

**Domaine public - Contravention de grande voirie**

CE, 31 mars 2023, n° 470216

L'obligation incombant à l'autorité en charge de la protection du domaine public d'exercer des poursuites en cas de manquement n'est pas susceptible de s'éteindre par l'effet de l'écoulement du temps. Si la disparition de l'atteinte à l'intégrité du domaine ou la fin de son occupation irrégulière peuvent être de nature à priver d'objet l'action domaniale, un tel changement de circonstances ne saurait priver d'objet l'action publique. Par ailleurs, dans l'hypothèse où une atteinte à l'intégrité du domaine public ou une situation d'occupation irrégulière apparaît postérieurement au refus de l'autorité compétente de mettre en œuvre les pouvoirs dont elle est investie en vue de la faire cesser, cette autorité est tenue de tirer les conséquences d'un tel changement de circonstances en dressant constat de l'atteinte au domaine et en saisissant le juge des contraventions de grande voirie. Dans ces conditions, l'effet utile de l'annulation du refus de l'autorité compétente de procéder, à la demande d'un tiers, à la constatation d'une contravention de grande voirie et à la transmission du p-v au tribunal administratif impose que le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une demande d'annulation de ce refus, en apprécie la légalité au regard de la situation de droit et de fait à la date à laquelle cette décision de refus est intervenue, et non au regard de la situation de droit et de fait à la date de sa propre décision

Décision  
médiatique

# Note

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

485

## Le renforcement en trompe-l'œil du droit d'accès aux documents administratifs

**Solution.** – Sous réserve des dispositions de l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration qui protègent notamment la vie privée, le secret médical et le secret des affaires en prévoyant l'occultation de certaines mentions, des notes de frais et reçus de déplacements ainsi que des notes de frais de restauration et reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics constituent des documents administratifs, communicables à toute personne qui en fait la demande. La Ville de Paris ne pouvait donc s'opposer à leur communication au demandeur.

**Impact.** – Le présent arrêt précise la portée du droit d'accès aux documents administratifs en confirmant que les notes de frais et de représentation peuvent être communiqués sur le fondement du Code des relations entre le public et l'administration. L'effectivité de ce droit n'en sort cependant pas spécifiquement renforcée, alors même qu'une partie du contentieux de la communication de ces documents pourrait être aisément évitée par une réforme des pouvoirs de la Commission d'accès aux documents administratifs.

CE, 8 févr. 2023, n° 452521,  
Ville de Paris : Lebon T.

Le 8 février dernier, le Conseil d'État a rendu une décision saluée par les défenseurs de la transparence de la vie publique dont les faits sont, il faut le regretter, des plus communs.

Dans le cadre d'une enquête, un journaliste cherchait à obtenir de la municipalité un certain nombre de documents relatifs à



**RAPHAËL MAUREL,**  
maître de conférences  
en droit public,  
université de  
Bourgogne, membre  
du CREDIMI (EA 7532)  
et membre associé du  
CMH (EA 4232)

l'année 2017. Étaient requis, par un courriel du 8 janvier 2018, une copie des notes de frais et reçus de déplacements, des frais de restauration incluant le nom des personnes invitées ainsi que des reçus de tous les autres frais de représentation engagés par la maire de Paris et les membres de son cabinet au titre de l'année. La mairie refusant implicitement de les communiquer, le journaliste a saisi, par un courrier du 23 fé-

vrier 2018, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Dans son avis rendu quelques mois plus tard, celle-ci relève qu'il n'existe pas de frais de représentation des membres du cabinet mais fait droit au reste de la demande (CADA, avis n° 20180976, 12 juill. 2018, mairie de Paris).

S'agissant des frais de représentation, la mairie indiquait qu'elle acceptait de transmettre « les documents budgétaires existants correspondant à ces indemnités, à savoir le montant forfaitaire alloué à la maire et les montants

non utilisés remboursés à la collectivité, ces documents permettant à chaque contribuable ou citoyen d'avoir une idée précise des comptes de la commune », mais pas les justificatifs eux-mêmes, pour le motif qu'aucune disposition ne l'oblige « à établir des justificatifs des frais de représentation des élus locaux, [...] ces justificatifs n'étant susceptibles d'être produits qu'à l'occasion de contrôles des autorités compétentes » (avis n° 20180976, préc.). Il serait particulièrement étrange, et dépourvu de sens, qu'une collectivité n'établisse aucun justificatif alors que ceux-ci sont censés pouvoir être « produits » à l'occasion de tout contrôle. La Commission prend donc « acte avec étonnement de cette réponse mais rappelle que les pièces justificatives des dépenses sont indissociables des budgets et comptes communicables sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales et émet, par suite, également un avis favorable à ce point de la demande » (avis n° 20180976, préc.). C'est alors que débute un bras de fer contentieux dont il est permis de penser qu'il était évitable (1). Tout en apportant des précisions bienvenues, l'arrêt commenté ne révolutionne pas le droit d'accès aux documents administratifs (2), mais invite plus que jamais à repenser les compétences de la CADA (3).

### 1. Un contentieux dû à une zone d'ombre du droit d'accès aux documents

Conformément aux termes de l'article R. 343-3 du Code des relations entre le public et

l'administration (CRPA), la mairie a informé la CADA qu'elle entendait donner une suite favorable à l'avis favorable du 12 juillet 2018, sous réserve de l'occultation préalable de toutes les mentions susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée des personnes concernées (concl. E. de Moustier ss CE, 8 févr. 2023, n° 452521, Ville de Paris, p. 1). Toutefois, la Ville de Paris n'a donné aucune suite à cet engagement. Le 26 février 2019, le journaliste a formulé une demande de communication des documents pour lesquels la CADA avait rendu un avis favorable, à laquelle il n'a été donné aucune suite non plus. C'est cette dernière décision implicite de rejet que le requérant attaque devant le tribunal administratif de Paris par deux requêtes en juin et juillet 2019, arguant au surplus que ce refus persistant porte atteinte à la liberté de la presse et à la liberté d'entreprendre et demandant l'engagement de la responsabilité de la Ville et une indemnisation pour les préjudices matériel et moral subis. Le 11 mars 2021, le TA donne raison au requérant (TA Paris, 11 mars 2021, n° 1910674/5-1 et 1910661/5-1, M. de Vries) et retient la responsabilité de la municipalité. Le raisonnement est cependant critiquable, le juge administratif considérant, sans avoir vu les pièces, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les documents requis, « qui se rattachent à l'usage de fonds publics par la maire de Paris et des membres de son cabinet, porteraient atteinte à la protection de la vie privée, porteraient une appréciation ou un jugement de valeur sur une quelconque personne physique, ou feraient apparaître

le comportement de personnes susceptibles de leurs porter préjudice. Par suite, contrairement à ce que soutient la maire de Paris, ces documents n'ont pas à faire l'objet d'une occultation » (TA Paris, 11 mars 2021, n° 1910674/5-1 et 1910661/5-1). Sur-tout, le TA se fonde comme la CADA sur le Code général des collectivités territoriales, selon lequel « [t]oute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations et des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux » (CGCT, art. L. 2121-26.1). Il rejette ainsi, par principe, l'application des exceptions protectrices du CRPA, alors même que le journaliste fondait sa demande sur ce dernier code. Le TA enjoint par conséquent à la Ville de Paris de communiquer au journaliste la « copie non anonymisée » de l'ensemble des pièces, ce que ne manque pas de contester la mairie en cassation.

Les faits ayant conduit à l'arrêt du 8 février 2023 sont éloquentes et traduisent une culture juridique de la transparence encore laborieuse, malgré un indubitable mouvement de fond en faveur d'une évolution des pratiques (V. sur ce sujet, J.-F. Kerléo, *La transparence en droit. Recherche sur la formation d'une culture juridique : Mare & Martin*, 2016, 996 p.). Qu'il s'agisse des contrats passés par les cabinets ministériels, des bulletins de salaire du président de la République ou de documents nécessaires à la recherche journalistique ou universitaire, il existe pourtant une attente sociale contemporaine, respectueuse

## LE CONSEIL D'ÉTAT – (...)

### Sur les conclusions à fins d'annulation et d'injonction :

En ce qui concerne le bien-fondé du refus de communication :

- 8. En premier lieu, le droit de communication qu'instituent les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales s'agissant des « budgets » et des « comptes » des communes ne s'étend pas aux pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité qu'il appartient à l'ordonnateur et au comptable public de conserver, en vertu des dispositions de l'article 52 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, lesquelles constituent des documents distincts des « comptes » visés par le droit de communication spécial établi par cet article du code général des collectivités territoriales. Par suite, ces dispositions, dont M. A... se prévaut devant le Conseil d'Etat, ne peuvent être utilement invoquées à l'appui des conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus de communication des documents demandés.
- 9. En second lieu, toutefois, des notes de frais et reçus de déplacements ainsi que des notes de frais de restauration et reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics constituent des documents administratifs, communicables à toute per-

sonne qui en fait la demande dans les conditions et sous les réserves prévues par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration citées au point 2.

- 10. Sur le fondement de ces dispositions, la communication des documents demandés, qui ont trait à l'activité de la maire de Paris dans le cadre de son mandat et des membres de son cabinet dans le cadre de leurs fonctions, ne saurait être regardée comme mettant en cause la vie privée de ces personnes. En outre, contrairement à ce que soutient la Ville de Paris, la communication des mentions faisant le cas échéant apparaître l'identité et les fonctions des personnes invitées ne porte pas davantage atteinte, par principe, à la protection de vie privée de ces autres personnes. Il appartient à l'autorité administrative d'apprécier au cas par cas, à la date à laquelle elle se prononce sur une demande de communication, si, eu égard à certaines circonstances particulières tenant au contexte de l'évènement auquel un document se rapporte, la communication de ces dernières informations ou celle du motif de la dépense serait de nature, par exception, à porter atteinte aux secrets et intérêts protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, justifiant alors leur occultation.

(...)

des nécessaires secrets de l'État et loin d'une tyrannie de la transparence parfois fantasmée, que l'attitude générale de rejet des pouvoirs publics a tendance à transformer en défiance à l'égard des institutions et leurs représentants.

L'obscurité administrative dont a ici fait preuve la Ville de Paris n'est pas isolée. Comme bien d'autres administrations, elle mobilise à son profit – si l'on considère qu'elle a intérêt à ne pas transmettre lesdits documents, ce qui est de plus en plus douteux – une zone grise du droit d'accès aux documents administratifs qui grève son effectivité : l'insuffisance manifeste des pouvoirs de la CADA. Toute autorité administrative indépendante qu'elle soit, la CADA a bien peu de pouvoirs. Sa seule arme, l'article R. 343-3 du CRPA qui impose à l'autorité mise en cause d'informer la CADA « de la suite qu'elle entend donner » à l'avis, est factice. D'après les dernières informations disponibles, seules 61,5 % des administrations concernées ont respecté cette obligation en 2021 (CADA, *rapp. d'activité 2021*, p. 93) ; celles qui le font ont tout loisir d'indiquer, à rebours de la Commission à qui est ironiquement destinée l'information, qu'elles n'entendent pas donner une suite favorable à la demande. En 2021, moins de 70 % des administrations qui ont respecté l'article R. 343-3 précité ont ainsi indiqué à la CADA qu'elles acceptaient de transmettre au moins une partie des documents requis (CADA, *rapp. d'activité 2021*). Alors que le même rapport de la CADA relève que « ce taux est en baisse constante depuis cinq ans, ce qui ne peut qu'être déploré » (CADA, *rapp. d'activité 2021*, p. 92), il faut encore retrancher de ces chiffres les situations dans lesquelles les administrations indiquent accepter de donner une suite favorable à l'avis de la CADA... mais, par un exercice de mauvaise foi difficilement concevable de la part d'une autorité publique, ne respectent pas leur engagement. Le suivi des avis favorables de la CADA n'est même pas réalisé par l'autorité administrative indépendante, en témoigne la page désespérément vide consacrée au « *Suivi des avis de la CADA* » sur son site internet, demeure « en cours de construction » depuis des années. Avec seulement 16 agents permanents et 8 000 demandes annuelles en 2021 – le volume étant en augmentation (CADA, *rapp. d'activité 2021*, p. 5), il est de toute manière douteux que la CADA soit en mesure d'effectuer un suivi efficace des avis. Pour obtenir gain de cause lorsque les pouvoirs publics refusent de faire droit à leurs

demandes, les administrés doivent donc saisir les juridictions administratives, ce qui s'avère long et coûteux – en témoigne l'affaire commentée. Saisie en juin 2019, la justice administrative n'a donné au requérant raison que près de 4 ans plus tard. La mairie a finalement communiqué les documents – à un autre média, ce qui interroge – en mars 2023. Quant au caractère coûteux de la procédure, le requérant reçoit la somme de 3 000 € au titre des frais d'instance (*arrêt commenté*, § 13) – la rapporteure publique avait proposé 3 500 € – tandis que les conclusions indemnitaires sont rejetées par le Conseil d'État. Autrement dit, l'accès aux documents administratifs, trop souvent perçu par les pouvoirs publics comme une intrusion dispensable et chronophage, se révèle un droit dont l'exercice, en cas de refus persistant de l'administration, est réservé aux citoyens les plus tenaces et dotés d'une trésorerie leur permettant d'aller au bout de la procédure.

## 2. Un apport limité en pratique

Sur le fond, le Conseil d'État relève surtout l'erreur de droit commise : « en se plaçant d'office sur le fondement de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, le tribunal administratif a commis une erreur de droit » (*arrêt commenté*, § 5). Son raisonnement est aisément admissible : ce n'est pas parce que le CRPA prévoit que la CADA, saisie d'une demande susceptible de relever de plusieurs régimes d'accès aux documents administratifs, est tenue de l'examiner d'office à l'égard de tous ces régimes que le « juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions tendant, sur le fondement du seul code des relations entre le public et l'administration, à l'annulation d'un refus de communiquer un document administratif, d'examiner d'office si ce refus méconnaît les dispositions régissant un autre régime d'accès aux documents administratifs » (CADA, *rapp. d'activité 2021*, § 4). Cette solution n'est pas nouvelle (CE, 24 avr. 2013, n° 337982, CHSCT de la Société Lyondell Chimie France : *JurisData* n° 2013-007927, *rappelé par la rapporteure publique dans les conclusions précitées*, p. 3), de sorte que le TA aurait dû examiner la demande sous l'angle du CRPA et non du CGCT.

Réglant l'affaire au fond, le juge administratif tranche d'abord la question du régime applicable à la demande. Le Conseil d'État considère ici, suivant les conclusions de la

rapporteure publique, que le droit de communication prévu par l'article L. 2121-26 du CGCT « s'agissant des "budgets" et des "comptes" des communes ne s'étend pas aux pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité qu'il appartient à l'ordonnateur et au comptable public de conserver » (*arrêt commenté*, § 8). Cette position, plus stricte que l'interprétation large que fait habituellement le Conseil d'État de cet article (V. CE, 11 janv. 1978, n° 04258, *Cne Muret*), est également contraire à la position de la CADA dans l'avis du 12 juillet 2018. Si ce durcissement n'est pas motivé par le juge, il paraît en tout état de cause peu significatif, dans la mesure où « la très grande majorité des justificatifs comptables échappant ainsi au régime spécifique de communicabilité prévu par le CGCT relèvera en tout état de cause du régime général prévu par le CRPA » (*concl. E. de Moustier*, p. 4). Il est dès lors permis de se demander si la précision était nécessaire, et s'il n'aurait pas mieux valu consacrer l'interprétation large du CGCT promue par la CADA.

D'ailleurs, considérant la question sous l'angle du CRPA, le juge administratif confirme la position générale de la CADA en jugeant que « des notes de frais et reçus de déplacements ainsi que des notes de frais de restauration et reçus de frais de représentation d'élus locaux ou d'agents publics constituent des documents administratifs, communicables à toute personne qui en fait la demande dans les conditions et sous les réserves prévues par les dispositions » du même code (*arrêt commenté*, § 9). Le Conseil d'État, répondant de manière pédagogique aux arguments de la Ville de Paris, prend le soin de préciser que la communication de ces documents, en ce qu'ils concernent l'activité de la maire de Paris dans le cadre de son mandat et des membres de son cabinet dans le cadre de leurs fonctions, ne peut être considérée comme affectant ni leur propre vie privée, ni, « par principe » (*arrêt commenté*, § 10), celle des personnes invitées dont l'identité ou les fonctions seraient ainsi dévoilées. Le juge administratif reconnaît ainsi, de manière mesurée, l'applicabilité des exceptions prévues par le CRPA aux notes de frais et de représentation et laisse à l'Administration la latitude nécessaire pour déterminer celles des mentions qui devraient être occultées, tout en affirmant clairement le droit d'accès à ces documents administratifs. Il ne restait plus qu'à annuler la décision de la

mairie de Paris et à l'enjoindre de réexaminer la demande du requérant.

Toutefois, la décision du Conseil d'État ne modifie que peu l'état du droit et ne fera pas évoluer la physionomie d'un contentieux qui favorise l'administration, davantage armée pour aller au bout d'une procédure longue qu'elle a souvent, par son abstention de se ranger à l'avis de la CADA, elle-même généré. Il s'agit donc d'un trompe-l'œil : si le droit ressort – légèrement – précisé, son effectivité n'évoluera pas.

### 3. Une indispensable réforme de la CADA

Certes, la portée de l'arrêt commenté est certainement plus large que ce qu'il y paraît de prime abord. Il y a en effet peu de doutes que le juge administratif cantonne sa décision aux seules collectivités territoriales, d'autant qu'il a précisément écarté l'application du CGCT pour se prononcer sous l'angle du CRPA. Tout porte à croire qu'il étendra, à l'occasion de prochaines saisines, sa solution aux autres administrations. L'impact de cette ouverture, dont il est indéniable qu'elle participe à la dynamique de transparence de la vie publique, demeurera cependant relativement minime, du point de vue contentieux comme sur le plan pratique.

Comme le relève le rapport d'activité 2021 de la CADA, « [m]algré une doctrine aisément accessible et désormais bien établie qui justifierait que le nombre des demandes d'avis ou de conseil auquel la CADA doit annuellement répondre diminue, cela n'est pas le cas et ce volume a même toujours tendance à augmenter » (CADA, *rapp. d'activité 2021, préc.*, p. 5). Autrement dit, les avis – pourtant nombreux et motivés – de la CADA ne modifient ni drastiquement les pratiques, ni le nombre de nouvelles demandes similaires. L'impunité relative dont jouissent les pouvoirs publics en matière de communication des documents administratifs les conduit à ne pas hésiter, pour des raisons diverses, à ne pas faire droit aux demandes des administrés lorsqu'ils estiment la demande embarrassante ou tout simplement superfétatoire. Les exemples contentieux en sont légion ; on pense ici à celui initié par les membres de l'Observatoire de l'éthique publique pour finalement obtenir la communication des bulletins de salaire du président de la République (*TA Paris, 27 sept. 2022, n° 2109117/6-2, Sponchiado*). La solution la

plus évidente à ces difficultés consiste à agir au niveau des compétences de la CADA pour lui reconnaître un pouvoir décisionnel.

Dans un État où la culture de l'autorité administrative indépendante n'est plus à démontrer, une réforme de la CADA paraît en effet s'imposer. Il est, d'ailleurs, surprenant que ces autorités soient si diverses quant à leurs compétences, la plupart étant dotée d'un pouvoir de décision incontesté. L'article 8, II la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 prévoit ainsi que « [p]our l'accomplissement de ses missions, la commission [nationale de l'informatique et des libertés] peut procéder par voie de recommandation et prendre des décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la présente loi ». L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou encore la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) sont également, à des degrés variables, habilitées à prendre certaines décisions. Doter la CADA d'un pouvoir de « décider » de la communicabilité de documents administratifs ne serait pas iconoclaste – quand bien même celle-ci aurait commis une erreur de droit, aux conséquences pratiques limitées, en l'espèce.

La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes aurait pu constituer l'occasion d'opérer une « mise à niveau » de l'ensemble des autorités administratives indépendantes et de doter celles qui n'en sont pas d'un pouvoir de décision voire de sanction. Tel n'a pas été le cas ; l'article 35 de la loi se borne à confier au président de la République le soin de nommer le président de la CADA, à limiter le mandat des membres à un seul renouvellement et à prévoir que le collège se renouvelle de moitié – et non intégralement – tous les 3 ans (*CRPA, art. L. 341-1*). La loi « 3<sup>DS</sup> » aurait également pu être l'occasion de modifier le code. Elle se contente cependant de modifications cosmétiques qui ne modifient en rien les compétences de la CADA (*L. n° 2022-217, 21 févr. 2022, art. 163*).

Il suffirait pourtant de modifier le premier alinéa de l'article L. 342-1 du CRPA, selon lequel « [l]a Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication [etc.] ». L'expres-

sion « émet des avis lorsqu'elle est saisie » pourrait utilement être remplacée par « peut être saisie » et le dernier alinéa du même article, disposant que « [l]a saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux », supprimé et remplacé par une formule empruntée à la loi de 1978 concernant la CNIL : « [p]our l'accomplissement de ses missions, la commission peut procéder par voie de recommandation et prendre des décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la présente loi ». Il conviendrait par la suite d'ajouter, par décret, la CADA à la liste des institutions de contrôle ou de régulation dont les décisions peuvent être contestées en premier et dernier ressort devant le Conseil d'État (*CJA, art. R. 311-1, 4°*). Ainsi, le juge administratif ne serait plus saisi que des contestations des décisions favorables – le recours devant être suspensif – ou défavorables à la communication prises par la CADA. Alliée à une politique jurisprudentielle adéquate en termes d'indemnisation, une telle réforme amènerait les pouvoirs publics à davantage examiner la jurisprudence administrative pertinente avant de refuser par principe la communication. Elle libérerait également les tribunaux administratifs d'un contentieux dont l'utilité du maintien en l'état n'est pas évidente. Le cas d'espèce en est topique : le TA n'a pas vu l'erreur de droit et a constitué une étape superfétatoire avant le Conseil d'État.

Un amendement en ce sens dans une prochaine loi relative à la transparence ou aux institutions ferait ainsi particulièrement avancer l'effectivité des règles existantes. Le contentieux administratif s'en trouverait allégé, et la transparence de la vie publique confortée. Demeure l'épineuse question du coût du procès administratif devant le Conseil d'État, qui serait la seule voie de recours des décisions de la CADA ; il est néanmoins permis de considérer qu'il s'agit là d'un autre sujet, bien plus vaste, qui devrait lui aussi faire l'objet d'une réflexion dans les années prochaines.

**Textes :** CRPA, art. L. 300-2, L. 311-2, L. 311-5, L. 311-6 ; CGCT, art. L. 2121-26  
**Encyclopédie :** Administratif, Fasc. 109-60, Fasc. 109-80, par Jean-Bernard Auby  
**Autres publications LexisNexis :** Fiche pratique n° 4360 : Publier les données publiques dans le respect de l'Open data et la protection des données, par Guillaume Desgens-Pasanau