

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1120921/6-1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Association pour une démocratie directe

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAISM. Rohmer
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris,

Mme Guilloteau
Rapporteur public(6^e section - 1^{ère} chambre),Audience du 8 avril 2013
Lecture du 23 avril 2013

26-06-01-02

C+

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2011, enregistrée le 25 novembre 2011, par laquelle le président du tribunal administratif de Toulouse a transmis au tribunal administratif de Paris la requête, enregistrée le 29 octobre 2011, présentée par l'association pour une démocratie directe, sise BP 9 à Preyssas (47360), représentée par son président, M. Hervé I ; l'association requérante demande au tribunal :

1° d'annuler la décision du 20 juillet 2011 par laquelle le chef de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration lui a communiqué les seuls tableaux de suivi de consommation des crédits répartis par les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale ;

2° d'annuler la décision implicite de refus de communication de tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financière de l'Etat, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale ;

3° d'enjoindre au ministre de l'intérieur de lui communiquer les documents demandés dans un délai que le tribunal définira ;

Elle fait valoir que :

- ces documents administratifs sont communicables en vertu de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ;

- les tableaux synthétiques qui lui ont été transmis par le ministère de l'intérieur le 20 juillet 2011 ne répondent pas à sa demande, mais leur existence montre que les données qu'elle demande existent ;

Vu le mémoire, enregistré le 20 mars 2012, présenté par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, par lequel il conclut au rejet de la requête ;

Le ministre soutient que :

- la requête, qui tend à l'annulation de la décision née du silence gardé sur la demande adressée par courrier du 12 octobre 2011, est irrecevable car elle n'a pas été précédée de la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- la requête est irrecevable car l'objet de l'association ne lui donne pas intérêt pour agir, et son président ne justifie pas, en tout état de cause, d'une habilitation pour ester en justice ;
- le moyen tiré de la violation de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est dépourvue de précisions permettant d'en apprécier la portée ; en outre, les représentants de la nation sont, par définition, amenés à suivre l'emploi des crédits mis à la disposition de chacune des assemblées pour contribuer au financement d'opérations d'intérêt local ;
- le moyen tiré de la violation de l'article R. 421-5 du code de justice administrative est inopérant ;
- l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ne crée pas de droit général et absolu à la communication de documents administratifs dès lors qu'il renvoie aux conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 ;
- les ministres gestionnaires des crédits de la « réserve parlementaire » ne peuvent communiquer le moindre document qui y serait relatif sans méconnaître la compétence exclusive des assemblées parlementaires résultant de l'articulation de l'article 1^{er} de la loi de 1978 et de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; qu'aucune disposition législative ne prévoit un régime de communication des actes produits ou reçus par les assemblées parlementaires ou pour leur compte ;

Vu le mémoire, enregistré le 14 mai 2012, par lequel l'association pour une démocratie directe conclut aux mêmes fins que sa requête ; elle demande, en outre, au tribunal d'annuler la décision du 20 juillet 2011 du chef de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, en tant que par cette décision la communication des documents qu'elle demandait lui a été refusée ;

L'association requérante soutient que :

- son objet lui donne intérêt à contester le refus de communication ;
- les données qu'elle demande ne peuvent être regardées comme des documents directement issus des deux assemblées car il s'agit des demandes formulées notamment par des parlementaires et conduisant à des subventions octroyées par l'État dans les conditions de droit commun ;

Vu le mémoire, enregistré le 29 mai 2012, par lequel le ministre de l'intérieur conclut aux mêmes fins que son précédent mémoire par les mêmes moyens ;

Il soutient en outre que la requête est dépourvue d'objet, dès lors la décision du 20 juillet 2011 a fait droit à la demande de l'association ; que si celle-ci estimait cette transmission incomplète, elle devait ressaisir la CADA sous peine d'irrecevabilité de la requête ;

Vu le mémoire, enregistré le 30 juin 2012, par lequel l'association pour une démocratie directe conclut aux mêmes fins que ses précédentes écritures par les mêmes moyens ;

Vu l'ordonnance en date du 21 décembre 2012 fixant la clôture d'instruction au 22 janvier 2013, en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

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 8 septembre 2011 à la suite d'une saisine enregistrée le 7 juillet 2011 ;

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 8 avril 2013 :

- le rapport de M. Rohmer, rapporteur,
- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteur public,
- et les observations de M. Lebreton, pour l'association pour une démocratie directe ;

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 31 mai 2011, M. Hervé L , en sa qualité de président de l'association pour une démocratie directe, a saisi le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration d'une demande de communication, par messagerie électronique, de « tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financières de l'Etat, présentées, au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale, appelée plus couramment « réserve parlementaire » ou encore « subventions exceptionnelles sur fonds ministériels » pour l'année en cours » ; qu'en l'absence de réponse de l'administration, M. L , au nom de l'association, a saisi, le 7 juillet 2011, la commission d'accès aux documents administratifs, laquelle a rendu le 8 septembre 2011 un avis sur la communication des pièces mentionnées ci-dessus ; que par courrier du 20 juillet 2011, le chef de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a indiqué à que seuls les tableaux de suivi de consommation de crédits affectés constituaient des actes administratifs de nature à être communiqués et lui a transmis ces données ; que par courrier daté du 12 octobre 2011, M. a indiqué au ministre qu'il n'avait toujours pas reçu les documents sollicités ;

Sur la recevabilité de la requête :

2. Considérant, en premier lieu, que les conclusions à fin d'annulation du refus de communication implicitement opposé à l'association pour une démocratie directe doivent être regardées comme dirigées contre la décision implicite de refus née le 7 septembre 2011, deux mois après la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs en application de l'article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 pris pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, qui s'est substituée à la décision initiale du 20 juillet 2011 par laquelle l'administration avait refusé de communiquer les documents sollicités au motif que seuls les tableaux de suivi de consommation de crédits étaient des documents administratifs ; qu'ainsi entendues, ces conclusions sont recevables ; que l'association requérante ne peut être regardée comme contestant une décision qui serait née du silence gardé par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration à la suite du courrier du 12 octobre 2011 mentionné au point 1, qui se bornait à relever que les documents n'avaient toujours pas été transmis et ne constituait pas une nouvelle demande qui aurait été motivée par le caractère lacunaire de l'envoi du 20 juillet 2011 ; que, par suite, la commission d'accès aux documents administratifs n'avait pas à être saisie à nouveau ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 que toute personne à laquelle est opposé un refus de communication d'un document administratif justifie d'un intérêt à demander l'annulation de ce refus ; que, par suite, le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que l'association pour une démocratie directe n'a pas intérêt à demander au tribunal l'annulation de la décision refusant de lui communiquer les documents qu'elle avait sollicités ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'aucune disposition des statuts de l'association pour une démocratie directe ne réserve à un organe de cette association le pouvoir de décider de former une action en justice en son nom ; qu'aucun organe de ladite association ne tient des mêmes statuts le pouvoir de la représenter ; que dès lors, seule l'assemblée générale détient cette compétence ; que, toutefois, par une délibération adoptée le 29 novembre 2011, l'assemblée générale a expressément habilité le président de l'association à « ester en justice pour mener les actions de l'association à leur terme » ; qu'ainsi, elle a valablement régularisé la requête enregistrée le 29 octobre 2011 au greffe du tribunal administratif de Toulouse ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les fins de non recevoir soulevées par le ministre de l'intérieur doivent être écartées ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Considérant qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susvisée : « [...] Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I^{er}, 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. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. / Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. » ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte : « Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} 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 [...] » ;

7. Considérant que l'association requérante sollicite la communication de l'ensemble des documents relatifs aux demandes de subvention adressées au ministère de l'intérieur dans le cadre de la « réserve parlementaire » ; que la pratique de la « réserve parlementaire », qui n'est prévue par aucun texte, consiste à ce que l'ordonnateur compétent pour prendre les décisions d'exécution du budget de l'État se conforme, pour la part des crédits identifiés comme relevant de cette réserve en vertu d'un accord de principe intervenu entre le Gouvernement et chacune des deux assemblées du Parlement en fin de lecture du projet de loi de finances de l'année, aux souhaits exprimés par leur commission des finances ; que si les documents relatifs à la constitution et à la répartition de la « réserve parlementaire » qui émanent des commissions des finances du Parlement ou d'autres membres du Parlement, ou qui leur étaient destinés et leur ont été remis, revêtent le caractère d'actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 et ne sont par conséquent pas communicables sur le fondement de l'article 2 de cette loi, la demande de l'association ne portait pas sur ce type de pièces ; qu'en revanche, les documents produits ou reçus par l'administration, ou susceptibles d'être obtenus par elle par un traitement automatisé d'usage courant, relatifs aux opérations administratives de mise en œuvre des décisions d'utilisation de la « réserve parlementaire », revêtent le caractère de documents administratifs, au sens de la loi du 17 juillet 1978, et sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de cette loi, sous réserve qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire ; que le ministre de l'intérieur ne fait pas valoir que les procédures liées à l'utilisation de la « réserve parlementaire » ne pourraient être identifiées et que les documents qui s'y rapportent ne sont pas en sa possession ou ne pourraient être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant ; que, dès lors, il a commis une erreur de droit en refusant la communication de ceux des documents demandés par l'association requérante qui avaient perdu leur caractère préparatoire à la date de la décision attaquée, lesquels ne se limitent pas au tableau de consommation des crédits transmis par courrier du 20 juillet 2011 ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la décision implicite née le 7 septembre 2011, par laquelle le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a refusé de communiquer à l'association pour une démocratie directe tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financière de l'Etat adressées au ministère de l'intérieur, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour l'année 2011, doit être annulée ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

9. 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. » ;*

10. Considérant que le présent jugement, eu égard à ses motifs, implique nécessairement qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de communiquer à l'association pour une démocratie

directe les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financière de l'Etat adressées au ministère de l'intérieur, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour l'année 2011, qui avaient perdu leur caractère préparatoire à la date de la décision en litige ; qu'il y a lieu, dès lors, d'ordonner au ministre de l'intérieur de procéder à cette communication dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ;

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite née le 7 septembre 2011, par laquelle le chef de cabinet du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration a refusé de communiquer à l'association pour une démocratie directe, tous les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financière de l'État adressées au ministère de l'intérieur, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale, pour l'année 2011, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur de communiquer dans un délai de deux mois à l'association pour une démocratie directe les documents existants sous forme électronique relatifs aux demandes d'aide financières de l'État adressées au ministère de l'intérieur, présentées au titre des crédits répartis par la commission des finances du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour l'année 2011, qui avaient perdu leur caractère préparatoire à la date de la décision en litige.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association pour une démocratie directe et au ministre de l'intérieur.