

N° 368190

M. F...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 15 janvier 2014

Lecture du 31 janvier 2014.

## CONCLUSIONS

### M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Ambassadeur à la retraite, M. F... souhaite être candidat à la prochaine élection présidentielle.

Afin de réunir les 500 « présentations » d'élus – terme utilisé par les textes<sup>1</sup>, mais auquel l'usage préfère ceux de signatures ou de parrainages, il souhaite contacter les plus de 40 000 élus habilités à parrainer par voie électronique.

A cette fin, il a d'abord demandé aux préfets de département, par un courrier du 26 février 2012, de lui adresser par courrier électronique la liste des adresses électroniques des communes de leur département, afin de solliciter le parrainage des maires.

Certaines préfectures avaient accédé à sa demande ; d'autres non, en se fondant sur des instructions internes venant de l'administration centrale du ministère et au motif que les adresses électroniques des élus contenues dans le fichier créé par le décret n° 2001-777 du 30 août 2001<sup>2</sup> ne sont pas communicables à des tiers<sup>3</sup>. S'en étaient suivi des échanges de courriers électroniques, M. F... précisant qu'il ne demandait pas les adresses personnelles des

---

<sup>1</sup> Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel impose, pour être candidat, de recueillir 500 « présentations » parmi une liste d'élus précisément définie.

<sup>2</sup> Décret n° 2001-777 du 30 août 2001 portant création au ministère de l'intérieur d'un fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel.

<sup>3</sup> Aux termes de l'article 3 du décret : « *Les catégories d'informations nominatives enregistrées pour les personnes mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> sont les suivantes : a) Nom, prénoms, sexe, nationalité, date et lieu de naissance ; b) Adresse et téléphone ; c) Le cas échéant, sigle et titre de la liste sur laquelle elles sont candidates ou ont été élues ainsi que leur rang de présentation ; d) Etiquette politique choisie par le candidat et, le cas échéant, par le remplaçant éventuel ; e) Nuance politique ; f) Profession ; g) Nombre de suffrages obtenus ; h) Mandats et fonctions électives actuellement ou anciennement détenus ; i) Fonctions gouvernementales actuellement ou anciennement détenues ; (...)* ». Et aux termes de l'article 4 : « *Le Gouvernement et les préfets sont destinataires de l'ensemble des informations collectées. Le Conseil constitutionnel est également destinataire des informations nominatives nécessaires à l'application de la législation sur la présentation des candidatures à l'élection présidentielle. Il peut être donné communication à toute personne, sur simple demande, des informations mentionnées à l'article 3, à l'exception de celles qui sont prévues au b du même article* ».

élus mais l'adresse électronique de l'institution à laquelle ceux-ci appartiennent, le ministère répondant que dans ce cas il n'y avait pas de problème, mais les préfetures récalcitrantes ne faisant, apparemment, rien de plus.

Par une ordonnance du 12 mars 2012 (M. F..., n° 357321), le juge des référés du Conseil d'Etat a rejeté pour défaut d'urgence la demande en référé liberté formée par le requérant tendant à enjoindre au ministre de l'intérieur de rectifier ses instructions aux préfets en les autorisant à communiquer la liste des adresses électroniques des mairies.

Le 21 mars 2012 M. F... a ensuite adressé au ministre de l'intérieur une demande tendant à obtenir une liste nominative des élus habilités à parrainer un candidat à l'élection présidentielle, assortie des adresses « institutionnelles » de ces élus. Du silence du ministre pendant plus de deux mois est née une décision implicite de refus, que l'intéressé a attaquée devant le Conseil d'Etat par une requête enregistrée le 24 juillet 2012.

Mais cette requête a été rejetée en par une décision de la 2<sup>ème</sup> SSJS pour défaut de moyen (19 décembre 2012, M. F..., n° 361298).

Persévérant dans sa démarche, M. F... a de nouveau adressé une demande au ministre de l'intérieur par une lettre du 29 décembre 2012. L'objet est identique: il demande au ministre « *l'accessibilité à tous candidats [sic] à la présidence de la République* » de « *la liste nominative numérisée des élus ayant qualité pour présenter ou "parrainer" l'un ou l'autre – avec adresse électronique de l'institution à laquelle ils ont été respectivement élus (parlementaires, conseillers généraux et municipaux, maires)* ».

Du silence gardé pendant plus de deux mois sur cette demande est née une nouvelle décision implicite de refus – dont M. F... demande l'annulation par la présente requête.

## **1. La requête pose tout d'abord une série de questions préables à l'examen des moyens.**

### **1.1 La première de ces questions est celle de votre compétence pour connaître en premier et dernier ressort du litige**

Il ressort du courrier de M. F... au ministre que ce dernier demandait au ministre, non pas de lui communiquer une liste, mais de constituer une liste nominative et informatisée des élus à même de parrainer des candidats, avec l'adresse électronique de leur institution respective, en vue de la communiquer de manière générale au public.

En effet, si le décret du 30 août 2001 prévoit que le répertoire des élus contient entre autres leurs nom, adresse, numéro de téléphone et mandat, il n'est pas prévu de recueillir l'adresse électronique de l'institution à laquelle ils ont été élus (ni d'ailleurs leur adresse électronique personnelle). L'intéressé souhaite donc la constitution d'un fichier nouveau (ou la modification du fichier existant) auquel il voudrait voir donner une publicité générale, et ce en vue de favoriser l'accès aux parrainages et donc au suffrage.

Puisque la décision de créer un fichier est un acte réglementaire, le refus de créer un fichier ou le refus de modifier un fichier existant constitue de même un acte réglementaire relevant de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, et ce quand bien

même le ministre ne serait pas l'autorité compétente pour ce faire (voyez 27 mars 2000, Syndicat national des travailleurs des transports solidaires, n° 205503, aux tables).

Vous êtes donc bien compétent au titre du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

### **1.2 Le ministre soulève ensuite deux fins de non recevoir**

a) Il soutient que le courrier du 29 décembre 2012 adressé par M. F... doit être regardé comme une simple suggestion de modernisation formulée à son attention, et non comme une demande. Nous ne pouvons suivre cette lecture, la lettre que M. F... a adressée au ministre est bien à notre sens une demande.

b) Le ministre soutient ensuite que la requête, dirigée contre le refus de communication d'un document administratif, aurait dû être précédée d'une saisine préalable de la CADA.

Mais, comme on l'a dit, la demande adressée par le requérant au ministre ne nous semble pas pouvoir s'analyser comme une demande individuelle de communication de données administratives : M. F... demande qu'une liste qui n'existe pas soit *établie*. Une telle demande est donc hors du champ du recours administratif préalable obligatoire exigé par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Si en revanche vous lisiez ainsi la demande du requérant, vous devriez faire droit à cette fin de non recevoir. Ce n'est pas ce que nous vous proposons, afin de donner la portée la plus utile possible au litige.

### **2. Mais si vous nous suivez pour rejeter la requête, vous n'aurez pas à écarter ces fins de non recevoir**

Nous identifions dans l'argumentation du requérant un moyen opérant, étant précisé que, compte tenu de la portée du litige telle que nous vous l'avons présentée, l'invocation par lui de la loi relative à l'accès aux documents administratifs est quant à elle inopérante.

Est formulée une critique qui consiste à soutenir que les textes régissant l'élection présidentielle et le parrainage, ou le principe d'égalité, impliquent, aujourd'hui, que le pouvoir réglementaire soit tenu de mettre en place un dispositif tel que celui souhaité par le requérant.

M. F... fait valoir que dans les faits, les candidats issus des grands mouvements et partis auraient de plus grandes facilités que les candidats « isolés » pour solliciter les parrainages à l'élection présidentielle. On ne saurait réfuter cette affirmation, qui est d'ailleurs l'une des raisons d'être du dispositif.

Mais il n'en reste pas moins qu'en droit, il ne résulte d'aucune disposition de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ou du décret du 8 mars 2001 portant application de cette loi, non plus que d'aucune autre disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe, que le pouvoir réglementaire serait tenu de modifier les règles applicables pour prévoir le recueil des adresses électroniques que M. F... souhaite obtenir, leur conservation et leur libre accès.

On relèvera en outre, comme l'avait fait le juge des référés du Conseil d'Etat dans le cadre du litige dont il avait été saisi, que les informations demandées sont consultables dans les annuaires, documents et sites diffusés notamment par les mairies elles-mêmes.

Par ces motifs, nous concluons donc au rejet de la requête.