

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**N°1508951/5-2**

---

M. A

---

Mme X  
Rapporteur

---

M. Y  
Rapporteur public

---

Audience du 18 février 2016  
Lecture du 10 mars 2016

---

26-06-01-02-01  
26-06-01-02-02  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

(5<sup>ème</sup> section – 2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés 1<sup>er</sup> juin 2015 et le 18 novembre 2015, M. A demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de refus opposée par la direction générale des finances publiques à sa demande de communication du code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur le revenu de personnes physiques, suite à l'avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs du 8 janvier 2015 ;

2°) d'enjoindre à la direction générale des finances publiques de lui communiquer le code source des programmes calculant l'impôt sur le revenu des personnes physiques des années 2005 à 2015 ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la direction générale des finances publiques de lui communiquer les programmes calculant l'impôt sur le revenu pour les années antérieures, de fournir à la mission Etalab du secrétariat général de modernisation de l'action publique le même code source et de rendre public ce code source en lui attachant une licence libre.

Il soutient que les codes sources d'un programme informatique sont des documents communicables au sens de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 et les versions antérieures d'un logiciel qui ne sont pas en cours de développement revêtent le caractère de document administratif achevé au sens de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2015, le ministre des finances et des comptes publics conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions tendant à la communication du code source des programmes calculant l'impôt sur le revenu des personnes physiques des années 2005 à 2015 ainsi que celles tendant à la communication du code source des programmes calculant l'impôt sur le revenu pour les années antérieures sont irrecevables dès lors qu'elles excèdent le champ de la demande présentée à la commission d'accès aux documents administratifs ;

- les conclusions tendant à la communication, à la mission Etalab, des divers codes sources visés dans la requête est irrecevable dès lors que, d'une part, les demandes de communication de documents administratifs effectuées sur le fondement de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 ne peuvent pas émaner d'une administration et, d'autre part, que le requérant ne démontre pas avoir qualité à agir au nom du secrétariat général de modernisation de l'action publique ;

- les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 ;
- le code de justice administrative ;

Vu la décision de renvoi en formation collégiale en application de l'article R. 222-19 du 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 X ,
- les conclusions de M. Y , rapporteur public.

1. Considérant que par courriel du 14 mai 2014, M. A, étudiant en économie à l'Ecole normale supérieure et à l'Ecole d'Economie de Paris, a demandé à la direction générale des finances publiques que lui soit communiqué le code source du simulateur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qu'elle développe et met en ligne sur le site du ministère, ou à défaut une version récente de ce logiciel ; qu'au moment où il a effectué cette demande il bénéficiait d'un contrat à durée déterminée de mai à juin 2014 auprès de la mission Etalab du secrétariat général de modernisation de l'action publique, pour le développement du logiciel micro-simulateur socio-fiscal « Openfisca » ; qu'en l'absence de réponse favorable de la part de la direction générale des finances publiques, M. A a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par courrier du 19 novembre 2014 ; que la CADA a émis, le 8 janvier 2015, un avis favorable à la communication du code source du logiciel, sous la forme sous laquelle l'administration le détient, simulant le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques afin de pouvoir le réutiliser pour ses travaux de recherches universitaires ; que, depuis lors, l'administration est demeurée silencieuse ; que, par la présente requête, M. A demande l'annulation de la décision implicite née du silence de l'administration plus de deux mois après la saisine de la CADA, par laquelle le ministre des finances et des comptes publics lui a refusé la communication de ces codes sources ; qu'il demande également qu'il soit enjoint à la direction générale des finances publiques de lui communiquer le code source des programmes calculant l'impôt sur le revenu des personnes physiques des années 2005 à 2015, ou à défaut, d'enjoindre à

la direction générale des finances publiques de lui communiquer les programmes de calcul de l'impôt sur le revenu pour les années antérieures, de fournir à la mission Etalab du secrétariat général de modernisation de l'action publique les mêmes codes sources, et de rendre public ces codes sources en leur attachant une licence libre ;

Sur les fins de non recevoir opposées par le ministre des finances et des comptes publics :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée alors en vigueur : « [...] *La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la demande exercée devant la CADA est un préalable obligatoire à la liaison du contentieux devant le juge administratif ultérieurement saisi ; qu'il ressort des pièces du dossier que la demande de M. A déposée devant la CADA le 19 novembre 2014 portait uniquement sur la communication du code source du simulateur de l'impôt sur le revenu dans sa version disponible la plus récente ; que, par suite, les conclusions tendant à la communication du code source de ce logiciel dans ses versions des années antérieures sont irrecevables, faute d'avoir été précédées de la saisine de la CADA ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 3 de cette loi : « *Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre* » ; qu'il résulte de ces dispositions que seules les personnes qui en font la demande peuvent se voir communiquer les documents administratifs détenus par l'administration ; que par suite, les conclusions tendant à la communication du code source du programme informatique à la mission Etalab et au grand public sont irrecevables ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que seules les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre des finances et du budget a refusé à M. A que lui soit communiqué le code source du simulateur de l'impôt sur le revenu développé par la direction générale des finances publiques, ou à défaut, la version la plus récente de ce code source, ainsi que les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre des finances et du budget de lui communiquer ces codes, sont recevables ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet née du silence de l'administration

5. Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 alors en vigueur : « (...) *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, 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. (...)* » ; qu'aux termes de l'article 2 de la loi : « *Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés(...)* » ; qu'enfin, l'article 6 de la loi désormais codifié à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration énumère de manière exhaustive la liste des documents qui ne sont pas communicables ;

6. Considérant qu'il ne résulte pas des dispositions susrappelées que le législateur ait entendu exclure la possibilité pour un administré d'accéder au code source d'un programme informatique, qui ne figure pas au nombre des documents énumérés dans la liste des documents non communicables ;

7. Considérant, d'une part, que pour refuser la communication par ses services du code source du programme calculant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le ministre des finances et des comptes publics fait valoir que cette communication serait contraire au droit de l'union européenne, et notamment à la directive 2003/98/CE modifiée par la directive 2013/37/CE ; que, notamment le considérant 9 du préambule de la directive 2003/98/CE prévoit que : « *La définition du terme «document» ne couvre pas les programmes informatiques. La présente directive s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les États membres et ne modifie pas les règles nationales en matière d'accès aux documents* » ; que, toutefois, il ne résulte pas de ces directives, qui portent sur la réutilisation des données et laissent inchangées les dispositions du droit national relatives à l'accès aux documents administratifs, que les programmes informatiques devraient être systématiquement exclus du droit d'accès aux documents administratifs organisé par la loi du 17 juillet 1978 ;

8. Considérant, d'autre part, que pour refuser la communication par ses services du code source du programme calculant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le ministre des finances et des comptes publics fait valoir que le caractère inachevé des logiciels, lesquels sont en perpétuelle évolution, empêche leur communication aux administrés conformément aux dispositions de l'article 2 précité de la loi du 17 juillet 1978 ; que, toutefois, le caractère évolutif d'un programme informatique ne saurait exclure tout droit à communication de ce programme sauf à priver le justiciable d'un droit effectif à la communication des documents administratifs ; que si les programmes informatiques ont vocation à évoluer au gré des mises à jours, chaque version du code source d'un même programme informatique revêt le caractère de document administratif achevé et peut être communiqué dans cet état ; que, par suite, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires interdisant l'accès aux codes sources des programmes informatiques, le ministre des finances et des comptes publics ne pouvait légalement refuser de communiquer le document demandé mentionné au point 4 ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Considérant que le présent jugement implique qu'il soit enjoint au ministre des finances et des comptes publics de communiquer à M. A le code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite du ministre des finances et des comptes publics portant rejet de la demande de M. A de communication du code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre des finances et des comptes publics de communiquer à M. A le code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A et au ministre des finances et des comptes publics.