Université de Rouen

Droit administratif Général 2 (L.2)

Cours :

M. Xavier BRAUD

Chargé de TD

IDANI Jean Baptiste

Travaux dirigés

Semestre 1, séance n°5.

Le principe de transparence

Le principe de transparence désigne l'exigence selon laquelle l'administration doit agir de manière claire, accessible et compréhensible, en permettant aux citoyens de connaître son fonctionnement, ses décisions et les motifs qui les justifient. Il vise à garantir le contrôle de l'action administrative, à renforcer la confiance des citoyens envers l'administration et à prévenir l'arbitraire.

Ce principe se traduit notamment par :

- Le droit d'accès aux documents administratifs qui permet aux citoyens de consulter certains documents détenus par l'administration.
- L'obligation de motivation de certaines décisions administratives, qui impose à l'administration d'expliquer les raisons de certaines décisions défavorables.
- La publicité des actes administratifs, afin de permettre aux administrés d'en prendre connaissance et, le cas échéant, d'exercer leurs droits.
- La transparence de la vie publique, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts.

En droit français, ce principe s'appuie notamment sur le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), en particulier ses dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la motivation des décisions administratives.

La loi du 17 juillet 1978 constitue une étape majeure dans la consécration du principe de transparence administrative, en reconnaissant aux citoyens un droit d'accès aux documents administratifs. Elle vise à améliorer les relations entre l'administration et les administrés, à renforcer le droit à l'information et à favoriser le contrôle de l'action administrative.

1- CE 3 juin 2022 Commune d'Arvillard n° 4522 18 (JCP-A 12-9-2022 n°2248)

A- Les faits

Deux habitants de la commune d'Arvillard demandent au maire de leur communiquer les courriels échangés entre celui-ci et les élus municipaux concernant des délibérations relatives à des projets de microcentrales hydroélectriques sur les cours d'eau du Bens et du Joudron.

Le maire refuse de communiquer ces documents, malgré un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Les deux administrés saisissent alors le tribunal administratif de Grenoble afin de contester ce refus.

B- Le problème juridique

Les courriels échangés entre un maire et les élus municipaux au sujet d'affaires communales constituent-ils nécessairement des documents administratifs communicables au public ?

Autrement dit, le seul fait que ces échanges concernent une affaire communale suffit-il à les soumettre au droit d'accès aux documents administratifs, ou faut-il examiner leur objet et le cadre dans lequel ils ont été émis ou reçus ?

C- Le raisonnement du juge

Le Conseil d'État se fonde sur l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), qui définit les documents administratifs. Il distingue deux situations :

a- Les correspondances émises ou reçues au nom de la commune :

Les courriels échangés par le maire, ses adjoints ou les conseillers municipaux auxquels le maire a délégué une partie de ses fonctions peuvent constituer des documents administratifs lorsqu'ils sont liés à l'exercice de leurs fonctions au nom de la commune.

b- Les correspondances exprimant des positions personnelles ou politiques :

Les échanges relevant du libre exercice du mandat électif des élus ne sont pas nécessairement des documents administratifs, même s'ils portent sur une affaire communale.

Le Conseil d'État estime donc que le tribunal administratif ne pouvait pas qualifier automatiquement tous les courriels de documents administratifs communicables au seul motif qu'ils concernaient des affaires soumises au conseil municipal. Il devait rechercher si les messages avaient été échangés au nom de la commune ou s'ils exprimaient des positions personnelles ou politiques des élus.

D- La solution du juge

Le 3 juin 2022, le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif de Grenoble du 5 mars 2021 pour erreur de droit et lui renvoie l'affaire. Il considère que le tribunal aurait dû examiner la nature des courriels avant de les qualifier de documents administratifs communicables.

Le Conseil d'État ne décide donc pas que tous les courriels doivent être communiqués, ni qu'ils doivent tous rester confidentiels : leur communicabilité dépend de leur qualification juridique.

E- La portée de l'arrêt

Cette décision précise la portée du principe de transparence administrative et du droit d'accès aux documents administratifs issu de la loi CADA du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifié dans le CRPA. Aussi, présente-t-elle trois intérêts principaux :

1- Une interprétation précise de la notion de document administratif : un document ne devient pas administratif simplement parce qu'il concerne une affaire communale.
2- Une distinction entre fonction administrative et mandat électif : les échanges effectués au nom de la commune doivent être distingués des échanges exprimant des opinions personnelles ou politiques dans le cadre du mandat électif.
3- Un encadrement du droit à la transparence : le droit d'accès aux documents administratifs ne s'applique qu'aux documents répondant à la définition légale, sous réserve des exceptions prévues par les textes.

L'arrêt Commune d'Arvillard rappelle que le principe de transparence administrative ne signifie pas que tous les échanges des élus sont publics. La communicabilité des courriels dépend de leur nature et du cadre dans lequel ils ont été émis ou reçus.

Plan possible du commentaire d'arrêt

NB : Ceci n'est qu'une proposition de plan comme je l'ai toujours rappelé pendant nos séances. L'essentiel est que vous soyez dans la logique du raisonnement du juge et la solution du juge en formulant une bonne problématique et les parties qui s'accordent.

Problématique :

Dans quelle mesure les échanges électroniques des élus municipaux peuvent-ils être soumis au principe de transparence administrative et au droit d'accès aux documents administratifs ?

I-La clarification de la notion de document administratif dans le cadre du droit à la transparence

A-La consécration du droit d'accès aux documents administratifs comme garantie de la transparence administrative

- La loi CADA du 17 juillet 1978 et sa codification dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

- L'article L. 300-2 du CRPA : la définition des documents administratifs.

- Le droit d'accès comme instrument de contrôle de l'action administrative par les citoyens.

B- L'insuffisance du seul objet communal pour caractériser la nature administrative d'un document

- La nécessité d'examiner la nature et l'objet des courriels.

- La distinction entre les documents produits dans l'exercice de fonctions administratives et les échanges relevant du mandat électif.

- Le refus d'une qualification automatique de tous les échanges des élus comme documents administratifs.

II- L'articulation du principe de transparence administrative avec le libre exercice du mandat électif

A- La distinction entre les échanges relevant des fonctions communales et ceux relevant du libre exercice du mandat électif

- La prise en compte du contexte dans lequel les courriels sont émis ou reçus.

- La qualification des échanges selon leur rattachement à l'exercice de fonctions au nom de la commune.

- La protection des échanges qui relèvent du libre exercice du mandat électif, lorsqu'ils ne constituent pas des documents administratifs.

B- L'articulation du principe de transparence administrative avec le libre exercice du mandat électif

- Le contrôle du juge administratif sur la qualification juridique des documents.

- La censure du raisonnement qui assimile automatiquement les échanges relatifs aux affaires communales à des documents administratifs.

- La portée de la décision : une transparence administrative encadrée par la définition légale du document administratif.

2- CE 13 novembre 2020 M.B n°432832(AJDA 2021p.172)

A- Les faits

M. B. demande au ministère de la Justice la communication d'une liste des magistrats en fonction dans les services relevant de ce ministère, comprenant notamment leur poste et leur cursus professionnel.

Le ministère refuse de communiquer cette liste, au motif qu'elle n'existe pas en l'état.

Après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui rend un avis favorable à sa demande, M. B. conteste le refus devant le tribunal administratif de Paris.

Le tribunal administratif rejette sa demande. M. B. se pourvoit alors en cassation devant le Conseil d'État**.**

B- Le problème juridique

L'administration est-elle tenue de communiquer un document qui n'existe pas en l'état, mais qui peut être constitué par extraction des données contenues dans ses bases de données ?

Plus précisément, cette obligation existe-t-elle lorsque la constitution du document nécessite un travail important de traitement des données et d'occultation des informations protégées par le secret de la vie privée ?

C-Le raisonnement du juge

Le Conseil d'État se fonde sur les articles L. 300-2 et L. 311-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Il distingue deux situations :

- L'obligation de créer un document inexistant : l'administration n'est pas tenue d'élaborer un document qu'elle ne détient pas pour satisfaire une demande de communication.

- L'extraction de données existantes : un document peut néanmoins être considéré comme un document administratif communicable lorsqu'il peut être établi par extraction des bases de données dont dispose l'administration, à condition que cette opération ne lui impose pas une charge de travail déraisonnable.

En l'espèce, la constitution de la liste demandée aurait nécessité l'extraction et l'assemblage de nombreuses données, ainsi que l'occultation des informations relevant de la vie privée des magistrats.

Le Conseil d'État considère que le tribunal administratif a pu légalement estimer que ces opérations représenteraient une charge de travail déraisonnable pour l'administration.

D-La solution du juge

Le 13 novembre 2020, le Conseil d'État rejette le pourvoi de M. B.

Il confirme ainsi le rejet de sa demande, en considérant que l'administration n'était pas tenue de constituer la liste sollicitée dès lors que son élaboration aurait entraîné une charge de travail déraisonnable.

La décision consacre donc une limite au droit d'accès aux documents administratifs : l'administration doit communiquer les documents existants et, sous certaines conditions, ceux qui peuvent être obtenus par une extraction raisonnable de ses bases de données.

E-La portée de l'arrêt

Cet arrêt précise les modalités d'application du principe de transparence administrative et du droit d'accès aux documents administratifs, initialement consacré par la loi CADA du 17 juillet 1978.

Il présente trois intérêts majeurs :

- Une extension encadrée de la notion de document administratif : un document peut être communicable même s'il n'existe pas matériellement sous la forme demandée, dès lors qu'il peut être constitué par une extraction des bases de données.

- Une limite fondée sur la charge de travail : l'administration n'est pas tenue d'effectuer des opérations qui lui imposeraient une charge de travail déraisonnable.

- La protection de la vie privée : l'administration peut devoir occulter certaines informations personnelles avant de communiquer un document, ce qui peut être pris en compte dans l'appréciation de la charge de travail.

En conclusion, le Conseil d'État cherche à concilier l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs avec les contraintes matérielles de l'administration et la protection des informations personnelles.

3- CADA, 5 novembre 2015, Mme Chevret, n° 20154860

A-Les faits

Mme Chevret demande au maire de Jullouville la communication de la note de frais de l'avocat représentant la commune devant le tribunal administratif de Caen, dans le cadre de litiges qui les opposent concernant des permis de construire délivrés pour le lotissement « Les Bords du Thar ».

Le maire refuse de communiquer le document. Mme Chevret saisit alors la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) afin d'obtenir un avis sur ce refus.

B- Le problème juridique

Les notes de frais et les factures d'honoraires d'un avocat mandaté par une personne publique sont-elles communicables au public au titre du principe de transparence administrative, ou sont-elles protégées par le secret professionnel de l'avocat ?

C- Le raisonnement de la CADA

La CADA distingue deux catégories de documents.

-Les factures d'honoraires et les documents échangés entre l'avocat et son client : ils constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, mais sont couverts par le secret professionnel prévu à l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971. Ils ne sont donc pas communicables.

- Les mandats de paiement émis par la commune : ils constituent des pièces de la comptabilité communale et demeurent communicables à toute personne qui en fait la demande, conformément à l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales.

La CADA s'appuie notamment sur la décision du Conseil d'État du 27 mai 2005, Département de l'Essonne, ainsi que sur un arrêt de la Cour de cassation du 13 mars 2008 relatif à la protection des factures et conventions d'honoraires dans la relation entre l'avocat et son client.

D-La solution

La CADA rend un avis défavorable à la communication des factures d'honoraires d'avocat sollicitées par Mme Chevret.

Elle considère que ces documents sont couverts par le secret professionnel, même lorsque l'avocat intervient pour le compte d'une personne publique.

En revanche, elle rappelle que les mandats de paiement correspondants restent communicables, car ils relèvent de la comptabilité de la commune et ne se confondent pas avec les documents protégés par le secret professionnel.

E- La portée

Cet avis illustre les limites du principe de transparence administrative lorsqu'il entre en conflit avec un secret protégé par la loi.

Il présente trois intérêts principaux :

1-La distinction entre caractère administratif et communicabilité : un document peut être administratif sans être accessible au public.

2- La protection du secret professionnel de l'avocat : cette protection s'applique également lorsque le client est une personne publique et couvre les factures et conventions d'honoraires relevant de la relation avocat-client.

3- La transparence de la gestion financière publique : les documents comptables tels que les mandats de paiement demeurent communicables, ce qui permet au public de contrôler les dépenses de la collectivité.

En conclusion, cet avis met en évidence la conciliation entre deux exigences : la transparence de la gestion des deniers publics et le respect du secret professionnel de l'avocat.

4- CE 21 octobre 2016 n° 392711 UD-CGT

A- Les faits

L'Union départementale CGT d'Ille-et-Vilaine demande à l'inspection du travail la communication de lettres d'observations adressées à deux sociétés à la suite de contrôles.

L'inspection du travail refuse de communiquer ces documents. Le ministre chargé du Travail rejette également le recours hiérarchique formé par le syndicat.

L'Union départementale CGT saisit alors le tribunal administratif de Rennes pour contester ces refus. Par un jugement du 12 juin 2015, le tribunal rejette sa demande. Le syndicat se pourvoit en cassation devant le Conseil d'État.

B- Le problème juridique

Les lettres d'observations adressées par l'inspection du travail à des entreprises sont-elles communicables à un syndicat au titre du droit d'accès aux documents administratifs, ou leur divulgation est-elle susceptible de porter préjudice aux entreprises concernées ?

Plus précisément, l'administration peut-elle refuser la communication de ces lettres dans leur intégralité, alors que certaines mentions pourraient être occultées afin de permettre leur divulgation partielle ?

C- Le raisonnement du juge

Le Conseil d'État se fonde sur la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiée dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Il rappelle que les documents élaborés ou détenus par l'administration dans le cadre de sa mission de service public sont, en principe, des documents administratifs communicables.

Toutefois, l'ancien article 6 de la loi de 1978 prévoyait une restriction concernant les documents faisant apparaître le comportement d'une personne lorsque leur divulgation pouvait lui porter préjudice.

Le Conseil d'État précise également que, lorsqu'un document contient des mentions protégées mais que celles-ci peuvent être occultées ou disjointes, le document doit être communiqué après cette opération.

Il estime que le tribunal administratif n'a pas suffisamment examiné les éléments nécessaires pour déterminer si les lettres litigieuses étaient communicables, en totalité ou après occultation de certaines mentions.

D-La solution

Le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif de Rennes et lui renvoie l'affaire.

Il considère que le juge administratif peut demander à l'administration de produire les documents litigieux, même sans les communiquer à la partie requérante pendant l'instance, afin de vérifier leur caractère communicable.

L'absence de production de ces documents ne constitue toutefois une irrégularité que lorsque les éléments du dossier ne permettent pas au juge de déterminer leur communicabilité ou les modalités de leur communication.

E-La portée

Cet arrêt présente trois intérêts essentiels en matière de transparence administrative :

- La garantie du droit d'accès aux documents administratifs : les documents détenus par l'administration sont en principe communicables, sous réserve des exceptions légales.

- La protection des intérêts des tiers : la communication peut être limitée lorsque la divulgation de certaines mentions risque de porter préjudice aux personnes concernées.

- La communication partielle des documents : l'administration doit envisager l'occultation des mentions protégées lorsque cela permet de communiquer le reste du document.

Le Conseil d'État rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs doit être concilié avec la protection des intérêts des tiers. Lorsqu'un document contient des mentions protégées, sa communication partielle doit être envisagée si ces mentions peuvent être occultées.

5- CE 30 mars 2016 Ass. FNE n° 383546 (Légifrance)

A-Les faits

L'association France Nature Environnement (FNE) demande au Premier ministre de lui communiquer l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

Le Premier ministre refuse implicitement cette communication. L'association saisit alors le tribunal administratif de Paris pour contester ce refus.

Par un jugement du 6 juin 2014, le tribunal administratif ordonne au Premier ministre de produire l'avis du Conseil d'État ainsi que les pièces qui l'accompagnent, afin de permettre l'examen de leur communicabilité.

Le ministre chargé de l'Écologie forme un pourvoi devant le Conseil d'État contre ce jugement.

A- Le problème juridique

Le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement permet-il d'obtenir la communication d'informations contenues dans un avis du Conseil d'État, alors que cet avis est couvert par le secret des délibérations du Gouvernement ?

Plus précisément, le secret des délibérations gouvernementales peut-il faire obstacle à la communication d'informations environnementales contenues dans un document qui, en principe, n'est pas communicable ?

C- Le raisonnement du juge

Le Conseil d'État fonde son raisonnement sur trois textes principaux :

- L'article 7 de la Charte de l'environnement, qui garantit le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques.

- Les articles L. 124-1 et L. 124-4 du Code de l'environnement, qui organisent l'accès aux informations environnementales et prévoient certaines exceptions.

- L'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées dans le CRPA, qui protège notamment les avis du Conseil d'État et le secret des délibérations du Gouvernement.

Le Conseil d'État distingue alors deux principes :

D'une part, le principe d'accès aux informations environnementales. Les informations relatives à l'environnement contenues dans un avis du Conseil d'État peuvent, en principe, être communicables au public.

D'autre part, la protection du secret des délibérations gouvernementales. Les avis du Conseil d'État sur lesquels le Gouvernement s'appuie pour adopter ses textes sont couverts par ce secret. La présence d'informations environnementales dans ces avis ne suffit donc pas à écarter automatiquement cette protection. Il appartient ainsi au Premier ministre d'apprécier, au cas par cas, si la préservation du secret des délibérations du Gouvernement fait obstacle à la communication des informations demandées.

D- La solution

Le Conseil d'État annule le jugement du tribunal administratif de Paris et renvoie l'affaire devant ce tribunal. Il considère que le tribunal administratif a commis une erreur de droit en estimant que le secret des délibérations du Gouvernement ne pouvait pas faire obstacle à la communication des informations environnementales contenues dans un avis du Conseil d'État.

La Haute juridiction ne déclare donc pas toutes les informations environnementales contenues dans ces avis automatiquement communicables. Elle impose une appréciation tenant compte de la protection du secret gouvernemental.

E- La portée de l'arrêt

Cette décision illustre la conciliation entre le principe de transparence administrative en matière environnementale et la protection de certains secrets institutionnels.

Elle présente trois intérêts principaux :

1- La reconnaissance du droit d'accès aux informations environnementales : ce droit bénéficie d'une protection particulière, notamment grâce à l'article 7 de la Charte de l'environnement.
2- La confirmation des limites à la transparence administrative : l'accès aux informations environnementales ne permet pas d'écarter automatiquement le secret des délibérations du Gouvernement.
3- La consécration d'un examen au cas par cas : il appartient au Premier ministre d'apprécier si la protection du secret gouvernemental justifie le refus de communiquer les informations sollicitées.

L'arrêt Association France Nature Environnement du 30 mars 2016 rappelle que le principe de transparence administrative, même renforcé en matière environnementale, n'est pas absolu. Il doit être concilié avec les secrets protégés par la loi.

6- CE 17 mars 2022 M.M n°449620 (Légifrance) régime spécial, demande abusive

A- Les faits

M. M. demande à la direction départementale des finances publiques de la Creuse la communication de l'ensemble des bordereaux de mandats de paiement, des titres de recettes, des mandats, des titres et des pièces justificatives correspondantes concernant la commune d'Aubusson et la communauté de communes Creuse Grand Sud, pour l'exercice 2016.

L'administration ne donne pas suite à sa demande. M. M. saisit alors le tribunal administratif de Limoges afin de contester ce refus.

Par un jugement du 10 décembre 2020, le tribunal administratif rejette sa demande. M. M. se pourvoit en cassation devant le Conseil d'État.

B- Le problème juridique

Dans quelle mesure l'administration peut-elle refuser une demande de communication de documents administratifs en raison de la charge de travail qu'elle implique, y compris lorsque cette demande relève d'un régime spécial d'accès aux documents des collectivités territoriales ?

Plus précisément, l'administration peut-elle tenir compte de l'absence d'intérêt particulier démontré par le demandeur pour apprécier si la charge de travail occasionnée par la communication est disproportionnée ?

C- Le raisonnement du juge

Le Conseil d'État distingue deux questions**.**

A-L 'application du régime spécial d'accès aux documents communaux

L'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) institue un régime spécial permettant à toute personne d'accéder aux budgets et aux comptes de la commune.

Ce régime est distinct du régime général du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Toutefois, il ne fait pas obstacle à la protection des secrets prévus par la loi, notamment le secret de la vie privée et le secret des affaires. L'administration peut également tenir compte des difficultés matérielles excessives qu'entraînerait la communication.

B- L'appréciation du caractère disproportionné de la charge de travail

Le Conseil d'État rappelle que le demandeur n'a pas à justifier d'un intérêt particulier pour obtenir des documents administratifs.

Cependant, lorsque l'administration démontre que la communication nécessiterait un travail disproportionné au regard de ses moyens, le juge doit prendre en compte :

- le volume des documents sollicités ;

- les opérations nécessaires à leur communication, notamment l'occultation des mentions protégées ;

-les moyens dont dispose l'administration ;

- l’intérêt que présente la communication pour le demandeur et, le cas échéant, pour le public.

D- La solution

Le Conseil d’État rejette le pourvoi de M. M.

Il estime que le tribunal administratif n’a pas commis d’erreur de droit en considérant que la charge de travail occasionnée par cette demande était disproportionnée.

Il confirme ainsi que le droit d’accès aux documents administratifs, même lorsqu’il relève d’un régime spécial, n’impose pas à l’administration des opérations matérielles excessives.

E- La portée de l’arrêt

Cet arrêt précise les limites du principe de transparence administrative et du droit d’accès aux documents publics.

-La coexistence des régimes d’accès : le régime spécial prévu par l’article L. 2121-26 du CGCT n’exclut pas la protection des secrets légalement protégés ni la prise en compte des contraintes matérielles.

-L’absence d’obligation de justifier d’un intérêt : toute personne peut demander la communication de documents administratifs sans avoir à démontrer un intérêt personnel particulier.

-La prise en compte de l’intérêt de la communication : lorsque l’administration invoque une charge de travail disproportionnée, le juge doit mettre cette charge en balance avec l’intérêt que présente la communication pour le demandeur et pour le public.

-L’encadrement des demandes volumineuses : une demande portant sur un nombre très important de documents peut être refusée lorsque les opérations nécessaires imposent une charge disproportionnée, compte tenu des circonstances de l’espèce.

-Le Conseil d'État concilie le droit d'accès aux documents administratifs avec les contraintes matérielles de l'administration. L'intérêt du demandeur ne constitue pas une condition générale du droit d'accès, mais il peut être pris en compte pour apprécier si la charge de travail occasionnée par la demande est disproportionnée.