**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°0920763/ 7-1

M. Raymond A...

Mme Notarianni
Rapporteur

Mme Reuland
Rapporteur public

Audience du 26 janvier 2012
Lecture du 17 février 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris

(7^{ème} section – 1^{ère} Chambre)

Vu la requête, enregistrée le 29 décembre 2009 au greffe du tribunal administratif de Paris sous le n°0920763, initialement enregistrée le 14 décembre 2009 au greffe du Conseil d'Etat sous le n°334569, présentée par M. Raymond A..., demeurant au ... ; M. A... demande au tribunal :

- d'annuler la décision implicite par laquelle le secrétaire général de la Présidence de la République a refusé de lui communiquer divers documents administratifs relatifs à des contrats passés avec des cabinets d'études et de conseil pour le compte de la Présidence de la République entre 2005 et 2009 ;

- d'enjoindre au secrétaire général de la Présidence de la République de lui communiquer les informations sollicitées dans un délai de quinze jours sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 700 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution et notamment son article 67 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

Vu l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs rendu lors de sa séance du 5 novembre 2009 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 26 janvier 2012 ;

- le rapport de Mme Notarianni ;
- les conclusions de Mme Reuland, rapporteur public ;
- et les observations de M. A... ;

Le secrétaire général de la présidence de la République n'étant ni présent ni représenté ;

Considérant que, par lettre du 4 août 2009 adressée au secrétaire général de la présidence de la République, M. Raymond A... a demandé sur le fondement de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 la communication d'un ensemble de documents administratifs relatifs à divers contrats passés avec des cabinets d'études et de conseil pour le compte de la présidence de la République entre 2005 et 2009 ; que sa demande de communication portait sur sept sous-ensembles de documents, soit : « 1° les conventions d'études commandées et financées par la présidence de la République durant les années 2007, 2008 et 2009, 2° les factures correspondant à ces études pour les années 2007, 2008 et 2009, 3° les commandes passées par les cabinet d'études en convention avec la présidence de la République, agissant pour le compte de la présidence de la République, et facturées directement ou indirectement à la présidence de la République en 2007, 2008 et 2009, 4° les organismes consultés avant le choix définitif des organismes d'étude et, s'ils existent, les avis d'appel d'offre, 5° la convention, signée le 1^{er} juin 2007, entre la présidence de la République et un cabinet d'études chargé de commander des sondages, 6° les contrats passées entre la présidence et le cabinet Giacommetti-Péron et associés entre 2005 et 2009 pour des conseils en stratégie fondés sur l'intelligence d'opinion, 7° les études produites par ces organismes » ; que sa demande ayant fait l'objet d'une décision implicite de rejet, M. A... a saisi par lettre du 4 octobre 2009 la commission d'accès aux documents administratifs, laquelle a, le 5 novembre 2009, rendu un avis aux termes duquel l'ensemble des documents sollicités lui étaient communicables sous réserve, le cas échéant, de l'occultation de certaines mentions relatives, soit au détail des offres des entreprises sollicitées, soit « intimement liées à la prise de décision politique et dont la divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret des délibérations des autorités relevant du pouvoir exécutif au nombre desquelles figure le président de la République » ; que M. A... demande l'annulation de la décision implicite, née le 5 décembre 2009 en l'absence de communication des documents dans les deux mois ayant suivi la saisine de la commission, confirmant le refus initial de communication, auquel elle s'est substituée, en soutenant que l'administration était tenue, en application des dispositions des articles 1^{er} et suivants de la loi susvisée du 17 juillet 1978, de lui communiquer les documents sollicités ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 susmentionnée : « (...) Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, 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 du même texte : « Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. (...) » ; qu'aux termes de son article 6 : « I.-Ne sont pas communicables : (...) 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif (...) II.-Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : - dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle » ; III.-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 (...) » ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} précité de la loi du 17 juillet 1978 : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, 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 publiques (...) » ;

Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des dispositions précitées que les documents produits ou reçus par les services de la présidence de la République échapperaient, par principe, au champ d'application du droit d'accès organisé par la loi ; que, d'autre part, en l'absence d'éléments contraires au dossier, les documents en litige doivent être regardés comme produits ou reçus par l'Etat au sens de ces dispositions ; qu'il n'est au demeurant pas soutenu, à cet égard, qu'ils auraient été en tout ou en partie produits ou reçus par le Président de la République en tant que personne privée ; que, par ailleurs, en l'absence de tout élément contraire figurant au dossier ou invoqué par les parties, les documents mentionnés aux points 1° à 7° de la demande de communication doivent être regardés comme se rapportant aux missions dévolues à l'Etat dans l'exercice de sa mission de service public au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 ; qu'il résulte de ce qui précède que l'administration n'est pas fondée à soutenir que les documents en litige échapperaient au champ d'application du droit d'accès prévu à l'article 2 de cette loi ;

Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que la Cour des comptes a eu accès à certains des documents en litige ne saurait être assimilée à une diffusion publique de ces documents, au sens du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, faisant obstacle au droit du requérant à en obtenir communication ;

Considérant, par ailleurs, qu'il n'est pas soutenu que les documents en litige ou certains d'entre eux comporteraient des mentions non communicables en application des dispositions de l'article 6 précité de la loi du 17 juillet 1978, ni que certains ne seraient pas identifiables ;

Considérant enfin qu'aux termes de l'article 67 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 : « *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* » ; qu'en l'espèce, et contrairement à ce qui est soutenu en défense, ces dispositions ne font pas obstacle à l'exercice par M. A... du droit d'accès aux documents administratifs prévu aux articles 1^{er} et suivants de la loi du 17 juillet 1978 dès lors que la demande de communication en litige ne saurait être regardée comme ayant la nature d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite dont le président de la République ferait l'objet au sens des dispositions précitées de l'article 67 de la Constitution ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. A... est fondé à demander l'annulation de la décision implicite du 5 décembre 2009 par laquelle le secrétaire général de la présidence de la République a refusé de lui communiquer l'ensemble des documents en litige ;

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution » ; que le présent jugement, qui annule au fond le refus implicite du secrétaire général de la présidence de la République de communiquer à M. A... les documents en litige, implique nécessairement qu'il lui soit enjoint de communiquer à l'intéressé l'ensemble de ces documents ; qu'il y a lieu, dès lors, de lui ordonner de procéder à cette communication dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, en revanche, d'assortir le prononcé de cette injonction de l'astreinte prévue à l'article L. 911-3 du même code ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 150 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre du remboursement des frais d'instance exposés par M. A... ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision implicite née le 5 décembre 2009 par laquelle le secrétaire général de la présidence de la République a refusé de communiquer les documents en litige est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au secrétaire général de la présidence de la République de communiquer dans un délai d'un mois à compter du jugement à intervenir :

- 1° les conventions d'études commandées et financées par la présidence de la République durant les années 2007, 2008 et 2009,
- 2° les factures correspondant à ces études pour les années 2007, 2008 et 2009,
- 3° les commandes passées par le cabinet d'études en convention avec la présidence de la République, agissant pour le compte de la présidence de la République, et facturées directement ou indirectement à la présidence de la République en 2007, 2008 et 2009,
- 4° les organismes consultés avant le choix définitif des organismes d'étude et, s'ils existent, les avis d'appel d'offre,
- 5° la convention, signée le 1^{er} juin 2007, entre la présidence de la République et un cabinet d'études chargé de commander des sondages,
- 6° les contrats passés entre la présidence de la République et le cabinet Giacommetti-Péron et associés entre 2005 et 2009 pour des conseils en stratégie fondés sur l'intelligence d'opinion,
- 7° les études produites par ces organismes.

Article 3 : L'Etat versera une somme de 150 euros à M. A... en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. Raymond A... et au secrétaire général de la présidence de la République.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2012, à laquelle siégeaient :

Mme Merlin-Desmartis, président,
Mme Notarianni, premier conseiller,
M. Platillero, premier conseiller,

Lu en audience publique le 17 février 2012.

Le rapporteur,

Le président,

L. NOTARIANNI

M. MERLIN-DESMARTIS

Le greffier,

M. KOLIE