

La Revue
des Droits
de l'Homme

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2015

Le Conseil d'Etat s'engage vers plus de transparence quant aux documents relatifs aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

Droit d'accès aux documents administratifs et financement politique (Loi
n° 78-753 du 17 juillet 1978)

Amélie Robitaille-Froidure



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1086>

DOI : 10.4000/revdh.1086

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Amélie Robitaille-Froidure, « Le Conseil d'Etat s'engage vers plus de transparence quant aux documents relatifs aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 28 avril 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1086> ; DOI : 10.4000/revdh.1086

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

Le Conseil d'Etat s'engage vers plus de transparence quant aux documents relatifs aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

Droit d'accès aux documents administratifs et financement politique (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)

Amélie Robitaille-Froidure

- 1 Le 27 mars dernier, le Conseil d'Etat a ordonné à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de communiquer à une journaliste du site d'information Mediapart et à la société d'édition de ce site divers documents relatifs aux comptes de campagne de M. Sarkozy lors de sa candidature à l'élection présidentielle de 2007. La position des juges du Palais-Royal s'inscrit parfaitement dans le mouvement en faveur de la transparence de la vie politique confirmé en 2013 par la création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique¹ (HATVP) - venue succéder à la Commission pour la transparence financière de la vie politique² - , mouvement salué par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe) quelques jours à peine avant que le Conseil d'Etat ne se prononce³.
- 2 Comme indiqué dans le récent rapport de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, « *en cantonnant le secret aux domaines où il est strictement nécessaire dans le processus de décision publique, il semble tout à la fois possible de dissiper une part importante des fantasmes abusivement nourris à l'égard des responsables publics, mais également d'associer les citoyens au contrôle de la mécanique décisionnelle* »⁴. En l'occurrence, il n'a pas semblé nécessaire au juge administratif de cantonner au secret les documents relatifs aux comptes de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle.
- 3 En l'espèce, une journaliste du site d'information Mediapart avait saisi le 7 mars 2012 la CNCCFP afin d'obtenir divers documents relatifs au contrôle des comptes de campagne de

M. Sarkozy lors de sa candidature à l'élection présidentielle de 2007, comptes qui – contrairement à ceux de 2012⁵ – avaient été approuvés par la CNCCFP⁶ car le plafond des dépenses électorales n'avait pas été dépassé⁷.

- 4 Rappelons, à titre liminaire, que cette commission créée par la loi du 16 janvier 1990⁸ est chargée, depuis 2006, de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles⁹. Avant cela, ce rôle était confié au Conseil constitutionnel. A présent, ce dernier est appelé à se prononcer uniquement lorsqu'un candidat dépose un recours de plein contentieux contre la décision de la commission.
- 5 Plus précisément, considérant qu'il s'agissait de « documents administratifs » au sens de la loi du 17 juillet 1978, la journaliste demandait la communication du questionnaire adressé par les rapporteurs de la CNCCFP le 10 septembre 2007 à M. Sarkozy et à son représentant, M. E., président de son association de financement électoral (AFCNS) et les réponses à ce questionnaire, datées des 2, 23 et 25 octobre 2007. La demande de communication concernait, en outre, la lettre d'observations des rapporteurs de la CNCCFP du 31 octobre 2007 ainsi que la réponse à cette lettre, datée du 12 novembre 2007.
- 6 En l'absence de réponse de la part de la CNCCFP¹⁰, la journaliste et la société d'édition Mediapart ont saisi le 9 mai 2012 la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Malgré l'avis positif - sous certaines réserves - rendu le 7 juin suivant par cette dernière¹¹, le président de la CNCCFP a rejeté la demande de communication par une décision du 12 juillet 2012¹². La journaliste et la société d'édition ont donc saisi le juge administratif.
- 7 La question à laquelle le juge était confronté peut se résumer de la sorte : **l'accès aux documents relatifs à un compte de campagne détenus par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est-il régi par la loi du 17 juillet 1978 qui établit le régime général d'accès aux documents administratifs¹³ ?**
- 8 Le 31 janvier 2014, le Tribunal administratif de Paris a, avant dire droit, ordonné la production des documents contestés par la CNCCFP afin de se prononcer sur leur caractère communicable ou non¹⁴. Le 3 juin 2014, le Tribunal administratif de Paris a fait droit à la demande des requérants, annulant la décision du Président de la CNCCFP et enjoignant la communication des documents demandés, à condition que certaines données nominatives soient occultées¹⁵.
- 9
- 10 Saisi d'un pourvoi en cassation de la CNCCFP¹⁶, le Conseil d'Etat a confirmé le 27 mars 2015 la décision des juges du fond : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est donc tenue de communiquer les documents demandés (1^o), ceci dans les conditions définies par le tribunal administratif (2^o).

1^o/- L'application de la loi du 17 juillet 1978 à la communication de documents relatifs aux comptes de campagne

- 11 Reprenant en substance le raisonnement du Tribunal administratif de Paris, le Conseil d'Etat considère que la loi du 17 juillet 1978 trouve bien à s'appliquer en l'espèce. En effet, le régime de communication des documents relatifs aux comptes de campagne ne relève pas du domaine de la loi organique à laquelle renvoie l'article 6 de la Constitution (A). Par

ailleurs, en l'absence de *lex specialis* dérogeant aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, les documents demandés - qui sont bien des « documents administratifs » - sont susceptibles d'être communiqués en application de cette loi (B).

A – La communication de documents relatifs aux comptes de campagne exclue du domaine de la loi organique

- 12 Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, « l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que [...] les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une [...] mission [de service public] »¹⁷ sont soumis à l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'ils produisent ou reçoivent. Les autorités administratives indépendantes comptent indéniablement parmi les « autres personnes de droit public » : le juge administratif a, en effet, considéré que tant l'ex-Commission des Opérations de Bourse¹⁸ (COB) que la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés¹⁹ (CNIL) sont soumises à cette obligation.
- 13 Ainsi, en toute logique, qualifiée par la loi d'autorité administrative indépendante²⁰, la CNCCFP devrait, elle aussi, être soumise à l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'elle produit ou qu'elle reçoit. C'est du moins ce que la journaliste et la société d'édition Mediapart entendaient faire valoir. De son côté, la CNCCFP contestait l'applicabilité de la loi du 17 juillet 1978 au motif que l'article 6 de la Constitution renvoie à la loi organique en ce qui concerne les « modalités d'application » de l'élection présidentielle²¹.
- 14 Pour le juge administratif, il est vrai que « le constituant a réservé au législateur organique la détermination de l'ensemble des modalités de l'élection du Président de la République au suffrage universel ainsi que de son contrôle ; que parmi ces modalités figurent les règles applicables aux dépenses électorales, à leur financement et à leur remboursement ainsi que les conditions dans lesquelles l'État s'assure de leur respect ; qu'à cette fin, l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel confie à la CNCCFP, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, la mission d'approuver, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne des candidats à cette élection et précise ses pouvoirs, la procédure applicable ainsi que les obligations des candidats à l'élection présidentielle pour la mise en œuvre de cette mission »²². En revanche, le Conseil d'Etat considère que « ne relève pas des modalités d'application de l'article 6 de la Constitution, ni par conséquent de la loi organique, la détermination du régime de communication des documents produits ou reçus par la CNCCFP dans le cadre de sa mission de contrôle des comptes de campagne des candidats à une élection présidentielle »²³.
- 15 Une fois le régime de communication des documents relatifs aux comptes de campagne exclu du domaine de la loi organique, reste alors à s'interroger sur l'application du régime général instauré par la loi du 17 juillet 1978.

B – L'absence de *lex specialis* dérogeant à loi du 17 juillet 1978

- 16 Les documents demandés par la journaliste et la société d'édition doivent-ils être qualifiés de « documents administratifs » au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 ? Cette disposition énumère les catégories de documents considérés comme tels : il s'agit « notamment [d]es dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis,

prévisions et décisions »²⁴. La notion de « correspondances », ajoutée par l'ordonnance du 6 juin 2005²⁵, était au cœur du litige opposant la journaliste de Mediapart et le Président de la CNCCFP. En effet, parmi les documents litigieux, figurent notamment des correspondances entre les rapporteurs de la CNCCFP et M. Sarkozy et son représentant.

- 17 Dès 2008, la CADA a indiqué que « *tant les documents émanant de la CNCCFP que ceux qui lui sont adressés pour l'exercice de ses missions s'analysent comme des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978* »²⁶. La CADA a ensuite réitéré sa position²⁷, avant de l'appliquer à la demande de la journaliste et de la société Mediapart²⁸.
- 18 A l'instar de la CADA, le Tribunal administratif de Paris avait considéré que les documents litigieux devaient être qualifiés de « documents administratifs » et qu'ils étaient, à ce titre, soumis au régime de la loi du 17 juillet 1978²⁹. Ce raisonnement est repris par le Conseil d'Etat : d'après lui, « *l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et permettent à la CNCCFP de s'assurer de sa régularité, sont produits ou reçus par cette autorité administrative indépendante dans le cadre de la mission de contrôle des comptes de campagne qui lui a été confiée par le législateur organique en vue de garantir l'égalité entre les candidats [...] sont dépourvus de tout caractère juridictionnel* »³⁰. Il s'agit donc bien de documents administratifs qui « *ne peuvent être régis, en l'absence de disposition législative particulière, que par la loi du 17 juillet 1978* »³¹.
- 19 Après avoir posé le principe selon lequel la loi du 17 juillet 1978 s'applique à la communication des documents relatifs aux comptes de campagne, le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de savoir si, en l'espèce, la CNCCFP était tenue de fournir à la journaliste et à la société d'édition les documents litigieux ou non.

*

2°/- Une application strictement encadrée par le juge administratif

- 20 Si la communication de documents relatifs aux comptes de campagne est soumise au régime général de la loi du 17 juillet 1978, il n'en demeure pas moins qu'elle connaît des limites. En effet, elle ne peut se faire à tout moment (A) et il faut que les documents en question ne relèvent pas des exceptions prévues par cette même loi (B).

A – Les limites temporelles : la communication différée

- 21 Certes, les documents relatifs aux comptes de campagne produits ou reçus par la CNCCFP constituent des documents administratifs communicables dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978. Leur communication peut toutefois être différée.
- 22 En effet, la CNCCFP n'est pas tenue de communiquer les documents relatifs aux comptes de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle dès lors qu'ils sont en sa possession. Ces documents « *sont exclus du droit de communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle* »³². Lorsque le candidat forme un recours devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la CNCCFP, la communication ne peut se faire qu'une fois que ce dernier s'est prononcé.

- 23 En l'espèce, les comptes de campagne de M. Sarkozy pour sa candidature à l'élection présidentielle ont été approuvés par la CNCCFP et le délai de recours contre la décision de la Commission était expiré lorsque la journaliste du site d'information Mediapart en avait demandé la communication. La CNCCFP était donc tenue de faire droit à sa demande, à moins que les documents litigieux constituent des documents dont l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 interdit la communication.

B – Les limites matérielles : les mentions nominatives occultées

- 24 Le Président de la CNCCFP fondait son refus de communiquer les documents relatifs aux comptes de campagne de M. Sarkozy sur les dispositions de l'article 6, II de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoit que « *ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : - dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ; - 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 [...]* ». En l'espèce, se posait la question de savoir si la communication des documents litigieux risquait de faire apparaître le comportement d'une personne de nature à lui porter préjudice ou si elle risquait de porter atteinte à la protection de la vie privée.
- 25 Sur le premier point, le Tribunal administratif de Paris avait rapidement écarté l'argument, soulignant le fait que les documents litigieux « *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* »³³. Dans son arrêt du 27 mars 2015, le Conseil d'Etat adopte la même position³⁴.
- 26 La question du risque d'atteinte à la protection de la vie privée est plus délicate. Pour chacun des documents (annexes y compris), le Tribunal administratif de Paris s'était interrogé sur le point de savoir si sa communication risquait de constituer une atteinte au respect au droit à la vie privée. Le cas échéant, le juge administratif avait indiqué si les mentions qui ne sont pas communicables pouvaient être amputées ou occultées. Ainsi « *expurgé* », un document peut être communiqué dès lors qu'il permet de garantir que les personnes dont le nom a été occulté ne pourront pas être identifiées. Cette « *technique du fractionnement ou [...] pratique du "bâtonnage"* »³⁵ est prévue par la loi du 17 juillet 1978³⁶. Il est vrai qu'elle alourdit le travail de l'administration qui, en principe, n'est pas tenue d'élaborer un document (synthèse, ...) pour satisfaire à une demande de communication. Cela dit, cette technique, qui a été approuvée tant par la CADA³⁷ que par le juge administratif³⁸ avant d'être inscrite dans la loi³⁹, doit systématiquement être mise en œuvre. L'appréciation du fractionnement relève de la CADA et du juge administratif auquel il appartient « *d'apprécier le caractère divisible des mentions couvertes par le secret du reste des mentions contenues dans le document dont la communication est demandée* »⁴⁰.
- 27 S'agissant, tout d'abord, de la lettre d'observations du 10 septembre 2007 et de la lettre en réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007, le Tribunal administratif de Paris avait considéré qu'elles « *ne comportent pas de mentions dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée* »⁴¹. S'agissant, en revanche des pièces annexées à la réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007 et des réponses de l'AFCNS des 23 et 25 octobre 2007 et de

leurs pièces annexes, les juges du fond avaient relevé que « *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* »⁴² avant de conclure que ces chèques ne sauraient être communiqués à la journaliste et à la société d'édition.

- 28 Par ailleurs, le Tribunal administratif de Paris avait indiqué que les autres informations contenues dans les réponses des 23 et 25 octobre 2007 – à savoir les listes nominatives de donateurs dont les dons excédaient le montant de 3 000 euros, les contrats de travail des cadres et des employés de la campagne, deux conventions conclues entre l'association de financement pour la campagne de M. Sarkozy, l'UMP et Mobilisation directe pour la levée de fonds, des commandes de maquillage et un contrat de sous-location de bureaux – devaient être communiqués à la journaliste sous réserve de l'occultation des listes nominatives des donateurs et de certaines mentions contenues dans les contrats de travail (les nom et prénom, la date et le lieu de naissance, la nationalité, le numéro national d'identification, l'adresse et la fonction).
- 29 Notons que la CNCCFP n'avait pas fourni au Tribunal administratif de Paris l'ensemble des pièces annexées à la réponse de l'AFCNS du 2 octobre 2007. Les juges du fond s'étaient toutefois prononcés en faveur de la communication de ces documents - dont la liste figurait dans la lettre du 2 octobre 2007 -, exception faite de bulletins de paie et sous réserve sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions non communicables aux tiers en vertu de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. S'agissant, par ailleurs, de la lettre d'observations du 31 octobre 2007, le Tribunal administratif de Paris avait indiqué que celle-ci était communicable à condition d'occulter les noms, prénoms et numéros de compte des donateurs Enfin, la lettre en réponse de l'AFCNS du 12 novembre 2007 a, elle aussi, été considérée comme communicable sous réserve que soient occultées certaines mentions relatives aux donateurs (noms, prénoms, ville de résidence) et à la rémunération de trois personnes employées dans le cadre de la campagne.
- 30 Le 27 mars dernier, le Conseil d'Etat a repris à son compte le raisonnement du Tribunal administratif de Paris pour rejeter le pourvoi de la CNCCFP. Pour le juge suprême, la journaliste et la société d'édition Mediapart sont parfaitement en droit d'obtenir la communication des documents litigieux, à condition, s'agissant des listes de donateurs et des contrats de travail des cadres et employés de la campagne, que soient occultés les éléments permettant leur identification. Contrairement à ce que soutenait la CNCCFP, le Conseil d'Etat estime que « *l'occultation des mentions nominatives contenues dans ces documents, dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée des donateurs et qui sont divisibles du reste des mentions qu'ils contiennent, n'a pas pour effet d'en dénaturer le sens* »⁴³.

*

**

- 31 Précisons, en guise de conclusion, que le fait que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ait été saisie par une journaliste et une société d'édition n'entre pas en considération et que le raisonnement adopté par le juge administratif est transposable aux demandes de communication émanant de personnes lambda et ce quels que soient les motifs de cette demande. La voie ouverte ici par le

Conseil d'Etat laisse présager de nombreuses demandes de communications dans la mesure où, rappelons-le, la personne qui se prévaut de la loi de 1978 n'est pas tenue d'indiquer à l'administration les raisons qui justifient sa demande : en effet, « *la simple curiosité suffit donc pour invoquer le bénéfice de la loi* »⁴⁴. Il y a fort à parier que les comptes de campagne des candidats aux prochaines élections présidentielles ne manqueront pas d'attiser la curiosité et d'encombrer les prétoires.

- 32 Ainsi, tandis qu'à ce jour la CNCCFP n'est légalement tenue de rendre publique qu'une synthèse des comptes de campagne « *dans une forme simplifiée* »⁴⁵, il semble souhaitable que tous les documents en sa possession soient rendus publics - dans le respect des limites temporelles et matérielles posées par le Conseil d'Etat - sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande. Une telle diffusion pourrait, conformément aux récentes propositions de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, prendre la forme d'une publication en *open data*⁴⁶ qui constitue sans nul doute « *un moyen de concrétiser le droit à l'information des citoyens* »⁴⁷ et de renforcer leur confiance en l'action des responsables politiques en assurant une plus grande transparence de la vie publique.

*

- 33 CE Ass, 27 mars 2015, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société editrice de Mediapart*, n° 382083 - Communiqué de presse

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Voir la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique – v. ADL du 20 octobre 2013.
2. Voir la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.
3. Greco RC-III (2014) 29F Deuxième Rapport Intérimaire, Troisième Cycle d'Evaluation, Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire sur la France, « Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) » - « Transparence du financement des partis politiques », rapport adopté par le GRECO lors de sa 66 e Réunion Plénière (Strasbourg, 8-12 décembre 2014), 12 mars 2015, 22 pp. , p. 20 : « *Il apparaît donc que malgré des pouvoirs propres qui restent peu développés, la HATVP soit nettement mieux armée pour s'acquitter de sa tâche que ne l'était la Commission pour la transparence financière de la vie politique rencontrée par les évaluateurs en 2008. Le GRECO note que le nouveau dispositif a d'ores et déjà conduit à des cas (signalés dans les médias) d'élus prétendant en défaut de déclaration fiscale ou dont les déclarations d'activités et de revenus apparaissaient incomplètes. Le GRECO invite la France à rapidement*

remédier à certaines insuffisances, par exemple le fait que les déclarations soient remplies manuellement et de façon parfois négligée. Dans l'ensemble, il apparaît donc que des améliorations sensibles ont été introduites dans le sens voulu par la présente recommandation et que le nouveau dispositif soit à présent opérationnel ». Voir également p. 21 : « S'agissant de la transparence du financement politique, le GRECO note avec satisfaction que la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique est entrée en existence au cours du premier semestre 2014 et que le nouveau dispositif de déclaration d'activité, de revenus et du patrimoine génère d'ores et déjà quelques « mises au point » dans des cas individuels d'élus. Il s'agit là du seul progrès tangible qui permette de noter un progrès dans la mise en œuvre d'une des recommandations (recommandation x). Pour le reste, le GRECO regrette qu'aucune autre mesure ni réforme d'envergure n'ait été prise pour répondre aux attentes des recommandations encore pendantes. Le GRECO note que les informations initiales communiquées ne comprennent souvent pas de nouveaux éléments et que des avancées pertinentes occasionnelles ne sont commentées par les autorités françaises qu'après avoir été relevées par le GRECO lui-même, en particulier les mesures prises au cours de l'été 2014 pour accroître la transparence et la responsabilité financière des groupes politiques du parlement, ce qui répondait à des attentes du Rapport d'Evaluation ».

4. Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, Renouer la confiance publique - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, janvier 2015, La Documentation française, 192 pp. , p. 52.
5. Voir MALIGNER Bernard, « Contrôle des élections présidentielles », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 1473, paragraphe 253.
6. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Dixième rapport d'activité 2007, adopté par la commission en sa séance du 26 mai 2008, 68 pp. Voir les annexes « Comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 (par ordre alphabétique) », pp. 56 à 68.
7. Le décret n° 2007-140 du 1^{er} février 2007 portant majoration du plafond des dépenses électorales fixait les plafonds à 16 166 000 EUR pour le premier tour et à 21 594 000 EUR pour le second tour.
8. Loi n° 90-55 du 16 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.
9. Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.
10. A l'expiration du délai d'un mois, le silence gardé par l'administration équivaut à un refus de communiquer les documents demandés. Voir le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, article 17 alinéa 1^{er} : « Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, vaut décision de refus ».
11. CADA, avis n° 20122140, 7 juin 2012.
12. L'avis de la CADA ne lie pas son destinataire qui est libre de le suivre ou non (voir notamment TA Paris, 20 décembre 2001, Stoclin-Ung : AJFP, n° 3, 2002, p. 53).
13. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.
14. TA Paris, 31 janvier 2014, n° 1216457.
15. TA Paris, 3 juin 2014, n° 1216457/6-2.
16. Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 a supprimé la voie d'appel pour le contentieux de la communication des documents administratifs (CJA, art. R. 811-1).
17. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, **article 1^{er}, alinéa 2.**

18. CE, 20 mars 1992, n° 117750, David, JurisData n° 1992-042717.
19. CE, sect., 8 octobre 1993, n° 110829, Hudin, JurisData n° 1993-045548.
20. Code électoral, article L52-14 tel que modifié par l'article 7 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale : « Il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [...] ».
21. Article 6 de la Constitution : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique ».
22. CE ass, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société éditrice de Mediapart, n° 382083.
23. *Ibid.*
24. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, **article 1^{er}, alinéa 2.**
25. Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.
26. CADA, avis n° 20084035, 23 octobre 2008.
27. CADA, avis n° 20113922, 20 octobre 2011 : « La commission rappelle que tant les documents émanant de la CNCCFP que ceux qui lui sont adressés pour l'exercice de ses missions s'analysent comme des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi des comptes de campagne déposés auprès d'elle et des décisions qu'elle rend sur ces comptes, que celles-ci soient ou non adressées, notamment en vertu de l'article L. 118-2 du code électoral, au juge de l'élection (avis n° 20084035 du 23 octobre 2008). Un compte de campagne est donc communicable à toute personne qui en fait la demande à compter de la décision rendue par la commission sur ce compte, sauf dans l'hypothèse, prévue par les dispositions du f° du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, où cette communication serait de nature à porter atteinte au déroulement de l'instruction, à retarder le jugement de l'affaire ou à compliquer l'office du juge. La seule transmission au juge, en application des dispositions du code électoral, de la décision de la Commission sur le compte de campagne, ne suffit pas à caractériser une telle atteinte ».
28. CADA, avis n° 20122140, 7 juin 2012 : « La commission, qui prend note de la réponse du président de la CNCCFP, relève, en premier lieu, qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 52-14 et 52-15 du code électoral et de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, la CNCCFP est une autorité administrative indépendante qui est notamment chargée d'approuver ou, après une procédure contradictoire, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République. La commission estime que tant les documents émanant de la CNCCFP que ceux qu'elle reçoit dans le cadre d'une telle procédure contradictoire, qui n'a pas de caractère juridictionnel, présentent un caractère administratif et entrent dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.
- A cet égard, la commission, qui a pris connaissance des documents sollicités, considère tout d'abord que leur communication ne porterait atteinte à aucun des intérêts protégés par le I de l'article 6 de cette loi. Elle relève ensuite qu'ils ne portent, en l'espèce, aucune appréciation ou jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiables, et qu'ils ne font apparaître aucun comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à la personne à laquelle il serait imputé, dans la mesure, notamment, où les échanges qu'ils retracent entre le candidat et les rapporteurs de la CNCCFP n'ont pas excédé les limites d'un débat juridique relatif aux pièces à fournir pour justifier de certains éléments du compte et à l'imputation de certaines dépenses de ce compte. La commission estime, par suite, que ces

documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des seules mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée ou au secret en matière commerciale et industrielle, conformément aux II et III du même article : nom et prénom des personnes physiques autres que le candidat et les rapporteurs, en particulier ceux des permanents des partis politiques mis à disposition et des donateurs, raison sociale des entreprises et établissements commerciaux mentionnés. La commission émet donc, sous cette réserve, un avis favorable ». Voir également CADA, avis n° 20131038, 11 avril 2013.

29. TA Paris, 3 juin 2014, n° 1216457/6-2.

30. CE ass, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société éditrice de Mediapart, n° 382083.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. TA Paris, 3 juin 2014, n° 1216457/6-2.

34. CE ass, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société éditrice de Mediapart, n° 382083 : « 9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'en exécution du jugement avant dire droit du 31 janvier 2014 du tribunal administratif de Paris, la CNCCFP a produit devant ce tribunal les lettres d'observations adressées les 10 septembre et 31 octobre 2007 par les rapporteurs de la Commission à M. E... et à M. B... en sa qualité de président de son association de financement électorale, ainsi que les réponses de ce dernier datées des 2, 23 et 25 octobre et du 12 novembre 2007, accompagnées d'une partie seulement de leurs annexes ; qu'ainsi que l'ont relevé les juges du fond, ces documents, qui contiennent des demandes de justifications purement techniques des rapporteurs de la CNCCFP relatives à certaines dépenses ainsi que les réponses apportées à ces demandes, accompagnées le cas échéant de pièces justificatives, ne font pas apparaître un comportement des intéressés de nature à leur porter préjudice ; qu'il suit de là que le tribunal administratif de Paris, qui n'a pas dénaturé les pièces du dossier, n'a pas entaché son jugement d'erreur de qualification juridique sur ce point ».

35. VINCENT Jean-Yves et CADEAU Emmanuel, « Accès aux documents administratifs - Régime général. Loi du 17 juillet 1978 », *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 109-10, paragraphe 162.

36. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, article 6 : « 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 disjointer, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ».

37. Voir notamment : CADA, avis, 20 févr. 1986, Beau : 5e Rapp. (1988), p. 99 (cité par VINCENT Jean-Yves et CADEAU Emmanuel, « Accès aux documents administratifs - Régime général. Loi du 17 juillet 1978 », *op. cit.*, paragraphe 162). Voir également CADA, avis n° 20041039, 1^{er} avril 2004.

38. Voir notamment : CE, 16 juin 1989, OPHLM ville Paris : Rec. CE 1989, tables, p. 688 ; Dr. adm. 1989, comm. 373 ; AJDA 1989, p. 634, chron. Honorat et Baptiste (cité par VINCENT Jean-Yves et CADEAU Emmanuel, « Accès aux documents administratifs - Régime général. Loi du 17 juillet 1978 », *op. cit.*, paragraphe 162).

39. L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 **relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques est venue ajouter un paragraphe III à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.**

40. CE ass, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société éditrice de Mediapart, n° 382083.

41. TA Paris, 3 juin 2014, n° 1216457/6-2.

42. *Ibid.*

43. CE ass, 27 mars 2015, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme C... et société éditrice de Mediapart, n° 382083.

44. VINCENT Jean-Yves et CADEAU Emmanuel, « Accès aux documents administratifs - Régime général. Loi du 17 juillet 1978 », *op. cit.*, paragraphe 9.

45. Code électoral, article L. 52-12, alinéa 4.

46. Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, Renouer la confiance publique - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, janvier 2015, La Documentation française, 192 pp. , p. 53 : « la pratique dite de l'open data, entendue comme la mise en ligne sur un portail dédié des informations détenues ou produites par les administrations publiques, dans un format ouvert et aisément réutilisable par les citoyens ».

47. *Ibid.*, p. 54.

RÉSUMÉS

Dans un arrêt rendu le 27 mars 2015, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a ordonné à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la communication de documents relatifs aux comptes de campagne de M. Sarkozy lors de sa candidature à l'élection présidentielle de 2007 - sous réserve de l'occultation de certaines données nominatives -. Pour le juge, les documents en question constituent des « documents administratifs » et sont, à ce titre, soumis au régime général d'accès aux documents administratifs défini par la loi du 17 juillet 1978. Cette décision vient confirmer la position adoptée par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) depuis plusieurs années.

AUTEUR

AMÉLIE ROBITAILLE-FROIDURE

Docteure en droit public chargée d'enseignement (Paris Ouest Nanterre La Défense – CREDOF)