

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N°1507065/5-2

M. J... A...

Mme Pottier
Magistrat désigné

M. Lebdiri
Rapporteur public

Audience du 7 avril 2016
Lecture du 21 avril 2016

26-06-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris

(5ème Section - 2ème Chambre - R.222-13)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés le 28 avril 2015, le 13 novembre 2015 et le 21 décembre 2015, M. J... A... demande au tribunal d'annuler la décision du 4 décembre 2014 par laquelle la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a refusé de lui communiquer la liste des entreprises à l'encontre desquelles des décisions de pénalités financières ont été prises dans le cadre du contrôle de la négociation collective relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les petites et moyennes entreprises, la liste des entreprises ayant fait l'objet de mises en demeure, et la liste des entreprises ayant conclu des plans d'égalité.

Il soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'incompétence ;
- la décision attaquée n'est pas motivée et ne mentionne pas les délais et voies de recours ;
- la décision méconnaît l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;
- la communication des informations demandées revêt un caractère d'intérêt public.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 3 septembre 2015, le syndicat CFDT Cadres demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A...

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 3 septembre 2015, l'association Les Effrontées demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 3 septembre 2015, Mme R... demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 3 septembre 2015, M. S... demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 15 septembre 2015, l'association Osez le féminisme demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 24 septembre 2015, Mme S... demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 28 septembre 2015, Mme G... demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 13 octobre 2015, la Scop-SA Alternatives Economiques demande au tribunal de recevoir son intervention, et conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens que M. A....

Par un mémoire en défense enregistré le 20 octobre 2015, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes conclut à l'irrecevabilité et au rejet de la requête.

Elle soutient que le requérant ne dispose pas d'un intérêt à agir, que le recours n'est pas dirigé à l'encontre d'une décision administrative faisant grief et que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par une lettre du 18 mars 2016, le président du tribunal a informé les parties de ce que le jugement à intervenir était susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la décision attaquée en ce qu'elle rejette la demande de communication de la liste des entreprises ayant fait l'objet d'une mise en demeure, ainsi que de la liste des entreprises ayant conclu des plans d'égalité, en raison du défaut de saisine préalable de la commission nationale d'accès aux documents administratifs au titre de ces demandes.

Par un mémoire du 23 mars 2016, non communiqué, M. A... a répondu au moyen d'ordre public.

Par un mémoire du 25 mars 2016, non communiqué, le ministre a répondu au moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la déclaration des droits de l'homme et du citoyen,
- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978,
- le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005,
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Pottier,
- les conclusions de M. Lebdiri, rapporteur public,
- et les observations de M. A....

Une note en délibéré a été présentée par M. A... le 8 avril 2016.

1. Considérant que M. A... a demandé, par un courriel adressé à une conseillère du cabinet de la secrétaire d'Etat aux droits des Femmes, la communication des listes des entreprises ayant fait l'objet d'une mise en demeure de se conformer aux obligations législatives en matière d'égalité professionnelle, de la liste des entreprises ayant été sanctionnées à ce titre, et de celles ayant conclu des plans d'égalité ; que sa demande a été rejetée par un courrier électronique du 4 décembre 2014 ; que le 5 décembre 2014, M. A... a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) d'une demande de communication de la liste des entreprises à l'encontre desquelles des décisions de pénalités financières ont été prises dans le cadre du contrôle de la négociation collective relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans les petites et moyennes entreprises ; que, le 8 janvier 2015, la CADA a rendu un avis défavorable à la communication de cette liste ; que la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes a gardé le silence pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de M. A... devant la CADA ; que par la présente requête, M. A... demande l'annulation de la décision du 4 décembre 2014 portant refus de communication des listes des entreprises mises en demeure de se conformer aux obligations législatives en matière d'égalité professionnelle, des entreprises ayant été condamnées à ce titre, et des entreprises ayant conclu des plans d'égalité ;

Sur l'étendue du litige :

2. Considérant qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal : « *La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux* » ; qu'aux termes de l'article 19 du décret du 30 décembre 2005 pris pour son application : « *La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'autorité mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette autorité informe la commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande. / Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission vaut confirmation de la décision de refus.* » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que les décisions par lesquelles l'autorité mise en cause rejette, implicitement ou expressément, au vu de l'avis rendu par la commission d'accès aux documents administratifs, des demandes tendant à la communication de documents administratifs se substituent à celles initialement opposées au demandeur ; que, par suite, les conclusions à fin d'annulation dirigées, non contre la décision prise sur l'avis de la commission, mais contre la décision initiale de refus, sont irrecevables ;

4. Considérant toutefois que, s'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'une décision qui ne peut donner lieu à un recours devant le juge de l'excès de pouvoir qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable et si le requérant indique, de sa propre initiative ou le cas échéant à la demande du juge, avoir exercé ce recours et, le cas échéant après que le juge l'y a invité, produit la preuve de l'exercice de ce recours ainsi que, s'il en a été pris une, la décision à laquelle il a donné lieu, le juge de l'excès de pouvoir doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision, née de l'exercice du recours, qui s'y est substituée ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le requérant a saisi la commission d'accès aux documents administratifs le 5 décembre 2014 d'un recours contre la décision de refus de communication comme il en avait l'obligation ; que, du silence gardé par le ministre sur l'avis de la commission, est née le 5 février 2015 une décision implicite de rejet, qui s'est substituée à celle opposée au requérant avant que la commission n'ait rendu son avis ; que, dès lors, les conclusions à fin d'annulation du refus de communication opposé à M. A... doivent être regardées comme dirigées contre la décision implicite de refus de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, seule susceptible de recours ;

Sur l'intervention des associations :

6. Considérant que si les associations susvisées qui interviennent volontairement à l'instance au soutien de la requête, justifient d'un intérêt à agir en tant qu'elles s'associent aux conclusions du requérant, elles ne sont toutefois pas recevables à présenter en leur qualité d'intervenant des conclusions propres distinctes de celles de la requête ; que, dès lors, leur intervention n'est admise qu'au soutien des conclusions de la requête ;

Sur la recevabilité des conclusions aux fins d'annulation de la décision refusant la communication des listes des entreprises qui ont fait l'objet de mises en demeure et des entreprises ayant conclu des plans d'égalité :

7. Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 : « La commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante./ Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs (...) / Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif en application du chapitre Ier (...) / La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux » ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. A... a saisi uniquement la CADA d'une demande de communication de la « liste nominative des entreprises à l'encontre desquelles des décisions de pénalités financières ont été prises dans le cadre du contrôle de la négociation collective relative à l'égalité professionnelle dans les PME » ; que, par suite, les conclusions de la requête dirigées contre la décision attaquée en tant qu'elle refuse de communiquer les listes des entreprises qui ont été mises en demeure parce qu'elles ne respectent pas leurs obligations législatives en matière d'égalité professionnelle et des entreprises ayant conclu des plans d'égalité, qui n'ont pas été précédées d'une saisine de la CADA, sont irrecevables et doivent être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision en tant qu'elle refuse la communication de la liste des entreprises ayant fait l'objet de pénalités financières :

9. Considérant, en premier lieu, qu'ainsi qu'il l'a été dit au point 5, la décision née du silence gardé par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement par la CADA de la saisine de M. A..., s'est substituée à la décision de refus de communication opposée le 4 décembre 2014 ; que, par suite, les moyens tirés de l'incompétence du signataire de la décision du 4 décembre 2014, ainsi que du défaut de motivation et de l'absence de mention des délais et voies de recours, dirigées contre une décision implicite, sont inopérants, et doivent être écartés ;

10. Considérant, en deuxième lieu, que le moyen tiré du caractère d'intérêt public des informations demandées est inopérant à l'encontre des décisions relatives à l'accès aux documents administratifs régies par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;

11. Considérant, en troisième lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui n'est pas assorti des précisions permettant au tribunal d'en apprécier le bien-fondé, ne peut qu'être écarté ;

12. Considérant, enfin, qu'aux termes de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978: « (...) II.- *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 (...)* » ;

13. Considérant que M. A... demande la communication de la liste des entreprises à l'encontre desquelles des décisions de pénalités financières ont été prises dans le cadre du contrôle de la négociation collective relative à l'égalité professionnelle dans les petites et moyennes entreprises ; que toutefois une telle liste contient nécessairement, par sa nature même, des éléments dont la divulgation porterait préjudice aux entreprises concernées ; que, dès lors, les dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 s'opposent à la communication de ce type de document ; que, par suite, les conclusions aux fins d'annulation de la décision par laquelle la ministre a refusé de communiquer ce document au requérant doivent être rejetées ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que sans qu'il soit besoin de statuer sur l'ensemble des fins de non recevoir, la requête doit être rejetée, y compris les conclusions aux fins d'injonction ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions du syndicat CFDT Cadres, de l'association Les Effrontées, de l'association Osez le féminisme, de Mme G..., de Mme S..., de M. S..., de Mme R... ainsi que de la Scop-SA Alternatives Economiques sont admises en tant qu'elles s'associent aux conclusions présentées par M. A....

Article 2 : La requête de M. A... est rejetée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. J... A..., à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, au syndicat CFDT Cadres, à l'association Les Effrontées, à l'association Osez le féminisme, à Mme A... G..., à Mme E... S..., à M. P... S..., à Mme S... R... ainsi qu'à la Scop-SA Alternatives Economiques.