

**CONSEIL D'ÉTAT**

**SECTION DU CONTENTIEUX**

**MEMOIRE COMPLEMENTAIRE**

**N° 450 737**

**POUR : L'association « Ouvre-boîte »**

**CONTRE : L'Ordre des avocats au barreau de Paris**

-----  
Observations à l'appui du pourvoi dirigé contre le jugement n°  
1717016 du tribunal administratif de Paris du 15 janvier 2021  
-----

## **- FAITS ET PROCEDURE -**

1. L'association « Ouvre-boîte », exposante, a pour objet d'obtenir l'accès et la publication effective des documents administratifs et, plus particulièrement, des données, bases de données et codes sources, conformément aux textes en vigueur.

L'association œuvre dans cette optique depuis plusieurs années, afin de permettre aux citoyens, justiciables et contribuables français d'obtenir l'accès à des données et documents auxquels ils sont autorisés à accéder, voire, dans certains cas, qui devraient être communiqués d'office par l'administration ou les organismes chargés d'une mission de service public, mais qui ne l'ont pas été.

L'association « Ouvre-boîte » s'inscrit ainsi dans le mouvement continu de la transparence administrative et de sa concrétisation moderne avec les données ouvertes, ou « open data ». Pour ce faire, elle vulgarise les moyens à disposition de tous : demande gracieuse, recours gracieux, saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), saisine de l'Administrateur général des données, recours contentieux<sup>1</sup>, etc. L'association « Ouvre-boîte » est également une communauté d'entraide et de partage d'expertise sur la libération des documents administratifs. Qu'ils soient citoyens, associations, entreprises ou administrations, l'association apporte une aide à tous ceux qui souhaitent disposer d'un accès à un document détenu par une administration ou un organisme chargé d'une mission de service public. Mais elle cherche aussi à trouver des solutions aux obstacles rencontrés par les administrations ou les organismes chargés d'une mission de service public quand ils souhaitent publier leurs documents. L'association « Ouvre-boîte » précise le cadre juridique auquel sont astreints les fonctionnaires ou collaborateurs du service public, qui n'ont pas toujours une vision claire de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas libérer. Elle propose une expertise technique pour la libération de données ou de codes sources, lorsqu'un audit ou une extraction complexe est nécessaire. Enfin, l'association cherche à valoriser l'action des administrations et organismes associés qui s'engagent dans l'ouverture de leurs documents et leur donne les moyens de communiquer au mieux sur leurs efforts de transparence.

---

<sup>1</sup> L'association s'est notamment récemment illustrée en obtenant du Conseil d'État qu'il enjoigne au ministre de la Justice d'adopter l'arrêté prévu par l'article 9 du décret du 29 juin 2020 (21 janvier 2021, n° 429956, D. 2021.344, obs. Th. Perroud, RLDI, 2/21, p. 30, obs. L. Costes).

2. Dans ce cadre, l'association « Ouvre-boîte » a adressé à l'Ordre des avocats au barreau de Paris, par un courrier électronique du 17 janvier 2019, une demande tendant à la communication, par voie de publication en ligne, de l'annuaire des personnes physiques et morales exerçant la profession d'avocat au sein de ce barreau.

Plus précisément, la demande de l'association portait sur la communication de :

- l'annuaire des avocats inscrits au tableau du barreau de Paris, des avocats honoraires du barreau de Paris, des avocats étrangers exerçant ou non sous leur titre d'origine et de ceux exerçant à titre partiel au barreau de Paris, avec notamment : le nom, le prénom, l'identifiant CNBF, le barreau, l'adresse, la ville, le code postal, le SIRET de l'avocat, le nom de sa structure d'exercice et le SIRET de la structure d'exercice, ses mentions de spécialisation, sa date de prestation de serment, les fonctions exercées à l'ordre ou au Conseil National des Barreaux (CNB), les langues parlées, les mandats, les activités dominantes, les champs de compétence, le numéro de toque, le barreau d'origine, la nationalité, les collaborateurs, la catégorie professionnelle, les groupes de rattachement, les bureaux secondaires, l'année d'obtention du CAPA, le CRFPA de formation (le cas échéant), la voie d'accès à la profession (passerelle ou non), le diplôme nécessaire à l'entrée dans la profession et l'université l'ayant délivré (master 1 en droit ou équivalence), ainsi que les résultats obtenus au CAPA ou au pré-CAPA (ci-après, « annuaire professionnel ») ;

- pour le barreau de Paris : la liste de tous les cabinets, bureaux, groupements d'avocats, structures d'exercice et personnes morales avec le type de structure, l'adresse, la ville, le code postal, le barreau, le SIRET, le numéro de toque, la date éventuelle d'inscription au barreau, les bureaux secondaires, les associés, les collaborateurs et les *of counsels* (ci-après, « liste des personnes morales »).

Ces documents - dont les données sont, pour la plupart, déjà accessibles de manière très parcellaire sur le site de l'ordre via un moteur de recherche - donnent à voir le fonctionnement et l'organisation d'une profession réglementée qui participe directement à l'exécution du service public de la justice et sont essentiels à la bonne information du public et des justiciables.

Il s'agissait donc de rendre accessibles à tous, par voie de publication en ligne<sup>2</sup> et dans un format ouvert et exploitable<sup>3</sup>, des documents administratifs - le tableau des avocats parisiens -, qui présentent un caractère d'utilité publique évident, produits par les institutions représentatives de la profession d'avocat - qu'il s'agisse du CNB ou des ordres -, dont elles assurent l'organisation et le contrôle<sup>4</sup>.

**3.** L'Ordre des avocats au barreau de Paris n'ayant pas répondu à cette demande dans le délai d'un mois, une décision implicite de rejet est née le 17 février 2019<sup>5</sup>.

L'association « Ouvre-Boîte » a alors saisi, dans un premier temps, la CADA d'une demande d'avis sur la communicabilité de ces documents puis, dans un second temps, la juridiction administrative d'un recours tendant à l'annulation de cette décision implicite de rejet.

**4.** Alors que la requête était pendante devant le tribunal administratif de Paris, la CADA a émis, le 26 septembre 2019, un avis d'incompétence (n° 20191273).

La commission a estimé qu' :

« au regard des compétences respectives confiées par le législateur aux conseils de l'ordre et au CNB en matière d'organisation de la profession, l'obligation de mettre en ligne un annuaire de la profession a été confiée à ce dernier. L'établissement volontaire par un barreau d'un annuaire public dans son ressort ne peut dès lors être regardé comme présentant un lien suffisamment direct avec les missions de service public que le législateur lui a confiées en matière d'organisation de la profession, telles qu'elles viennent d'être rappelées. Elle considère, en conséquence, que les documents dont la mise en ligne est sollicitée ne sont pas des documents administratifs ».

**5.** Par un jugement du 15 janvier 2021, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête de l'association « Ouvre-boîte ».

---

<sup>2</sup> CRPA, art. L. 311-9 (4°).

<sup>3</sup> CRPA, art. L. 300-4.

<sup>4</sup> Ces organismes sont chargés, à ce titre, d'une mission de service public qui leur a été confiée par la loi : CE Ass. 2 avril 1943, *Bouguen*, Rec. 86 (pour les ordres professionnels, de manière générale) ; 17 novembre 2004, *SEL Landwell et autres*, n° 268075, Rec. 427, JCP 2004.II.10188, concl. Y. Aguila (pour le CNB, en particulier).

<sup>5</sup> CRPA, art. R. 311-12 et R. 311-13.

Les premiers juges ont considéré, en substance, (i) que les dispositions spéciales de la loi du 31 décembre 1971 modifiée, qui mettaient à la charge du seul CNB l'obligation de publier en ligne l'annuaire national des avocats (art. 21-1), excluaient l'application des dispositions de droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration, (ii) que l'obligation faite aux ordres de communiquer au CNB les listes des avocats inscrits aux tableaux et de les mettre à jour (art. 17 1° *bis*) ne portait pas sur la publication en ligne de l'annuaire des personnes physiques et morales exerçant la profession et (iii) que, par suite, les annuaires volontairement mis en ligne par les ordres ne constituaient pas des documents administratifs au sens et pour l'application des dispositions des articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Le tribunal a ainsi jugé que :

« Il résulte des dispositions de la loi du 31 décembre 1971, notamment des dispositions du deuxième alinéa de l'article 21-1 de cette loi, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 18 novembre 2016 dont elles sont issues, et du décret du 27 novembre 1991, que le législateur a entendu régir par des dispositions particulières le droit d'accès du public aux coordonnées des avocats, personnes physiques, en mettant à la charge du CNB uniquement l'obligation de publier en ligne un annuaire national élaboré sur la base des informations transmises et mises à jour par les ordres. Ces dispositions spéciales, qui organisent l'accès du public à des informations relatives à une profession réglementée, doivent être regardées comme ayant entendu déroger aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration qui consacrent un droit d'accès général aux documents administratifs. En outre, contrairement à ce que soutient l'association requérante, si les ordres sont chargés, dans les conditions fixées par les dispositions précitées, de mettre à jour le tableau de chaque barreau, une telle mission ne s'apparente pas à une obligation de publication en ligne d'un annuaire des avocats et de la liste des personnes morales comportant l'ensemble des informations demandées par l'association. L'association requérante n'est donc pas fondée à soutenir que l'élaboration et la publication en ligne de l'annuaire et de la liste qu'elle demande se rattacherait à la mission de service public d'organisation de la profession dont les ordres ont la charge, nonobstant la circonstance que l'ordre des avocats au barreau de Paris ait mis en ligne volontairement un annuaire sous forme de moteur de recherche. Dans ces conditions, les documents demandés ne constituent pas des documents administratifs, et les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 300-2, L. 311-1, L. 300-4 et L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration peuvent être écartés » (point 4).

Ils ont également jugé que l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 n'avaient pas pour objet de mettre à la charge des ordres l'obligation de publier en ligne les documents demandés (point 6).

L'association « Ouvre-boîte » se pourvoit aujourd'hui en cassation devant le Conseil d'Etat contre ce jugement rendu en premier et dernier ressort<sup>6</sup>.

Il convient enfin de noter, pour la parfaite information du Conseil d'Etat, que face aux circonvolutions des instances représentatives des avocats, l'association a demandé la communication de la table nationale des avocats au ministère de la Justice, qui en est destinataire notamment dans le cadre de la mise en place d'une plateforme d'échanges sécurisés de fichiers. L'association a par la suite saisi la CADA du refus opposé par le ministère à sa demande. Dans son avis n° 20204479 du 7 janvier 2021, la CADA a réitéré sa position selon laquelle l'annuaire national des avocats inscrits au tableau constitue un document administratif communicable, et a ainsi émis un **second avis positif à la mise en ligne du document demandé**. En l'absence d'une telle mise en ligne par le ministère, l'association va être contrainte de saisir à nouveau la juridiction administrative pour voir ce document publié.

\*

---

<sup>6</sup> CJA, art. R. 811-1 (2°).

**- DISCUSSION -**

6. À titre liminaire, il convient de recontextualiser la demande de l'association. En effet, cette dernière ne nie pas qu'un annuaire est consultable en ligne sur le site de l'ordre des avocats de Paris. Cependant, cette mise en ligne ne permet pas de consulter l'ensemble du tableau des avocats parisiens. La demande de l'association vise donc à rendre *effectivement* accessible le tableau des avocats parisiens, qui demeure très difficilement exploitable et ne permet pas en l'état actuel de prendre connaissance de l'ensemble de la profession. Du point de vue de l'association, il s'agit uniquement de demander l'application des normes régissant la publication en ligne des documents publics, issues de la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, dont l'article 5 dispose que « *Les organismes du secteur public mettent leurs documents à disposition dans tout format ou toute langue préexistants et, si possible et s'il y a lieu, dans un format ouvert et lisible par machine, en les accompagnant de leurs métadonnées* », termes peu ou prou repris par l'article L.300-4 du Code des relations entre le public et l'administration.

7. Devant les premiers juges, l'association « Ouvre-boîte » fondait ses conclusions tendant à la communication des documents demandés à l'Ordre des avocats au barreau de Paris - la publication en ligne de l'annuaire professionnel et de la liste des personnes morales exerçant la profession d'avocat - d'abord sur les dispositions de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle (p. 11 de la demande introductive d'instance) puis sur celles des articles L. 300-2, 1. 300-4, L. 311-1 et L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, lus à la lumière des articles 17 et 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 (p. 13 de la demande introductive d'instance).

Inversant l'ordre logique d'examen de ces deux fondements juridiques - du spécial au général, comme exposé à l'appui de la requête -, le tribunal administratif de Paris a considéré que :

- les dispositions de droit commun du code des relations entre le public et l'administration n'étaient pas applicables à la publication en ligne de l'annuaire professionnel dont les conditions et modalités étaient entièrement régies par les dispositions spéciales du deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée, dans leur rédaction issue de l'article 22 de la loi du 18 novembre 2016, selon lesquelles : « sur la base des informations communiquées par les conseils de l'ordre (...) le CNB établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau » (point 4 du jugement attaqué) ;
- les dispositions de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016, éclairées par les travaux préparatoires, n'avaient pas pour objet d'obliger le CNB à publier en ligne l'annuaire professionnel dans un format ouvert et exploitable, alors qu'au surplus, les conditions et modalités de cette publication étaient entièrement régies par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 (point 6 du jugement attaqué).

**8.** La base du raisonnement du tribunal est ainsi fondée sur le principe selon lequel les lois spéciales dérogent aux lois qui ont une portée générale (l'adage *specialia generalibus derogant* ; point 4 du jugement attaqué).

Mais force est de constater que, malgré cette affirmation du principe, les premiers juges ont mélangé les fondements juridiques avec des enchaînements logiques erronés en droit.

**9. En premier lieu,** après avoir affirmé que les dispositions spéciales de la loi du 31 décembre 1971 modifiée dérogeaient à celles de droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration, le tribunal aurait logiquement dû examiner les prétentions de l'association requérante à l'aune des seules dispositions de cette loi spéciale.

Pourtant, ce n'est pas ce qu'il a fait.



**10.** D'une part, il a curieusement introduit l'application de ces dispositions spéciales par un « en outre » (« en outre, contrairement à ce que soutient l'association requérante, si les ordres sont chargés, dans les conditions fixées par les dispositions précitées, de mettre à jour le tableau de chaque barreau, une telle mission ne s'apparente pas à une publication en ligne d'un annuaire des avocats et de la liste des personnes morales comportant l'ensemble des informations demandées par l'association »), qui laisse penser qu'il s'agirait d'un motif surabondant.

Or, il ne s'agit évidemment pas d'un motif surabondant puisque le tribunal considérait que les seules dispositions applicables au litige étaient celles de la loi du 31 décembre 1971 modifiée. Il lui appartenait ainsi d'en tirer les conséquences juridiques en examinant si les dispositions de l'article 21-1 de cette loi - qui prévoient que le CNB met à disposition en ligne un annuaire national des avocats -, qui renvoient à celles de l'article 17 1° *bis* - qui organisent une remontée d'informations des ordres vers le CNB - étaient de nature à fonder les prétentions des associations requérantes.

Il y a là une première **erreur de droit** que le Conseil d'Etat devra censurer.

**11.** D'autre part, le tribunal a, tout aussi curieusement, tiré du fait que la loi du 31 décembre 1971 modifiée ne mettait pas à la charge des ordres une obligation de publier en ligne les documents demandés par l'association que ces documents ne se rattachaient pas à une mission de service public et ne constituaient pas des documents administratifs au sens et pour l'application des dispositions de droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Sous couvert du principe *specialia generalibus derogant*, le tribunal n'exclut donc pas l'application du droit commun, comme il aurait dû le faire, mais constate, à partir du droit spécial, que les conditions d'application du droit commun ne sont pas réunies...

Il y a, là encore, une **erreur de droit** - la deuxième révélée par une contradiction de motifs - que le Conseil d'Etat devra censurer.

**12.** Mais ce miroitement dans les motifs du jugement attaqué révèle, en réalité, un vice plus profond dans le raisonnement des premiers juges.

**13. En deuxième lieu**, il appartenait au tribunal de se prononcer, dans un premier temps, sur le point de savoir si les dispositions spéciales de la loi du 18 novembre 2016, et plus particulièrement son article 3, pouvaient légalement fonder les conclusions de l'association « Ouvre-boîte » et, à défaut et dans un second temps, si le droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration étaient de nature à y pourvoir (de manière supplétive).

**14.** L'association exposante se prévalaient en effet, à titre principal, des dispositions de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016, aux termes desquelles :

« I - Les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les commissaires aux comptes et les experts comptables proposent à leur clientèle une relation numérique dans un format garantissant l'interopérabilité de l'ensemble des échanges.

II - Les professions mentionnées au I rendent librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales de manière à garantir cette interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé »

Les termes de cet article sont parfaitement clairs et obligent les avocats à rendre les données figurant dans leurs annuaires - celui du CNB mais également ceux des différents ordres - librement consultables et réutilisables.

Le tribunal administratif a cependant considéré, en se référant aux travaux préparatoires de la loi, que ces dispositions n'avaient pas pour objet de mettre à la charge de l'Ordre des avocats au barreau de Paris une obligation de publier en ligne l'annuaire national des avocats dans un format ouvert et réutilisable (point 6 du jugement attaqué).

**15.** Mais, d'une part, ce motif est entaché d'**insuffisance de motivation** et d'**erreur de droit**.

Le jugement n'explique aucunement pourquoi le législateur aurait-il expressément prévu de rendre librement accessibles les données des annuaires des avocats dans un format ouvert et aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (art. 3 de la loi du 18 novembre 2016, qui reprend la formule de l'article L. 300-4 du CRPA) mais, dans le même temps, n'aurait pas imposé une telle obligation aux instances représentatives chargées d'établir cet annuaire (art. 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 issu de l'article 22 de la loi du 18 novembre 2016) ? Cela n'a aucun sens.

**16. D'autre part**, il n'est peut-être pas inutile de rappeler, avec le président Odent, que :

« lorsqu'un texte est clair, c'est-à-dire lorsque, compte tenu des règles de la grammaire, de la sémantique et de la syntaxe, son sens ne peut prêter à aucune discussion et lorsqu'en outre ses dispositions ne sont en contradiction avec aucune autre disposition en vigueur ayant valeur juridique au moins égale, le juge administratif ne se livre à aucune fantaisie interprétative ; il applique strictement ce texte, sans tenir compte ni des travaux préparatoires, ni de l'objectif du législateur » (R. Odent, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, tome 1, p. 348).

Or, précisément, les termes de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 étaient suffisamment clairs sur l'obligation de rendre librement accessibles les données figurant dans les annuaires des avocats dans un format ouvert et réutilisable, pour qu'il ne soit pas nécessaire de faire œuvre de fantaisie interprétative en se référant aux travaux préparatoires de cette loi. Il y a là une autre **erreur de droit**.

**17. Enfin, en tout état de cause**, parce que le jugement se fonde sur un **document préparatoire obsolète**. En effet, contrairement à ce que le jugement affirme, les travaux préparatoires de la loi du 18 novembre 2016 révélaient clairement que la volonté du législateur était bien de rendre librement accessibles les données des annuaires des avocats dans un format ouvert et réutilisable, afin notamment d'établir une relation numérique avec les clients (art. 3), et de regrouper tous les annuaires des ordres dans un annuaire national des avocats (art. 22).

Pour rejeter la demande de l'association, le tribunal a considéré que :

« Toutefois, ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires et notamment par le rapport n° 839 du 21 septembre 2016 fait au nom de la commission des lois du Sénat, n'ont pas pour objet de mettre à la charge du Conseil national des barreaux une telle obligation » (point 6 du jugement attaqué).

Or, le rapport cité a été produit lors de la deuxième lecture au Sénat, à l'issue de laquelle les dispositions en question avaient été supprimées par la chambre haute. En d'autres termes, le tribunal s'est fondé sur des travaux préparatoires ayant servi à la suppression des dispositions en cause pour les interpréter !

La lecture des travaux préparatoires ayant, eux, mené à l'adoption des dispositions en cause démontre sans ambages que l'intention du législateur était bien de voir les documents demandés publiés.

L'article 3 avait ainsi été introduit en première lecture par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de l'Assemblée nationale « pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des juridictions [en confiant notamment] au CNB la mission d'établir un annuaire national des avocats, consultable sur internet » (Rapp. AN n° 3726 de MM. Clément et Le Bouillonnet, 6 mai 2016, p. 15-16).

Et ce même rapport précisait que « cet amendement vise à imposer aux conseils de l'ordre des avocats de communiquer au Conseil national des barreaux (CNB) la liste des avocats inscrits au tableau de l'ordre, ainsi que la mise à jour périodique de cette liste. En outre, le CNB devra publier un annuaire en ligne » (*ibid.*, p. 166).

**18.** Mais il y a plus. Les dispositions litigieuses ont fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel par les sénateurs qui avaient souhaité les supprimer. Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions litigieuses conformes à la Constitution par sa décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016, en considérant que « les dispositions contestées sont suffisamment précises dès lors que toute personne aura accès aux données figurant dans les annuaires et tables nationales des professions mentionnées au paragraphe I », coupant ainsi court à toute velléité d'interprétation contraire de ces dispositions claires.

Dans l'hypothèse où une confirmation de l'intention du législateur demeurerait nécessaire, les observations du Gouvernement émises à l'occasion de cette saisine sont de nature à lever tout doute. En effet, le Gouvernement a précisé la portée de ces dispositions en affirmant que « le législateur a prévu que toute personne pourra accéder aux données figurant dans les annuaires et les tables nationales des systèmes d'information mis en place par les professions du droit » et en rappelant que les termes de l'article adopté reprenaient la teneur de l'article L. 300-4 du code des relations entre le public et l'administration en imposant de « rendre librement accessibles les données figurant dans leurs annuaires et tables nationales de manière à garantir cette interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé. »

Il va donc de soi que cette publication en ligne doit être faite dans un format ouvert, réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, comme le veut désormais le principe (CRPA, art. L. 300-4), auquel il ne peut être dérogé que de manière expresse, dont la formulation est reprise par les termes mêmes de l'article 3 de la loi du 18 décembre 2016.

Et si ce texte chargeait le CNB d'établir un annuaire centralisé, il chargeait également les ordres de collecter les données y afférentes, qui étaient d'ailleurs déjà répertoriées pour la plupart dans les annuaires des barreaux consultables via des moteurs de recherche sur internet.

Il va donc de soi que cette publication en ligne de l'annuaire national avocats par le CNB, mais également la collecte des données correspondantes par les ordres qui revient en pratique à établir un annuaire pour chaque barreau, doit être faite dans un format ouvert, réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, comme le veut désormais le principe (CRPA, art. L. 300-4), auquel il ne peut être dérogé que de manière expresse, dont la formulation est reprise par les termes même de l'article 3 de la loi du 18 décembre 2016.

De quelque point de vue que l'on se place, le jugement attaqué est entaché d'**erreur de droit**.

**19. En troisième lieu**, à supposer même que les dispositions spéciales de la loi du 18 décembre 2016 n'avaient pas pour objet de mettre à la charge de l'Ordre des avocats au barreau de Paris une obligation de publication en ligne de l'annuaire des avocats - et accessoirement de la liste des personnes morales exerçant la profession d'avocat, qui en constitue le simple prolongement - dans un format ouvert et librement réutilisable et exploitable, comme le demandait l'association « Ouvre-boîte », le droit commun issu du livre III du code des relations entre le public et l'administration pouvait être utilement invoqué pour fonder une telle obligation.

**20.** Le tribunal administratif de Paris a en effet commis une erreur de droit en faisant application du principe *specialia generalibus derogant* pour écarter l'application des articles L. 300-2, L. 311-1, L. 300-4 et L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration (point 4 du jugement attaqué).

Des commentateurs autorisés de la jurisprudence administrative observaient en effet que l'application de ce principe n'a rien d'évident en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs :

« lorsqu'est en cause la combinaison d'une loi générale et de dispositions spéciales, le réflexe classique inspiré des préceptes du droit romain est de faire application du texte spécial s'il est applicable, à l'exclusion du texte général : dans leur sphère de compétence, les lois spéciales excluent l'application de la loi générale (R. Gassin, *Lois spéciales et droit commun*, D. 1961.91). (...)

La matière de l'accès aux documents administratifs livre une nouvelle illustration de ce que le rapprochement d'un texte général et de textes spéciaux donne naissance à des combinaisons juridiques autrement plus subtiles que l'application pure et simple du texte spécial. Il est loisible, à cet égard, d'imaginer quatre types de combinaisons :

- *L'application exclusive du texte spécial* : ce cas de figure, qui obéit à la règle classique, connaît une illustration principale : les rapports entre la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et celle du 6 janvier 1978, généralement surnommée Informatique et libertés. (...)

Les articles 772 et suivants du code de procédure pénale relatifs à la tenue du casier judiciaire et à ses modalités d'accès entrent certainement eux aussi dans la catégorie des dispositions spéciales dont l'application est exclusive. (...)

Il semble donc que l'application exclusive de la loi spéciale résulte, hors la circonstance que les documents en cause échapperaient au champ couvert par la loi de juillet 1978, du degré de protection de l'individu qui motive la loi spéciale. Dans ces hypothèses, l'impératif de protection des droits de l'individu l'emporte sur la volonté de transparence qui anime la loi de juillet 1978.

- *L'application "par éclipse" du texte spécial*, forme de combinaison plus originale, revient à soumettre, selon les périodes, les mêmes documents administratifs soit au régime général, soit à un régime spécial. (...)

Dans cette forme de combinaison, la communication du même document administratif sera régie, selon la date à laquelle elle sera demandée, soit par le texte général, soit par le texte spécial. Faire primer le texte spécial revient, dans ces hypothèses, à faire bénéficier l'administré de droits plus étendus que le simple droit d'accès organisé par la loi de 1978. (...)

- *L'application combinée du texte général et du texte spécial* fait dépendre certaines applications du texte spécial de l'interprétation que l'on donne du texte général. Une telle combinaison est prévue par la loi du 3 janvier 1979 sur les archives : son article 6 prévoit que les documents visés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi. (...)

- *L'application concurrente* : dans ce dernier cas, le texte général s'applique concurremment au texte spécial. Cette hypothèse est notamment illustrée par l'articulation de la loi de 1978 et de l'article L. 121-19 du code des communes. Ce texte, qui a été récemment modifié, permet d'obtenir communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. Il va de soit que ces documents relèvent par ailleurs de la notion de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et qu'ils sont, à ce titre, communicables sur le fondement de cette dernière loi.

Les modalités de communication diffèrent cependant : la délivrance de photocopie est prévue par la loi générale de 1978, mais semblable prestation ne peut être exigée sur le fondement de la disposition du code des communes (CE 11 janvier 1985, *Lefèvre*, n° 35222). S'agissant du recours précontentieux devant la CADA, un tel recours est obligatoire à peine d'irrecevabilité si la demande de communication se place sur le terrain de la loi de 1978 (*ibid.*), alors qu'il n'est pas exigé si la demande est fondée sur les dispositions spéciales de l'article L. 121-19. En outre, la substance du droit d'accès diffère : seuls les comptes et budgets, procès-verbaux du conseil municipal et les arrêtés municipaux peuvent être demandés sur le fondement de la disposition spéciale du code des communes, quand l'objet de la loi de 1978, beaucoup plus vaste, permet aux administrés d'obtenir communication de bon nombre d'autres documents communaux.

Cette forme d'application concurrente pratiquée pour l'article L. 121-19 du code des communes se retrouve pour d'autres textes spéciaux. (...)

L'application concurrente du texte général et d'un texte spécial n'est pas la forme de combinaison la plus facile à pratiquer. Compte tenu des différences de procédure et de substance de chacun des droits d'accès, le choix du terrain de la demande de communication peut s'avérer décisif. (...) le Conseil d'Etat incline à donner, chaque fois qu'il en a la faculté, une interprétation du texte spécial proche de celle qui préside à l'application du texte général (CE 28 octobre 1987, *Fontaine*, n° 70775 ; 26 avril 1993, *Association des amis de Saint-Palais-sur-Mer*, n° 107016) » (L. Touvet et J-H. Stahl, *Précisions concernant l'application de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, AJDA 1994.679).

Or, si l'on suit cette grille d'analyse, il est bien évident que la combinaison applicable en l'espèce est celle d'une application concurrente du texte spécial - l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 - avec le texte général - le livre III du code des relations entre le public et l'administration et les dispositions des articles L. 300-2, L. 300-4, L. 311-1 et L. 312-1-1 de ce code.

**21. D'une part**, l'application exclusive du texte spécial - solution retenue par les premiers juges - est radicalement exclue dès lors que la loi du 31 décembre 1971 modifiée, pas plus que le livre III du code des relations entre le public et l'administration, ne comporte de dispositions en ce sens.

Les travaux préparatoires de la loi du 18 novembre 2016, dont sont issues les dispositions de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée, ne révèlent aucune volonté, de la part du législateur, d'exclure l'application du droit commun ou d'y déroger d'une quelconque manière. Au contraire, ainsi que démontré *supra.*, l'intention du législateur par la loi du 18 novembre 2016 était bien que « toute personne [ait] accès aux données figurant dans les annuaires et tables nationales des [avocats] » au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé. Quitte à appliquer un texte spécial, le tribunal administratif a appliqué le mauvais puisque l'intention du législateur fait clairement ressortir que l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 a pour but d'obtenir la publication en ligne, dans un format librement réutilisable, de l'annuaire des avocats. L'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971, tel que modifié par cette loi du 18 novembre 2016, ne peut être lu indépendamment de ces dispositions.

Par ailleurs, il ne saurait être question ici, s'agissant de l'annuaire professionnel des personnes physiques et morales exerçant la profession d'avocat, de protéger les droits individuels des professionnels alors que les données dont s'agit ne relèvent pas de la sphère de la vie privée et sont par ailleurs déjà accessibles pour la plupart.

**22.** D'autre part, l'application « par éclipse » du texte spécial ou l'application combinée et du texte spécial sont également exclues dès lors qu'elles sont dépourvues d'objet dans le cas présent puisqu'il n'y a aucune « éclipse » ni passerelle entre les deux corps de règles.

**23.** Reste alors, enfin, l'application concurrente du texte spécial et du texte général qui est la seule solution envisageable : les dispositions spéciales de la loi du 31 décembre 1971 ne font pas obstacle à l'application des dispositions générales du code des relations entre le public et l'administratif relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.



A cet égard, il convient de relever que, comme le faisait valoir l'association exposante devant les premiers juges, que l'article D. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration envisage expressément une telle possibilité :

« Les documents et informations mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 et qui sont communicables ou accessibles à toute personne, sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et d'autres dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, peuvent être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement prévu au deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 [anonymisation], lorsqu'ils relèvent de l'une des catégories suivantes : (...)

3° Les documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice des professions réglementées et des activités professionnelles soumises à la réglementation, notamment celles relatives à l'exercice des professions de notaire, avocat, huissier de justice et architecte ; (...)

C'est d'ailleurs ce qu'avait clairement énoncé sur le blog d'Etalab sa directrice Laure Lucchesi, cheffe de file de la mise en œuvre des politiques d'*open data* en France, lors de la parution du décret ayant créé cet article, en précisant que « les jeux de données suivants pourront ainsi être largement diffusés, dans leur intégralité : les annuaires des professions réglementées ».

Mme Lucchesi ajoutait par ailleurs que « la publication en *open data* des différentes catégories de documents listées dans ce nouveau décret permettra d'accroître la transparence et l'efficacité de l'action publique, tout en permettant le développement de nouveaux services numériques », en donnant notamment l'exemple suivant :

« **La publication des registres des avocats**, huissiers de justice ou encore architectes **permettra par exemple de créer des annuaires et agendas intelligents** (sur le modèle des plateformes de rendez-vous avec des professionnels de santé). L'utilisateur aura ainsi un accès simplifié à ces professionnels, qui gagneront pour leur part en visibilité » (L. Lucchesi, *Le décret fixant les catégories de données diffusables et réutilisables sans anonymisation est paru*, blog d'Etalab).

L'article D. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration a été créé par décret du 10 décembre 2018. Il est difficilement concevable d'imaginer que le Gouvernement ait adopté un décret 2 ans après avoir promulgué la loi du 18 novembre 2016 dont les termes seraient directement contradictoires avec cette loi !

Cela n'est pas sérieux et il ne fait donc aucun doute que les annuaires des avocats sont communicables dans le respect du régime de droit commun du code des relations entre le public et l'administration.

**24.** Et même à considérer qu'une application exclusive de ce texte serait envisageable, seules les dispositions relatives aux modalités de communication seraient à exclure : l'article L.311-9 du Code des relations entre le public et l'administration, par exemple, qui prévoit outre une publication en ligne la possibilité pour un demandeur d'obtenir une consultation sur place ou d'une copie papier. Les dispositions relatives à la forme de la mise en ligne, contenues dans l'article L.300-4 du même code, restent ainsi pleinement applicables.

C'est d'ailleurs ce qui ressort de la jurisprudence comme de la doctrine de la CADA sur l'application des régimes spéciaux de communication<sup>7</sup>.

En effet, saisi de la question de la publication en ligne des algorithmes locaux de *Parcoursup*<sup>8</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions spéciales de L. 612-3 du code de l'éducation constituaient une dérogation au droit d'accès aux documents administratifs, précisant que cette dérogation ne concernait donc que les articles L. 311-3-1 et L.312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration. Cette précision induit par extension que **le reste des dispositions du code sont applicables**, et notamment celles de l'article L.300-4. Il n'en est pas autrement en l'espèce.

De la même manière, le Conseil d'État a fait application des exceptions à la communication de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration à une demande d'accès fondée sur l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales<sup>9</sup> et sur l'article L. 121-19 du code des communes<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> CADA, conseil n° 20183496, 24 janv. 2019 : « Aucune disposition spéciale concernant la base de données définie par le décret du 3 septembre 2013 ne fait obstacle à l'application de ces dispositions générales ».

Voir également CADA, conseil n° 20030770, 27 févr. 2003 : « Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 2002, la communication des documents administratifs contenant des informations à caractère médical obéit à des règles de délai particulières. [...] En revanche, les modalités pratiques d'accès à ces documents sont identiques à celles qui s'appliquent pour les autres documents couverts par la loi du 17 juillet 1978 ».

<sup>8</sup> Cons. const., 3 avril 2020, préc.

<sup>9</sup> 10 mars 2010, Cne de Sète, n° 303814, Rec. 70, BJCL 2010. 432, concl. J. Boucher.

<sup>10</sup> 29 juin 1990, Cne de Guitrancourt, n° 68743, Tab. 608 ; 12 octobre 1994, Cne de Francheville, n° 135084.

25. Cette interprétation est d'ailleurs la seule qui soit cohérente avec le statut particulier du droit exercé par l'association « Ouvrebôte ».

En effet, le droit d'accès aux documents administratifs est reconnu comme ayant une valeur constitutionnelle<sup>11</sup>. Cela signifie que les limites à ce droit ne peuvent qu'être spécifiquement prévues par le législateur en ce sens et doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. En l'espèce, les dispositions de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée ne prévoient aucune limitation à l'accès aux documents : les textes prévoient au contraire la mise en ligne des documents demandés. Interpréter ces dispositions comme instituant une dérogation au droit d'accès aux documents administratifs constitue ainsi une ingérence disproportionnée dans l'exercice d'un droit constitutionnel.

En outre, dans sa décision *Magyar Helsinki Bizottsag*, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que le droit à la liberté de recevoir des informations, protégé par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pouvait entraîner un droit à communication de documents publics dès lors que l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par une personne de son droit à la liberté d'expression, et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit<sup>12</sup>.

Les critères permettant d'apprécier cette balance d'intérêts sont le but de la demande d'information, la nature des informations recherchées, le rôle de la requérante et le caractère déjà disponible des informations. **L'application de ces critères à la demande de données relatives aux avocats commis d'office a conduit la Cour à considérer que le refus de communiquer ces données était attentatoire au droit d'accès à l'information de la requérante.**

---

<sup>11</sup> Cons. const., 3 avril 2020, n° 2020-834 QPC : « Aux termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : "La société a le droit de demander compte à tout agent public de administration ». Est garanti, par cette disposition, le droit d'accès aux documents administratifs", RLDI, 5/20, p. 34, obs. L. Costes, Dr. adm. 2020, comm. 31, note G. Eveillard.

<sup>12</sup> CEDH, Gde ch., 8 novembre 2016, n° 18030/11, AJDA 2017.164, chron. L. Burgorgue-Larsen.

Or, précisément en l'espèce, le but de l'association « Ouvre-boîte » est d'obtenir la communication en ligne, pour le grand public, dans un but d'information générale, de la table nationale des avocats. Ces informations sont publiques par nature. L'association œuvre pour l'intérêt public depuis ses débuts. Enfin, les informations sont déjà partiellement diffusées et la demande de l'association consiste uniquement à rendre disponible l'ensemble de ces informations d'un bloc, plutôt que de devoir les consulter à l'unité. Il ne fait donc aucun doute que le refus de communiquer les informations demandées constitue une ingérence disproportionnée dans le droit de l'association à recevoir des informations.

26. Dès lors, le tribunal administratif de Paris a entaché son jugement d'**erreur de droit** en considérant que les dispositions spéciales de la loi du 31 décembre 1971 modifiée avaient entendu déroger aux dispositions de droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration (point 4 du jugement attaqué).

27. Il appartenait ainsi au tribunal d'examiner si les conditions d'application du droit d'accès général aux documents administratifs étaient réunies et si les documents demandés par l'association « Ouvre-boîte » devaient être communiqués par l'Ordre des avocats au barreau de Paris sur le fondement des dispositions de droit commun du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

A cet égard, le tribunal ne pouvait pas déduire de la seule circonstance que la loi du 31 décembre 1971 modifiée n'imposait pas expressément aux conseils de l'ordre d'établir des annuaires et de les publier en ligne dans un format ouvert et exploitable, que ces documents ne se rattachaient pas à la mission de service public qui leur avait été confiée par la loi et qu'ils ne présentaient pas le caractère de documents administratifs.

Car le législateur avait précisément confié aux ordres la charge de collecter les informations au sein de leurs barreaux et de les transmettre au CNB pour être centralisées.

Mais ce faisant, la loi a implicitement mais nécessairement imposé aux ordres d'établir des annuaires locaux, récapitulant les données demandées par l'association requérante, afin d'améliorer et de rendre plus accessible le service public de la justice auprès des justiciables qui doivent - lorsque le ministère d'avocat est obligatoire - ou veulent - lorsqu'il ne l'est pas - recourir au service d'un auxiliaire de justice.

Et l'on ajoutera qu'à la différence de l'annuaire de la magistrature, les annuaires d'avocats existent déjà le plus souvent - comme c'est le cas pour le barreau de Paris - ou peuvent, en tout état de cause, être constitués sans difficulté par un traitement automatisé d'usage courant (comp. : 13 novembre 2020, *Solana*, n° 432832, aux tables, AJDA 2021.172, concl. L. Domingo).

Plus généralement, il sera rappelé que l'article 17 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée impose aux ordres la tenue et la mise à jour des tableaux locaux. Or, les annuaires demandés par l'association ne sont autres que ces tableaux. Les termes « annuaire » et « tableau » doivent nécessairement être pris comme synonymes, comme l'a d'ailleurs fait la CADA dans l'ensemble des avis qu'elle a rendus sur ce sujet.

Il est d'ailleurs de jurisprudence constante que le maintien du tableau par les ordres professionnels, en ce compris ceux d'avocats, est une mission de service public. C'est en particulier ce qu'a jugé la Cour de cassation dans un arrêt publié au bulletin<sup>13</sup>, dans lequel la Cour se déclare incompétente, au profit de la juridiction administrative, pour juger du dommage résultant d'un refus de réinscription au tableau de l'ordre des experts-comptables dès lors que la tenue du tableau relève de l'exécution de la mission de service public de l'ordre en question.

En vertu de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, le tableau est un document administratif et les informations qu'il contient sont des informations publiques (v. égal. en ce sens : TA Melun, 16 octobre 2008, n° 0602255 ; CADA, avis n° 20020492, 7 février 2002 ; CADA, conseil n° 20162641, 22 septembre 2016 ; CADA, avis n° 20170592, 6 avril 2017).

**28.** Dès lors, en considérant que les documents demandés par l'association ne se rattachaient pas à une mission de service public au regard des obligations prévues par la loi du 31 décembre 1971 modifiée et qu'ils ne présentaient pas un caractère administratif, le tribunal administratif de Paris a entaché son jugement **d'erreur de droit** et **d'erreur de qualification juridique des faits**.

La censure s'impose définitivement.

\*

---

<sup>13</sup> Cass. 1re civ., 29 mars 2017, n° 16-11.277, Publié au bulletin.

**29.** Après avoir annulé le jugement attaqué, le Conseil d'Etat devra régler l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative et, compte tenu de ce qui vient d'être exposé et des écritures de première instance de l'association requérante, faire droit en tout ou parties à ses conclusions présentées devant le tribunal administratif de Paris.

\*

### **PAR CES MOTIFS**

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, l'association « Ouvre-boîte » persiste, avec confiance, dans les conclusions de son pourvoi.

SCP NICOLAÿ – de LANOUELLE – HANNOTIN  
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation