

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Conseil d'État  
10ème - 9ème chambres réunies  
13 février 2019

N° 420467

M. Laurent Roulaud, rapporteur  
Mme Anne Iljic, rapporteur public  
SCP LE GRIEL ; SCP SPINOSI, SUREAU, avocats

Vu la procédure suivante :

Mme A...B...et la société éditrice de Médiapart ont demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite née le 15 mai 2016 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a refusé de leur communiquer la convention de prêt conclue entre le Front national et ses prêteurs en 2014, d'enjoindre à la commission de leur communiquer le document en litige dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement sous astreinte de 150 euros par jour de retard. Par un jugement n° 1610948/5-3 du 7 mars 2018, le tribunal administratif de Paris a admis l'intervention du Front national, annulé cette décision et enjoint à la commission de communiquer le document litigieux aux requérantes.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 mai et 16 novembre 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Rassemblement National demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Laurent Roulaud, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Anne Iljic, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Le Griel, avocat de

l'association Front National et à la SCP Spinosi, Bureau, avocat de Mme A...B...et de la société éditrice de Médiapart ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'à la demande de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, l'association " Front National " a communiqué à celle-ci, le 20 octobre 2015, une convention de prêt conclue le 11 septembre 2014 entre la First Czech Russian Bank et l'association Front national. La société éditrice Médiapart et MmeB..., l'une de ses journalistes, ont demandé à la commission de leur communiquer cette convention. Par une décision du 15 janvier 2016, elle a refusé cette communication en raison de la clause de confidentialité dont était assortie la convention. Mme B... et la société éditrice Médiapart ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs qui s'est prononcée en faveur de la communication de cette convention par un avis du 12 mai 2016, sous réserve de l'occultation des coordonnées bancaires du compte courant détenu par l'association Front National. A la suite de la décision du 15 mai 2016 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a implicitement rejeté leur demande tendant à la communication de la convention, Mme B...et la société éditrice Médiapart ont saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contre cette décision. L'association Front National, désormais dénommée " Rassemblement National ", se pourvoit en cassation contre le jugement du 7 mars 2018 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision du 15 mai 2016 et a enjoint à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de communiquer la convention de prêt dans le délai d'un mois à compter du jugement à intervenir, en occultant " les données bancaires de l'association Front National ".

2. L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique dispose, dans sa version applicable à la date de la décision attaquée, que : " Les partis ou groupements politiques bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 et 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. / Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts. / La commission demande, le cas échéant, communication de toutes pièces comptables et de tous justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ".

3. L'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : " 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 ". Aux termes de l'article L. 311-2 du même code, " Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration ". Aux termes de l'article L. 311-6 du même code : " Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / - dont la communication porterait atteinte (...) au secret en matière commerciale et industrielle (...) ". Aux termes de l'article L. 311-7 du même code, " Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ".

4. L'ensemble des documents adressés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par les partis et groupements politiques en application de l'article 11-7 cité au point 2 sont reçus par cette commission dans le cadre de la mission de contrôle des comptes annuels de ces partis et groupements politiques qui lui a été confiée par le législateur en vue de garantir la transparence financière de la vie politique. Il s'ensuit que ces pièces comptables constituent des documents administratifs qui sont régis, en l'absence de disposition législative particulière, par la loi du 17 juillet 1978 aujourd'hui codifiée aux articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces documents constituent des documents préparatoires, exclus du droit à communication, jusqu'à la publication sommaire des comptes au Journal officiel de la République française prévue à l'article 11-7 précité qui marque l'achèvement de la mission de contrôle dévolue à la commission. Il en va autrement après cette date, à compter de laquelle il appartient seulement à la commission, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit.

5. Le tribunal administratif de Paris a ordonné à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de communiquer la convention de prêt litigieuse en imposant seulement d'y occulter les mentions relatives aux coordonnées bancaires du compte courant détenu par l'association Front National. En ne déduisant pas de la nécessité d'assurer le respect du secret en matière commerciale, l'obligation d'occulter également, à l'occasion de cette communication, les mentions relatives à la durée et au taux d'intérêt de ce prêt, informations reflétant la stratégie commerciale du prêteur, le tribunal administratif de Paris a entaché, dans cette mesure, son jugement d'erreur de droit. La requérante est fondée pour ce motif, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque.

6. il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la fin de non-recevoir :

7. Il résulte des dispositions mentionnées au point 3 que le droit d'obtenir communication des documents administratifs n'est subordonné à aucune condition tenant à l'intérêt à agir du demandeur. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par l'association Rassemblement National doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. Il résulte des motifs énoncés au point 4 que la convention de prêt conclue le 11 septembre

2014, entre la First Czech Russian Bank et l'association Front national et produite devant le tribunal administratif de Paris suite à une mesure d'instruction, constituée, alors même qu'elle est soumise à la loi russe et assortie d'une clause de confidentialité opposable aux seules parties, un document administratif communicable à compter de la publication sommaire des comptes de ce parti politique, au titre de l'exercice 2014, au Journal Officiel de la République Française. Dès lors, Madame B...et la société Médiapart sont fondées à demander l'annulation de la décision du 15 mai 2016 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques refusant de leur communiquer cette convention.

9. En tout état de cause, les circonstances que la First Czech Russian Bank ait fait faillite en septembre 2016 et que ses actifs aient été repris par une nouvelle personne morale, sont sans incidence sur la légalité de la décision de refus de la commission.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Il résulte des motifs énoncés au point 5 que l'annulation de la décision du 15 mai 2016 implique nécessairement la communication à la société Médiapart et à Mme B...de la convention de prêt conclue, le 11 septembre 2014, entre la First Czech Russian Bank et l'association Front national en occultant les mentions relatives aux coordonnées bancaires du compte courant détenu par cette dernière ainsi que celles relatives à la durée et au taux d'intérêt de ce prêt. Il y a lieu d'ordonner que cette communication intervienne dans le délai d'un mois à compter de la présente décision.

Sur les conclusions fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des parties une somme au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 7 mars 2018 est annulé.

Article 2 : La décision du 15 mai 2016 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a refusé de communiquer la convention de prêt conclue, le 11 septembre 2014, entre la First Czech Russian Bank et l'association Front national est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de communiquer à la société Médiapart et à Mme B..., dans le délai d'un mois à compter de la présente décision, la convention de prêt conclue, le 11 septembre 2014, entre la First Czech Russian Bank et l'association Front national en occultant les mentions relatives aux coordonnées bancaires du compte courant détenu par cette dernière ainsi que celles relatives à la durée et au taux d'intérêt de ce prêt.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'association Rassemblement National ainsi que par la société Médiapart et Mme B...au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la Commission nationale des comptes de campagne, à l'association Rassemblement National, à Mme A...B...et à la société éditrice

Médiapart.

Copie pour information sera adressée au ministre de l'intérieur.