants aux formations sur les dérives sectaires organisées par l'ENM entre 1998 et 2012 afin de déterminer lesquels étaient soumis à des droits de propriété littéraire et artistique, le tribunal administratif de Paris n'a pas [...] méconnu son office ».

Mais la requérante ne s'est point contentée de demander la communication du contenu des formations organisées sur les dérives sectaires. Elle a également demandé la communication des noms des intervenants et des personnes inscrites et participant aux formations, car elle liait la présence de magistrats au sein de ces groupes de formation à l'ENM et le non-respect du principe d'impartialité de certains juges amenés à se prononcer dans des litiges mettant en cause l'église de scientologie.

II. Les limites au droit d'accès aux documents administratifs.

La protection de la vie privée ne peut, en l'espèce, justifier une limitation apportée au droit d'accès aux documents administratifs, notamment à la communication des noms des participants et des intervenants aux formations sur les dérives sectaires (A). Cependant, ces renseignements ne doivent pas faire l'objet d'une divulgation en raison du risque d'une atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes (B).

A. La protection de la vie privée : l'échec de la dimension subjective du refus de communiquer les noms des personnes participant aux formations sur les dérives sectaires.

En vertu de l'article 6 II de la loi du 17 juillet 1978 (aujourd'hui ayant pris la forme de l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration) : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les

documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée [...] ». Selon le Conseil d'État, « le risque d'atteinte à la vie privée » doit s'apprécier au regard du contenu du document faisant l'objet d'une demande de communication qui n'est pas conditionnée par la présence d'un intérêt établi, car « les motifs pour lesquels une personne demande la communication d'un document administratif sont en effet sans incidence sur sa communicabilité ». Or, le tribunal administratif de Paris, en considérant qu'il n'était pas possible de communiquer les noms des formateurs et des participants sans porter atteinte à leur vie privée, « a entaché son jugement d'erreur de droit », car il s'est fondé sur les motifs évoqués par la requérante. En effet, l'Église de scientologie souhaitait obtenir ces informations afin de pouvoir mettre en cause l'impartialité de magistrats ayant statué sur des affaires dont elle était partie.

Quant à la méconnaissance des articles 6 (droit à un procès équitable), 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État ne suit pas les conclusions de l'association. L'argument avancé tendant à constater une violation du droit à un procès équitable à cause de la présence de magistrats aux formations sur les dérives sectaires n'est pas dénué d'originalité. L'Église de scientologie avance que la probable impartialité serait constitutive d'une violation de ce droit garanti par la Convention. Mais, comme le fait remarquer le rapporteur public dans ses conclusions, il n'est pas ici question de protéger un droit purement hypothétique en constatant par anticipation l'impartialité présumée de magistrats dont les noms se trouveraient liés à ces formations, qui entraînerait une demande de récusation dans l'hypothèse où un des magistrats étaient présent dans une formation de jugement. Mais, en validant le refus de communiquer les noms des intervenants et des participants, le Conseil d'État ferme la voie qui pourrait éventuellement conduire à une violation de l'article 6 et au droit à un procès équitable. La gymnastique intellectuelle mérite d'être saluée : cette partie du jugement du tribunal administratif se trouve

annulée, mais les mêmes résultats sont obtenus par une autre justification tenant à la sécurité publique et à la sécurité des personnes.

B. L'argument de la sécurité publique et de la sécurité des personnes : la dimension objective du refus de communiquer l'identité des personnes participant aux formations sur les dérives sectaires.

Une limite importante au libre accès aux documents administratifs constitue l'argument tiré d'une éventuelle atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes (article 6 de la loi du 17 juillet 1978, devenu article L. 311-5 du Code des relations entre le public et l'administration). Après avoir écarté l'atteinte à la vie privée que constituerait la communication des noms des intervenants et des participants aux formations sur les dérives sectaires, la Haute juridiction administrative opte pour « la sécurité publique et la sécurité des personnes en se référant aux « pièces du dossier » et sans expliquer davantage en quoi exactement consisterait l'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Il s'agit de motifs légitimes susceptibles d'être invoqués en vue de restreindre l'exercice d'une liberté ou de limiter l'accès à une documentation sensible qui pourrait mettre en péril immédiat des agents chargés de rendre la justice.

La période étendue (1998-2012) et la palette de formations ayant été dispensées dans le cadre de l'ENM est sans doute un des éléments qui devraient être mis en avant afin de justifier le refus de communication au nom de la sécurité publique et de la sécurité des personnes. Il n'est guère difficile d'imaginer une pléthore de demandes tendant à la récusation de juges ayant participé aux formations sur les dérives sectaires et la paralysie partielle de l'appareil juridictionnel dans les affaires impliquant l'Église de scientologie. L'avis de Commission d'accès aux documents administratifs, rendu en juillet 2012, était défavorable à la communication des noms des personnes concernées par les formations

de l'ENM⁷. Cette solution s'inscrit dans la ligne jurisprudentielle tracée par le Conseil d'État dans quelques cas de figure comparables à la présente espèce⁸. Il est toutefois permis de s'interroger sur la logique suivie par le juge administratif. Si l'Église de scientologie accède au contenu des enseignements dispensés, et si ce contenu se révélait tendancieux, alors, dans ce cas, aucune possibilité n'existerait de démontrer qu'un juge, amené à statuer sur un cas impliquant l'association, ait pu faire partie de formations orientées présentant la requérante comme un mouvement portant un danger réel et sérieux.

7 CADA, avis du 26 juillet 2012, n°20122818 : « [...] la commission estime que l'identité des intervenants et des inscrits contenue dans les documents sollicités [...] n'est pas communicable car sa divulgation porterait atteinte à la sécurité des personnes ».

8 CE, 22 février 2013, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah, n° 337987 et n°337988, mentionné aux tables du Recueil, concernant la communication de documents portant sur la Mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) « [...] sans rechercher si, en raison des informations qu'ils contiendraient, la divulgation de ces documents risquait de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes ni si une communication partielle ou après occultation de certaines informations était le cas échéant possible, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit » ; ou encore CE, 11 juillet 2016, Association Éthique et Liberté, n° 392586, publié au Rec. : « [...] qu'eu égard à la nature des missions ainsi définies de la MIVILUDES et aux responsabilités des fonctionnaires qui y sont affectés, le tribunal administratif de Paris a entaché son jugement d'inexacte qualification juridique des faits en jugeant que la divulgation de leur identité n'était pas de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes et en en déduisant que les noms des fonctionnaires des six pôles de mission étaient communicables ».