

No<sup>s</sup> 452614, 454377

REPUBLIQUE FRANÇAISE

DEPARTEMENT DE L'ESSONNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Dominique Agniau-Canel  
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Laurent Domingo  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 10<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 9 septembre 2022  
Décision du 27 septembre 2022

Vu la procédure suivante :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler pour excès de pouvoir la décision du président du conseil départemental de l'Essonne du 27 février 2018 refusant de lui communiquer les « grands livres budgétaires » du département de l'Essonne au titre des années 2015 à 2017, d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet nées du silence gardé par le président du conseil départemental de l'Essonne sur ses demandes de communication de documents administratifs concernant les missions exercées par Mme C... D... dans le cadre de son emploi de chargée de mission auprès du vice-président du département et de condamner le département à lui verser des dommages et intérêts en raison des refus qui lui ont été opposés.

Par un jugement n° 1802898, 1805334, 1805336 du 31 mars 2021, le tribunal administratif de Versailles a annulé la décision du président du conseil départemental de l'Essonne du 27 février 2018 refusant de communiquer à M. B... les « grands livres budgétaires » du département de l'Essonne au titre des années 2015 à 2017 ainsi que la décision implicite de rejet née le 4 juin 2018 du silence gardé par le département de l'Essonne sur la demande de M. B... de communication de documents relatifs aux travaux réalisés par Mme C... D..., a enjoint au président du conseil départemental de l'Essonne de communiquer à M. B... ces documents, sous réserve qu'ils soient disponibles sous format électronique, dans un délai de quatre mois et a rejeté ses conclusions indemnitaires.

1° Sous le n° 452614, par un pourvoi et un mémoire complémentaires, enregistrés les 17 mai et 8 juillet 2021 au secrétariat du contentieux, le département de l'Essonne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les articles 2, 3 et 5 de ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter, dans cette mesure, les demandes de M. B... ;

3°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 454377, par une requête enregistrée le 8 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le département de l'Essonne demande au Conseil d'Etat :

1°) d'ordonner le sursis à exécution des articles 2 et 3 du jugement contre lequel il s'est pourvu en cassation sous le n° 452614 ;

2°) de mettre à la charge de M. B... la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Dominique Agniau-Canel, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, Sebagh, avocat du département de l'Essonne et à la SCP Fabiani, Luc-Thaler, Pinatel, avocat de M. B... ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 14 septembre 2022, présentées par M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Le pourvoi et la requête à fin de sursis à exécution présentés par le département de l'Essonne tendent respectivement à l'annulation et au sursis à exécution du même jugement du tribunal administratif de Versailles. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que M. B... a demandé par courriers électroniques des 1<sup>er</sup> janvier et 1<sup>er</sup> février 2018, au département de l'Essonne la communication des « grands livres budgétaires » au titre des années 2015 à 2017, demande réitérée et complétée par courriels des 10 février et 1<sup>er</sup> mars 2018 et qui a donné lieu à des avis favorables de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) les 17 mai, 6, 13 et 18 septembre 2018. Par ailleurs, M. B... a demandé au département de l'Essonne, par courriels des 1<sup>er</sup> et 10 février et 1<sup>er</sup> mars 2018, de lui communiquer tous les documents concernant les travaux réalisés par Mme C... D... dans le cadre de son emploi de chargée de mission auprès du vice-président du département. Les 6 et 13 septembre 2018 la CADA a émis un avis favorable à cette communication. M. B... a demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler pour excès de pouvoir les décisions de refus de communication de ces documents opposés par le département. Le département de l'Essonne se pourvoit en cassation contre le jugement du 31 mars 2021 par lequel le tribunal administratif de Versailles a annulé la décision du président du conseil départemental de l'Essonne du 27 février 2018 refusant de communiquer à M. B... les « grands livres budgétaires » du département au titre des années 2015 à 2017 et la décision implicite de rejet née le 4 juin 2018 du silence gardé par le département de l'Essonne sur la demande de M. B... de communication de documents relatifs aux travaux réalisés par Mme C... D... et lui a enjoint de communiquer ces documents.

3. L'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration 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 notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et*

*réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. (...) ».* Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « *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 ».* D'autre part, aux termes de l'article L. 311-6 de ce code : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, (...); / 2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ; (...).* ». Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du même code : « *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ».*

4. En premier lieu, il ressort des dispositions, citées au point 3, du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration que revêt un caractère abusif la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. En l'espèce, s'agissant de la demande de communication des « grands livres budgétaires », le tribunal administratif de Versailles s'est borné à relever que le département de l'Essonne n'avait pas établi, en dépit du nombre important des pièces sollicitées, que les demandes de M. B... seraient de nature à perturber le bon fonctionnement de ses services, ni que la reproduction ou le traitement numérique des documents sollicités représenterait, eu égard à ses moyens, un volume disproportionné ou excessif. En écartant ainsi le moyen soulevé en défense tiré du caractère abusif de la demande de M. B..., alors que le département faisait valoir la charge que représentait, selon lui, la vérification, opération par opération, de près de 380 000 mandats de paiement ou titres de recettes recensés dans les documents sollicités aux fins d'occulter les mentions pouvant notamment porter atteinte au droit à la vie privée des tiers ou au secret des affaires, le tribunal administratif de Versailles, auquel il appartenait dans les circonstances de l'espèce, le cas échéant après avoir ordonné une mesure d'instruction, d'explicitier les raisons pour lesquelles la communication sollicitée ne représentait pas une charge disproportionnée au regard des moyens du département, a entaché son jugement d'une insuffisance de motivation.

5. En second lieu, il ressort des énonciations du jugement attaqué que, pour juger que la demande de communication, adressée au président du conseil départemental de l'Essonne par M. B..., de toutes les productions réalisées par Mme D... dans le cadre de son emploi de chargée de mission auprès du vice-président du département ne présentait pas un caractère abusif, le tribunal administratif de Versailles a notamment estimé qu'il résultait du courriel du 1<sup>er</sup> mars 2018, adressé par l'intéressé aux services, que cette demande listait précisément les pièces demandées. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, par ce courrier, M. B..., sollicitait la communication de l'intégralité des productions de Mme D..., quel qu'en soit le support ou l'objet. Le tribunal administratif de Versailles a, par suite, entaché son jugement de dénaturation des pièces du dossier en jugeant que la demande était suffisamment précise.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que le département de l'Essonne est fondé à demander l'annulation des articles 2, 3 et 5 du jugement qu'il attaque. Les conclusions à fin de sursis à exécution de ce jugement sont, par suite, devenues sans objet.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la demande portant sur les « grands livres budgétaires » du département de l'Essonne au titre des années 2015 à 2017 :

8. La demande de communication des « grands livres budgétaires » du département de l'Essonne au titre des années 2015 à 2017 formulée par M. B..., qui souhaite disposer de la liste des mandats de dépenses et des titres de recettes émis par le département, doit être regardée comme portant sur les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre de ces trois années, tenus par le président du conseil départemental en sa qualité d'ordonnateur.

9. En premier lieu, en vertu de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, la saisine pour avis de la Commission d'accès aux documents administratifs est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux par la personne à laquelle a été opposé un refus de communication d'un document administratif. Il résulte des dispositions des articles R. 311-12 et R. 311-13 du même code que le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents administratifs, vaut décision de refus au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente. Aux termes de l'article R. 343-1 du même code : « *L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai prévu à l'article R. 311-13 pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.* » Il appartient à la commission, en application de l'article R. 343-3 du même code, de notifier son avis à l'intéressé et à l'administration mise en cause dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Enfin, en vertu des articles R. 343-4 et R. 343-5 du même code, le silence gardé par l'administration mise en cause vaut décision de refus au terme d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission.

10. Il résulte des dispositions citées au point 9 que, si les conclusions aux fins d'annulation dirigées contre la décision initiale de refus opposée par l'administration à une demande de communication d'un document administratif sont irrecevables, le contentieux peut être lié par l'intervention d'une décision explicite de refus postérieure à la saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs, alors même qu'elle serait prise avant l'expiration du délai d'un mois dont dispose celle-ci pour rendre son avis.

11. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 1<sup>er</sup> janvier 2018, M. B... a demandé la communication des « grands livres budgétaires » pour les années 2015, 2016 et 2017. Cette demande a été réitérée par un courriel du 1<sup>er</sup> février 2018, qui sollicitait également la communication d'autres documents. Le même jour, M. B... a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs de la décision implicite de rejet née du silence gardé durant un mois par le département de l'Essonne sur sa demande. Le 27 février 2018, le président du département de l'Essonne a explicitement rejeté cette demande. Si cette décision est intervenue avant l'expiration du délai d'un mois dont disposait la commission pour rendre son avis, avis qu'elle n'a au demeurant rendu que le 17 mai 2018, il résulte de ce qui a été dit au

point 9 que les conclusions de M. B... tendant à son annulation ne sont pas, en tout état de cause, et contrairement à ce que soutient le département, entachées d'irrecevabilité.

12. En second lieu, dans l'hypothèse d'un règlement au fond des litiges, la 10<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux a demandé, par une mesure supplémentaire d'instruction, que lui soient communiqués les grands livres des comptes du département pour les années 2015 à 2017, selon les modalités prévues par l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative. Les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre de ces trois années, dont il n'est pas contesté qu'il s'agit de documents administratifs, ont été transmis en réponse par le département sous la forme de six tableaux retraçant au total plus de 300 000 mandats de paiement et 75 000 titres de perception. A chacune de ces opérations comptables peuvent être associés des tiers, tels que, par exemple, les bénéficiaires de dépenses relatives à l'action sociale, d'insertion ou en matière de santé menée par le département. Il ne revient pas à l'administration d'opérer, sur des documents d'un tel volume, une vérification ligne à ligne des informations potentiellement protégées au titre de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, cette recherche représentant effectivement, comme le soutient le département de l'Essonne, une charge disproportionnée au regard des moyens à disposition. Dans les circonstances de l'espèce, les documents sollicités pouvaient néanmoins être communiqués après suppression, au sein de chaque fichier, de l'ensemble des colonnes susceptibles, compte tenu de leur objet, de contenir des données non communicables, telles que par exemple celles intitulées « nom bénéficiaire » ou « objet liquidation », tout en conservant un intérêt pour le requérant.

13. Par suite, M. B... est fondé à demander, sous réserve de cette occultation, l'annulation de la décision du 27 février 2018 du département de l'Essonne, confirmant son refus de communiquer les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre des années 2013 à 2017.

Sur la demande portant sur des documents relatifs aux travaux réalisés par Mme C... D... :

14. Ainsi qu'il a été dit au point 5, la demande de M. B..., qui ne tendait d'ailleurs, selon ses propres termes, qu'à obtenir des indications sur le travail effectivement réalisé par l'intéressée, portait sur l'ensemble des productions réalisées par Mme D... dans le cadre de son emploi de chargée de mission auprès du vice-président du département, quel qu'en soit le support ou l'objet. Le département de l'Essonne est, dès lors, fondé à soutenir qu'elle présentait un caractère abusif. Par suite, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées par le département, M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision implicite de refus née le 4 juin 2018 du silence gardé par le département.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : / 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; / 2° Sous réserve que la*

*reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; / 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique (...) ».*

16. Il résulte des points 11 et 12 qu'il y a lieu d'enjoindre au président du conseil départemental de l'Essonne de communiquer à M. B... les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre des années 2015 à 2017 sous réserve de l'occultation décrite au point 12, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative tant devant le Conseil d'Etat que devant le tribunal administratif de Versailles.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les articles 2, 3 et 5 du jugement du tribunal administratif de Versailles du 31 mars 2021 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au président du conseil départemental de l'Essonne de communiquer à M. B..., sous format électronique, les fichiers de comptabilisation des titres de recettes et mandats de paiement émis par le département au titre des années 2015 à 2017 après occultation des colonnes des fichiers concernés comportant des données protégées, dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement. Le département de l'Essonne communiquera au greffe du Conseil d'Etat copie des actes justifiant des mesures prises pour exécuter le présent jugement.

Articles 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi et des demandes présentées devant le tribunal administratif de Versailles est rejeté.

Article 4 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 454377 du département de l'Essonne tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du tribunal administratif de Versailles du 31 mars 2021.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au département de l'Essonne et à M. A... B....

Délibéré à l'issue de la séance du 9 septembre 2022 où siégeaient :  
Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, M. Frédéric Aladjidi présidents de chambre, Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, Mme Isabelle Lemesle, M. Nicolas Polge, M. Alain Seban, conseillers d'Etat, et Mme Dominique Agniau-Canel, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 27 septembre 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :

Signé : Mme Dominique Agniau-Canel

La secrétaire :

Signé : Mme Naouel Adouane