CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 382083

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES c/
Mme C... et société éditrice de Mediapart

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

Mme Anne Iljic
Rapporteur

Sur le rapport de la 10ème sous-section
de la section du contentieux

Mme Aurélie Bretonneau
Rapporteur public

Séance du 13 mars 2015
Lecture du 27 mars 2015

Vu la procédure suivante :

Mme F...C...et la société éditrice de Mediapart ont demandé au tribunal administratif de Paris :

- d'enjoindre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), par une décision avant dire droit, de lui communiquer certains documents relatifs à la procédure de contrôle des comptes de la campagne présidentielle menée par M. D... E...en 2007, c'est-à-dire, d'une part, le questionnaire adressé par les rapporteurs de la CNCCFP à MM. E...et B...daté du 10 septembre 2007, ainsi que les réponses formulées par ces derniers à ce questionnaire, datées des 2, 23 et 25 octobre 2007 ; d'autre part la lettre d'observations adressée par les rapporteurs de la CNCCFP à MM. E...etB..., datée du 31 octobre 2007, ainsi que la réponse formulée par ces derniers à cette lettre, datée du 12 novembre 2007 ;

- d'annuler la décision du 12 juillet 2012 par laquelle le président de la CNCCFP a rejeté leur demande tendant à la communication de ces documents ;

- d'enjoindre à la CNCCFP de communiquer à Mme C... les documents demandés dans un délai d'un mois à compter de la notification de son jugement, sous astreinte de 150 euros par jour.

Par un jugement n° 1216457/6-1 du 31 janvier 2014, le tribunal administratif de Paris a ordonné, avant dire droit, que la CNCCFP lui communique les documents en litige.

Par un jugement n° 1216457/6-2 du 3 juin 2014, le tribunal administratif de Paris, après avoir pris connaissance des documents en litige, a fait droit à la demande de Mme C... et de la société éditrice de Mediapart, à condition, s'agissant des listes de donateurs et des contrats de travail des cadres et employés de la campagne présidentielle de M. E..., que soient occultés certains éléments permettant l'identification des intéressés.

Par un pourvoi et deux mémoires en réplique, enregistrés les 2 juillet et 31 octobre 2014 ainsi que le 9 mars 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la CNCCFP demande au Conseil d'Etat d'annuler ce jugement n° 1216457/6-2 du 3 juin 2014 du tribunal administratif de Paris.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 ;
- le code électoral ;
- la loi n° 79-753 du 17 juillet 1978 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Iljic, auditeur,

- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Monod, Colin, Stoclet, avocat de la société éditrice de Mediapart et de Mme C... ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 13 mars 2015, présentée pour Mme C... et la société éditrice de Mediapart ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme F... C...et la société éditrice de Mediapart ont demandé à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de leur communiquer un certain nombre de documents relatifs à la procédure d'instruction du compte de la campagne présidentielle menée

en 2007 par M. D... E... ; qu'en l'absence de réponse de la CNCCFP, Mme C... et la société éditrice de Mediapart ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs, qui s'est prononcée en faveur de la communication de ces documents par un avis du 7 juin 2012, sous réserve de l'occultation des noms et prénoms des personnes physiques autres que le candidat et que les rapporteurs, en particulier ceux des permanents mis à disposition des partis politiques et des donateurs ainsi que de l'occultation des raisons sociales des entreprises ; qu'à la suite de la décision du 12 juillet 2012 par laquelle le président de la CNCCFP a rejeté leur demande tendant à la communication de ces documents, Mme C... et la société éditrice de Mediapart ont saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contre cette décision ; que la CNCCFP se pourvoit en cassation contre le jugement du 3 juin 2014 par lequel le tribunal administratif de Paris, après avoir ordonné la production devant lui des documents en litige par un jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 devenu définitif, a annulé cette décision du 12 juillet 2012 du président de la CNCCFP et enjoint à cette dernière de procéder à la communication des documents en litige à condition, s'agissant des listes de donateurs et des contrats de travail des cadres et employés de la campagne présidentielle de M. E..., que soient occultés certains éléments permettant l'identification des intéressés ;

Sur l'autorité de la chose jugée par le jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 :

2. Considérant que lorsqu'il est saisi d'un litige relatif à la communication de documents, il appartient au juge administratif de requérir le cas échéant des administrations compétentes la production de tous les documents nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, à la seule exception de ceux qui sont couverts par un secret garanti par la loi, afin notamment de s'assurer de l'applicabilité des dispositions invoquées par les parties ou de la communicabilité de ces documents ; que si le caractère contradictoire de la procédure exige la communication à chacune des parties de toutes les pièces produites au cours de l'instance, cette exigence est nécessairement exclue en ce qui concerne les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige ; que lorsque le juge administratif s'est ainsi borné, par une décision avant dire droit, à prescrire que des documents lui soient communiqués sans les soumettre au débat contradictoire, les motifs par lesquels il a pu le cas échéant examiner, y compris d'office, l'applicabilité des dispositions invoquées au soutien de la demande de communication qui lui est soumise ou la communicabilité des documents en cause ne peuvent être regardés comme le soutien nécessaire du dispositif adopté ; qu'il demeure en conséquence dans tous les cas loisible aux parties de discuter, à l'occasion tant du jugement réglant au fond le litige que du recours éventuellement dirigé contre ce dernier, l'ensemble des moyens soulevés, y compris ceux auxquels il aurait été expressément répondu dans la décision avant dire droit devenue définitive ;

3. Considérant qu'il ressort des termes même du jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 mentionné au point 1 de la présente décision que le tribunal administratif de Paris s'est borné à prescrire que lui soient communiqués les documents relatifs à l'instruction par la CNCCFP du compte de la campagne présidentielle menée en 2007 par M. E... ; qu'en raison de la nature particulière de la mesure d'instruction ainsi prononcée, le caractère définitif acquis par ce jugement avant dire droit, faute pour les parties de s'être pourvues en cassation, ne fait pas obstacle, contrairement à ce qui est soutenu, à ce que soit discutée devant le juge de cassation l'applicabilité au litige des dispositions invoquées par les parties ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

4. Considérant qu'il ressort du sixième considérant du jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 du tribunal administratif de Paris que ce dernier a expressément examiné le moyen tiré de ce que la communication des documents en litige porterait atteinte au secret des délibérations de la CNCCFP ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Paris, qui n'était pas tenu d'examiner une nouvelle fois ce moyen, aurait pour ce motif entaché le jugement attaqué d'insuffisance de motivation ne peut qu'être écarté ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne l'applicabilité au litige de la loi du 17 juillet 1978 :

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Constitution : « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. / Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. / Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.* » ; qu'il résulte de ces dispositions que le constituant a réservé au législateur organique la détermination de l'ensemble des modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel ainsi que de son contrôle ; que parmi ces modalités figurent les règles applicables aux dépenses électorales, à leur financement et à leur remboursement ainsi que les conditions dans lesquelles l'Etat s'assure de leur respect ; qu'à cette fin, l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel confie à la CNCCFP, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, la mission d'approuver, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne des candidats à cette élection et précise ses pouvoirs, la procédure applicable ainsi que les obligations des candidats à l'élection présidentielle pour la mise en œuvre de cette mission ; qu'en revanche ne relève pas des modalités d'application de l'article 6 de la Constitution, ni par conséquent de la loi organique, la détermination du régime de communication des documents produits ou reçus par la CNCCFP dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes de campagne des candidats à une élection présidentielle ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses mesures d'ordre administratif, fiscal et social : « *Sont considérés comme documents administratifs (...) 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.* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 : « *Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.* » ; que les I et II de l'article 6 de la même loi prévoient respectivement les cas d'interdiction de procéder à la communication de certains documents administratifs, au nombre desquels figurent notamment les documents dont la consultation ou la communication serait susceptible de porter atteinte « *au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente* » et les cas dans lesquels cette communication doit être limitée à l'intéressé ;

7. Considérant que l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et permettent à la CNCCFP de s'assurer de sa régularité, sont produits ou reçus par cette autorité administrative indépendante dans le cadre de la mission de contrôle des comptes de campagne qui lui a été confiée par le législateur organique en vue de garantir l'égalité entre les candidats ; qu'ils sont dépourvus de tout caractère juridictionnel ; que, par conséquent, ces pièces constituent des

documents administratifs qui ne peuvent être régis, en l'absence de disposition législative particulière, que par la loi du 17 juillet 1978 ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6 de la présente décision que ces documents sont exclus du droit à communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le recours formé contre cette décision ; qu'il en va autrement après cette date, à compter de laquelle il appartient seulement à la CNCCFP, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 :

8. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs « *faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.* » ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en exécution du jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 du tribunal administratif de Paris, la CNCCFP a produit devant ce tribunal les lettres d'observations adressées les 10 septembre et 31 octobre 2007 par les rapporteurs de la Commission à M. E... et à M. B... en sa qualité de président de son association de financement électorale, ainsi que les réponses de ce dernier datées des 2, 23 et 25 octobre et du 12 novembre 2007, accompagnées d'une partie seulement de leurs annexes ; qu'ainsi que l'ont relevé les juges du fond, ces documents, qui contiennent des demandes de justifications purement techniques des rapporteurs de la CNCCFP relatives à certaines dépenses ainsi que les réponses apportées à ces demandes, accompagnées le cas échéant de pièces justificatives, ne font pas apparaître un comportement des intéressés de nature à leur porter préjudice ; qu'il suit de là que le tribunal administratif de Paris, qui n'a pas dénaturé les pièces du dossier, n'a pas entaché son jugement d'erreur de qualification juridique sur ce point ;

10. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 : « *Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.* » ; que, saisi d'un moyen relatif à l'application de ces dispositions, il appartient au juge administratif d'apprécier le caractère divisible des mentions couvertes par le secret du reste des mentions contenues dans le document dont la communication est demandée ;

11. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juges du fond que les listes des donateurs de sommes supérieures à 3 000 euros annexées aux réponses adressées par M. B... à la CNCCFP en date des 23 et 25 octobre 2007 sont constituées d'une liste de noms auxquels sont associés les lieux de résidence ainsi que le montant des dons consentis par les intéressés au profit de la campagne électorale de M. E... ; que, contrairement à ce qui est soutenu, l'occultation des mentions nominatives contenues dans ces documents, dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée des donateurs et qui sont divisibles du reste des mentions qu'ils contiennent, n'a pas pour effet d'en dénaturer le sens ; qu'il suit de là que le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Paris aurait dénaturé les pièces du dossier et commis une erreur de droit en jugeant que ces listes des donateurs étaient

communicables moyennant occultation des mentions nominatives qu'elles comportent doit être écarté ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la CNCCFP n'est pas fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros à verser à Mme C... et à la société éditrice de Mediapart sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de la CNCCFP est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à Mme C... et à la société éditrice de Mediapart une somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la Commission nationale des comptes de campagne, à Mme F...C..., à la société éditrice de Mediapart, à M. D... E...et à M. A... B.... Copie pour information en sera adressée au Premier ministre.