

Protocole transactionnel : un document administratif communicable sous conditions

[CE 18 mars 2019 *Ministre de l'économie et des finances c/ M. A*, req. n° 403465, publié au recueil Lebon](#)

Dans le cadre du litige opposant l'État aux sociétés concessionnaires d'autoroutes s'agissant des tarifs des péages, un accord a été trouvé entre les parties conduisant à la conclusion d'un protocole transactionnel le 9 avril 2015.

Un requérant en a demandé la communication au ministre de l'économie en sollicitant également les avenants et leurs annexes conclus à la suite de cet accord.

Face au refus persistant du ministre de faire droit à cette demande ((Et ce alors même que la CADA avait rendu un avis favorable à la communication de ces documents le 9 juillet 2015. Précisons qu'habituellement la CADA considère que les protocoles transactionnels ne sont pas communicables mais qu'en l'espèce, la CADA avait fait exception à sa jurisprudence *a priori* parce qu'elle « *ignorait quand elle s'est prononcée que l'accord était une transaction* » (c'est ce qu'il ressort des conclusions Aurélie Bretonneau sur la décision commentée).)), le requérant avait saisi le tribunal administratif de Paris lequel a, par un jugement du 13 juillet 2016, enjoint au ministre de communiquer ledit accord ainsi que les avenants et leurs annexes.

La présente décision fait suite à une première décision par laquelle le Conseil d'État avait confirmé l'annulation du refus de communication prononcée par le TA s'agissant des avenants et de leurs annexes. En revanche, la Haute Juridiction avait censuré l'injonction de les communiquer au motif qu'à la date du jugement, les documents avaient fait

l'objet d'une diffusion publique. S'agissant du protocole transactionnel, le Conseil d'État avait ordonné avant dire droit au ministre de lui communiquer le document (([CE 3 octobre 2018 Ministre de l'économie et des finances c/ M. A., req. n° 403465.](#))).

Après avoir pris connaissance dudit protocole, le Conseil d'État s'est prononcé cette fois sur la dernière question restant en suspens, à savoir le caractère communicable ou non de l'accord du 9 avril 2015. Cette décision est particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit de la première décision rendue par le Conseil d'État sur le caractère communicable des protocoles transactionnels ((Cf. conclusions Aurélie Bretonneau sur la décision commentée.)).

1 La Haute Juridiction rappelle d'abord le cadre juridique applicable à la communication des documents administratifs :

« Il résulte des articles 1^{er} et 2 de la loi 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, désormais codifiés aux articles L. 300-1 à L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, que 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 sont tenues de communiquer aux personnes qui en font la demande les documents administratifs qu'elles détiennent, définis comme les documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public, sous réserve des dispositions de l'article 6 de cette loi, désormais codifiées aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du même code. Aux termes du f) du 2° du I de cet article 6, devenu le f) du 2° de l'article L. 311-5 de ce code, ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte » au déroulement des procédures engagées devant les

juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ».

Il en résulte que les documents administratifs doivent être communiqués dans les conditions posées ci-dessus sauf à porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions.

Le Conseil d'État juge ensuite que :

« Un protocole transactionnel conclu par l'administration afin de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative constitue un contrat administratif et présente le caractère d'un document administratif communicable dans les conditions définies par les dispositions citées précédemment. Lorsqu'un tel contrat vise à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative, sa communication est toutefois de nature à porter atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle engagée. Elle ne peut, dès lors, intervenir, sous réserve du respect des autres secrets protégés par la loi tel notamment le secret en matière commerciale et industrielle, qu'après que l'instance en cause a pris fin ».

Dans ces conditions, si en principe un protocole transactionnel est par nature susceptible de porter atteinte à une procédure juridictionnelle en cours, l'absence de communication qu'elle entraîne n'est pas définitive ((Le rapporteur public dans cette affaire précise d'ailleurs sur ce point : « Toutefois, alors que la qualification de document juridictionnel touche à la nature du document et revêt donc un caractère pérenne, l'incommunicabilité prévue par le f n'est que temporaire, puisqu'elle ne vise que le déroulement de procédures en cours » (conclusions Aurélie Bretonneau sur la décision commentée.)) : en effet, dès que l'instance prend fin, l'atteinte au bon déroulement de l'instance ne peut plus être invoquée et la communication peut alors intervenir.

2 En l'espèce, le Conseil d'État précise que le protocole prévoyait notamment qu'« *eu égard au caractère de règlement d'ensemble du présent protocole et en contrepartie de la complète exécution des engagements pris par l'Etat dans le cadre de ce règlement, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'engagent, pour leur part, à se désister, dans les conditions précisées ci-après, de leurs différentes requêtes présentées devant les juridictions administratives en février 2015 et jusqu'à ce jour* ».

Par suite, s'agissant de l'éventuelle atteinte au bon déroulement des procédures juridictionnelles en cours en l'espèce, le Conseil d'État considère que le refus de communication avait été opposé au requérant après qu'il ait été donné acte aux sociétés contractantes du désistement actions qu'elles avaient engagées de sorte que c'est à bon droit que le tribunal administratif avait admis leur communication.

Le Conseil d'État rejette donc les conclusions du ministre confirmant ainsi l'annulation du refus de ce dernier de communiquer au requérant le protocole transactionnel et l'injonction qui lui est faite d'y procéder.