Tribunal administratif de Paris

Demande d’annulation d’une décision de refus de publication en ligne de documents administratifs

**Pour : Association Ouvre-boîte**

RNA W751238177

23 rue Greneta,

75002 Paris

*Demanderesse*

**Contre : la décision de refus implicite du ministère de la Justice de communiquer des documents demandés sur le fondement du Code des relations entre le public et l’administration**

**Ministère de la Justice**

13, place Vendôme

75001 Paris

*Défenderesse*

# Plaise à Mesdames et Messieurs les conseillers du Tribunal administratif de Paris

1. L’association Ouvre-boîte, qui œuvre pour l’effectivité du droit d’accès aux données publiques, a l’honneur de vous saisir d’une demande d’annulation de la décision de refus implicite du ministère de la Justice de nous communiquer, par voie de publication en ligne, des documents administratifs et communicables : la table nationale des avocats. Cette demande s’inscrit dans une lignée contentieuse déjà fournie sur l’accès à ce document, qui fait pourtant explicitement partie des documents dont le gouvernement a envisagé la diffusion par voie de publication en ligne lors de l’adoption du Décret n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 relatif aux catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation.

# I. Faits

## 1. Contexte général et présentation de l’association Ouvre-boîte

1. L’association Ouvre-boîte, RNA W751238177, dont le siège social est sis 23 rue Greneta, 75002 Paris, est une association dont l’objet est 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.
2. L’association œuvre dans cette optique depuis plusieurs années, afin de permettre aux citoyens 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, mais qui ne l’ont pas été. 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*.
3. La notion de transparence administrative s’ancre profondément dans la construction démocratique française, la Révolution française ayant notamment comme racines le défaut d’État de droit et de redevabilité de l’administration.[[1]](#footnote-0) Elle est ainsi proclamée par l’article 15 de la Déclaration des droits de 1789, qui dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe a été suivi à la fin du XIXe siècle par plusieurs lois qui prévoyaient des mesures de publicité, notamment par affichage, pour des décisions administratives. La revendication d’un droit d’accès des citoyens aux documents administratifs remonte aux années 1960 avec trois arguments avancés : le public, mieux éduqué a « *le droit de savoir* » ; l’administration, critiquée pour son goût du secret, a intérêt à améliorer son image en ouvrant ses dossiers ; l’accès à l’information détenue par l’administration est un moyen de faire adhérer l’opinion aux projets collectifs. Saisie d’un projet de loi qui tendait à améliorer les relations entre l’administration et le public, l’Assemblée Nationale transforma le texte qui devint le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978 intitulé « *de la liberté d’accès aux documents administratifs* ». Cette ouverture est contemporaine d’une consécration généralisée de ce que le Conseil d’État nomme le « *droit de savoir* », dont les deux autres piliers sont le droit d’accès aux archives publiques et à ses données personnelles.[[2]](#footnote-1)
4. Comme le rappelle la CADA, la plupart des pays européens comme la Suède, l’Allemagne, la Grande-Bretagne, l’Italie, l’Espagne ainsi que les États-Unis ont aujourd’hui reconnu un droit d’accès aux documents administratifs à leurs citoyens. Ce droit est également consacré au niveau européen par l’article 15, paragraphe 3, premier et quatrième alinéas du TFUE : « *Tout citoyen de l’Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d’accès aux documents des institutions, organes et organismes de l’Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.* »
5. Ces dernières années, le mouvement de la transparence administrative s’est concrétisé par le développement de l’open data, qui relève également d’un pari : celui de la sérendipité. À l’ouverture des données se joint en effet un principe de libre réutilisation des informations publiques contenues dans les documents auxquels l’accès a été ouvert. Le pari est donc que des réutilisations vont émerger sans qu’il faille les anticiper, donc sans qu’il soit nécessaire de déterminer des moyens et des finalités, et dans l’espoir que ces réutilisations seront source de richesse et de croissance, par l’innovation et la création d’emplois.
6. C’est dans cette optique que le mouvement de l’open data s’est transformé pour la première fois en politique publique, du moins au niveau européen, en 2003, à travers la directive 2003/98/CE sur la réutilisation des données du secteur public (la « ***directive PSI*** »), qui dispose notamment que « *les documents produits par les organismes du secteur public des États membres constituent une réserve de ressources vaste, diversifiée et précieuse, dont peut bénéficier l’économie de la connaissance* ».[[3]](#footnote-2) Cette directive a été transposée en 2005[[4]](#footnote-3), puis a été suivie par un décret de 2011 précisant que l’open data public doit être gratuit.[[5]](#footnote-4) Plus récemment, la loi Macron de 2015 a ouvert certains monopoles afin d’élargir l’open data,[[6]](#footnote-5) et surtout, la loi pour une République numérique (la « ***LRN*** ») a consacré un principe général d’open data,[[7]](#footnote-6) et ce pendant que parallèlement, la mission Etalab était créée et prenait de l’ampleur pour devenir une institution de référence aujourd’hui.[[8]](#footnote-7)
7. L’objectif du développement de la transparence administrative, de l’open data et de la libre réutilisation des informations publiques est clairement explicité par la révision de la directive PSI, dont la version finale a récemment été validée par l’ensemble des institutions européennes (la « ***directive PSI révisée*** »).[[9]](#footnote-8) Pour les institutions européennes, l’adoption de nouvelles règles en faveur d’une plus grande ouverture des données « *stimulera l'économie des données dans l'UE, contribuera au développement d'une société fondée sur les données et favorisera la croissance et la création d'emplois dans tous les secteurs de l'économie*. »
8. C’est ainsi que la directive PSI révisée dispose explicitement que « *l'accès à l'information est un droit fondamental* » et que « *le fait de mettre à disposition ces informations, qui comprennent des données dynamiques, dans un format numérique d'usage courant permet aux citoyens et aux personnes morales de leur trouver de nouveaux usages et de créer de nouveaux produits et services innovants.* »[[10]](#footnote-9) Il s’agit ainsi d’une politique publique assumée au niveau régional comme national, comme en témoigne le récent engagement du Premier ministre à ce sujet,[[11]](#footnote-10) à la suite d’un référé de la Cour des comptes sur la valorisation de certaines données publiques.[[12]](#footnote-11)
9. L’action de l’association Ouvre-boîte s’inscrit ainsi pleinement dans ce contexte d’ouverture généralisée des données publiques et participe de la concrétisation des principes mentionnés ci-dessus et soutenus par les politiques publiques européennes et françaises. C’est ainsi que l’association a obtenu la libération de plusieurs jeux de données d’utilité publique, désormais librement accessibles par tout citoyen,[[13]](#footnote-12) ce dont la presse s’était fait l’écho.[[14]](#footnote-13) & [[15]](#footnote-14) L’association œuvre ainsi à ce que les droits d’accès et de libre réutilisation soient mieux connus de ceux qui pourraient en bénéficier : l'objectif du projet Ouvre-boîte est de faciliter l'application de ces droits. Parmi ses principaux faits d’armes, il est à noter que l’association a récemment obtenu du Conseil d’État qu’il soit enjoint au ministère de la Justice, défenderesse à la présente instance, de publier le calendrier de mise en œuvre de l’open data[[16]](#footnote-15), une décision ayant eu de nombreuses retombées médiatiques[[17]](#footnote-16).
10. Pour ce faire, Ouvre-boîte vulgarise les moyens à disposition de tous : demande gracieuse, recours gracieux, saisine de la CADA, saisine de l'AGD, recours contentieux... Ouvre-boîte est également une communauté d'entraide et de partage d'expertise sur la libération des documents administratifs. Qu'ils soient citoyen, associations, entreprises ou administrations, Ouvre-boîte apporte une aide à tous ceux qui souhaitent disposer d'un accès à un document détenu par une administration. Mais Ouvre-boîte cherche aussi à trouver des solutions aux obstacles rencontrés par les administrations quand elles souhaitent publier leurs documents. Ouvre-boîte précise le cadre juridique auquel sont astreints les fonctionnaires, qui n'ont pas toujours une vision claire de ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas libérer. Ouvre-boîte propose une expertise technique pour la libération de données ou de codes sources, lorsqu'un audit ou une extraction complexe est nécessaire. Enfin, Ouvre-boîte cherche à valoriser l'action des administrations qui s'engagent dans l'ouverture de leurs documents et leur donne les moyens de communiquer au mieux sur leurs efforts de transparence.

## 2. Détails de la procédure

1. Dans le cadre de son activité, Ouvre-boîte a demandé au ministère de la Justice, par un email en date du 1er août 2020 adressé à la PRADA du ministère de la Justice par le biais des adresses [[18]](#footnote-17), la communication, par voie de publication en ligne[[19]](#footnote-18), de la Table Nationale des Avocats (***le document demandé***). La Table Nationale des Avocats est un document comprenant la liste de l’ensemble des avocats inscrits à un barreau français, tenue par le Conseil National des Barreaux avec le concours des barreaux conformément aux termes de la loi du 31 décembre 1971. Il est établi que le ministère dispose de ce document au format numérique puisqu’il est notamment utilisé pour fournir des données à la plateforme « ***PLEX*** » récemment développée.

***Pièce n°1 : Mail de demande au ministère de la Justice en date du 1er août 2020***

***Pièce n°2 : Fiche utilisateur Avocat de la plateforme PLEX***

1. Ainsi que détaillé *infra*, cette demande était fondée sur les dispositions applicables du Code des relations entre le public et l'administration (le « ***CRPA*** ») et du Code du patrimoine.
2. Par email du 9 septembre 2020, le sous-directeur des affaires juridiques du ministère de la Justice répondait que « *les données demandées sont placées sous la responsabilité du Conseil national des barreaux et non pas du ministère de la justice. Dès lors [le Ministère n’est] pas en mesure de donner une suite favorable à [la] demande de communication* ».

***Pièce n°3 : refus du ministère de la Justice en date du 9 septembre 2020***

1. Mécontente de ce refus alors que le ministère de la Justice est bien récipiendaire du document demandé et que la communication lui incombe à ce titre, l’association Ouvre-boîte a saisi la CADA d’une demande d’avis par email du 5 novembre 2020.

***Pièce n°4 : Saisine de la CADA en date du 5 novembre 2020***

1. La CADA a rendu son avis n° 20204479 le 7 janvier 2021. Dans son avis, la CADA reprend entièrement à son compte l’argumentation de l’association Ouvre-boîte, en notant que :

* « *le ministère de la justice a mis en place une plateforme d’échanges sécurisés de fichiers, dénommée Plateforme d’échange externe (PLEX), entre ses agents et les partenaires de confiance extérieurs à l’État, et notamment les avocats. Cette plateforme intègre* ***un annuaire des avocats adossé à la table nationale des avocats***»
* « *la table nationale des avocats [...] contient, à tout le moins, les adresses de messagerie structurelles des avocats, utilisant le format suivant : cnbf.nomprenom@avocat-conseil.fr.* ***Elle estime que cette donnée est communicable de même que les autres données relevant de la nécessaire information du public des conditions d'organisation et d'exercice de la profession réglementée****. Les données qui ne rempliraient pas ces conditions constituent des données à caractère personnel qui ne peuvent être mises en ligne sans anonymisation*»
* « *en vertu de l’article L311-1 du code des relations entre le public et l’administration, les administrations mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent, qu’ils soient produits ou reçus, aux personnes qui en font la demande.* ***Ainsi, dans la mesure où le ministre est en possession de la table nationale des avocats, la Commission émet, sous la réserve qui précède, émet un avis favorable à la mise en ligne de cette table, dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé****. La Commission précise qu’en toute hypothèse, si le ministre n’est pas en possession de ce document administratif, il lui appartient, en application du sixième alinéa de l’article L311-2 du code des relations entre le public et l’administration, de transmettre la demande de communication, accompagnée du présent avis, au Conseil national des barreaux, et d’en aviser* » l’association.

***Pièce n°5 : Avis de la CADA en date du 7 janvier 2021***

1. Le ministère n’ayant donné aucune suite à cet avis, un refus implicite est né le 7 mars 2021. C’est la décision de refus présentement contestée.
2. Il conviendra de noter que le ministère est coutumier des refus de communication de documents du même type que le document demandé[[20]](#footnote-19). Il serait donc de bonne administration de la justice que le tribunal mette un terme aux pratiques de rétention de ces documents par le ministère.

\* \*

\*

# II. Discussion

1. La décision attaquée est entachée de plusieurs illégalités internes, qui seront développées après avoir traité de la recevabilité de la requête (**1**).
2. Sur l’illégalité interne, nous démontrerons que les documents demandés sont des documents communicables en vertu des dispositions du Code des relations entre le public et l’administration (**3**) et du Code du patrimoine (**4**). Il sera préalablement précisé que les documents demandés sont d’une nature spécifique qui justifie leur communication sur le fondement du droit d’accès à l’information, et qui doit guider le tribunal dans son appréciation de l’ensemble des fondements (**2**).

## 1. Sur la recevabilité de la demande

1. Dès lors qu’une personne se prévaut de la réglementation sur la communication des documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques, le juge administratif est compétent :

« *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le recours formé contre le refus opposé par une administration publique ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public à une personne ayant fait, en invoquant les lois précitées, une demande de communication d'un document, doit être déféré au juge administratif et que c'est à ce dernier qu'il appartient d'apprécier, si en raison de la nature du document dont la communication était demandée, cette demande entrait ou non dans le champ d'application de la loi* » (CE, 27 avril 2001, n° 183391, voir aussi : TC, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne, n° 2324).

1. La compétence du tribunal de céans pour connaître de la demande ne fait donc aucun doute.

***Pièce n°6 : Autorisation d’ester***

1. Le tribunal notera par ailleurs qu’en l’absence de précisions sur les voies et les délais de recours, l’association pouvait le saisir dans un délai raisonnable d’un an, ce qui est manifestement le cas de l’espèce.[[21]](#footnote-20)

\* \*

\*

1. La décision litigieuse est également entachée de plusieurs erreurs de droit, constituant autant de moyens tirés de l’illégalité interne de cette décision. En effet, non seulement les documents demandés sont communicables en vertu d’un certain nombre de dispositions, il s’agit même selon certains textes d’une obligation de publication !

## 2. Sur la nature spécifique des documents demandés

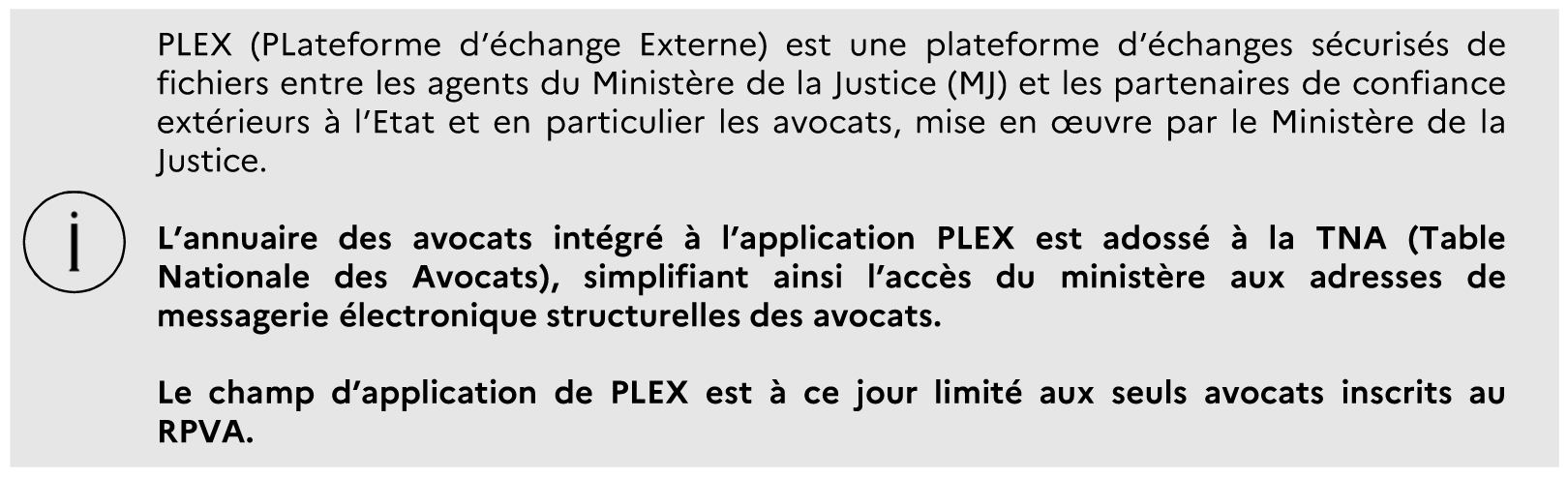
1. Ainsi qu’exposé, l’association Ouvre-boîte a demandé la communication d’un unique document, la table nationale des avocats ou « tableau ».
2. Ce document a pour but de permettre de mieux comprendre le fonctionnement et l’organisation d’une profession réglementée essentielle au bon fonctionnement de l’institution judiciaire et relevant de la sphère publique, et d’en identifier les membres, ce qui est nécessaire pour le grand public. Les documents demandés répondent ainsi à des motifs impérieux et légitimes d’information du public. C’est d’ailleurs ce qu’a clairement noté la CADA dans son avis préalable à la présente saisine en rappelant que « *cette donnée est communicable* ***de même que les autres données relevant de la nécessaire information du public des conditions d’organisation et d’exercice de la profession réglementée*** ».
3. C'est notamment la raison pour laquelle, ainsi que détaillé ci-dessous, la loi prévoit que les annuaires d'avocats doivent être fournis en open data et réutilisables. C’est également dans un but d’information du public que les avocats apparaissent dans les décisions de justice, notamment lorsque celles-ci sont publiées sur le service public de diffusion du droit Légifrance. Cette position est conforme à celle de la CNIL qui a affirmé dans sa Délibération n°01-057 du 29 novembre 2001, Délibération portant recommandation sur la diffusion de données personnelles sur internet par les banques de données de jurisprudence :

« *Le principe de responsabilité morale et professionnelle conduit à considérer qu’il n’y a pas lieu, en tous cas au motif de la vie privée des professionnels concernés, d’occulter l’identité des magistrats ou membres des juridictions, ni celle des auxiliaires de justice ou experts, même si le risque de constitutions de “profils” de juges ou d’avocats à partir des décisions de justice publiées ne peut être exclu. Le risque qui s’attache à la numérisation ne paraît cependant pas supérieur à celui des circonstances qui forgent une réputation et sur lesquelles la CNIL ne dispose pas de moyens d’action particuliers.* »

1. Selon le G29 (ancien groupe rassemblant toutes les autorités de protection des données personnelles européennes, désormais connu sous le sigle « EDPB »), le fait même de faire partie d'une profession réglementée implique un rôle actif dans la vie publique susceptible de justifier un refus de déréférencement.[[22]](#footnote-21) La Cour européenne des droits de l’Homme a d’ailleurs eu l’occasion de le rappeler en 2016, précisant que « *la demande de communication [des noms des avocats commis d’office], qui étaient certes des données à caractère personnel, se rapportait principalement à la conduite d’activités professionnelles dans le cadre de procédures publiques. En ce sens, les activités professionnelles des avocats commis d’office ne peuvent être considérées comme une question privée.* »[[23]](#footnote-22)
2. L'ensemble de ces éléments démontre clairement l'intérêt du public à accéder à ces informations. Notre demande répond ainsi à une nécessaire information, elle-même protégée par l’article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne, et relève de notre liberté d’expression, consacrée par ce même article et l’article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
3. Ces fondements expliquent également pourquoi la demande de communication d’annuaires, qui comprennent ainsi des coordonnées, est légitime. En effet, ainsi que précisé ci-dessus, ces données ne relèvent pas de la vie privée des avocats, puisqu’elles constituent des informations essentielles à la compréhension de leur activité, qui est intrinsèquement liée à la vie publique - comme confirmé par la CEDH. La protection des données personnelles ne fait pas plus obstacle à leur communication. Il convient d’abord de rappeler qu’un certain nombre de textes prévoient spécifiquement leur communication non anonymisée (cf *infra* et l’article 86 du RGPD lu à la lumière de son considérant 154). C’est également ce qu’avait noté la CADA dans son avis.
4. Par ailleurs, il est constant que la logique du droit d’accès est de faire peser la responsabilité de la réutilisation sur le réutilisateur et non pas sur l’administration concernée : c’est ce qui découle directement de la Directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, dont la révision actuelle précise que « *lorsqu'un organisme du secteur public ou une entreprise publique met des documents à disposition en vue de leur réutilisation sans aucune autre condition ni restriction, cet organisme du secteur public ou cette entreprise publique peut être autorisé à décliner toute responsabilité en ce qui concerne les documents mis à disposition en vue de leur réutilisation* ». C’était également l’intention du législateur français lorsqu’il a procédé à la simplification des régimes, notamment en ce qui concerne le respect de la protection des données personnelles : la sous-direction de la communication et de la valorisation des archives du Service interministériel des Archives de France note ainsi que désormais, « *la responsabilité du respect de la loi Informatique et Libertés incombe au réutilisateur, « personne responsable du traitement* *» des données dont il a obtenu la copie. Les services d’archives, tenus de satisfaire les demandes faites au titre du droit d’accès, donc de remettre, le cas échéant, des copies des documents dès lors qu’ils sont librement communicables, ne pourront pas être tenus pour responsables du non-respect par le réutilisateur des obligations prévues par la loi Informatique et Libertés.* »[[24]](#footnote-23)
5. Ainsi, non seulement la demande de communication formulée relève-t-elle de l’intérêt général et s’inscrit dans la protection des droits et libertés fondamentaux que sont la liberté d’expression et le droit d’accès à l’information (qui légitiment à eux seuls la communication des documents demandés), mais en outre la protection de la vie privée et des données personnelles ne peuvent être légitimement invoquées pour faire obstacle à ces droits, compte tenu de la balance des libertés exposée ci-dessus. **Le tribunal de céans devra tenir compte de ces éléments de contexte dans l’appréciation des fondements à suivre.**

## 3. Sur la communicabilité en vertu des dispositions du Code des relations entre le public et l’administration

1. Aux termes de l’article L. 300-2 du CRPA, « *sont considérés comme documents administratifs [...] 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 [...] 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*. »
2. Tous documents produits ou reçus par le Ministère de la justice dans le cadre de sa mission de service public sont donc des documents administratifs, comme confirmé par la jurisprudence. Le Ministère est notamment chargé de la gestion des moyens de la justice, en ce compris la gestion de son personnel, de ses équipements et de son informatique[[25]](#footnote-24). La constitution de la plateforme d’échange externe « PLEX » fait donc pleinement partie des missions de service public du Ministère de la justice.
3. Si un doute subsistait, la création de cette plateforme a été explicitement confiée au Ministère par le législateur lorsque celui-ci a entériné à l’article 801-1 du code de procédure pénale que « *tous les actes mentionnés au présent code, qu'il s'agisse d'actes d'enquête ou d'instruction ou de décisions juridictionnelles ou de toute autre pièce de la procédure, peuvent être établis ou convertis sous format numérique* »[[26]](#footnote-25). C’est en application de cet article et de ceux qui le suivent que le Premier ministre a adopté le Décret n° 2019-507 du 24 mai 2019 pris pour l'application des dispositions pénales de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice relatives à la procédure numérique, aux enquêtes et aux poursuites, qui précise l’application de ces dispositions, et que le ministère de la Justice a pris l’arrêté du 24 octobre 2019 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données personnelles dénommé « PLINE » et « PLEX » et l’Arrêté du 24 octobre 2019 relatif aux caractéristiques techniques de la communication par voie électronique via la plateforme sécurisée d'échange de fichiers « PLINE » et « PLEX ».
4. C’est dans ce contexte que le ministère de la Justice a obtenu la table nationale des avocats, qui est explicitement mentionnée dans la notice explicative de PLEX comme la source des données :



1. Il ne fait donc aucun doute que le document demandé, la table nationale des avocats, est reçu paar le ministère de la Justice dans le cadre d’une mission de service public.
2. L’article L. 311-1 du même Code précise que « *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*. » Le document demandé, une table professionnelle, ne relève d’aucune des exceptions de communicabilité des articles L. 311-5 et 6 du CRPA et est donc librement communicables, notamment par voie de publication en ligne, à toute personne qui en fait la demande. C’est ce que confirme la CADA dans son avis en relevant que le document demandé « *contient, à tout le moins, les adresses de messagerie structurelles des avocats utilisant le format suivant : cnbf.nomprenom@avocat-conseil.fr* ». Elle ajoute que toutes données nécessaires à l’information du public des conditions d’organisation et d’exercice de la profession réglementée sont librement communicables. Pour éviter toute confusion à ce sujet, l’association précise dès à présent qu’elle ne demande la communication que des données librement communicables contenues dans le document demandé.
3. Comme rappelé par la CADA dans son avis, la circonstance que le document demandé n’est pas conçu par le ministère lui-même n’est pas de nature à faire obstacle à sa communication par le ministère, conformément aux termes de l’article L.311-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Compte tenu des éléments qui précèdent, il ne peut être sérieusement argué par le ministère qu’il ne serait pas en possession du document demandé puisque celui-ci est explicitement mentionné comme étant la base sur laquelle est « *adossé* » le logiciel PLEX créé et géré par le ministère.
4. **Le tribunal de céans annulera donc la décision de refus implicite et enjoindra au ministère de la Justice de nous communiquer les documents demandés, 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 conformément aux termes de l’article L.300-4 du Code des relations entre le public et l'administration.**
5. Par ailleurs, l’article L. 312-1-1 oblige les administrations dont le nombre de salariés est supérieur à 50 à publier en ligne « *les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu’elles produisent ou qu’elles reçoivent et qui ne font pas l’objet d’une diffusion publique par ailleurs* » et les « *données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental*. »
6. Or, la table nationale des avocats ne fait pas l’objet d’une diffusion publique.
7. Il convient par ailleurs de noter que le document demandé est d’intérêt publique (cf *supra*), comme confirmé par la lecture des articles L. 312-1-2 et D. 312-1-3. En effet, le premier de ces articles énonce que les documents ou des données contenant des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics « *qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes.* » L’article D. 312-1-3 précise cependant que certaines catégories de documents peuvent être rendues publiques sans avoir fait l’objet de ce traitement d’anonymisation. C’est notamment le cas des « *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*. » Or, il ne fait aucun doute que le document demandé, la table nationale des avocats, est un document strictement nécessaire à la bonne information du public sur les conditions d’organisation et d’exercice de la profession d’avocat.
8. 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 « l*es 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’usager aura ainsi un accès simplifié à ces professionnels, qui gagneront pour leur part en visibilité.* »

***Pièce n°7 : Le décret fixant les catégories de données diffusables et réutilisables sans anonymisation est paru*, Laure Lucchesi, blog d’Etalab**

1. Le document demandé est donc un document administratif librement diffusables en ligne selon le régime de diffusion de documents administratifs. **Le tribunal de céans annulera donc la décision de refus implicite, entachée d’une illicéité interne sur ce fondement, et enjoindra au ministère de la Justice de diffuser les documents demandés, 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, conformément aux termes de l’article L.300-4 du Code des relations entre le public et l'administration.**
2. Enfin, il conviendra de bien distinguer la présente demande de celles formulées par l’association dans le cadre des décisions n° 1917016/5-2 et n° 1917018/5-2 du 15 janvier 2021. En effet, dans ce cadre, l’association demandait que des annuaires actuellement diffusés de manière à empêcher leur réutilisation soient publiés en ligne de manière conforme au code des relations entre le public et l’administration. Le tribunal a rejeté cette demande, et un pourvoi devant le Conseil d’État est en cours. Cependant, les deux causes sont donc entièrement distinctes puisque l’association demande cette fois ci la communication de la table nationale des avocats, telle que reçue par le ministère de la Justice dans le cadre de sa mission de service public.

## 4. Sur la communicabilité en vertu du Code du patrimoine

1. L’article L. 211-1 du Code du patrimoine définit les archives comme « *l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité* » et les archives publiques comme « *les documents qui procèdent de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé*. »
2. Ainsi que préalablement démontré, il ne fait aucun doute que le ministère de la Justice est investi d’une mission de service public en ce qui concerne la gestion de la plateforme PLEX, et que le demandé procède de l’exercice de cette mission. Il constitue donc une archive publique.
3. L’article L. 213-1 du Code du patrimoine consacre un principe de communicabilité de plein droit des archives publiques, sous réserves d’exceptions listées à l’article L. 213-2, dont aucune n’est applicable à l’espèce.
4. Les documents demandés sont donc des archives publiques communicables de plein droit. **Le tribunal de céans annulera donc la décision de refus implicite, entachée d’une illicéité interne sur ce fondement, et enjoindra au ministère de la Justice de communiquer les documents demandés.**

## 5. Sur les dépens et les frais exposés

1. L’association Ouvre-Boîte œuvre de manière non lucrative, grâce à l’engagement de ses membres en sus de leurs activités professionnelles respectives. Son budget de fonctionnement ne comprend que les cotisations et les dons ponctuels de ses membres, notamment à l’occasion d’actions en justice. Conformément à l’article R761-1 du CRPA, il serait donc inéquitable de lui laisser la charge des dépens, quelle que soit l’issue de ce recours.
2. L’association a par ailleurs exposé des frais afférents à la procédure menée devant le tribunal, et demande ainsi, sur le fondement de l’article L761-1 du CRPA, que le ministère de la Justice soit condamné à la somme de 4 000 euros. Cette somme correspond à 40 heures de travail juridique, facturées au taux horaire de 100 EUR.[[27]](#footnote-26)
3. **Le tribunal condamnera donc le ministère de la Justice aux dépens et au paiement de la somme de 4 000 euros.**

# Par ces motifs,

et tous autres à produire, déduire, suppléer au besoin même d’office,

**L’association Ouvre-boîte demande au Tribunal administratif de Paris de bien vouloir :**

*Vu l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

*Vu l’article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne,*

*Vu l’article 15 de la Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789,*

*Vu la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public,*

*Vu les articles L. 112-11, L. 300-2, L. 300-4, L. 311-1, L. 312-1-1, D. 312-1-3 et L. 311-14 du Code des relations entre le public et l’administration,*

*Vu les articles L. 211-1 et L. 213-1 du Code du patrimoine,*

*Vu l’article 801-1 du code de procédure pénale,*

*Vu les articles L. 761-1, L. 911-3 et R. 761-1 du Code de justice administrative,*

**À titre principal,**

* **Annuler** la décision de refus implicite du ministère de la Justice en date du 17 février 2019 de communiquer la table nationale des avocats ;

**En conséquence,**

* **Enjoindre** au ministère de la Justice de nous communiquer, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, la table nationale des avocats 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, dans un délai de quinze jours après signification de la décision à intervenir ;
* **Assortir**, en application de l’article L. 911-3 du Code de justice administrative, cette injonction d’une astreinte de 100 euros par jour de retard passé ce délai de 15 jours ;

**À titre subsidiaire***,*

* **Enjoindre** au ministère de la Justice de nous communiquer, dans un délai de 15 jours à compter de la signification de la décision à intervenir, la table nationale des avocats, quel que soit le format de communication choisi ;
* **Assortir**, en application de l’article L. 911-3 du Code de justice administrative, cette injonction d’une astreinte de 100 euros par jour de retard passé ce délai de 15 jours ;

**En tout état de cause**,

* **Prendre** toute autre mesure d’exécution qu’il jugerait nécessaire,
* **Condamner** le ministère de la Justice aux dépens et à la somme de 4 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Paris, le 12 juillet 2021,

Association Ouvre-Boîte

# Bordereau de communication des pièces

1. Mail de demande au ministère de la Justice en date du 1er août 2020
2. Fiche utilisateur Avocat de la plateforme PLEX
3. Refus du ministère de la Justice en date du 9 septembre 2020
4. Saisine de la CADA en date du 5 novembre 2020
5. Avis de la CADA en date du 7 janvier 2021
6. Autorisation d’ester
7. « *Le décret fixant les catégories de données diffusables et réutilisables sans anonymisation est paru* », Laure Lucchesi, blog d’Etalab

# Liste des jurisprudences citées

* CEDH, Cour (Grande Chambre), 8 nov. 2016, n° 18030/11
* Tribunal des Conflits, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne, n° 2324
* Conseil d’État, 10e - 9e ch. réunies, 14 nov. 2018, n° 420055, 422500
* Conseil d'État, 13/07/2016, n° 387763, Publié au recueil Lebon
* Conseil d’État, 27 avril 2001, n° 183391
* CADA, avis n° 20204479, 7 janvier 2021
* CADA, avis n° 20172018, 22 juin 2017

1. Elle est d’ailleurs décrite par la CADA comme « *l’une des pierres angulaires de toute société démocratique* » - <https://www.cada.fr/lacada/la-liberte-dacces-en-europe-et-dans-le-monde>. [↑](#footnote-ref-0)
2. « *L’accès aux archives publiques et aux documents administratifs sont deux piliers du « droit de savoir », qui, comme on le sait, a fait l’objet dans notre pays d’une reconnaissance et d’une première organisation à la fin des années 1970. Après la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés », qui a posé le principe d’un droit d’accès du citoyen aux informations le concernant contenues dans des fichiers informatiques, le législateur a, avec les lois du 17 juillet 1978 sur l’accès aux documents administratifs et du 3 janvier 1979 relative aux archives, achevé en moins d’un an la réalisation d’un « tryptique de la transparence » (expression empruntée à Guy Braiban, in Guy Braibant, Rapport au Premier Ministre sur les archives en France, La documentation française, 1996) qui a fait du secret administratif, non plus la règle, mais l’exception* » - « *Pour une harmonisation des textes en matière de données publiques* », rapport du Conseil d’État, 19 mars 2009. [↑](#footnote-ref-1)
3. Considérant 1 de la Directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. [↑](#footnote-ref-2)
4. Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. [↑](#footnote-ref-3)
5. Décret n° 2011-577 du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs. [↑](#footnote-ref-4)
6. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. [↑](#footnote-ref-5)
7. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. [↑](#footnote-ref-6)
8. Décret n° 2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques. [↑](#footnote-ref-7)
9. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/06/eu-stimulates-digital-innovation-by-increasing-the-availability-of-publicly-funded-data/> [↑](#footnote-ref-8)
10. Texte disponible au lien suivant :

    <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0352_FR.html> [↑](#footnote-ref-9)
11. *Le Premier ministre veut un bilan de l’Open Data et la fin des redevances à horizon 2022*, par Xavier Berne pour NextINpact,

    <https://www.nextinpact.com/news/107708-le-premier-ministre-veut-bilan-lopen-data-et-fin-redevances-a-horizon-2022.htm> [↑](#footnote-ref-10)
12. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-valorisation-des-donnees-de-lign-de-meteo-france-et-du-cerema> [↑](#footnote-ref-11)
13. Listés ici : <https://ouvre-boite.org/ils-ont-ouvert.html> [↑](#footnote-ref-12)
14. *Sous pression, Bercy ouvre les codes sources des modèles Mésange, Opale et Saphir*, par Xavier Berne pour NextINpact, <https://www.nextinpact.com/news/107001-sous-pression-bercy-ouvre-codes-sources-modeles-mesange-opale-et-saphir.htm> [↑](#footnote-ref-13)
15. *Documents administratifs : "nous demandons l'application du droit, tout simplement..."*, par Bruno Texier pour Archimag,

    <https://www.archimag.com/archives-patrimoine/2019/02/06/donn%C3%A9es-publiques-nous-demandons-application-droit-tout-simplement> [↑](#footnote-ref-14)
16. CE, 10e - 9e ch. réunies, 21 janv. 2021, n° 429956. [↑](#footnote-ref-15)
17. Voir par exemple dans LeMonde.fr :

    <https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/01/22/le-gouvernement-somme-de-fixer-une-date-pour-donner-l-acces-a-tous-aux-decisions-de-justice_6067237_3224.html> [↑](#footnote-ref-16)
18. <https://www.cada.fr/ministere-de-la-justice> [↑](#footnote-ref-17)
19. Comme l’y autorise l’article L311-9 du Code des relations entre le public et l’administration. [↑](#footnote-ref-18)
20. CADA, avis n° 20172018, 22 juin 2017. [↑](#footnote-ref-19)
21. Conseil d'État, 13/07/2016, n° 387763, Publié au recueil Lebon. [↑](#footnote-ref-20)
22. « *La CJUE a prévu une exception au déréférencement pour les personnes concernées qui jouent un rôle dans la vie publique, lorsqu’il existe un intérêt du public à accéder à leurs informations. Ce critère est plus large que le critère des « personnalités publiques ». Qu’est-ce qui constitue un « rôle dans la vie publique » ? Il n’est pas possible d’établir avec certitude le type de rôle dans la vie publique qu’un individu doit avoir pour justifier un accès public à leurs informations via un moteur de recherche. Cependant, à titre d’exemple, les politiciens, les les hauts fonctionnaires, les hommes d'affaires et les membres des professions (réglementées) peuvent généralement être considérés comme jouant un rôle dans la vie publique. Il existe un argument en faveur de la possibilité pour le public de rechercher des informations en rapport avec son rôle et ses activités publiques* » (traduction libre de l’anglais) - Opinion WP225, « *Guidelines On The Implementation Of The Court Of Justice Of The European Union Judgment On“Google Spain And Inc V. Agencia Española De Protección De Datos (Aepd) And Mario Costeja González” C-131/12* », p.13. [↑](#footnote-ref-21)
23. CEDH, Cour (Grande Chambre), 8 nov. 2016, n° 18030/11. [↑](#footnote-ref-22)
24. <http://www.archives-nationales.culture.gouv.fr/web/guest/reutilisation-des-donnees-publiques> [↑](#footnote-ref-23)
25. Comme confirmé par le Ministère lui même sur son site : <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/> [↑](#footnote-ref-24)
26. Article 50 de la LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. [↑](#footnote-ref-25)
27. Une telle facturation a été jugée comme raisonnable par la Cour européenne des droits de l’Homme, CEDH, Cour (Grande Chambre), 8 nov. 2016, n° 18030/11. [↑](#footnote-ref-26)