

Mme Myriam Benlolo Carabot, rapporteur

M. Laurent Domingo, rapporteur public

SAS HANNOTIN AVOCATS, avocats

Lecture du mardi 27 septembre 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'association Ouvre-boîte a demandé au tribunal administratif de Paris, d'une part, d'annuler la décision du 17 février 2019 par laquelle l'ordre des avocats de Paris a implicitement rejeté sa demande de communication par voie de publication en ligne 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, comportant le nom et le prénom de chacun d'eux, son adresse professionnelle, son identifiant et son numéro de toque, sa nationalité, sa date de prestation de serment, le nom de sa structure d'exercice, le numéro d'immatriculation de cette dernière, ses bureaux secondaires et la liste des collaborateurs y exerçant, sa " catégorie professionnelle ", ses " groupes de rattachement ", l'exercice ou non d'une activité à l'étranger, le diplôme obtenu et l'université de délivrance, l'année d'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) et le centre régional de formation professionnelle des avocats auquel il a été inscrit, les notes obtenues au CAPA ou au pré-CAPA, la voie d'accès à la profession, le barreau d'origine, les spécialisations, les champs de compétence, les activités dominantes, la nature des mandats, les langues parlées et les fonctions exercées au sein de l'ordre ou du Conseil national des barreaux, ainsi que de la liste de tous les cabinets d'avocats du barreau de Paris, bureaux, groupements d'avocats, structures d'exercice et personnes morales, précisant 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, et, d'autre part, d'enjoindre à l'ordre des avocats de Paris, à titre principal, de communiquer dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement les documents demandés par voie de publication en ligne en rendant ces documents réutilisables et exploitables par un traitement automatisé, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ou, à titre subsidiaire, de communiquer par tout autre moyen les documents demandés dans les mêmes conditions de délai et d'astreinte.

Par un jugement n° 1917016/5-2 du 15 janvier 2021, le tribunal administratif de Paris a rejeté cette demande.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 16 mars et 16 juin 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Ouvre-boîte demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'ordre des avocats de Paris la somme de 5 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du patrimoine ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Hannotin avocats, avocat de l'association Ouvre-boîte ;

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, il résulte des dispositions de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration que les documents produits ou reçus par un organisme privé chargé d'une mission de service public qui présentent un lien suffisamment direct avec cette mission constituent des documents administratifs. L'article L. 300-4 du même code dispose que : " Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. ". Selon l'article L. 311-1 du même code : " 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 ". L'article L. 311-9 du même code prévoit que l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, selon l'une des modalités énumérées, notamment, selon le 4°, " par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6 ". L'article L. 312-1-1 du même code dispose que : " Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants : / 1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ; (...) / 3° 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 (...) ". Aux termes de l'article L. 312-1-2 de ce code : " Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L. 311-5 ou L. 311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. / Les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du présent code ne sont pas tenues de publier les archives publiques issues des opérations de sélection prévues aux articles L. 212-2 et L. 212-3 du code du patrimoine ". Enfin, il résulte du 3° de l'article D. 312-1-3 du même code que les documents administratifs 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 d'avocat, peuvent, lorsqu'ils sont communicables ou accessibles à toute personne, être rendus publics sans avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes.

2. D'autre part, en vertu de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession d'avocat et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. A ce titre, il est notamment chargé de statuer sur l'inscription au tableau des avocats. En vertu de l'article 95 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, il arrête le tableau qui comprend la section des personnes physiques et la section des personnes morales, qu'il publie au moins une fois par an, au 1er janvier de chaque année. Il résulte en outre du 1° bis de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1971, introduit par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle, qu'il incombe à chaque conseil de l'ordre des avocats de communiquer la liste des avocats inscrits au tableau, ainsi que les mises à jour périodiques, au Conseil national des barreaux, selon les modalités fixées par ce dernier. Aux termes de l'article 21-1 de la même loi : " Le Conseil national des barreaux, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé de représenter la profession d'avocat notamment auprès des pouvoirs publics. (...) Sur la base des informations communiquées par les conseils de l'ordre en application du 1° bis de l'article 17, il établit, met à jour et met à disposition en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau (...) ".

3. Enfin, aux termes de l'article 3 de la même loi du 18 novembre 2016 : " I.- (...) Les avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (...) 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. / (...) ".

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, sur le fondement des dispositions mentionnées aux points 1, 2 et 3 ainsi que sur celui du code du patrimoine, l'association Ouvre-boîte a demandé en vain à l'ordre des avocats de Paris de publier en ligne, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, l'annuaire des avocats inscrits au 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 et une liste des personnes morales, notamment des cabinets,

bureaux, groupements d'avocats et autres structures d'exercice au sein desquelles la profession d'avocat est exercée à Paris, comprenant 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 ". Elle se pourvoit en cassation contre le jugement du 15 janvier 2021 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision de refus de l'ordre des avocats de Paris.

5. Les dispositions de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 mentionnées au point 3, qui sont relatives à l'interopérabilité des échanges entre les avocats et leurs clients, garantissent à cette fin le libre accès aux données techniques figurant dans les annuaires et tables nationales des systèmes d'information des avocats. Elles n'ont pas pour objet de régir les conditions d'accès aux annuaires qu'il est loisible aux ordres d'établir afin de recenser l'ensemble des avocats inscrits au tableau d'un barreau. Le tribunal administratif de Paris n'a donc pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 n'ouvrait pas à l'association requérante le droit d'obtenir la publication en ligne de l'annuaire de l'ordre des avocats de Paris dans un standard ouvert et aisément réutilisable.

6. En revanche, s'il résulte du 1° bis de l'article 17 et de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 que le législateur a mis à la charge du Conseil national des barreaux l'obligation d'élaborer et de diffuser en ligne un annuaire national recensant les avocats inscrits au tableau d'un barreau, sur la base des informations fournies par chaque conseil de l'ordre, il ne résulte pas de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle dont elles sont issues, que le législateur aurait entendu déroger aux règles de droit commun régissant la publication en ligne des documents administratifs, rappelées au point 1, s'agissant notamment des documents produits ou reçus par les conseils de l'ordre qui présentent un lien suffisamment direct avec leur mission de service public. Par suite, en jugeant que ces dispositions de la loi du 31 décembre 1971 excluaient l'application de celles du code des relations entre le public et l'administration, le tribunal administratif de Paris a commis une erreur de droit.

7. Le tribunal s'est également fondé sur la circonstance que la mission de service public d'organisation de la profession d'avocat dont les ordres ont la charge n'inclut pas l'obligation d'élaborer et de publier en ligne les documents demandés, notamment l'annuaire des avocats inscrits qui a été mis en ligne volontairement par l'ordre, de sorte que ces derniers ne constituent pas des documents administratifs. En subordonnant ainsi la qualification de document administratif à la condition que l'administration soit juridiquement tenue de produire et de publier le document, alors qu'il lui appartenait seulement de rechercher si les documents demandés présentaient un lien suffisamment direct avec une mission de service public dévolue à l'ordre des avocats de Paris, le tribunal administratif de Paris a entaché son jugement d'une autre erreur de droit.

8. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation du jugement qu'elle attaque.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la fin de non-recevoir soulevée par l'ordre des avocats de Paris :

10. Le dernier alinéa de l'article 9 des statuts de l'association requérante confie à son conseil d'administration le pouvoir d'ester en justice en son nom et de désigner une personne à laquelle il donne mandat d'ester en justice en son nom. Il ressort des pièces du dossier que le conseil d'administration de l'association Ouvre-boîte a décidé de la présente action par une délibération en date du 5 août 2020 et confié sa représentation dans ce cadre à M. A.... Il en résulte que la fin de non-recevoir de l'ordre des avocats de Paris, tirée de ce que M. A... n'a pas été régulièrement habilité à représenter l'association requérante en justice, ne peut qu'être écartée.

Sur la légalité de la décision attaquée :

11. Les dispositions mentionnées au point 2 confient à l'ordre des avocats de Paris une mission de service public d'organisation de la profession d'avocat incluant l'inscription au tableau des avocats de son ressort et sa publication. L'annuaire des avocats inscrits au barreau de Paris comportant les informations demandées, ainsi que la liste des cabinets et autres structures au sein desquelles la profession d'avocat est exercée, dont il n'est pas sérieusement contesté en défense qu'ils existent ou peuvent être établis par extraction des bases de données dont le conseil de l'ordre dispose, sans faire peser sur lui une charge de travail déraisonnable, présentent un lien suffisamment direct avec cette mission de service public. Ils constituent, par suite, des documents administratifs.

12. Le nom et le prénom d'un avocat inscrit au barreau, son adresse professionnelle, son identifiant et son numéro de toque, sa nationalité, sa date de prestation de serment, le nom de sa structure d'exercice, le numéro d'immatriculation de cette dernière, ses bureaux secondaires et la liste des collaborateurs y exerçant, sa " catégorie professionnelle ", ses " groupes de rattachement ", l'exercice ou non d'une activité à l'étranger, son barreau d'origine, ses spécialisations, ses champs de compétence, ses activités dominantes, la nature de ses mandats, les langues qu'il parle et les fonctions qu'il au sein de l'ordre ou du Conseil national des barreaux ne mettent pas en cause la protection de sa vie privée au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, ces données relatives aux conditions d'organisation et d'exercice de la profession d'avocat étant nécessaires à l'information du public, le document qui les contient peut, dans cette

mesure, être rendu public sans avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes, conformément aux dispositions du 3° de l'article D. 312-1-3 du même code. Tel n'est pas le cas, en revanche, du diplôme obtenu et de l'université de délivrance, de l'année d'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du centre régional de formation professionnelle des avocats auquel il a été inscrit, de la voie d'accès à la profession et des résultats obtenus à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats et à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Sous réserve de ces dernières informations, qui peuvent être matériellement occultées ou disjointes au préalable, toute personne peut, sur le fondement des dispositions rappelées au point 1, obtenir que les documents mentionnés au point 11 soient publiés en ligne, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, sans que l'ordre puisse utilement se prévaloir des conditions dans lesquelles ces documents pourraient être réutilisés pour le refuser.

13. Enfin, aux termes de l'article L. 311-2, huitième alinéa, du code des relations entre le public et l'administration : " L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ". 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.

14. Il ne ressort nullement des pièces du dossier que la démarche de l'association requérante aurait pour objet de perturber le bon fonctionnement du conseil de l'ordre. En outre, eu égard à la nature, au nombre et à la teneur des documents demandés, la demande de l'association requérante ne fait pas peser sur le conseil de l'ordre une charge disproportionnée. Elle ne revêt donc pas un caractère abusif.

15. Il résulte de ce qui précède qu'en refusant de faire droit à la demande de l'association en tant qu'elle porte sur les documents mentionnés au point 11, à l'exception du diplôme obtenu et de l'université de délivrance, de l'année d'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du centre régional de formation professionnelle des avocats auquel il a été inscrit, de la voie d'accès à la profession et des résultats obtenus à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats et à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, l'ordre des avocats de Paris a méconnu les dispositions du code des relations entre le public et l'administration mentionnées au point 1. Par suite, l'association requérante est fondée, pour ce motif, à demander, dans cette mesure, l'annulation de la décision de l'ordre des avocats de Paris refusant la publication en ligne des documents litigieux.

16. En revanche, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la loi du 18 novembre 2016 est inopérant. En outre, l'article L. 213-1 du code du patrimoine n'ouvre pas à l'association requérante le droit d'exiger la publication d'un document administratif comportant d'autres informations que celles mentionnées au point 15. Il suit de là que le surplus des conclusions à fins d'annulation qu'elle présente doit être rejeté.

17. Il y a lieu d'enjoindre à l'ordre des avocats de Paris de mettre en ligne les documents mentionnés au point 15 dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans un délai d'un mois à compter de la présente décision. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'ordre des avocats de Paris une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Paris du 15 janvier 2021 est annulé.

Article 2 : La décision de l'ordre des avocats de Paris refusant de publier en ligne les documents demandés, à l'exclusion du diplôme obtenu et de l'université de délivrance, de l'année d'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du centre régional de formation professionnelle des avocats auquel il a été inscrit, de la voie d'accès à la profession et des résultats obtenus à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats et à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à l'ordre des avocats de Paris de mettre en ligne les documents demandés, à l'exclusion du diplôme obtenu et de l'université de délivrance, de l'année d'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat et du centre régional de formation professionnelle des avocats auquel il a été inscrit, de la voie d'accès à la profession et des résultats obtenus à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats et à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un traitement automatisé, dans un délai d'un mois à compter de la présente décision.

Article 4 : L'ordre des avocats de Paris versera à l'association Ouvre-boîte une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de l'association Ouvre-boîte est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'association Ouvre-boîte et à l'ordre des avocats de Paris.

Délibéré à l'issue de la séance du 9 septembre 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. Bertrand Dacosta, M. Frédéric Aladjidi présidents de chambre, Mme Nathalie

Escaut, M. Alexandre Lallet, Mme Isabelle Lemesle, M. Nicolas Polge, M. Alain Seban, conseillers d'Etat, et Mme Myriam Benlolo Carabot, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 27 septembre 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :

Signé : Mme Myriam Benlolo Carabot

La secrétaire :

Signé : Mme Naouel Adouane
