CADA Cada

De: deonto@avocatparis.org
Envoyé: lundi 12 août 2019 15:10
À: cada@cada.fr
Objet: Dossier 20191273 LE
Pièces jointes: 2019 08 12 ODA CADA.pdf

Importance: Haute

Merci d'écrire avec les références, exclusivement par mail : delegationgenerale@avocatparis.org

AVOCATS
BARREAU
• PARIS

SECRETARIAT
SERVICE DE LA DÉONTOLOGIE
T[redacted]
delegationgenerale@avocatparis.org
WWW.AVOCATPARIS.ORG

SERVICE CERTIFIÉ
ISO 9001 PAR BUREAU
VERITAS CERTIFICATION

Ce message et toutes les pièces jointes sont établis à l'intention exclusive de leurs destinataires et sont confidentiels. Si vous recevez ce message par erreur, merci de le détruire et d'en avertir immédiatement l'expéditeur. Toute utilisation de ce message non conforme à sa destination, toute diffusion ou toute publication, totale ou partielle, est interdite, sauf autorisation expresse. Internet ne permettant pas d'assurer l'intégrité de ce message, le barreau de Paris décline toute responsabilité au titre de ce message, dans l'hypothèse où il aurait été modifié. Avant d'imprimer, pensez à l'environnement

ORDRE DES AVOCATS
À LA
COUR DE PARIS

Le Bâtonnier

Madame Christelle GUICHARD
Secrétaire Générale
COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (C.A.D.A.)
TSA 50730
75334 PARIS CEDEX 07

LRAR et par mail

Secrétariat : Mme DUMONT
Tél. : [redacted]
Pour nous répondre :
Avocats parisiens : espace PRO
Autres : delegationgenerale@avocatparis.org

Paris, le 12 août 2019

Réf. : T017322533 – MAP/NG/AW/MCA
Objet : ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE PARIS / CADA
Aff. : Association Ouvre-Boîte

V.Réf : 20191273

Madame la Secrétaire générale,

Par un courrier en date du 26 juillet 2019, reçu à l'Ordre des avocats du Barreau de Paris le 31 juillet 2019, ayant pour objet : *« Application du livre III du code des relations entre le public et l'administration »*, vous m'avez invitée à formuler des observations sur la demande d'avis de Monsieur Emmanuel RAVIART, pour l'association Ouvre-Boîte, à la suite du refus opposé par l'Ordre des avocats du Barreau de Paris à la demande présentée par cette dernière de : *« publication en ligne des documents suivants, librement accessibles, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé, et relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice de la profession d'avocat :*

1) *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 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 obtenu au CAPA et au pré-CAPA ;

2) *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 ;*

3) *les avis déontologiques déjà anonymisés, décisions du Bâtonnier déjà anonymisées, décisions des Bâtonniers tiers déjà anonymisées, décisions disciplinaires déjà anonymisées, doctrines officielles, dossiers, flashs ordinaux, formulaires, PV du Conseil, rapports ordinaux, textes d'actualité et textes ordinaux ainsi que le Règlement Intérieur National annoté et les règles déontologiques connexes du Barreau de Paris annotées et les dispositions du Barreau de Paris indépendantes du Règlement Intérieur National (RIN) annotées et le Règlement Intérieur du Barreau de Paris annoté (RIBP).*

Au soutien du refus de communication des documents susmentionnés, je souhaite formuler les observations qui suivent.

*

1. Rappel des faits et de la procédure

1.1. Par un premier courriel en date du 17 janvier 2019, l'association Ouvre-Boîte a demandé à l'Ordre des avocats du Barreau de Paris, au visa de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, du décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018, du code des relations entre le public et l'administration et du code du patrimoine, la communication, *« par voie de publication en ligne, en les rendant librement accessibles de manière à garantir l'interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé, et relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice de la profession d'avocat :*

- *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 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 obtenu au CAPA et au pré-CAPA ;

- *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 ».*

L'association Ouvre-Boîte soutenait que ces documents auraient été des *« documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice de la profession d'avocat ».*

Du silence gardé par l'Ordre des avocats du Barreau de Paris pendant un mois sur cette demande de communication de documents est née une décision de refus, par application des articles R. 311-12 et R. 311-13 du code des relations entre le public et l'administration.

Par un courriel en date du 2 mars 2019, l'association Ouvre-Boîte a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs en application de l'article R. 311-15 du code des relations entre le public et l'administration.

1.2. Par un second courriel en date du 27 janvier 2019, l'association Ouvre-Boîte a demandé à l'Ordre des avocats du barreau de Paris la communication, *« par voie de publication en ligne, dans un format ouvert et accessible librement à tous, l'intégralité [des] documents »* suivants :

- *« les avis déontologiques déjà anonymisés, décisions du Bâtonnier déjà anonymisées, décisions des Bâtonniers tiers déjà anonymisées, décisions disciplinaires déjà anonymisées, doctrines officielles, dossiers, flash ordinaux, formulaires, PV du Conseil, rapports ordinaux, textes d'actualité et textes ordinaux ainsi que le règlement intérieur national annoté et les règles déontologiques connexes du Barreau de Paris annotées et*

les dispositions du Barreau de Paris indépendantes du Règlement Intérieur National (RIN) annotées et le Règlement Intérieur du Barreau de Paris annoté (RIBP) ».

Du silence gardé par l'Ordre des avocats du Barreau de Paris pendant un mois sur cette demande de communication de documents est née une nouvelle décision de refus, par application des articles R. 311-12 et R. 311-13 du code des relations entre le public et l'administration.

Par un courriel en date du 10 mars 2019, l'association Ouvre-Boîte a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs en application de l'article R. 311-15 du code des relations entre le public et l'administration.

2. Discussion

Quatre séries d'observations méritent d'être formulées.

2.1. Sur l'incompétence de la Commission d'accès aux documents administratifs

2.1.1. En droit

Deux séries de dispositions doivent être rappelées.

Le livre III du code des relations entre le public et l'administration prévoit des dispositions précises s'agissant des **attributions de la Commission d'accès aux documents administratifs et de la notion de *« document administratif »*.**

(a) Aux termes de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 :

*« La Commission d'accès aux documents administratifs **émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif en application du titre Ier**, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.*

La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. »

La **communication** des **documents administratifs** (chapitre Ier du titre Ier du livre III) se distingue de leur **diffusion** (chapitre II du titre Ier du livre III).

Il résulte de ces énonciations que, lorsque des documents sont **exclus du champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration**, la Commission d'accès aux documents administratifs **n'est pas compétente pour se prononcer sur leur caractère communicable, ou non**.

Ainsi a-t-il été par exemple jugé, s'agissant de documents élaborés à l'occasion d'une procédure judiciaire, que :

« La commission estime que dès lors que ces documents et rapports ont été élaborés à l'occasion d'une procédure judiciaire et à la demande de l'autorité judiciaire ou en vue de les lui adresser, ils revêtent un caractère judiciaire et sont, comme tels, ***exclus du champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration****. Dans cette hypothèse,* ***la commission n'est donc pas compétente pour se prononcer sur leur caractère communicable*** *et il appartient à l'avocat qui vous a sollicité de se rapprocher de l'autorité judiciaire à ce sujet. »*

(b) Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 :

« 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'État, 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****. »*

Il résulte de ces énonciations que le droit d'accès prévu par ce texte ne s'exerce qu'à l'égard des documents administratifs, définis comme les documents *« produits ou reçus »* par les collectivités publiques ou les organismes privés chargés de la gestion d'un service public *« **dans le cadre de leur mission de service public** »*.

L'appréciation du caractère administratif d'un document dont la communication est demandée à un ordre d'avocats dépend donc de la question de savoir **si ce document se rattache à une mission de service public exercée par l'ordre d'avocats en cause.**

Par un avis en date du 22 octobre 2015[1], le Conseil d'État a pris le soin de préciser quelles sont, parmi les missions et attributions des instances professionnelles d'avocats, les missions de service public et, plus précisément encore, les missions de service public administratif.

Le Conseil d'État a rappelé, tout d'abord, que les conseils de l'Ordre doivent notamment, en vertu de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, édicter leur règlement intérieur, prendre les décisions individuelles d'inscription des avocats au Tableau de l'Ordre, selon des procédures qui distinguent le cas des ressortissants des États membres de l'Union européenne et celui des ressortissants des autres États, les décisions d'omission à ce Tableau, et d'autorisation d'ouverture de bureau secondaire ou de retrait de cette autorisation. Ils participent aux procédures disciplinaires en désignant leurs représentants au conseil de discipline et, dans le cas du Barreau de Paris, en se constituant en conseil de discipline, ainsi qu'en prononçant, si les critères légaux sont vérifiés (article 24, alinéa 1er), des mesures de suspension provisoire des avocats qui font l'objet de poursuites pénales ou disciplinaires. Ils créent les caisses des règlements pécuniaires des avocats, associations dont ils approuvent les statuts et le règlement intérieur, et dont la gestion est placée sous leur responsabilité. Les Bâtonniers ont des pouvoirs propres d'arbitrage des conflits entre avocats ou entre les avocats et leurs collaborateurs et salariés, de désignation ou commission d'office d'avocats au titre de l'aide juridictionnelle, et de saisine du conseil de discipline et de recours contre ses décisions (avis du Conseil d'État du 22 octobre 2015, p. 2, § 4).

---

[1] CE, avis n° 390397 sur la qualification des barreaux, du Conseil national des barreaux et de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation en tant qu'organismes chargés de la gestion d'un service public administratif au sens de l'article 1er de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recourant au critère de distinction classique entre, d'une part, le fonctionnement, et, d'autre part, l'organisation du service public de la justice (TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*), le Conseil d'État a estimé que, parmi les missions et attributions des Ordres d'avocats :

« Se rattachent au ***fonctionnement*** *du service public de la justice, d'une part, l'ensemble des procédures disciplinaires impliquant les barreaux (conseils de l'Ordre et bâtonniers) […] ; d'autre part, les décisions qui relèvent de l'exercice même des fonctions confiées par la loi aux bâtonniers […] (en matière d'arbitrage et en matière d'aide juridictionnelle) »* (avis du Conseil d'État du 22 octobre 2015, p. 5, § 3) : les actes y relatifs relèvent donc des juridictions judiciaires.

*« Se rattachent, en revanche à l'****organisation*** *du service public de la justice, et relèvent d'un service public administratif les catégories d'activités ou d'actes suivantes, en ce qu'elles n'en sont pas détachables :*

- *[…] les activités normatives […] des conseils de l'Ordre (les règlements intérieurs) […] ;*

- *les décisions à caractère financier concernant les CARPA, l'aide juridictionnelle ou la formation, que prennent […] les Barreaux ;*

- *l'ensemble des décisions individuelles (ou collectives) des Barreaux (conseils de l'ordre) liées à l'accès et à l'exercice de la profession […] »* (avis du Conseil d'État du 22 octobre 2015, p. 5, § 4-7).

Il résulte de ces énonciations que **les missions de service public reconnues aux ordres d'avocats sont précisément et limitativement identifiées** et que, par conséquent, les obligations en matière de communication de documents réputés administratifs **ne pèsent sur les ordres d'avocats qu'au titre du strict périmètre de leur mission de service public.**

Il en résulte également que c'est à tort qu'il serait soutenu que l'ensemble des documents se rattachant à l'attribution des conseils de l'ordre de *« traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs »* (article 17, 5°, de la loi n° 71-130 du 31 décembre 1971) se rattacheraient aux missions de service public exercées par les ordres d'avocats et, par suite, constitueraient des documents administratifs communicables.

Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil d'État a-t-il, par arrêt du 30 juillet 2003, rejeté la requête d'un requérant qui sollicitait la communication d'un document n'étant pas au nombre des documents administratifs communicables :

*« Considérant qu'il ressort de l'examen de cette lettre, communiquée par l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, qu'**en raison de son objet, qui ne se rattache ni à la mission du service public de l'aide juridictionnelle pour laquelle l'avocate avait été désignée, ni à aucune autre mission de service public assurée par l'Ordre des avocats**, cette correspondance ne présente pas le caractère d'un document administratif et n'est donc pas au nombre des documents qui, en application de la loi du 17 juillet 1978, doivent être communiqués sur leur demande aux personnes qu'elles concernent ; que, par suite, l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris a pu légalement opposer un refus à la demande dont il était saisi par M. Kerangueven* » (CE, 30 juillet 2003, *M. Kerangueven*, n° 231661 ; considérant n° 2).

La CADA a estimé qu'un rapport relatif à la tenue de la comptabilité des avocats établi dans les conditions de l'article 17, 9°, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 se rattachait à la mission de service public et présentait par conséquent le caractère d'un document administratif communicable. Elle a émis un avis favorable à la communication du rapport sollicité pour les seuls passages qui *« concern[aient] personnellement »* l'auteur de la demande de communication ou qui *« présent[aient] **un caractère général** »*, et sous les réserves prévues par les dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration (avis n° 20170254 du 6 avril 2017).

2.1.2. En l'espèce

L'association Ouvre-Boîte n'établit aucunement que les documents dont elle demande la communication constitueraient des **documents administratifs**, dont le refus de communication lui permettrait de saisir la Commission d'accès aux documents administratifs par application de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Techniquement, c'est vainement que l'on cherchera, dans les deux courriels en dates des 17 janvier 2019 et 27 janvier 2019 un raisonnement selon lequel les documents dont la communication est réclamée, seraient des « ***documents produits ou reçus, dans le cadre de [la] mission de service public*** » **exercée par l'Ordre d'avocats en cause.**

De surcroît, l'on relèvera que, ni dans le premier courriel en date du 17 janvier 2019, ni dans le second courriel en date du 27 janvier 2019, **l'association Ouvre-Boîte ne vise expressément les dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration.**

Tout au plus, dans le premier courriel, l'association a-t-elle mentionné tout à la fois et sans autre précision, « *l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, du décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018, du code des relations entre le public et l'administration et du code du patrimoine* ».

Or, l'on observera que le courrier de la Commission d'accès aux documents administratifs en date du 26 juillet 2019, reçu à l'Ordre des avocats du barreau de Paris le 31 juillet 2019, a précisément pour objet : « ***Application du livre III du code des relations entre le public et l'administration*** ».

Par conséquent, les documents dont la communication est demandée par l'association Ouvre-boîte sont **exclus du champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration** et, par suite, **la Commission d'accès aux documents administratifs n'est pas compétente pour se prononcer sur leur caractère communicable.**

2.2. En toute hypothèse, sur le caractère incommunicable des documents demandés

À supposer même que la Commission d'accès aux documents administratifs soit compétente pour se prononcer sur le caractère communicable, ou non, des documents en cause – *quod non* –, le caractère incommunicable des documents demandés ne fait aucun doute, à la lumière des dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de la **communication** des **documents administratifs** (chapitre Ier du titre Ier du livre III), aux termes du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, située dans une section intitulée *« Étendue du droit à **communication** »* :

*« 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 publier en ligne ou de communiquer les **documents administratifs** qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre. »*

Il résulte de ces dispositions que, pour qu'un document soit communicable, il doit remplir cumulativement les deux conditions suivantes :

- être un document administratif ;

- ne pas entrer dans le champ des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

(a) S'agissant de la condition tenant à la nature de document administratif, comme il a été indiqué ci-dessus (voir point 2.1.), l'association Ouvre-Boîte n'établit aucunement que les documents dont elle demande la communication constitueraient des **documents administratifs**, c'est-à-dire des seraient des *« **documents produits ou reçus, dans le cadre de [la] mission de service public** »* **exercée par l'ordre d'avocats en cause**.

(b) S'agissant de la condition tenant à ce que les documents n'entrent pas dans le champ des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, il importe d'observer ce qui suit.

Ad liminem, l'Ordre des avocats du Barreau de Paris ne méconnaît naturellement pas qu'aux termes de l'article 37 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, dans sa rédaction applicable à l'espèce :

*« Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, **au bénéfice de tiers**, des dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration et des dispositions du livre II du code du patrimoine.*

En conséquence, ne peut être regardé comme un tiers non autorisé au sens de l'article 34 le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques exercé conformément au livre III du code des relations entre le public et l'administration et au livre II du code du patrimoine. »

Néanmoins, ces dispositions ne font pas obstacle à l'application du premier alinéa de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration précité, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.

Or, aux termes de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 :

*« 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 en matière commerciale et industrielle, 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 [...]. »*

L'annuaire public du Barreau de Paris, disponible à l'adresse suivante (http://www.avocatparis.org/annuaire), comporte déjà les champs suivants :

- Nom ;
- Prénom ;
- Adresse ;
- Arrondissement ;
- Exercice à l'étranger ;
- Spécialisations ;
- Champs de compétence ;
- Activités dominantes ;
- Mandats ;
- Langues parlées ;
- Fonctions exercées à l'Ordre.

À supposer que les documents visés aux points 1) et 2) du courrier de la Commission d'accès aux documents administratifs en date du 26 juillet 2019 constituent des documents administratifs – *quod non* – la communication, au bénéfice de tiers, des informations demandées qui ne sont pas déjà disponibles sur l'annuaire des avocats du Barreau de Paris constituerait une atteinte excessive à la protection de la vie privée des personnes concernées, que vise le 1° du premier alinéa de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Enfin, en toute hypothèse, l'on observera que la communication de données à caractère personnel aussi variées serait naturellement susceptible de faire l'objet **d'utilisations massives à des fins commerciales**. Chacun en devine suffisamment les conséquences dommageables pour mesurer l'urgence de les conjurer.

2.3. Sur le caractère abusif, au sens où l'entend l'article L. 311-2, alinéa 8, du code des relations entre le public et l'administration, de la demande de l'association Ouvre-Boîte :

2.3.1. En droit

L'article L. 311-2, alinéa 8, du code des relations entre le public et l'administration dispose :

« L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. »

Le Conseil d'État a ainsi jugé :

« Il ressort des dispositions, citées au point 4, du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration que revêt un caractère abusif la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. Dès lors, en jugeant que la demande de communication formulée par la société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France n'était pas abusive au seul motif qu'elle n'avait pas pour objet de perturber le bon fonctionnement du service, sans apprécier ses effets sur ce dernier, le tribunal administratif a commis une erreur de droit. La ministre de la culture est par

suite fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque en tant qu'il statue sur ***la communication des certificats de sortie du territoire délivrés entre 2007 et 2016 et des procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux depuis 1993****. Ses conclusions à fin de sursis à exécution de ce jugement sont, par suite, devenues sans objet. »* (CE, 14 novembre 2018, *Ministre de la Culture c/ Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France*, n° 420055, 422500).

La CADA décide, de manière constante, d'une part, qu'une demande ne peut être considérée comme abusive que lorsqu'elle vise de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration (v. notamment : avis n° 20134917 du 16 janvier 2014), et, d'autre part, que toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives (v. notamment : avis n° 20124574 du 10 janvier 2013).

La CADA fonde son appréciation sur les éléments portés à sa connaissance par le demandeur et l'administration quant au contexte dans lequel s'inscrit la demande et aux motivations qui la sous-tendent. À cet égard, elle s'interroge sur le point de savoir si les demandes excèdent les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration et visent en réalité à perturber le bon fonctionnement du service public (v. avis n° 20173482 du 5 octobre 2017).

La CADA fonde également sur son appréciation sur la variété des matières sur lesquelles portent les documents sollicités ainsi que leur nombre. Elle a ainsi émis des avis défavorables en présence de demandes répétées d'un *« nombre très important de documents »*, portant sur des *« matières très diverses »* (v., notamment, l'avis n° 20175138 du 25 janvier 2018 et l'avis n° 20180140 du 5 avril 2018).

2.3.2. <u>En l'espèce</u>

Par **le nombre et la variété des critères visés et le nombre des documents sollicités,** une demande de cette nature excède les objectifs des dispositions légales et réglementaires invoquées ainsi que les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration.

Par suite, elles visent en réalité à perturber le bon fonctionnement du service public assuré par l'Ordre des avocats du Barreau de Paris.

Par conséquent, la demande de l'association Ouvre-Boîte doit être regardée comme abusive.

C'est pourquoi, de ce seul fait, en application de l'article L. 311-2, alinéa 8, du code des relations entre le public et l'administration, il n'a pas été donné une suite favorable aux demandes de l'association Ouvre-Boîte.

2.4. Sur le respect, en toute hypothèse, par l'Ordre des avocats du Barreau de Paris, des dispositions du II de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et de l'article 1er du décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 : (subsidiaire)

L'Ordre des avocats du Barreau de Paris est naturellement respectueux à la fois des dispositions du II de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 et de celles de l'article 1er du décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 ayant introduit dans le code des relations entre le public et l'administration un article D. 312-1-3.

(a) Aux termes du II de l'article 3 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 :

« I. – Les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les avocats, les avocats au Conseil d'État 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. »

Or, il n'est ni allégué, ni encore moins démontré par l'association Ouvre-Boîte, que les données figurant dans l'annuaire public du Barreau de Paris, disponible à l'adresse suivante (http://www.avocatparis.org/annuaire) ne seraient pas librement accessibles de manière à garantir leur interopérabilité, notamment au moyen d'un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé.

(b) Aux termes de l'article 1er du décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 ayant introduit dans le code des relations entre le public et l'administration un article D. 312-1-3 :

« Art. D. 312-1-3. – 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, 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 règlementation,*** *notamment celles relatives à l'exercice des professions de notaire,* ***avocat****, huissier de justice et architecte ».*

L'on rappellera que le décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 a été pris pour l'application de l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa version résultant de l'article 6 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, qui est situé, non dans le chapitre consacré à la **communication** des **documents administratifs** (chapitre Ier du titre Ier du livre III) mais à la **diffusion** de ces derniers (chapitre II du titre Ier du livre III).

L'Ordre des avocats du Barreau de Paris entend faire observer que sont, d'ores et déjà, librement accessibles à toute personne de **très nombreux** ***« documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice »*** **de la profession d'avocat**, notamment :

- l'intégralité des dispositions du Règlement Intérieur National (RIN) de la profession d'avocat et des dispositions du Code de déontologie des avocats de l'Union européenne, sur le site internet du Conseil national des Barreaux (CNB) : https://www.cnb.avocat.fr/fr/reglement-interieur-national-de-la-profession-davocat-rin ;

- l'intégralité des dispositions du Règlement Intérieur du Barreau de Paris : http://www.avocatparis-bdd.org/ribp.htm ;

- une rubrique consacrée aux « *Voies d'accès à la profession* » sur le site internet de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris : http://www.avocatparis.org/mes-demarches/jai-besoin-dune-attestation-dassurance-rcp/les-voies-dacces-la-profession ;

- la Base déontologique et professionnelle du Barreau de Paris, qui est librement accessible à tous en créant un compte : https://espacepro.avocatparis.org/creer-un-compte.html.

Enfin, l'on peine à suivre l'association Ouvre-Boîte dans son raisonnement lorsqu'elle prétend qu'entreraient dans le champ des « ***documents nécessaires à l'information du public relatifs aux conditions d'organisation et d'exercice*** » de la profession d'avocat les données personnelles suivantes des avocats et des groupements d'exercice :

- *« 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 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 obtenu au CAPA et au pré-CAPA ;*

- *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 ».*

*

Enfin, l'Ordre des avocats du Barreau de Paris est le producteur des bases de données que sont les différents annuaires des avocats, ainsi que ceux relevant du Service de l'exercice professionnel (SIRET, N° de toque, date d'inscription, etc...) ainsi que les avis déontologiques au sens des articles L. 112-3 et L. 341-1 du Code de la propriété intellectuelle et bénéficie de la protection édictée à l'article L. 342-1 du CPI à savoir du droit d'interdire l'extraction et la réutilisation, par la mise à disposition du public de la totalité ou d'une partie qualitativement ou quantitativement substantielle du contenu de la base.

Les demandes présentées par l'Association Ouvre-Boîte porte sur des éléments non mis à disposition eu égard au caractère qualitatif substantiel du contenu des bases dont il s'agit.

Voici les observations que l'Ordre des avocats du Barreau de Paris tenait à formuler au soutien de sa position.

Les services de l'Ordre demeurent naturellement à votre disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie d'agréer, Madame la Secrétaire générale, l'expression de ma considération distinguée.

Marie-Aimée PEYRON