

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2110528/6-2

M. A...

Mme Deniel
Rapporteure

M. Thulard
Rapporteur public

Audience du 11 mars 2024
Décision du 2 avril 2024

26-06-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(6^{ème} section – 2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 16 mai 2021 et le 18 juillet 2022, M. B... A... demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre des solidarités et de la santé a refusé de faire droit à sa demande de communication des rapports ou conclusions produits par les cabinets McKinsey, Accenture, Citwell et JLL, dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19 ainsi que le tableau de suivi de l'accord-cadre, signé en 2018, d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique ;

2°) d'enjoindre à la ministre du travail, de la santé et des solidarités de lui communiquer les documents sollicités.

Il soutient que :

- s'agissant des rapports ou conclusions des cabinets de conseil : la campagne de vaccination ayant été mise en place, les documents ont perdu leur caractère préparatoire ; les exceptions au principe de communication s'interprètent strictement, de sorte que ces rapports ne peuvent être couverts par le secret des délibérations du gouvernement ;

- s'agissant du tableau de suivi de l'accord cadre : sa communication ne porte pas atteinte au secret des affaires ;

- la décision attaquée viole l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2022, la ministre de la santé et de la prévention conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les cabinets de conseil, dont les rapports ou conclusions sont demandés par M. A..., n'ont pas produit de rapports conclusifs mais un ensemble de documents techniques ; parmi ces documents figurent des supports de présentation du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) qui sont couverts par le secret des délibérations du gouvernement, tel que prévu au a) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration ; d'autres documents constituent des documents préparatoires à des décisions relatives à la campagne de vaccination qui, en application de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont pas communicables ; à l'exception de ces supports et travaux préparatoires, les autres documents sont communicables ;

- sous réserve d'occulter les noms et prénoms des personnes contacts, conformément à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, le tableau de suivi des bons de commande passés pour la mise en œuvre de la politique de vaccination contre la Covid-19 au titre de l'accord-cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique signé en 2018 pourrait être communiqué en fonction du jugement rendu.

Par une ordonnance du 30 juin 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 5 septembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- le code de la défense,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Deniel,
- et les conclusions de M. Thulard, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 5 janvier 2021 complété le 7 janvier suivant, M. A... a demandé au ministre des solidarités et de la santé de lui communiquer, d'une part, les rapports ou conclusions fournis par les cabinets McKinsey, Accenture, Citwell et JLL, dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19 et, d'autre part, le tableau de suivi d'accord-cadre, signé en 2018, d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique. Le 11 février 2021, M. A... a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui a émis le 25 mars 2021 un avis favorable à la communication de ces documents sous réserve, s'agissant des rapports, d'une part, qu'ils ne revêtent pas un caractère préparatoire à une ou des décisions à intervenir et, d'autre part, que cette communication ne porte pas atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif protégé par le a) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration. M. A... a réitéré sa demande par courriel du 30 mars 2021. M. A... demande au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre des solidarités et de la santé a refusé de faire droit à sa demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les rapports ou conclusions des cabinets de conseil :

2. Le ministre des solidarités et de la santé soutient sans être contredit que la mission confiée aux cabinets McKinsey, Accenture, Citwell et JLL dans le cadre des prestations assurées à l'occasion de la campagne de vaccination contre la Covid-19 portant sur la stratégie logistique, le benchmark international, le pilotage du projet et la participation à l'élaboration des supports de présentation du Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) n'a pas donné lieu à la rédaction de « rapports ou de conclusions » de la part de ces cabinets mais d'un ensemble de documents techniques.

3. D'une part, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, 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, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions (...)* ». Aux termes du a) du 2° de l'article L. 311-5 du même code : « *Ne sont pas communicables (...) les (...) documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte (...) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif* ».

4. Le ministre fait valoir que les cabinets de conseil ont participé à l'élaboration de supports de présentation au Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) destinés à éclairer ses décisions. Compte tenu de la composition et du rôle du CDSN, tels qu'ils ressortent des articles R. 1122-1 et R. 1122-2 du code de la défense, ces supports de présentation contiennent les propositions élaborées afin de définir la politique du gouvernement en ce qui concerne les mesures à prendre dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19. Ils doivent ainsi être regardés comme relevant du processus de la décision gouvernementale et leur communication serait de nature, par principe, à porter atteinte au secret des délibérations du gouvernement, tel que prévu par les dispositions citées au point précédent. M. A... n'est par suite pas fondé à demander leur communication.

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration.* ».

6. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de communication de documents administratifs sur le fondement des dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.

7. Le ministre fait valoir qu'une partie des documents dont la communication est sollicitée ont été demandés par le ministre des solidarités et de la santé aux cabinets de conseil en vue d'adopter des mesures relatives à la campagne de vaccination contre la Covid-19 et qu'ils revêtent le caractère de documents préparatoires dès lors qu'ils « ont vocation à donner lieu à des

décisions de mise en œuvre de la politique de vaccination dans les prochains mois » dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Toutefois, si les documents relatifs à une future campagne de vaccination ne sont pas séparables du processus de décision qui doit conduire à l'adoption de mesures qui ne sont pas encore intervenues et constituent à ce titre des documents préparatoires, exclus du droit à communication, jusqu'à la fin de cette campagne, il en va autrement des documents relatifs à la campagne qui s'est achevée qui sont devenus communicables de plein droit depuis cette date, à l'exception de ceux, mentionnés au point 4, dont la communication porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement. Il suit de là qu'en refusant la communication de ces documents à M. A..., le ministre des solidarités et de la santé a commis une erreur de droit.

En ce qui concerne le tableau de suivi du marché « accord cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique » attribué le 20 juin 2018 :

8. Aux termes de l'article L. 311-6 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-7 du même code : « *Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions* ».

9. Le ministre soutient que dans le cadre du marché intitulé « accord cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique », des bons de commande ont été passés pour la mise en œuvre de la politique de vaccination contre la Covid-19 et que l'administration tient un tableau de suivi de ces bons de commande. Ce tableau a le caractère de document administratif communicable de plein droit à tout administré en faisant la demande. S'il comporte, ainsi que le soutient le ministre, les noms et prénoms des personnes contacts dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, cette mention ne fait pas obstacle à ce que ce document soit communiqué à M. A..., après occultation du nom de ces personnes et des éléments susceptibles de permettre leur identification. Par suite, ce document est communicable au sens des dispositions précitées, sous réserve que soient occultées, préalablement à sa communication, toutes les mentions pouvant porter atteinte à la vie privée au sens des dispositions de l'article L. 311-6 précité.

En ce qui concerne l'invocation de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

10. L'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que : « *1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ».

11. Si ces stipulations n'accordent pas un droit d'accès à toutes les informations détenues par une autorité publique ni n'obligent l'Etat à les communiquer, il peut en résulter un droit d'accès à des informations détenues par une autorité publique lorsque l'accès à ces informations est déterminant pour l'exercice du droit à la liberté d'expression et, en particulier, à la liberté de recevoir et de communiquer des informations, selon la nature des informations demandées, de leur disponibilité, du but poursuivi par le demandeur et de son rôle dans la réception et la communication au public d'informations. Dans cette hypothèse, le refus de fournir les informations demandées constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression qui, pour être justifiée, doit être prévue par la loi, poursuivre un des buts légitimes mentionnés au point 2 de l'article 10 et être strictement nécessaire et proportionnée.

12. M. A..., qui est journaliste, fait valoir que sa demande vise à porter à la connaissance du public des informations relatives à la crise sanitaire. Le refus de lui communiquer les documents demandés constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression. Toutefois, ce refus, en ce qui concerne les documents qui, ainsi qu'il a été dit précédemment, ne sont pas communicables à M. A..., est prévu par les dispositions précitées du a) du 2° de l'article L. 311-5, de l'article L. 311-2 et de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration et est justifié par la protection du secret des délibérations du gouvernement et de la vie privée ainsi que par le caractère préparatoire de certains documents. Dès lors, le refus opposé par le ministre des solidarités et de la santé, justifié par un motif prévu par la loi et strictement nécessaire et proportionnée, ne méconnaît pas les stipulations précitées de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'ordonner un supplément d'instruction, que M. A... est fondé à demander l'annulation de la décision implicite du ministre des solidarités et de la santé en tant qu'il a refusé de faire droit à sa demande de communication, d'une part, des rapports ou conclusions produits par les cabinets McKinsey, Accenture, Citwell et JLL, dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19, à l'exception des supports de présentation au CSDN et des documents qui seraient relatifs à une future campagne de vaccination et, d'autre part, du tableau de suivi des bons de commande passés dans le cadre de l'accord-cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique attribué le 20 juin 2018 sous la réserve rappelée au point 9 du présent jugement.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Le présent jugement, compte tenu des motifs d'annulation retenus, implique nécessairement que la ministre du travail, de la santé et des solidarités communique à M. A... les documents produits à la date de son refus de communication, par les cabinets de conseil McKinsey, Accenture, Citwell et JLL dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19, à l'exception des supports de présentation au CSDN et des documents qui seraient relatifs à une future campagne de vaccination et d'autre part, le tableau de suivi des bons de commande passés dans le cadre de l'accord-cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique attribué le 20 juin 2018 après occultation du nom des personnes contacts et des éléments susceptibles de permettre leur identification. Il y a lieu d'adresser à la ministre du travail, de la santé et des solidarités une injonction en ce sens et de lui impartir un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement.

D É C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite du ministre des solidarités et de la santé portant refus de communication de documents administratifs à M. A... est annulée dans les conditions rappelées au point 13 du présent jugement.

Article 2 : Il est enjoint à la ministre du travail, de la santé et des solidarités de communiquer à M. A..., dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, d'une part, les documents produits à la date de son refus de communication par les cabinets de conseil McKinsey, Accenture, Citwell et JLL, dans le cadre de la campagne de vaccination contre la Covid-19, à l'exception des supports de présentation au CSDN et des documents qui seraient relatifs à une future campagne de vaccination et d'autre part, le tableau de suivi des bons de commande passés dans le cadre de l'accord-cadre d'assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique attribué le 20 juin 2018 après occultation du nom des personnes contacts et des éléments susceptibles de permettre leur identification.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B... A... et la ministre du travail, de la santé et des solidarités.

Délibéré après l'audience du 11 mars 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Marzoug, présidente,
Mme Lambert, première conseillère,
Mme Deniel, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 avril 2024.

La rapporteure,

La présidente,

C. Deniel

S. Marzoug

La greffière,

K. Bak-Piot

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.