N^{os} 420055, 422500
MINISTRE DE LA CULTURE
c/ Société pour la protection des paysages
et l'esthétique de la France

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 5 novembre 2018
Lecture du 14 novembre 2018

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

L'affaire qui vient d'être appelée va vous fournir l'occasion de préciser ce qu'est une demande de communication abusive au sens du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Le litige est né de ce que la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF), association reconnue d'utilité publique qui œuvre pour la protection du patrimoine et des paysages, a demandé à la ministre de la culture de lui communiquer trois types de documents : l'intégralité des certificats d'exportation de biens culturels délivrés entre 2007 et 2016 relevant de cinq des quinze catégories mentionnées à l'article R.111-1 du code du patrimoine et à son annexe 1 - soit près dizaine de milliers de documents -, un certain nombre de données statistiques relatives aux certificats délivrés, et enfin l'intégralité des procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux depuis 1993.

La ministre persistant, par son silence, à refuser de lui donner satisfaction en dépit d'un avis favorable rendu par la CADA le 19 janvier 2017 (avis n° 20165375 du 19 janvier 2017), la SPPEF a porté le litige devant le tribunal administratif de Paris, qui a pour sa part été beaucoup plus réceptif (jugement n° 1713758/5-3 du 21 février 2018). Après avoir estimé que la demande de communication ne présentait pas un caractère abusif au motif que les documents avaient bien le caractère de documents administratifs communicables, étaient précisément identifiés, que l'association offrait de venir les consulter sur place et qu'il pouvait lui être demandé d'acquitter les frais de copie, il a annulé la décision de refus de la ministre de la culture et lui a enjoint de procéder à la communication demandée dans un délai de deux mois à compter de la notification de son jugement. Il a assorti cette injonction de certaines des réserves déjà émises par la CADA, tenant à l'occultation des mentions relevant de l'article L. 311-6 du CRPA susceptibles de figurer sur les certificats d'exportation, à savoir l'identité des propriétaires des œuvres, ainsi qu'à l'exclusion de ceux des procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux qui revêtaient un caractère préparatoire à une décision ministérielle de refus de certificat d'exportation qui ne serait pas encore intervenue.

En cassation, la ministre vous dit que c'est à tort que le tribunal administratif a estimé que la demande de la SPPEF n'était pas abusive. Elle assortit son pourvoi d'une demande de sursis à exécution sur laquelle vous pourrez prononcer un non-lieu puisque vous statuerez sur ses conclusions à fin d'annulation du jugement attaqué.

Avant d'en venir au cœur du sujet, rappelons que, par votre décision RATPc/ V... du 21 avril 2017 (CE, 21 avril 2017, n° 395952, aux T., concl. E. Crépey, clarifiant l'état antérieur de la jurisprudence issu des décisions CE, 25 juillet 2013, Commune de Sanary-sur-Mer, n° 348669, inédite et CE, 28 novembre 2014, M. et Mme K..., n° 373127, inédite), vous avez limité le contrôle de cassation que vous exercez sur la notion de demande abusive à un contrôle de dénaturation assorti d'un contrôle de l'erreur de droit sur les motifs ayant déterminé l'appréciation souveraine des juges du fond. Comme l'indiquait Edouard Crépey dans ses conclusions, votre refus d'exercer un plein contrôle de qualification s'explique par la faible densité juridique de la notion et par l'absence d'enjeu de régulation jurisprudentielle. Nous ne vous proposerons pas de saisir la perche que vous tend le pourvoi pour étendre votre contrôle de cassation. Le contrôle de l'erreur de droit suffit de toute façon à saisir les difficultés qu'il pointe.

Jusqu'à présent, à en croire les rares décisions que vous avez rendues sur le sujet, vous avez essentiellement apprécié le caractère abusif d'une demande à l'aune du comportement du demandeur, avec, en arrière-plan, la question de savoir si celle-ci avait pour objet d'entraver la bonne marche de l'administration. Dans l'affaire RATP c/ V..., n° 395952, que nous évoquions à l'instant, vous avez ainsi confirmé le jugement d'un tribunal administratif qui avait estimé qu'une demande portant sur un nombre limité de documents, précisément énumérés, n'était pas destinée à nuire au bon fonctionnement de cet établissement public et ne revêtait par suite pas un caractère abusif. La même démarche subjective anime votre décision Epoux K... de 2014 (CE, 28 novembre 2014, n° 373127, précitée), qui confirme le caractère abusif d'une demande qui faisait suite à de fréquentes sollicitations des requérants, portant toujours sur un nombre important de pièces, ainsi que vos décisions M. T... de 2008 (CE, 5 mai 2018, n° 294645, aux T.) et Commune de Sanary-sur-mer de 2013 (CE, 25 juillet 2013, n° 348669, précitée). Tel est aussi ce qui nous semble ressortir majoritairement de nos recherches dans la jurisprudence des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (voyez par exemple CAA Versailles, 6 octobre 2005, B..., n° 02VE00242 ; TA Marseille, 6 octobre 2009, M. B., n° 0701230). Notons par ailleurs que par une décision L... de 1992 (CE, 26 février 1992, n° 93174, aux T.), sans expressément vous prononcer sur le caractère abusif de la demande, qui ne comportait pas les précisions suffisantes pour identifier les documents demandés, vous avez estimé que l'absence de transmission de ces derniers par l'administration ne pouvait être assimilée à un refus de communication.

Ces illustrations jurisprudentielles ne nous semblent cependant pas épuiser la portée de la notion de demande abusive. En première approche, l'article L. 311-2 du CRPA (dont les dispositions figuraient anciennement à l'art. 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978), qui permet à l'administration de ne pas donner suite aux demandes abusives, « en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique », oriente il est vrai clairement vers la recherche d'un comportement abusif. Mais comme vous l'avez rappelé dans votre décision Commune de Sanary-sur-mer (CE, 25 juillet 2013, n°348669, précitée), il ne mentionne que des exemples de motifs permettant de qualifier une demande d'abusives.

La présente affaire constitue l'occasion de préciser que l'ampleur de la charge que la satisfaction des demandes de communication fait peser sur l'administration est au nombre des éléments qui peuvent être pris en compte pour apprécier leur caractère abusif. Cela relève selon nous de la logique même du texte, car en mentionnant le nombre ou le caractère répétitif ou systématique des demandes parmi les éléments permettant d'apprécier leur caractère

abusif, le législateur n'a pas entendu faire autre chose que d'éviter la paralysie de l'action administrative, ce qui procède du souci bien légitime d'assurer la continuité du service public.

Les juges de première instance ne l'ont d'ailleurs pas par principe exclu, en jugeant que le caractère abusif s'appréciait « notamment par le nombre des demandes et leur fréquence, le volume des documents demandés ou les recherches qu'implique leur identification au regard des capacités de l'administration saisie, par l'existence d'un climat de tension entre le demandeur et l'administration et par les termes employés dans la demande de communication » (point 6 du jugement). Mais il nous semble qu'ils s'en sont ensuite tenus au constat que la demande de la SPPEF n'avait pas pour objet de nuire au bon fonctionnement de l'administration, sans prendre également en compte dans leur appréciation les effets qu'elle pouvait avoir sur ce dernier.

Il ressort en effet des pièces du dossier que l'association n'a adressé à l'administration qu'une unique demande de communication, que cette demande, bien que portant sur un nombre important de documents, était précise, et qu'elle a de plus offert de se déplacer dans les locaux du ministère de la culture.

Mais, en défense, la ministre faisait également valoir, et fait d'ailleurs toujours valoir devant vous, que la majorité des documents demandés par la SPPEF, qui représentent 35 000 certificats d'exportation et vingt-cinq ans de procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux, n'existaient pas sous forme électronique, impliquant un premier tri physique, et qu'à ce premier tri s'ajoutait un important travail d'occultation préalable des mentions susceptibles de porter atteinte à la vie privée des propriétaires des œuvres et d'exclusion des documents revêtant un caractère préparatoire. Elle indique, à juste titre, que le fait, relevé par le tribunal administratif, que la SPPEF propose de se déplacer dans les locaux de l'administration pour consulter les documents ne change rien au caractère indispensable de ce travail de préparation, qui selon elle devrait mobiliser plusieurs agents pendant plusieurs mois.

En ne prenant pas en compte ces éléments dans son appréciation du caractère abusif de la demande de la SPEEF, il nous semble que le tribunal administratif, en tant qu'il s'est prononcé sur les certificats d'exportation et procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux, a commis une erreur de droit.

Précisons que tel ne nous semble cependant pas être le cas en tant qu'il a statué sur les éléments statistiques demandés, qui n'étaient pas concernés par la nécessité d'occulter certaines mentions ou d'exclure certains documents, mais vous n'aurez en tout état de cause pas à prendre parti sur ce point, sur lequel la ministre a donné satisfaction à l'association postérieurement à l'introduction du présent pourvoi.

Si vous nous suivez, vous prononcerez dans cette mesure un non-lieu à statuer et annulerez, pour le reste, le jugement du tribunal administratif qui s'est borné à rechercher si la demande de la SPPEF avait pour objet de perturber le bon fonctionnement du service public sans rechercher si elle avait cet effet.

Quelques mots tout de même sur la portée de la solution que nous vous proposons, la question de l'ampleur du droit à communication qui constitue la toile de fond de la présente affaire n'ayant rien d'anecdotique.

Il ne s'agit en aucun cas de considérer qu'une demande puisse être regardée comme abusive au seul motif qu'elle porte sur un nombre important de documents. Un tel critère nous paraîtrait absurde à l'ère du numérique, où communiquer 30 000 documents peut ne pas prendre beaucoup plus de temps que d'en communiquer un seul. Surtout, il heurterait de plein fouet l'objectif poursuivi par la loi du n° 78-753 du 17 juillet 1978, d'où sont issues les dispositions relatives à la communication de documents administratifs actuellement codifiées dans le CRPA. Rappelons que les dispositions de cette loi ont été expressément instituées par le législateur dans un objectif de transparence, et que vous avez jugé par votre décision M. U... de 2002 (CE, 29 avril 2002, M. U..., n° 228830, p. 156, concl. D. Piveteau) que le droit à la communication des documents administratifs concerne les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il nous semble qu'il ne peut à cette aune être fait qu'un usage parcimonieux de la notion de demande abusive.

Nous voudrions par ailleurs insister sur le fait que la circonstance que la satisfaction de la demande fasse peser une charge supplémentaire sur l'administration ne peut pas non plus suffire à considérer qu'une demande est abusive, sous peine de vider de sa substance le droit de communication. Toute demande a nécessairement pour effet de faire peser une charge sur les services. Selon nous seul le caractère manifestement disproportionné de cette charge au regard des moyens dont elle dispose peut être un élément pris en compte dans l'appréciation au cas par cas à laquelle doit se livrer l'administration, sous le contrôle du juge. Nous l'avons dit, en matière de documents administratifs, la communication est la règle. Le maniement de la soupape que constitue la notion de demande abusive doit demeurer l'exception.

Pour en revenir à notre affaire, vous pourriez être tentés de régler au fond dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Nous ne vous proposerons pas de le faire, car en l'état du dossier, nous ne nous estimons pour notre part pas en mesure de qualifier d'abusives la demande de la SPPEF. Il existe en effet un débat entre les parties sur le contenu des documents demandés, l'association contestant en particulier que des mentions concernant l'identité des propriétaires figurent sur les certificats d'exportation. La production récente de la SPPEF qui fournit un exemple de certificat d'exportation, ne nous semble pas suffisante pour épuiser ce débat, car il est souhaitable d'obtenir des éléments en réponse de la part de l'administration. Il donc est préférable de renvoyer l'affaire au tribunal administratif pour éclairer ce point et qu'une nouvelle appréciation soit portée par le juge de première instance.

Par ces motifs, nous concluons :

- sous le n° 422055, au non-lieu sur les conclusions dirigées contre le jugement du tribunal administratif en tant qu'il a statué sur les éléments statistiques demandés par la SPPEF et à l'annulation de ce jugement pour le surplus ;
- sous le n° 422500, au non-lieu sur les conclusions à fins de sursis exécution présentées par la ministre ;
- à ce que la SPPEF verse à l'Etat une somme globale de 3000 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées à ce titre par l'association sous les deux numéros.