

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2224808/5-4

M. A...B...

Mme Barbara Massiou
Rapporteure

M. Nicolas Degand
Rapporteur public

Audience du 26 janvier 2024
Décision du 9 février 2024

26-06-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif Paris

(5^{ème} section – 4^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 30 novembre 2022 et 4 août 2023, M. A...B... demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer a refusé de lui communiquer six catégories de documents administratifs relatifs à trente-cinq missions de conseil exécutées par des cabinets privés pour le compte de ce ministère entre 2018 et 2021 ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de lui communiquer les documents demandés dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Il soutient que :

- les documents demandés sont communicables ;
- les premières communications effectuées par le ministère sont très incomplètes au regard au champ de sa demande initiale ;
- la demande de communication n'est pas abusive dès lors qu'elle est relative à un nombre limité de missions de conseil, les documents demandés ayant déjà été transmis à une commission d'enquête sénatoriale et cette demande relevant d'une obligation légale de l'administration ; le travail de recensement des documents a déjà été effectué ; eu égard à l'objet des documents concernés, il n'y a pas de charge supplémentaire à prévoir pour l'occultation de

mentions qui seraient protégées ; il est prêt à dialoguer avec le ministère pour limiter le périmètre de sa demande afin de conserver un équilibre entre l'intérêt public de la communication de ces documents et le travail que cela représente pour les agents du ministère ;

- la demande initiale n'est pas imprécise concernant les dix missions de conseil au titre desquelles le ministre oppose cet argument, les informations fournies les concernant correspondant à celles transmises par le ministère à la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence des cabinets de conseil, telles qu'elles apparaissent dans le fichier mis à disposition du public par cette commission.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 juin 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la communication d'une partie des documents concernant sept des missions mentionnées dans la demande de M. B... a été effectuée par voie dématérialisée les 12 juillet, 19 juillet, 29 juillet et 8 août 2022 ;

- la demande de M. B... portant sur dix des missions concernées est irrecevable faute d'être suffisamment précise, le ministère n'étant pas en mesure d'identifier les marchés dont il s'agit et leurs bénéficiaires ;

- elle présente un caractère abusif ; elle excède le champ des éléments demandés par la commission d'enquête sénatoriale ; la communication des documents concernés ne peut être effectuée qu'au prix d'une charge de travail disproportionnée pour l'administration eu égard au nombre de documents demandés, aux difficultés techniques pour les recenser et procéder à leur extraction et à l'ampleur des occultations à effectuer, considérant notamment les missions régaliennes, dont certaines particulièrement sensibles, dont il est chargé, et alors que l'intérêt pour le requérant d'accéder aux documents concernés n'est pas démontré.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- 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 Massiou première conseillère ;
- et les conclusions de M. Degand, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier électronique du 30 mars 2022, Mme C...D..., journaliste au journal « Le Monde » a demandé au ministre de l'intérieur et des outre-mer la communication d'un ensemble de documents relatif à trente-cinq missions de conseil réalisées par des cabinets privés de conseil pour le compte du ministère entre 2018 et 2021, à savoir les documents relatifs à l'appel d'offres, la correspondance entre le ministère et les candidats relative à cet appel d'offre, à l'attribution du marché, notamment l'accord-cadre, l'offre d'engagement ou l'acte d'engagement, les bons de commande et tout autre document contractuel établi entre le(s)

cabinet(s) attributaire(s) et le ministère, l'évaluation de la prestation, la fiche d'évaluation ou tout autre document assimilé, les « livrables » produits par le(s) cabinet(s) attributaire(s) et la correspondance entre le ministère et le(s) cabinet(s) attributaire(s) relative à l'exécution ou l'évaluation de la mission. En l'absence de réponse à cette demande, M. A...B..., supérieur hiérarchique de Mme D..., a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 2 mai 2022, laquelle a émis, le 23 juin 2022, un avis favorable à la communication des documents. M. B... demande au tribunal l'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre de l'intérieur et des outre-mer sur sa demande de communication de ces documents.

Sur le désistement partiel :

2. Il ressort des pièces du dossier que les 12 juillet, 19 juillet, 29 juillet et 8 août 2022, ont été transmis à M. B... par le ministre de l'intérieur et des outre-mer des documents relatifs à sept des trente-cinq missions concernées par sa demande de communication, à savoir les marchés intitulés « Prestations intellectuelles », « Assistance en architecture technique et pilotage de projets », « Evaluation du dispositif d'aide au fret – Marché conseil en transformation lot 1 », « Etude sur la mise en œuvre des accords de Nouméa », « Assistance à la maîtrise d'ouvrage de la modernisation du système d'information de l'éducation routière du permis de conduire », « Performance et réingénierie des processus » et « Assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique ». Le requérant, qui convient de cette communication, fait toutefois valoir, sans être ensuite contesté, que pour ces sept missions, ne lui ont pas été communiqués la correspondance entre le ministère et les candidats relative à l'appel d'offres, les livrables produits par les entreprises attributaires et les correspondances entre ces dernières et le ministère relatives à l'exécution ou à l'évaluation de la mission.

3. Dans ces conditions M. B... doit être regardé comme se désistant de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte refus de communiquer, s'agissant des sept missions concernées, les documents relatifs à l'appel d'offres passé par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, à l'attribution du marché et à l'évaluation de la prestation. Ce désistement étant pur et simple, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ». Aux termes de l'article L. 300-2 du même code : « *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 de l'article L. 311-6 du même code : « *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 des affaires, 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 disjointre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions* ».

5. Il résulte de ces dispositions et de l'avis rendu par la CADA le 23 juin 2022 que l'ensemble des documents dont M. B... a demandé la transmission sont des documents administratifs, en ce inclus les marchés publics, une fois signés, et les documents qui s'y rattachent et qu'ils sont communicables, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret des affaires et de la transmission de certains documents relatifs aux dossiers des candidats non retenus.

6. Pour refuser la communication des documents concernant les missions numérotées 10, 19, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 et 33 dans le tableau établi par M. B..., intitulées « Prestations intellectuelles » confiée à The Boston consulting group et Cie, Inop's, Sia Partners et Eurogroup Consulting France, « Technique information et communication » confiée à Wavestone, Accenture et Inetum, « Evaluation politiques d'intégration » confiée à The Boston consulting group et Cie, « Performance processus » confiée à Eurogroup Consulting France et le marché attribué au cabinet de conseil Onepoint, le ministre fait valoir que cette demande présente un caractère imprécis.

7. Il ressort toutefois des pièces du dossier que la demande formée par M. B... comporte, s'agissant des missions concernées, le nom de celles-ci sauf pour une seule, celui du cabinet de conseil attributaire et les périodes auxquelles elles se rattachent. Si, pour le marché attribué au cabinet de conseil Onepoint aucun objet n'a été mentionné, cette circonstance n'est pas de nature à établir que la demande du requérant est imprécise dès lors, notamment, que M. B... a repris à cet égard les mêmes informations que celles qui ont été transmises par le ministre de l'intérieur et des outre-mer à la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques. Dans ces conditions, il n'est pas établi que la demande de M. B... est imprécise concernant les dix missions énumérées au point 6 du présent jugement. Il est dès lors fondé à demander la communication des documents administratifs listés au point 1 du jugement les concernant, sous réserve des éléments ou après occultation des mentions pouvant porter atteinte à un secret protégé par la loi.

8. En second lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « (...) / *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ». Il résulte de cette disposition que revêt un caractère abusif la demande qui a

pour objet de perturber le fonctionnement du service public ou qui aurait pour effet de faire peser sur lui une charge disproportionnée au regard des moyens dont il dispose. Il s'apprécie notamment par le nombre de demandes et leur fréquence, le volume des documents demandés ou les recherches qu'implique leur identification, au regard des capacités de l'administration saisie, par l'existence d'un climat de tension entre le demandeur et l'administration et par les termes employés dans la demande de communication. Toutefois, toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement constitutives de demandes abusives.

9. En outre, la personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués. En revanche, lorsque l'administration fait valoir que la communication des documents, en raison notamment des opérations matérielles qu'elle impliquerait, ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il revient au juge de prendre en compte, pour déterminer si cette charge est effectivement excessive, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur ainsi, le cas échéant, que pour le public.

10. Pour refuser la communication de l'ensemble des documents non encore transmis concernant les trente-cinq missions listées par M. B..., le ministre soutient que le traitement de cette demande ferait peser sur ses services une charge disproportionnée eu égard au nombre de documents demandés, aux difficultés techniques pour les recenser et procéder à leur extraction et à l'ampleur des occultations à effectuer, du fait notamment du caractère sensible de certaines des missions de son ministère. Il ne ressort, toutefois, pas des pièces du dossier que les demandes du requérant font suite à d'autres, précédentes et nombreuses, adressées au même ministère. De plus, une grande partie des documents dont la communication est demandée a déjà été identifiée afin de répondre à la commission d'enquête sénatoriale sur l'influence des cabinets de conseil. En outre, la profession de M. B..., journaliste au journal Le Monde, rend particulièrement digne d'intérêt pour lui ainsi, en outre, que pour le public, que lui soient communiqués les documents demandés, en particulier s'agissant d'un sujet, l'influence des cabinets de conseils privés sur les politiques publiques, dont s'est saisie une commission d'enquête sénatoriale en 2022. Enfin, le fait que le champ de cette demande excède celui retenu par cette commission d'enquête est sans influence sur l'appréciation de son caractère abusif.

11. Dans ces conditions, les circonstances invoquées par le ministre ne permettent pas de considérer que le traitement de la demande de M. B... perturbera le bon fonctionnement de ses services ou qu'il fera peser sur eux une charge disproportionnée au regard des moyens dont ceux-ci disposent.

12. Il résulte de ce qui précède que la demande de communication de M. B... ne revêt pas un caractère abusif au sens des dispositions précitées de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte refus de lui communiquer la correspondance entre le ministère et les candidats relative à l'appel d'offres, les livrables produits par les entreprises

attributaires et les correspondances entre ces dernières et le ministère relatives à l'exécution ou à l'évaluation de la mission concernant les sept missions listées au point 2 du présent jugement ainsi que l'ensemble des documents relatifs au vingt-huit autres missions mentionnées dans la demande de M. B... qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une communication.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Eu égard à ses motifs, le présent jugement implique nécessairement que le ministre de l'intérieur et des outre-mer communique à M. B... la correspondance entre le ministère et les candidats relative à l'appel d'offres, les livrables produits par les entreprises attributaires et les correspondances entre ces dernières et le ministère relatives à l'exécution ou à l'évaluation de la mission concernant les sept missions listées au point 2 du présent jugement, ainsi que l'ensemble des documents relatifs au vingt-huit autres missions mentionnées dans la demande de M. B... qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une communication, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions couvertes par un secret protégé par la loi. Par suite et en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, il y a lieu de lui enjoindre de procéder à cette communication dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions de M. B... tendant à la communication des documents relatifs à l'appel d'offres passé par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, à l'attribution du marché et à l'évaluation de la prestation concernant les missions « Prestations intellectuelles », « Assistance en architecture technique et pilotage de projets », « Evaluation du dispositif d'aide au fret – Marché conseil en transformation lot 1 », « Etude sur la mise en œuvre des accords de Nouméa », « Assistance à la maîtrise d'ouvrage de la modernisation du système d'information de l'éducation routière du permis de conduire », « Performance et réingénierie des processus » et « Assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l'action publique ».

Article 2 : La décision implicite de rejet du ministre de l'intérieur et des outre-mer est annulée en tant qu'elle porte refus de communiquer la correspondance entre le ministère et les candidats relative à l'appel d'offres, les livrables produits par les entreprises attributaires et les correspondances entre ces dernières et le ministère relatives à l'exécution ou à l'évaluation de la mission concernant les sept missions listées à l'article 1, ainsi que l'ensemble des documents relatifs au vingt-huit autres missions mentionnées dans la demande de M. B... qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une communication.

Article 3 : Il est enjoint à l'Etat de communiquer à M. B... ces documents dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A...B... et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 26 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Aubert, présidente,
M. Julinet, premier conseiller,
Mme Massiou, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 février 2024.

La rapporteure,

La présidente,

B. MASSIOU

S. AUBERT

La greffière,

A. LOUART

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer, en ce qui le concerne et 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.