

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1817014/5-3

M. xxxxxxxxx

Mme Alidière
Rapporteur

Mme Roussier
Rapporteur public

Audience du 17 juin 2020
Lecture du 1^{er} juillet 2020

26-06-01-02-03

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Paris

(5^{ème} section – 3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 septembre 2018 et 15 avril 2020, M. xxxxxxx, représenté par Me Fages, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision par laquelle le président directeur général de l'agence France-Presse a refusé de lui communiquer les documents relatifs à son salaire fixe, aux éléments variables de sa rémunération, aux éventuels revenus annexes liés à ses responsabilités, aux évolutions de son salaire et des éléments variables depuis son arrivée en 2010 et ses conditions de départ ;

2°) d'enjoindre au président-directeur général de l'agence France-Presse de lui transmettre les documents demandés dans un délai de huit jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge du président-directeur général de l'agence France-Presse une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'agence France-Presse doit être regardée comme une personne de droit privé chargée d'une mission de service public ;
- les documents demandés ont un lien suffisamment direct avec les missions de service public dont l'agence France-Presse a la charge ;
- les documents sont, dès lors, communicables.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 février 2020, le président-directeur général de l'agence France-Presse, représenté par Me Latournerie et Me Saïb, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. xxxx au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Il soutient que les moyens soulevés par M. xxxxxxxx ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 15 avril 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 15 mai 2020.

Un mémoire présenté pour le président-directeur général de l'agence France-Presse, par Me Latournerie et Me Saïb, a été enregistré le 15 mai 2020.

Vu :

- la décision par laquelle le magistrat désigné a, en application de l'article R. 222-19 du code de justice administrative, décidé d'inscrire la présente requête au rôle d'une formation collégiale ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 ;
- le décret n° 57-281 du 9 mars 1957 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Alidière,
- les conclusions de Mme Roussier, rapporteur public,
- et les observations de Me Fages, représentant M. xxxx, et de Me Latournerie et Me Kazemi, représentant le président-directeur général de l'agence France-Presse.

Considérant ce qui suit :

1. A la suite d'une décision de refus opposé par le président-directeur général de l'agence France-Presse quant à la communication des éléments relatifs à sa rémunération fixe et variable, aux revenus annexes liés à ses fonctions, à l'évolution de sa rémunération depuis 2010 et les éléments relatifs aux conditions financières du départ de son poste, M. xxxx a, par un courrier du 5 janvier 2018, saisi la Commission d'accès aux documents administratifs. Par un avis du 3 mai 2018, la Commission d'accès aux documents administratifs a émis un avis favorable à la communication des documents sollicités sous réserve de l'occultation préalable de mentions portant atteinte au secret de la vie privée de la personne ainsi que celles révélant une appréciation ou un jugement de valeur la concernant. Par la présente requête, M. xxxx doit être regardé comme demandant au tribunal l'annulation de la décision par laquelle le président-directeur général de l'agence France-Presse a confirmé son refus de lui communiquer les documents demandés.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration : « *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. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions.* ». Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.* ». Aux termes de l'article L. 311-6 du même code : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ; 2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ; (...)* ». S'agissant des documents détenus par un organisme privé chargé d'une mission de service public, seuls ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec la mission de service public constituent des documents administratifs communicables en vertu de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions de l'article L. 311-6 de ce code et notamment du respect des secrets protégés par la loi.

3. M. xxxx demande la communication des documents relatifs au salaire fixe du président-directeur général de l'agence France-Presse, aux éléments variables de sa rémunération, aux éventuels revenus annexes liés à sa responsabilité, à l'évolution de son salaire et ses revenus variables depuis son arrivée en 2010 et ses conditions financières de départ.

4. Tout d'abord, indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

5. Le président-directeur général de l'agence France-Presse fait valoir en défense que l'agence France-Presse ne peut être qualifiée de personne privée chargée d'une mission de service public et n'entre, dès lors, pas dans le champ de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration. Dans son avis du 3 mai 2018, la Commission d'accès aux documents a estimé que, nonobstant l'indépendance inhérente aux missions de l'agence France-Presse, celle-ci devait être regardée comme une personne de droit privé chargée d'une mission de service public au sens de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

6. Il ressort des pièces du dossier que l'agence France-Presse, organisme autonome de droit privé doté de la personnalité civile et dont le fonctionnement est assuré suivant les règles commerciales, a, conformément à aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'agence France-Presse pour mission de rechercher, tant en France qu'à l'étranger, les éléments d'une information complète et objective, de mettre contre paiement cette information à la disposition des usagers, de développer son action et parfaire son organisation en vue de donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption, une information exacte, impartiale et digne de confiance et d'assurer l'existence d'un réseau d'établissements lui conférant le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial, sans tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information. Dans ces conditions, l'agence France-Presse exerce bien des missions d'intérêt général d'ailleurs qualifiées comme telles par les articles 12 et 13 de la loi du 10 janvier 2017.

7. En outre, cet organisme a été créé par l'article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1957, précitée, et ne pourra être dissout que par une loi conformément à l'article 14 de la même loi. Au sein de l'agence France-Presse, a été institué un conseil supérieur composé de 8 membres dont un membre du Conseil d'Etat élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, exerçant les fonctions de président, un magistrat de la Cour de Cassation élu par l'assemblée générale de la Cour de Cassation, un représentant des sociétés nationales de programmes nommé par le ministre chargé de la communication et deux parlementaires désignés, respectivement, par les commissions permanentes chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. En outre, le conseil d'administration de l'agence France-Presse est composé de dix-neuf membres dont cinq désignés par le conseil supérieur. Ce conseil est également composé de deux représentants des sociétés nationales désignés par le ministre chargé de la communication et de trois représentants des services publics usagers de l'agence désignés respectivement par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la communication et le ministre chargé de l'économie. Par ailleurs, une commission financière composée de trois membres de la Cour des Comptes est chargée, en application de l'article 12 de la loi du 10 janvier 1957, de la vérification générale permanente de la gestion financière de l'agence France-Presse et dispose, à cet effet, de tous pouvoirs d'investigation tant sur pièce que sur place. Par ailleurs, si les ressources de l'agence France-Presse sont constituées notamment par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients, une compensation financière de l'Etat égale à environ un tiers des ressources de l'agence lui est versée au titre de l'accomplissement des missions d'intérêt général rappelées au point 6 du présent jugement. Enfin, le conseil supérieur, chargé de garantir la pérennité de l'agence France-Presse et de veiller au respect des obligations énoncées à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1957 doit, en application de l'article 3 de cette même loi, rendre compte chaque année de la situation économique, financière et sociale de l'agence, ainsi que de l'exécution par celle-ci des obligations prévues à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1957, dans un rapport remis au Parlement avant le 30 juin. De même, en cas de cessation de paiement, le Gouvernement doit transmettre, en application de l'article 14 de la loi du 10 juillet 1957, toutes les informations utiles, dans le délai d'un mois, au Parlement afin de permettre à celui-ci d'adopter une loi tendant, soit à fixer les conditions dans lesquelles l'agence France-Presse pourra poursuivre son activité, soit à prononcer la dissolution de l'agence et la liquidation de ses biens, un décret en Conseil d'Etat pouvant permettre de pourvoir à l'administration provisoire de l'agence France-Presse.

8. Dans ces conditions, eu égard à l'intérêt général des activités visées aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 10 janvier 1957, aux conditions de sa création, de son organisation et de son fonctionnement ainsi qu'aux obligations qui lui sont imposées et aux contrôles dont elle fait l'objet de la part des pouvoirs publics, l'agence France-Presse est une personne morale de droit

privé investie d'une mission de service public entrant dans le champ des dispositions de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

9. Par ailleurs, s'agissant des documents détenus par un organisme privé chargé d'une mission de service public qui exerce également une activité privée, seuls ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec sa mission de service public peuvent être regardés comme des documents administratifs communicables sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration.

10. A cet égard, M. xxxx demande la communication de documents relatifs à la rémunération fixe et variable du président-directeur général de l'agence France-Presse, à ses revenus annexes depuis 2010 ainsi que les conditions financières de son éventuel départ. Compte tenu des missions confiées par la loi du 10 juillet 1957 et son décret d'application du 9 mars 1957 au président-directeur général de l'agence France-Presse, les documents litigieux présentent un lien suffisamment direct avec les missions de service public imparties à l'agence France-Presse pour être regardés comme des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

11. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la rémunération du président-directeur général de l'agence France-Presse n'est régie par aucune disposition législative ou réglementaire et est librement négociée entre l'agence et son président-directeur général. Dès lors qu'une telle rémunération est arrêtée d'un commun accord entre les parties sans référence à des règles régissant l'emploi concerné, elle révèle nécessairement une appréciation et un jugement de valeur portés sur cette personne. Dans ces conditions, le président directeur général de l'agence France-Presse est fondé à soutenir que les documents relatifs à sa rémunération fixe et variable depuis 2010, à ses revenus annexes depuis 2010 ainsi que les conditions financières de son éventuel départ ne sont communicables qu'à l'intéressé conformément à l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration en tant qu'ils portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée. Dès lors, le président-directeur général de l'agence France-Presse a pu légalement refuser au requérant la communication des documents litigieux.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation de la décision par laquelle le président directeur général de l'agence France-Presse a refusé de lui communiquer les documents relatifs à son salaire fixe, aux éléments variables de sa rémunération, aux éventuels revenus annexes liés à ses responsabilités, aux évolutions de son salaire et des éléments variables depuis son arrivée en 2010 ainsi que les conditions financières d'un éventuel départ doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

13. Le présent jugement, qui rejette les conclusions présentées par M. xxxx, n'implique aucune mesure particulière d'exécution. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte ne peuvent être accueillies.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du président-directeur général de l'agence France-Presse, qui n'est

pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que M. xxxx demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de M. xxxx la somme de 2 000 euros demandée par le président-directeur général de l'agence France-Presse en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. xxxxxx est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le président-directeur général de l'agence France-Presse sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. xxxxxxxxxxxx et au président-directeur général de l'agence France-Presse.

Délibéré après l'audience du 17 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Ladreyt, président,
M. Charzat, premier conseiller,
Mme Alidière, conseiller,

Lu en audience publique le 1^{er} juillet 2020.

Le rapporteur,

Le président,

A. ALIDIÈRE

J.P. LADREYT

La greffière,

L. VALCY

La République mande et ordonne au ministre de la culture en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.