

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

M. V..., qui se présente tout à la fois comme un journaliste indépendant et un opposant politique au président du conseil départemental de l'Essonne, a adressé, par plusieurs courriers, deux demandes de communication de documents à ce département :

- La première portait sur l'intégralité des « grands livres budgétaires » (sic) du département des années 2013 à 2017. M. V... déclare mener une enquête sur les finances du département.

- La seconde demande portait cette fois sur l'intégralité des travaux réalisés par Mme Catherine C..., conseillère municipale de la commune de Savigny-sur-Orge, chargée de mission auprès du premier vice-président du département, qui est aussi le maire de Savigny-sur-Orge. M. V..., qui est également élu dans cette commune, considère que l'intéressée a bénéficié d'un recrutement de complaisance et qu'elle occupe un emploi fictif, et comme il l'indique dans sa demande, il veut la preuve de ce qu'elle travaille effectivement.

La CADA a rendu des avis favorables à ces demandes, mais le département a refusé d'y faire droit. L'intéressé a saisi le tribunal administratif de Versailles d'une requête en annulation doublée de conclusions indemnitaires.

Par un jugement du 31 mars 2021, le tribunal a annulé les décisions de refus et il a enjoint au président du conseil départemental de l'Essonne de communiquer à M. V..., d'une part, les « grands livres budgétaires » (sic) pour les années 2015 à 2017 (M. V... s'est désisté pour les années 2013 et 2014) et, d'autre part, les documents relatifs aux travaux réalisés par Mme C... dans le cadre de son emploi de chargée de mission auprès du vice-président du département de l'Essonne (le tribunal a en revanche rejeté les conclusions indemnitaires). Le département se pourvoit en cassation.

Nous commençons par les travaux de Mme C....

Un seul moyen de cassation est soulevé contre cette partie du jugement. Le département considère que le tribunal a dénaturé les pièces du dossier en estimant que la demande de M. V... listait précisément les pièces sollicitées.

Selon votre jurisprudence, une administration ne peut faire droit à une demande de communication de documents administratifs que si cette demande est suffisamment précise, que si elle désigne de manière circonstanciée les pièces demandées (27 septembre 1985, *Ordre des avocats du barreau de Lyon c/ B...*, n°56543, p. 267, concl. R. Denoix de Saint Marc, RFDA, 1986, p. 183 ; 30 juin 1989, *Office public d'H.L.M. de la ville de Paris c/ Charmes*, n° 83477, B). A défaut, le droit de communication, et ce n'est pas son objet, imposerait à l'administration sollicitée de procéder à des recherches aléatoires et incertaines pour vérifier au préalable ce qu'elle détient et de s'engager dans un travail particulièrement fastidieux pour rassembler ce qu'elle est mesure d'identifier comme correspondant à la demande.

Idéalement, la demande doit donc désigner l'intitulé de la pièce, son auteur ou encore sa date, mais ce n'est pas une exigence absolue et il convient de tenir compte de la relative ignorance quant à l'identification exacte du document demandé dans lequel peut se trouver le demandeur. Dans ces conditions, il est tout fait possible qu'une demande porte sur « l'entier dossier » ou « toute pièce relative à », mais pour que cette demande demeure suffisamment précise, elle doit mentionner la décision ou la réunion ou la procédure à laquelle elle se rapporte. Par ex. n'est pas imprécise une demande tendant à la communication de l'ensemble des échanges qui ont eu lieu entre l'ONF et une société privée s'agissant des mesures prévues pour compenser la destruction de zones humides dans le cadre d'un projet de complexe touristique déterminé (v. 21 février 2018, ONF, n° 410678, aux Tables, concernant la communication d'informations environnementales).

Mais si la demande ne comporte pas d'éléments d'identification, et si elle consiste donc à demander la communication de tous les documents qu'une administration serait susceptible de retrouver, elle n'est pas suffisamment précise, et elle s'assimile d'ailleurs à une demande abusive.

En la matière, l'appréciation des juges du fond est souveraine, sous réserve de dénaturation (29 juin 2001, M..., n° 187311).

En l'espèce, il y a bien eu dénaturation de la part du tribunal. La demande de M. V..., contrairement à ce qu'a retenu le tribunal, ne listait pas précisément les pièces demandées, car si cette demande mentionnait quelques exemples de procédures (le contournement Sud Orly, divers autres travaux, les journées du patrimoine, etc., sans même savoir cependant si Mme C... était intervenue ou non dans ces affaires locales), elle se terminait, à plusieurs reprises, par un « et tous autres », et M. V... indiquait bien qu'il demandait la communication de « toutes les productions achevées » de Mme C... dans le cadre de ses fonctions de chargée de mission.

Autrement dit, il demandait à l'administration départementale de partir en exploration dans ses cartons, pochettes et serveurs pour retrouver la trace de documents préparés ou rédigés par Mme C.... Ce qui constitue un travail démesuré, faute que la demande soit suffisamment précise. En réalité, « Mme C... » était le seul critère d'identification de la demande de M. V...,

mais on voit bien qu'une demande tendant à la communication de tous les documents rédigés par « M. X » ou par « Mme Y » est une demande insuffisamment précise.

Vous pourrez donc censurer cette partie du jugement pour dénaturation des pièces du dossier. La solution du règlement au fond, dans le sens du rejet, s'impose en conséquence.

Nous en venons aux documents comptables du département.

Une précision terminologique pour commencer : la demande de M. V... comme le jugement attaqué se réfèrent constamment à la notion de « grand livre budgétaire » mais un tel document n'existe pas. « Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses » (Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, article 7). Ce dont il est question ici, ce n'est pas l'autorisation, mais l'exécution, ie les comptes. Plus particulièrement, M. V... demandait la liste des mandats de dépenses et des titres de recettes. Il ne demandait donc pas un grand livre, mais plutôt le journal divisionnaire des mandats et le journal divisionnaire des titres. Cependant, ces supports comptables sont tenus par le comptable (§ 54 de l'instruction budgétaire et comptable M 52, arrêté du 21 octobre 2003 modifié), or M. V... s'est adressé au département, dont le président est l'ordonnateur. Il doit donc être regardé comme ayant demandé, non pas les journaux divisionnaires et moins encore des grands livres, mais les fichiers de comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recettes, qui sont tenues par l'ordonnateur, de manière séparée, par ordre chronologique, sous la forme d'une série continue, avec rattachement au chapitre et à l'article budgétaire correspondant (§ 47 de la M 52).

Ensuite, avant de vous prononcer sur les moyens de cassation relatifs à cette deuxième partie du litige, vous pourriez vous interroger, un instant, sur le régime juridique applicable.

En effet, et alors pourtant que dans ses avis, la CADA s'était placée sur le terrain du CGCT (article L. 3121-17, selon lequel « Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil départemental, des délibérations de la commission permanente, des budgets et des comptes du département ainsi que des arrêtés du président »), et que le requérant le mentionnait également (article L. 2121-26 cependant, qui concerne les communes), le tribunal n'a statué que sur le fondement du CRPA¹.

Or, entre le CRPA et le CGCT, les régimes juridiques ne sont pas exactement identiques, notamment parce que le CRPA dresse lui-même une liste d'exceptions et de limitations alors que dans le CGCT ne s'appliquent que les secrets protégés par une autre loi². Y a-t-il lieu d'y voir une question de champ d'application de la loi ? Il faudrait pour cela d'abord admettre que

¹ A la différence du TA de Limoges dans l'affaire F... (17 mars 2022, n°449620, B), il n'a même pas visé le CGCT et ne peut être regardé comme en ayant tenu compte.

² v. 10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814, Rec. p. 70, concl. J. Boucher, BJCL 6/10 p. 432, note E. Glaser, Revue Lamy des Collectivités Territoriales n° 58/2010 p. 18, note G. Pellissier JCP A 2010, 2137 ; 17 mars 2022, n°449620, préc.

les fichiers de comptabilisation entrent dans le champ du CGCT. L'article L. 3121-17 vise les « comptes ». La CADA a une conception particulièrement large de cette notion³. Nous ne sommes cependant pas certains que les listes des mandats et des titres relèvent de ces dispositions du CGCT⁴. En tout état de cause, en admettant même qu'il s'agisse de « comptes » au sens du CGCT, il s'agit aussi de documents administratifs au sens du CRPA⁵ et le TA ne peut donc être regardé comme ayant commis une erreur en se prononçant sur le fondement du CRPA. Tout au plus aurait-il entaché son jugement d'une omission en s'abstenant de faire également application du CGCT. C'est alors aux parties de se plaindre de ce que la juridiction ne s'est pas placée sur le terrain du CGCT, ce qu'elles n'ont pas fait en l'espèce. Il y a donc lieu d'examiner le pourvoi sur le terrain du CRPA, seul en débat.

Pour faire droit aux demandes de M. V..., le tribunal a notamment écarté l'objection du département selon lesquelles ces demandes seraient de nature à perturber le bon fonctionnement de ses services et qu'il ne serait pas en mesure de procéder à leur communication en raison du volume disproportionné ou excessif des pièces.

Pourtant, le département faisait valoir, outre la répétition des demandes présentées par M. V..., que les fichiers en question comportaient des données couvertes par le secret de la vie privée qu'il convenait d'occultier préalablement et que, les fichiers comportant plusieurs dizaines de milliers de lignes chaque année (parfois plus de 100 000), cette opération était disproportionnée au regard de ses moyens disponibles.

Le tribunal, et alors qu'il ne ressort pas des pièces de la procédure qu'il aurait pris connaissance de ces fichiers hors contradictoire, n'a pas expliqué pourquoi et dans quelle mesure ce travail n'était pas susceptible de perturber le bon fonctionnement des services départementaux. Son jugement apparaît ainsi insuffisamment motivé et vous pourrez, pour cette partie également, l'annuler.

Vous avez pris connaissance des fichiers en question et vous pourrez régler l'affaire, sachant que les demandes présentées par le requérant de première instance sont recevables.

Ces fichiers, au format Excel (6 au total : recettes 2015, 2016 et 2017 ; dépenses : 2015, 2016, 2017), comportent en effet de très nombreuses données d'identification de personnes physiques, notamment s'agissant des versements d'aides et d'allocations ou de la récupération de trop-perçus. Le respect de la vie privée impose de les occulter. Mais il apparaît absolument exclu que le département y procède mandat après mandat, titre après titre, après vérification de chaque ligne des tableaux.

³ v. <https://www.cada.fr/administration/budget-et-comptes> ; v. par ex. Avis 20180976 du 12 juillet 2018.

⁴ L'article L. 3121-17 est la transposition au département de l'article L. 2121-26 pour les communes, lequel, anciennement article L. 121-19 du Code des communes, trouve son origine dans l'article 58 de la loi municipale du 5 avril 1884. Cet article est une reprise de l'article 22 de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, qui avait prévu la communication des délibérations du conseil municipal à une époque où les séances de ce conseil n'étaient pas publiques. Aujourd'hui, le CGCT règle par ailleurs assez largement la publicité des budgets et des comptes (pour le département, v. notamment L. 3313-1 et R. 3313-8).

⁵ v. 26 septembre 1986, Ville de Metz, n°54767, B.

Nous vous proposons cependant de considérer que, moyennant quelques simples opérations techniques, il y a lieu à communication de ces fichiers.

Ils comportent des colonnes (notamment date, numéro, objet, bénéficiaire, montant, chapitre et article, etc.) et ce n'est que dans 2 de ces colonnes : « Objet liquidation » et « Nom bénéficiaire », que se trouvent des données relevant de la vie privée. Il suffit de supprimer, dans chaque fichier, ces deux colonnes. En une douzaine de clics, les quelques 380 000 lignes des fichiers seront nettoyées des données identifiantes et seront ainsi communicables. Certes, toutes les lignes ne comportent pas nécessairement de telles données. Peut-être qu'il n'y en a que la moitié. Nous n'avons pas compté. Mais en supprimant les 2 colonnes, et même s'il faut alors supprimer un peu plus que le strictement nécessaire, les fichiers se retrouvent rapidement en l'état d'être communiquées sans porter atteinte à la vie privée des personnes et sans que le niveau d'informations (v. 27 mars 2020, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-St-Exupéry et Mme D..., n°426623, T. pp. 746- 748) et l'intérêt de M. V... (v. 17 mars 2022, M. F..., n° 449620, préc.) ne s'en trouvent affectés, en particulier parce qu'il reste les libellés des articles de rattachement.

Il nous semble que cette manière de procéder, qui manque quelque peu de finesse il est vrai mais qui s'avère très efficace, ménage un bon équilibre entre le droit à communication et le respect de la vie privée des personnes.

Moyennant la suppression des deux colonnes en question, il convient donc d'enjoindre au département de communiquer les fichiers.

PCMNC :

- Annulation des articles 2, 3 et 5 du jugement ;
- Annulation du refus de communiquer les fichiers de comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recettes des années 2015, 2016 et 2017 ;
- Injonction de communiquer ces fichiers après suppression des colonnes « objet liquidation » et « nom bénéficiaire » ;
- Au NL à statuer sur la demande de sursis à exécution ;
- Rejet des surplus.