

## CONCLUSIONS

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

« Du kata en CADA » : ce pourrait être le « pitch » de ces affaires. Mais à la différence du kata, souvent présenté en karaté comme un combat contre plusieurs adversaires imaginaires, les contradicteurs de la fédération française de karaté et disciplines associées (FFKDA) sont bien réels, et plutôt du genre pugnace. Le tatami a pris la forme du livre III du code des relations entre le public et l'administration qui régit le droit d'accès aux documents administratifs. Des documents de nature financière et comptable font office de trophée. Et comme nous allons le voir, il n'est pas évident de départager les protagonistes.

Vous avez déjà précisé les règles du jeu dans leurs grandes lignes. D'une part, une fédération sportive délégataire, comme l'est la FFKDA, est une personne privée chargée d'une mission de service public<sup>1</sup>. A ce titre, elle est soumise à l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'elle détient, sous les réserves prévues par la loi. D'autre part, revêtent un caractère administratif les documents produits ou reçus par une telle personne dans le cadre de sa mission de service public, ce qui suppose qu'ils entretiennent un **lien suffisamment direct avec cette mission**<sup>2</sup>.

Selon une jurisprudence ancienne et constante, les comptes d'une personne privée chargée d'une mission de service public, qui retracent les conditions dans lesquelles elle exerce cette mission, présentent par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs<sup>3</sup>. Il en va ainsi, notamment, des comptes d'une fédération sportive<sup>4</sup>. Cette solution a été consacrée

<sup>1</sup> CE, 26 avril 2017, *Fédération de boxe américaine*, n° 399945, aux T. Cette décision juge en revanche que l'agrément ou le refus d'agrément d'une fédération sportive n'a pas pour objet l'organisation d'un service public, même si les fédérations agréées participent à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives. Pour autant, nous doutons que cette jurisprudence, relative à la notion d'acte réglementaire, ait pour conséquence d'exclure les fédérations agréées du champ du livre III du CRPA.

<sup>2</sup> CE, 17 avril 2013, *La Poste c/ B...*, n° 342372, aux T. ; CE, 7 juin 2019, *SA HLM Antin Résidences*, n° 422569, aux T.

<sup>3</sup> CE, 10 juillet 1994, *L... et association des thermes*, n° 138241, au Rec. ; CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, n° 69867, au Rec.

<sup>4</sup> CE, 6 octobre 2008, *F...*, n° 289389, au Rec., qui portaient sur les livres journaux, les balances comptables, les bilans et comptes de résultats.

par le premier alinéa de l'article 10 de la loi dite DCRA du 12 avril 2000, qui renvoie au livre III du CRPA<sup>5</sup>. Elle s'étend même à toute association subventionnée en vertu du 7<sup>ème</sup> alinéa du même article, dès l'instant qu'une autorité administrative les détient.

Sans faire référence à la loi, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise s'est clairement fondé sur la jurisprudence qu'elle a entérinée en assimilant aux comptes les relevés bancaires, en particulier ceux retraçant les opérations de carte bancaire réalisées par le président de la fédération et par l'ancien directeur technique national, des justificatifs comptables de ces opérations, des demandes de remboursement de frais présentées par ce président, et diverses autres pièces. Les trois pourvois contestent cette assimilation et mettent ce faisant le doigt sur la subtilité, et une certaine difficulté de maniement, de votre jurisprudence actuelle.

\*

A l'origine, le critère du « lien suffisamment direct avec la mission de service public » visait à faire échapper au droit d'accès les documents se rapportant à une activité purement privée de la personne privée, telle qu'une activité concurrentielle, exercée concomitamment à sa mission de service public. Rien ne justifie en effet de soumettre un tel organisme à l'obligation de communiquer des documents étrangers à la mission de service public qui lui est dévolue, par effet de contamination. Encore faut-il que ces documents se rapportent **exclusivement** à cette activité tierce. Car vous regardez comme administratif un document dont le contenu se rapporte aussi bien à l'activité de service public qu'à une ou des activités tierces, sans qu'il soit possible de le rattacher à l'une plutôt qu'aux autres. Ainsi, des documents relatifs à la rémunération et à la carrière des personnels d'encadrement supérieur d'une société anonyme chargée de missions de service public et d'un EPIC exerçant des activités de service public et des activités purement privées sont administratifs, sous réserve que ces personnels ne soient pas exclusivement affectés à des missions étrangères au service public (décisions *La Poste* de 2013 et *RATP* de 2017<sup>6</sup>).

A cette **étanchéité fonctionnelle** relative, vous avez ajouté une **étanchéité organique**, semble-t-il applicable y compris aux organismes privés n'exerçant que des missions de service public. Vous avez jugé que les documents relatifs à l'élection d'un organe dirigeant d'une fédération sportive, notamment l'appel à candidatures, la convocation de l'assemblée

---

<sup>5</sup> Cette assise législative est toutefois circonscrite, s'agissant des personnes privées, à celles qui gèrent un service public administratif.

<sup>6</sup> CE, 21 avril 2017, *RATP*, n° 395592, aux T. Cette décision est ambiguë en ce qu'elle relève qu'il n'était pas soutenu que l'instruction réclamée aurait « en tout ou partie » concerné des personnels exclusivement affectés à la poursuite d'activités privées de l'EPIC. *A contrario*, elle laisse entendre, de manière contestable, que si des personnels n'ayant aucun lien avec le service public avaient été aussi concernés, la qualification de document administratif aurait été écartée. Il nous semble que le bon raisonnement consiste à retenir cette qualification, tout en s'interrogeant sur le point de savoir si la communication ne porte pas atteinte au secret des affaires ou au droit au respect de la vie privée de l'entreprise. C'est la solution retenue dans la décision *La Poste*, qui doit valoir *a fortiori* pour un EPIC. Peut-être cette rédaction doit-elle être interprétée comme réservant la possibilité de « disqualifier » une partie autonome d'un document, n'ayant pas trait au service public.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

générale de désignation, l'ordre du jour et les pièces annexées, relèvent du **fonctionnement interne** de celle-ci et ne sont pas des documents administratifs, faute d'un lien suffisamment direct avec la mission de service public qui lui est dévolue (CE, 24 avril 2013, *L...S...* – orthographié à tort *L...*, n° 338649, aux T.).

Cette jurisprudence, dont nous n'avons pas trouvé d'autre application explicite, n'est pas sans rappeler celle du Tribunal des conflits qui distingue les décisions des personnes privées chargées d'une mission de service touchant l'organisation du service public lui-même, dont le contentieux relève de la compétence du juge administratif, et celles qui se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement internes de la personne, qui lui échappent<sup>7</sup>. Mais il vous faut résister à la tentation simplificatrice de la superposition, car l'article L. 300-2 du CRPA, tel que vous l'interprétez, est plus englobant, en ce qu'il exige seulement un lien suffisamment direct avec la mission de service public. Le caractère de droit privé de l'acte, dont le document demandé est le support matériel, est tout au plus un indice de l'inapplicabilité du CRPA, mais certainement pas une cause déterminante d'exclusion<sup>8</sup>. Vous l'avez rappelé à propos de documents relatifs à la présence d'amiante dans un immeuble HLM dans votre décision *SA HLM Antin Résidences*<sup>9</sup>.

Il n'est pas possible de fonder la jurisprudence *L...* sur une **distinction de principe entre les moyens de fonctionnement, le « back-office », et le service rendu à l'utilisateur, le « front-office »**, puisque, comme nous l'avons dit, des documents relatifs à la situation des personnels affectés à un service public, notamment ceux qui traitent de leur rémunération, sont considérés comme administratifs, alors même qu'ils se rapportent à l'évidence à leur fonctionnement interne. Le fichage de la décision *L...* se réfère d'ailleurs à la décision *La Poste*, qu'elle n'a pas entendu cantonner. Autrement dit, la production documentaire des activités support du service public – que ce soit les ressources humaines, les achats, la comptabilité, le juridique... - a également vocation à relever du champ d'application du CRPA. On notera à cet égard que, dans la mesure où les dirigeants d'un organisme privé chargé d'une mission de service public sont nécessairement affectés à cette mission<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> TC, 9 février 2015, *Union interprofessionnelle CFDT de Saint-Pierre-et-Miquelon*, n° 3987, aux T. ; TC, 11 janvier 2016, *Comité d'établissement de l'unité clients et fournisseurs Ile-de-France des sociétés ERDF et GRDF*, n° 4038, au Rec ; CE, 24 avril 2017, *Société B. Braun Medical*, n° 4077, aux T., à propos d'une décision de nomination de membres d'une commission d'un organisme de sécurité sociale.

<sup>8</sup> V. pour une cassation pure : CE, 10<sup>ème</sup> JS, 14 février 2018, *Association des propriétaires de la ZAC « Les Coteaux de Sainte-Musse »*.

<sup>9</sup> C'est la même logique qui préside à la jurisprudence rendue en matière de communication de documents relatifs à la rémunération de personnels : vous ne vous attachez pas à leur statut de salarié, pourvu qu'ils soient affectés à des missions de service public.

<sup>10</sup> Vous ne pouvez pas plus asseoir cette solution sur un raisonnement contrefactuel, qui consisterait à se demander si le document existerait en l'absence de mission de service public – ce qui est certainement le cas des documents relatifs à la désignation du conseil d'administration d'une association. Car une association élabore le plus souvent des comptes, fût-ce de manière informelle, même si la loi de 1901 ne lui en fait pas obligation. Or la jurisprudence *L...* n'a certainement pas entendu abandonner les solutions antérieures concernant les comptes. Le fichage n'en porte pas la trace. Du reste, on l'a dit, l'article 10 de la loi DCRA en garantit la communication. Edouard Crépey voyait quant à lui une nette distinction entre les documents relatifs à la désignation des

l'exclusion des documents relatifs à leur désignation n'allait pas de soi. Edouard Crépey admettait lui-même dans ses conclusions conformes sur la décision *L...* que les statuts des fédérations sportives devaient rester communicables, alors même qu'ils ont précisément pour objet de régir leur fonctionnement interne.

Il est également difficile de justifier cette réserve du fonctionnement interne par la préoccupation d'éviter qu'une personne morale de droit privé soit tenue à la **transparence sur l'ensemble des documents décrivant sa « vie interne »** au seul motif qu'elle s'est vu confier une mission de service public, le cas échéant provisoirement, par le biais d'une délégation de service public par exemple. Car cet objectif peut être atteint en opposant, en aval, la protection de la vie privée des personnes morales, concept issu de la jurisprudence européenne, que vous avez transposé en droit interne<sup>11</sup> et appliqué en matière d'accès aux documents administratifs dans une décision contemporaine de la jurisprudence *L...* (CE, 17 avril 2013, *Ministre du travail, de l'emploi et de la santé*, n° 344924, aux T.). C'est du reste le seul moyen, avec le secret des affaires le cas échéant, de garantir la confidentialité de tels documents lorsqu'ils ont par ailleurs été reçus par une personne publique dans le cadre d'une mission de service public de contrôle ou de tutelle de l'organisme privé, puisque cette réception confère nécessairement un caractère administratif aux documents, s'ils en étaient auparavant dépourvus.

Les développements qui précèdent n'ont pas pour objet de vous inviter à abandonner purement et simplement la jurisprudence *L...*, qui présente le mérite de vous donner un outil supplémentaire pour fixer des limites à la transparence des personnes morales de droit privé, mêmes chargées d'un service public. Mais ils plaident pour ne pas conférer au critère évasif du « fonctionnement interne » qu'elle mentionne une portée autonome et extensive.

Il nous semble préférable, cette fois, de renoncer à théoriser et de toujours en revenir au critère légal, tel que vous l'interprétez, qui consiste à apprécier au cas par cas l'existence d'un lien suffisamment direct avec la mission de service public. Les conditions de l'élection des dirigeants d'une association, même chargée d'une mission de service public, n'entretiennent qu'un lien trop distant avec celle-ci, et c'est en cela que la solution *L...*, qui n'avait rien d'évident, peut se justifier.

Dans cet exercice, vous devez être animé d'une **préoccupation téléologique**, en vous demandant, à chaque fois, ce qu'il est légitime que les citoyens puissent savoir et, le cas échéant, contrôler, au titre du droit de demander des comptes à tout agent public de son

---

dirigeants d'une telle personne, qui ne sont certes pas sans incidence sur la conduite de la mission de service public mais ne sont pas produits ou reçus dans l'accomplissement de cette mission, et les comptes, qui retracent les conditions de cet accomplissement et dont la communication au public permet d'assurer une forme de contrôle.

<sup>11</sup> V. en matière de respect du « domicile » : CE, Section, 6 novembre 2009, *Sté Inter Confort*, n° 304300, au Rec.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

administration au sens de l'article 15 de la Déclaration de 1789<sup>12</sup>, et ce qui doit rester du registre de « l'intimité » de l'organisme, soustrait à tout « contrôle citoyen »<sup>13</sup>.

En outre, même si la tentation peut être forte, il faut se garder de vouloir trop catégoriser. Il n'y a donc pas de raison de distraire par principe les pièces comptables du champ du droit d'accès. Les avis de la CADA montrent qu'elles font partie des documents les plus demandés, les citoyens pouvant légitimement revendiquer, dans une certaine mesure, le droit de pouvoir s'assurer de la bonne gestion financière du service public et, le cas échéant, du bon usage des deniers publics. En particulier, on est en droit d'attendre d'une fédération délégataire et de ses dirigeants qu'ils rendent des comptes sur l'utilisation des ressources que celle-ci tire de son statut de délégataire de service public et de ses relations avec l'Etat, qu'il s'agisse des subventions ou des droits de licences délivrés dans le cadre de cette délégation. La transparence financière des fédérations sportives est un enjeu ancien et son renforcement est une préoccupation récurrente, encore réitérée dans un très récent rapport sénatorial<sup>14</sup>. Le dossier fait d'ailleurs ressortir en l'espèce que l'Etat aurait déposé plainte en 2017 pour des soupçons de malversations au sein de la FFKDA, notamment en raison d'un appartement parisien loué par celle-ci au profit de son président de l'époque. Eu égard à la logique même du droit d'accès, il ne nous paraîtrait pas raisonnable de recouvrir les documents comptables d'un large voile pudique.

Pour autant, et en sens inverse, il n'y a pas lieu non plus de conférer un caractère administratif à tout document comptable d'une association chargée d'une mission de service public, au motif que les comptes eux-mêmes sont communicables<sup>15</sup>. La communicabilité des comptes peut éventuellement s'expliquer par le fait qu'ils traitent au moins en partie des conditions d'exécution du service public<sup>16</sup>. Tel n'est plus nécessairement le cas lorsqu'on descend au

---

<sup>12</sup> Cons. Const., n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020. La décision ne définit pas la notion de « documents administratifs » mais il est probable que le Conseil constitutionnel retiendra le périmètre du service public et assimilera à « l'agent public » mentionné à l'article 15 de la Déclaration de 1789 les salariés de droit privé d'une personne privée chargée d'une mission de service public – ou, ce qui revient au même, neutralisera cette mention pour se borner à l'inclure dans « l'administration » au sens de cette disposition.

<sup>13</sup> A cette aune, on peut se demander s'il n'est pas légitime que les citoyens puissent s'assurer que les instances dirigeantes d'une fédération agréée respectent l'exigence de parité expressément fixée par le II de l'article L. 131-8 du code du sport. Il y aurait alors lieu d'exclure de la jurisprudence L... le procès-verbal de désignation des membres de l'instance. En revanche, les documents préparatoires à la désignation resteraient d'ordre privé.

<sup>14</sup> Rapport d'information n° 698 (2019-2020) de MM. Jean-Jacques Lozach et Alain Fouché, fait au nom de la mission d'information du Sénat sur le fonctionnement et l'organisation des fédérations sportives, déposé le 8 septembre 2020, n° 698, pp. 52 et s.

<sup>15</sup> Comme nous l'avons rappelé, l'article 10 de la loi « DCRA » n'évoque que le « budget » et les « comptes », et le législateur, qui a exprimé la préoccupation de ne pas trop alourdir la charge des associations subventionnées, ne nous semble pas avoir entendu en étendre la portée aux autres documents de nature financière et comptable, alors surtout que, dans le même temps, il a imposé aux associations recevant d'importantes subventions de déposer l'ensemble de ces documents en préfecture. Evidemment, ces autres documents constituent toujours des documents administratifs communicables lorsqu'ils se rapportent à une personne publique gérant uniquement un service public.

<sup>16</sup> Encore qu'il pourrait y avoir place pour une interprétation de la loi de 2000 garantissant seulement le droit d'accéder aux comptes en tant qu'ils retracent l'utilisation de la subvention.

niveau de granularité de l'opération. Il est tout à fait possible que telle ou telle opération retracée dans les comptes n'ait strictement rien à voir avec le service public. Dans ce cas, nous ne voyons pas pourquoi les pièces justificatives de la dépense correspondante, c'est-à-dire, le plus souvent, les factures, devraient être des documents administratifs. Autrement dit, **le caractère « comptable » ou non d'une pièce est un critère inopérant. La qualification des documents dépend de celle de l'opération qu'ils retracent** : soit celle-ci présente un lien suffisamment direct avec le service public, et les documents qui en constituent la traduction matérielle sont administratifs ; soit ce n'est pas le cas, et ils échappent au champ d'application du CRPA<sup>17</sup>.

Ceci amène à une autre interrogation, connexe et également soulevée par les pourvois, qui est celle de savoir **si un document peut être partiellement administratif** – c'est-à-dire pour ses seules informations qui entretiennent un lien suffisamment direct avec une mission de service public. Il ne s'agit pas ici des documents à informations mixtes que nous évoquions précédemment, au sens où la même information se rapporterait au service public et aux autres activités de l'organisme, mais de documents mixtes, au sens où certaines parties clairement identifiées relèvent du service public, et pas d'autres.

Notre réflexe premier a été de répondre par la négative au motif que le document est « l'unité de compte » du droit d'accès régi par le CRPA, qui n'ouvre pas un droit d'accès à des « informations », comme vous avez eu l'occasion de le rappeler récemment encore (CE, 27 mars 2020, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-St-Exupéry*, n° 426623, aux T.). Et vous pourriez songer à vous fonder sur ce que la loi – en l'occurrence l'article L. 311-7 du CRPA, n'envisage l'occultation partielle d'un document avant communication qu'en tant que les mentions en cause sont couvertes par l'un des secrets mentionnés aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA, c'est-à-dire en aval de la qualification de document administratif.

Mais vous confèreriez à ce texte un *a contrario* qu'il n'a pas, en versant dans l'anachronisme. Il n'est, en réalité, que la codification d'une jurisprudence très ancienne, qui s'était déjà spontanément affranchie de la lettre de la loi, afin de garantir la proportionnalité du droit d'accès, en acceptant de distinguer différentes parties au sein d'un document<sup>18</sup>. Et la CADA applique couramment cette logique d'occultation partielle au sein d'un même document en-dehors du cas des secrets protégés par la loi, que ce soit pour en distraire les seules parties préparatoires à une décision administrative, ou, comme ici, pour distinguer les mentions présentant un lien suffisamment direct avec le service public et les autres (V. aussi, pour le cas d'un document dont une partie échappe au champ d'application de la loi de 1978 : avis

---

<sup>17</sup> Ainsi, c'est parce qu'elles retraçaient les conditions dans lesquelles une SAFER avait rétrocédé des biens agricoles préemptées que les pièces administratives et comptables correspondantes ont été regardées comme se rattachant à son activité de service public, donc comme relevant du droit d'accès aux documents administratifs (CE, 20 novembre 1995, *B...*, n° 147026, aux T.).

<sup>18</sup> CE, 16 juin 1989, *OPHLM de la Ville de Paris*, n° 83476, aux T.

CADA n° 20083020 du 25 septembre 2008). Certains jugements de tribunaux rappellent la nécessité d'opérer un tel départ avant de communiquer des documents mixtes<sup>19</sup>.

Nous avons, un temps, hésité à suivre cette logique au motif qu'elle introduirait un **raffinement excessif**. Mais à la réflexion, cet argument ne nous paraît pas tenir. Car à défaut d'opérer ce filtrage à l'entrée, vous seriez de toute façon amené à le faire **en aval**, en faisant jouer le secret de la vie privée et/ou le secret des affaires afin d'éviter que des informations ayant trait à des activités purement privées de l'organisme ne deviennent communicables au simple motif qu'elles coexistent, sur un même support, avec des informations ayant trait au service public. Prenons l'exemple du procès-verbal du conseil d'administration d'une entreprise ou d'une association : s'il est tout à fait logique que les points relatifs aux missions de service public qui lui sont dévolues soient communicables, on ne voit pas pourquoi celles qui traitent des activités concurrentielles hors service public devraient l'être également, par contamination. Autant fonder la solution de communicabilité partielle sur le fait que le document ne revêt pas un caractère administratif dans cette mesure. Vous observerez qu'une telle solution pourrait conduire à cantonner le droit d'accès aux comptes d'une personne privée chargée d'une mission de service public à la seule compatibilité de service public, lorsqu'elle est autonome. Ceci présenterait le **mérite d'inciter ces organismes à mieux distinguer, y compris formellement, leurs activités de service public et leurs activités privées toutes les fois où cela est possible, notamment par la tenue de comptabilité séparées, et à garantir une meilleure transparence dans l'utilisation des subventions dont ils bénéficient, le cas échéant**<sup>20</sup>.

Par ailleurs, la mise en œuvre de cette logique de « qualification partielle », qui ne concernerait en pratique que les EPIC et les personnes privées chargées d'une mission de service public, comporte deux garde-fous permettant d'en assurer la viabilité opérationnelle.

D'une part, comme pour l'occultation des mentions confidentielles, elle ne peut s'appliquer que pour autant que les mentions communicables sont matériellement et intellectuellement divisibles. Il n'est pas question de faire dans la dentelle. Vous savez du reste faire preuve de pragmatisme en matière d'indivisibilité des documents, en retenant des solutions expédientes au cas par cas (V. à propos de la base CEZAR de la SNCF : CE, 11 juillet 2008, *SA d'exploitation de l'hebdomadaire Le Point*, n° 304752, au Rec.). En cas de doute, un document qui se rapporte au moins en partie au service public doit être regardé comme administratif.

---

<sup>19</sup> TA Paris 18 juin 2020, B..., 1806387/5-2 ; TA de Limoges 14 février 2013, n° 1101327 ; TA de Lyon 15 novembre 2012, D..., 1101571.

<sup>20</sup> Les personnes privées bénéficiant de subventions publiques sont censées assurer la traçabilité de leur utilisation, ce qui suppose en principe la tenue d'un compte d'emploi. Cette obligation est expressément prévue pour les associations subventionnées par l'Etat (art. 112 de la loi du 31 décembre 1945). V. aussi l'instruction du 1er février 1988 relative aux associations bénéficiaires de financement public et imposant aux associations de fournir « un compte de résultat propre à chaque action ».

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

D'autre part, si le travail d'occultation ou de disjonction devait s'avérer trop fastidieux au regard des moyens dont dispose l'administration saisie et de l'intérêt que présenterait une communication partielle, la demande devrait être regardée comme **abusive**. Cette soupape indispensable et dont, à notre avis, les tribunaux font encore un usage trop timide, garantit que le bon fonctionnement de l'organisme ne puisse être compromis par la mise en œuvre des règles que nous vous proposons.

C'est dans ce cadre conceptuel, dont nous pensons qu'il concilie au mieux les intérêts des demandeurs et ceux des personnes privées chargées d'une mission de service public, que nous analyserons les jugements qui vous sont déférés.

\*

S'agissant du dossier n° 435595, il vous faudra d'abord surmonter une difficulté – ou plutôt, si vous nous suivez, gommer une aspérité.

Il est reproché au tribunal d'avoir commis une erreur de droit en annulant la décision initiale de refus de communication, et non la décision de confirmation de ce refus qui naît deux mois après la saisine de la CADA, en vertu des articles R. 343-4 et R 343-5 du CRPA. C'est parfaitement exact : en la matière, le juge est toujours saisi de la confirmation du refus et, le cas échéant, il doit d'office requalifier des conclusions dirigées contre le refus initial. Mais à l'évidence, il s'agit d'une pure erreur matérielle, dépourvue de la moindre incidence sur le litige. Elle en a d'autant moins que le tribunal devait se placer à la date de son jugement pour se prononcer sur la légalité du refus de communication (CE, 1<sup>er</sup> mars 2021, *H...*, n° 436654, aux T.). Les dates des refus importent donc peu : ce qui compte, c'est qu'un refus de communication initial soit intervenu, et que ce refus ait persisté deux mois après la saisine de la CADA.

Nous vous proposons de rectifier en cassation cette pure erreur matérielle, comme vous l'avez fait, dans cette formation et à nos conclusions, du dispositif d'un jugement prononçant une injonction de communiquer certains documents administratifs incohérente avec les motifs, afin d'éviter une cassation purement formelle (CE, 24 octobre 2019, *Commune de Saint-Pierre-du-Perray*, n° 425546, aux T.).

Revenons aux documents demandés.

S'agissant des relevés bancaires et pièces justificatives des dépenses de l'ancien président et de l'ancien DTN, et des notes de remboursement de frais, le tribunal a déduit leur caractère administratif de ce qu'ils sont « relatifs au budget et aux comptes ». Si vous nous avez suivi, il s'agit d'une erreur de droit qu'on peut, sans difficulté, tirer des écritures de la fédération.

Alternativement, vous pourriez lui reprocher d'avoir inexactement qualifié les faits, qui est bien le contrôle que vous opérez en la matière<sup>21</sup>. Devant le tribunal, la fédération admettait

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que certaines opérations réalisées avec les cartes bancaires n'étaient pas sans lien avec sa mission de service public, tout en soutenant que l'essentiel d'entre elles y étaient étrangères. A dire vrai, nous peinons à identifier, parmi les activités de la fédération énumérées à l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, celles qui ne relèveraient pas de sa mission de service public. La fédération n'en a jamais précisé la consistance. Ceci étant dit, il est vraisemblable que certaines activités échappent au champ de la délégation de service public, et, surtout, le requérant n'en contestait absolument pas l'existence. Dans ces conditions, le tribunal aurait dû annuler le refus en tant seulement qu'il portait sur les pièces relatives aux opérations entretenant un lien suffisamment direct avec la mission de service public.

Viennent ensuite les **rapports établis par la commission financière sur les procédures internes de contrôle**. Cette commission est un organe créé par le comité directeur pour surveiller et analyser les dépenses de la fédération, préparer les documents comptables et financiers et garantir le respect des règles de gestion financière. Contrairement à ce que laisse entendre le pourvoi, il ne procède pas uniquement de la vertu de la fédération. Toute fédération agréée doit se doter d'un règlement financier, en vertu de l'article R. 131-3 du code du sport et des statuts-type annexées auxquels il renvoie<sup>22</sup>. Quoiqu'elle dispose d'une grande latitude quant à son contenu, il nous paraît clair que ce règlement doit prévoir des procédures de contrôle interne, quelle qu'en soit la forme. La commission financière instituée par la FFKDA est donc un élément-clé du dispositif de transparence financière dont celle-ci doit justifier auprès des pouvoirs publics au titre de son agrément, et *a fortiori* de sa délégation. Il serait donc assez logique de juger que les rapports de cette commission présentent un lien suffisamment direct avec la mission de service public qui lui est dévolue et qui justifie l'existence des procédures de contrôle de l'utilisation des ressources de cette fédération, y compris des subventions qu'elle perçoit. Cela étant, faute de disposer de ces documents, il est périlleux de l'affirmer, pour l'ensemble de leur contenu. Le tribunal ayant fait masse de l'ensemble des documents par le même raisonnement globalisant, reposant sur leur caractère comptable, nous vous proposons d'annuler également le jugement sur ce point.

Signalons enfin qu'aucun moyen ne vise le jugement en tant qu'il enjoint de communiquer des délibérations des assemblées générales de la fédération concernant la réalisation d'une salle polyvalente au centre national d'entraînement.

Au total, nous vous proposons d'annuler les articles 1<sup>er</sup> et 2 du jugement en tant seulement qu'ils portent sur les documents relatifs aux dépenses de l'ancien président et de l'ancien DTN et sur les rapports de la commission financière.

Le renvoi permettra notamment au tribunal d'apprécier si la charge de travail qu'implique l'identification des opérations suffisamment liées au service public et les autres n'est pas excessive, ce qui conduirait à regarder la demande comme abusive, le cas échéant.

---

<sup>21</sup> CE, 21 avril 2017, *RATP*, n° 395592, aux T.

<sup>22</sup> Pt. 2.1.2.1.5.

\*

Vous pourrez procéder à une cassation analogue dans le dossier n° 495597 pour ce qui concerne les relevés bancaires en litige.

S'y ajoutent les **documents relatifs aux réunions du bureau exécutif** ayant décidé de fixer les dates des assemblées générales des 25 janvier 2014, 17 janvier 2015 et 30 janvier 2016 et leur ordre du jour ainsi que leurs annexes. Aux yeux du tribunal, ces documents se rattachent directement aux conditions d'exercice des missions de service public de la fédération.

Nous ne pensons pas qu'il se soit mépris en se fondant sur l'article 15 des statuts de la fédération qui définit le rôle de l'assemblée générale. Car l'ordre du jour fixé par le bureau exécutif est nécessairement le reflet des prérogatives de l'assemblée. Et nous ne voyons pas l'utilité de préserver la confidentialité de ces documents dès l'instant que, comme l'indiquait la fédération devant le tribunal, les procès-verbaux de l'assemblée générale sont rendus publics sur son site internet. Par ailleurs, nous ne sommes pas convaincu que les compétences du bureau exécutif soient étrangères à la mission de service public de la fédération, comme elle le prétend, puisque c'est lui qui, entre autres, décide d'admettre ou d'exclure des associations sportives de ses rangs, ou de refuser de délivrer une licence.

Là encore, nous pensons donc que l'ordre du jour et les pièces annexes constituent des documents administratifs en tant qu'ils se rapportent aux missions de service public de la fédération. Mais faute d'opérer le départ entre ces éléments et ceux qui n'entretiennent pas un lien suffisamment direct avec le service public, le tribunal administratif peut être regardé comme ayant ici aussi commis une erreur de droit.

S'agissant enfin des grands livres comptables, qui n'avaient été communiquées qu'après un généreux caviardage, le pourvoi se plaint de ce que le tribunal, qui a fait produire les documents complets pour les besoins de son analyse, les a jugés communicables sans autre occultation que les prénoms et noms des personnes physiques étrangères aux instances dirigeantes de la fédération, sans, là encore, effectuer le tri entre les écritures relative aux missions de service public et celles qui n'entretiennent qu'un lien distendu, ou aucun lien, avec elles. A la lecture des documents, il est impossible d'affirmer que l'ensemble des opérations comptables se rapportaient à la délégation de service public confiée à la fédération. On peut regretter là encore que la fédération n'ait pas aidé le tribunal à y voir clair. Et il est certain qu'elle s'était elle-même méprise en occultant toutes les mentions se rapportant à la fois à la mission de service public et à des activités tierces, alors qu'elle ne devait y procéder que pour des opérations se rapportant exclusivement aux activités tierces, et à celles qui présentent un lien trop indirect avec le service public. Mais la même erreur peut être reprochée au tribunal<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Vous observerez que le requérant ne s'était pas prévalu, devant le tribunal, du régime de communication des

Nous vous invitons donc à annuler les articles 1<sup>er</sup> et 2 du jugement.

\*

Le dernier dossier concerne une vieille connaissance de la FFKDA. Mme L... n'a pas seulement donné son nom à la décision de 2013 que nous avons mentionnée. Ses démêlés avec la fédération ont commencé au moins trente ans plus tôt, lorsqu'elle a fait l'objet d'une exclusion que vous avez annulée par une décision du 13 mars 1987 (n° 54149). Depuis lors, elle a multiplié les demandes d'accès, de même que le trésorier du club local dont elle est présidente, lequel répond au nom, également connu de votre prétoire, de F....

Cet arrière-plan n'est pas étranger à l'argumentation de la FFKDA qui soutenait devant le tribunal que la demande de communication de l'intéressée présentait un caractère **abusif**. Le tribunal a jugé sèchement qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que tel soit le cas.

Vous n'êtes pas dans l'hypothèse, sanctionnée dans votre décision *Ligue de Normandie de karaté et arts martiaux* du 20 février 2008 (n° 287721), d'un défaut pur et simple de réponse à un moyen. Il n'en reste pas moins que vous exigez du juge qu'il apporte à une argumentation nourrie et sérieuse une réponse suffisamment circonstanciée. Or la fédération, qui en avait fait son premier moyen, avait assez longuement exposé les passes d'armes échangées avec la requérante et sa volonté de nuire au bon fonctionnement d'une fédération qui l'avait, selon elle, maltraitée. Mme L... y avait elle-même apporté une contradiction copieuse. Nous pensons que le tribunal se devait d'exposer, même sommairement, les raisons pour lesquelles il estimait devoir trancher ce débat nourri en faveur de cette dernière. Nous insistons sur le fait que cette exigence ne peut découler que des termes particuliers du débat soumis au tribunal en l'espèce ; dans la plupart des cas, l'exception de caractère abusif est brandie de façon peu étayée, ce qui permet aux premiers juges de l'écarter d'un revers de manche sans craindre la cassation.

Alternativement, vous pourriez reprocher au tribunal de ne pas avoir ordonné l'occultation des mentions relatives aux opérations ne présentant pas un lien direct avec la mission de service public. Compte tenu de la charge de travail qu'implique de telles occultations, ceci est d'ailleurs susceptible de modifier son appréciation du caractère abusif de la demande, dans le cadre du réexamen de l'affaire qui lui incombera après renvoi, si vous nous suivez.

\*

## PCMNC :

---

comptes des associations subventionnées prévu par la loi DCRA, et qu'il n'appartient pas au juge de soulever un tel moyen d'office, contrairement à ce que doivent faire l'administration et la CADA. Se poserait d'ailleurs à cet égard la question de savoir si cette disposition ouvre un droit d'accès général aux comptes, ou s'il y a lieu de distraire les éléments étrangers au service public ou à l'activité subventionnée.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

- à l'annulation partielle des jugements, dans les limites précédemment décrites ;
- au renvoi des affaires au tribunal dans cette mesure ;
- au non-lieu sur les demandes de sursis à exécution ;
- et au rejet des conclusions présentées par la fédération au titre des frais irrépétibles.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*