

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1216457/6-2

SOCIETE D'EDITION DE MEDIAPART et Mme A.

Mme David
Rapporteur

M. Jauffret
Rapporteur public

Audience du 20 mai 2014
Lecture du 3 juin 2014

26-06-01-02
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris,
(6^{ème} section - 2^{ème} chambre)

Vu le jugement du 31 janvier 2014 par lequel le tribunal administratif a, avant dire droit sur la requête n° 1216457 présentée pour la société d'édition de Mediapart et Mme A., ordonné la production par la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) au tribunal administratif de Paris, dans les conditions précisées par ses motifs, des documents relatifs à l'examen par la commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007 : le questionnaire adressé par les rapporteurs de la commission le 10 septembre 2007 à M. Nicolas Sarkozy et à son représentant, M. E., président de son association de financement électoral, les réponses à ce questionnaire, datées des 2, 23 et 25 octobre 2007, et la lettre d'observations adressée par les rapporteurs le 31 octobre 2007 à M. Nicolas Sarkozy et à M. E. ainsi que la réponse à cette lettre, datée du 12 novembre 2007, dans un délai d'un mois à compter de sa notification et réservé les droits et moyens des parties sur lesquels il n'a pas statué ;

Vu le mémoire enregistré le 10 mars 2014 par lequel la CNCCFP a communiqué au tribunal administratif les pièces susmentionnées conformément au jugement avant dire droit susvisé ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ;

Vu l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs rendu lors de sa séance du 7 juin 2012 à la suite d'une saisine enregistrée le 9 mai 2012 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 20 mai 2014 :

- le rapport de Mme David, rapporteur,
- les conclusions de M. Jauffret, rapporteur public,
- et les observations de Me Terel, avocat, pour les requérants ;

1. Considérant que, par courriel du 7 mars 2012, Mme A., journaliste au site d'information Mediapart, a saisi la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) d'une demande de communication de documents relatifs au compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, candidat à l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, à savoir le questionnaire adressé par les rapporteurs de la CNCCFP le 10 septembre 2007 à M. Nicolas Sarkozy et à son représentant, M. E., président de son association de financement électoral (AFCNS), les réponses à ce questionnaire, datées des 2, 23 et 25 octobre 2007, et la lettre d'observations adressée par les rapporteurs le 31 octobre 2007 à M. Nicolas Sarkozy et à M. E. ainsi que la réponse à cette lettre, datée du 12 novembre 2007 ; qu'en l'absence de réponse de la CNCCFP, Mme A., pour le site d'information Mediapart, a saisi, le 9 mai 2012, la commission d'accès aux documents administratifs, laquelle a rendu le 7 juin suivant un avis favorable, sous certaines réserves, à la communication des pièces demandées ; que, par décision du 12 juillet 2012, le président de la CNCCFP a confirmé le rejet de la demande de communication des documents sollicités ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Considérant que, par le jugement avant dire droit susvisé, le tribunal administratif de Paris a ordonné à la CNCCFP de transmettre au tribunal les documents administratifs litigieux afin de se prononcer sur leur caractère communicable aux intéressés ; que si le caractère contradictoire de la procédure exige la communication à chacune des parties de toutes les pièces produites au cours de l'instance, cette exigence est nécessairement exclue en ce qui concerne les documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée : « (...) II.- *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : - dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée (...)* ; - *portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable* ; - *faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.* (...) III.- *Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjointre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions (...)* » ;

4. Considérant que la CNCCFP soutient que les documents demandés, dont l'existence n'est pas contestée, relèvent des exceptions posées par les dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 dès lors que leur communication porterait atteinte à la protection de la vie privée ou ferait apparaître le comportement d'une personne dont la

divulgarion pourrait lui porter préjudice notamment en ce que la divulgation des observations faites au candidat pourrait porter atteinte à sa réputation ;

En ce qui concerne le risque de divulgation d'un comportement de nature à porter préjudice :

5. Considérant que la CNCCFP a produit, suite au jugement avant dire droit susvisé, la lettre d'observations adressée par les rapporteurs de la CNCCFP le 10 septembre 2007 sur le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy, les réponses de M. E., président de son association de financement électoral, datées des 2, 23 et 25 octobre 2007 et certaines de ses annexes, ainsi qu'une seconde lettre d'observations adressée par les rapporteurs le 31 octobre 2007 et la réponse à cette lettre, datée du 12 novembre 2007 ; qu'il résulte de l'examen des documents produits qu'ils comportent une appréciation purement technique sur la fiabilité des comptes de campagne de M. Sarkozy mais ne comportent pas de mentions de nature à révéler un comportement de ce dernier ou de l'association de financement pour sa campagne susceptibles de lui porter préjudice au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ;

En ce qui concerne le risque d'atteinte à la protection de la vie privée :

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'examen de la lettre d'observations du 10 septembre 2007 et de lettre en réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007 qu'elles ne comportent pas de mentions dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée ; que, par suite, le refus de communiquer ces derniers documents a été pris en méconnaissance des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que, s'agissant des pièces annexées à la réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007 et transmises à ce tribunal, ainsi que des réponses de l'AFCNS des 23 et 25 octobre 2007 et de leurs pièces annexes, les chèques des donateurs comportent des mentions dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée des personnes concernées et qui ne peuvent faire l'objet d'une occultation sans que celle-ci ne prive de portée la communication ; que ces chèques ne peuvent dès lors être regardés comme communicables aux requérants ; qu'en revanche, si les réponses des 23 et 25 octobre 2007 comportent des listes nominatives de donateurs dont les dons excédaient le montant de 3 000 euros et si les contrats de travail des cadres et des employés de la campagne mentionnent les nom et prénom, la date et le lieu de naissance, la nationalité, le numéro national d'identification, l'adresse et la fonction des intéressés, ces mentions susceptibles de porter atteinte à la vie privée peuvent faire l'objet d'une occultation ; qu'enfin, les autres pièces qui comprennent deux conventions conclues entre l'association de financement pour la campagne de Nicolas Sarkozy (AFCNS), l'Union pour le mouvement populaire (UMP) et Mobilisation directe pour la levée de fonds, des commandes de maquillage et un contrat de sous-location de bureaux entre la société W et l'UMP ne comportent pas de mentions dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée ; que, par suite, l'ensemble de ces documents doit être regardé comme communicable aux requérants en application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve, pour les réponses des 23 et 25 octobre 2007 et pour les contrats de travail susmentionnés, de l'occultation des mentions non communicables aux tiers en application du III de l'article 6 précité à l'exception de la mention relative à la rémunération ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'il résulte de l'examen de la réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007 que certaines des pièces annexées à cette réponse n'ont pas été transmises au tribunal ; que ces pièces comprennent les relevés bancaires de l'AFCNS des mois

de juillet et août 2007, le contrat de prêt conclu par M. Sarkozy avec l'UMP, les justificatifs concernant la réunion de Porto-Vecchio, le tirage du grand livre issu de la comptabilité de l'UMP relatif au coût du Congrès du 14 janvier 2007, la liste de coûts de transport engagés par les fédérations et le détail des encaissements perçus par les fédérations auprès des militants pour se rendre à ce congrès, le contrat passé avec X et les avenants à ce contrat, le devis présenté par la société Y pour la charte graphique, les bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D., les résultats du sondage « la campagne jugée par les français », les factures de Z concernant les achats pour la Boutique de l'UMP ; que les bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D. comportent nécessairement des mentions de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée qui ne peuvent faire l'objet d'une occultation sans que celle-ci ne prive de portée la communication ; qu'il n'est pas allégué que les autres documents comporteraient de telles mentions ; qu'à supposer que la CNCCFP n'ait pas déjà communiqué ces pièces lors de leur reclassement dans le compte de campagne, l'ensemble de ces documents, à l'exception des bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D., doit être regardé comme communicable aux requérants en application des dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve, le cas échéant, en application du III de l'article 6 de la même loi, de l'occultation des mentions non communicables aux tiers en vertu du II du même article ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'il résulte de l'examen de la lettre d'observations du 31 octobre 2007 qu'elle comporte aux points 1.1 et 1.2 relatifs à des chèques de donateurs la mention des nom et prénom et au point 1.2 la mention du numéro de compte de personnes physiques qui permettent leur identification, mais sont susceptibles d'occultation ; que de même, la lettre en réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007 qui comprend au point 1.1 un tableau récapitulatif des nom, prénom et ville de résidence des donateurs ayant excédé le montant de 3 000 euros et au point 6 un tableau détaillant le montant de la rémunération versée individuellement à Mme B., M. C. et M. D. comportent des mentions dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée mais qui peuvent faire l'objet d'une occultation ; que ces pièces ne forment pas un tout indissociable et peuvent être communiquées en occultant les éléments dont la communication est susceptible de porter atteinte à la vie privée au sens de la loi du 17 juillet 1978 ; que, par suite, ces documents doivent être regardés comme communicables aux requérants en application des dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve, le cas échéant, en application du III de l'article 6 de la même loi, de l'occultation des mentions non communicables aux tiers en vertu du II du même article ;

En ce qui concerne le détournement de pouvoir :

10. Considérant qu'en refusant la communication des documents litigieux notamment au motif que la communication pourrait à tort être interprétée comme de nature à révéler un comportement irrégulier du candidat et lui porter préjudice, la CNCCFP n'a pas commis détournement de pouvoir ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mme A. et la société Mediapart sont fondées à demander l'annulation de la décision du 12 juillet 2012 en tant que le président de la CNCCFP a confirmé le refus de communiquer, d'une part, les observations des rapporteurs du 10 septembre 2007, les réponses de l'AFCNS des 2, 23 et 25 octobre 2007 et les documents annexés par l'AFCNS à celle-ci à l'exception des chèques des donateurs et des bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D., et, d'autre part, les observations des rapporteurs de la CNCCFP du 31 octobre 2007 et la réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007 ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

12. Considérant que le présent jugement, eu égard à ses motifs, implique nécessairement qu'il soit enjoint à la CNCCFP, de communiquer aux requérants, d'une part, les observations des rapporteurs du 10 septembre 2007, les réponses de l'AFCNS des 2, 23 et 25 octobre 2007 et les documents annexés par l'AFCNS à celles-ci à l'exception des chèques des donateurs et des bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D. et, d'autre part, les observations des rapporteurs de la CNCCFP du 31 octobre 2007 et la réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007, en occultant les mentions non communicables aux tiers conformément aux points 7, 8 et 9 ; qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'enjoindre à la CNCCFP de communiquer ces documents dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir le prononcé de cette injonction d'une astreinte ;

Sur les dépens :

13. Considérant qu'en application des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative et dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la CNCCFP, partie perdante dans la présente instance, la somme de 35 euros au titre des dépens constitués par la contribution pour l'aide juridique ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'il y a lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de la CNCCFP, partie perdante dans la présente instance, la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par les requérants et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 12 juillet 2012 du président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est annulée en tant qu'elle a confirmé le refus de communiquer, d'une part, la lettre d'observations des rapporteurs du 10 septembre 2007, les lettres de réponse de l'AFCNS des 2, 23 et 25 octobre 2007 et les documents annexés par l'AFCNS à celles-ci à l'exception des chèques des donateurs et des bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D., et, d'autre part, la lettre d'observations des rapporteurs de la CNCCFP du 31 octobre 2007 et la lettre de réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007.

Article 2 : Il est enjoint à Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de communiquer aux requérants dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement, d'une part, la lettre d'observations des rapporteurs du 10 septembre 2007, les lettres de réponse de l'AFCNS des 2, 23 et 25 octobre 2007 et les documents annexés par l'AFCNS à celles-ci à l'exception des chèques des donateurs et des bulletins de paie de Mme B., de M. C. et de M. D., et, d'autre part, la lettre d'observations des rapporteurs de la CNCCFP du 31 octobre 2007 et la lettre de réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007, en occultant les mentions non communicables aux tiers conformément aux points 7, 8 et 9 du présent jugement.

Article 3 : L'État versera à Mme A. et la société d'édition de Mediapart la somme de 35 (trente-cinq) euros au titre des dépens.

Article 4 : L'État versera à Mme A. et la société d'édition de Mediapart la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme A., à la société d'édition de Médiapart, et au président de la commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques.