

Mme Myriam Benlolo Carabot, rapporteur

M. Laurent Domingo, rapporteur public

SCP PIWNICA, MOLINIE ; 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 le Conseil national des barreaux (CNB) a implicitement rejeté sa demande de communication par voie de publication en ligne de l'annuaire des avocats inscrits aux tableaux et listes nationales, des avocats honoraires des différents barreaux, des avocats étrangers exerçant ou non sous leur titre d'origine et de ceux exerçant à titre partiel en France, 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, 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, d'autre part, d'enjoindre au CNB, 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, et ce 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° 1917018/5-2 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 du Conseil national des barreaux 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 du patrimoine ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- 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 et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat du Conseil National des Barreaux ;

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 (...) ". 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, il résulte du 1° bis de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, dans sa rédaction résultant de 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 au Conseil national des barreaux de publier en ligne, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, l'annuaire national des avocats mentionné à l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 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 en France, 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 du Conseil national des barreaux.

Sur les conclusions relatives à la liste des personnes morales :

5. Pour rejeter les conclusions de l'association relatives à ce document, le tribunal administratif s'est fondé sur ce que le Conseil national des barreaux soutenait, sans être sérieusement contredit, qu'une telle liste n'existait pas, sur ce qu'aucune disposition ne lui faisait obligation d'établir un tel document et sur ce qu'il n'était pas établi que ce dernier pourrait être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant.

6. En premier lieu, le tribunal administratif, qui n'a entaché son jugement d'aucune contradiction de motifs, n'a commis aucune erreur de droit en faisant application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, et non

des dispositions mentionnées aux points 2 et 3 qui ne portent pas sur un tel document et n'impliquent nullement son élaboration par le Conseil national des barreaux.

7. En second lieu, en statuant ainsi, le tribunal administratif a porté sur les faits de l'espèce une appréciation souveraine exempte de dénaturation.

8. Il résulte de ce qui précède que ces conclusions doivent être rejetées.

Sur les conclusions relatives à l'annuaire national des avocats :

9. 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 à l'annuaire national des avocats, qui recense l'ensemble des avocats inscrits au tableau d'un barreau, qu'il appartient au Conseil national des barreaux d'établir en vertu de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la même loi du 18 novembre 2016. 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 cet annuaire national dans un standard ouvert et aisément réutilisable.

10. En revanche, il résulte de l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 que le législateur a entendu investir le Conseil national des barreaux d'une nouvelle fonction, se rattachant à sa mission de service public relative à l'organisation de la profession réglementée d'avocat, consistant à constituer et à rendre accessible au public la liste à jour des avocats inscrits au tableau d'un barreau. L'annuaire national qu'il incombe à ce dernier d'établir et de mettre à jour constitue ainsi, dans son intégralité, un document administratif. Si, en vertu de ces dispositions, il appartient au Conseil national des barreaux de rendre accessible en ligne un annuaire national des avocats inscrits au tableau d'un barreau selon les modalités qu'il fixe, en l'absence de dispositions réglementaires les précisant, notamment, ainsi qu'il y a procédé, par le biais d'un moteur de recherche sur son site internet permettant à l'internaute d'interroger la base de données à partir de certains champs de recherche et d'obtenir des résultats extraits de l'annuaire, 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 et, en particulier, soustraire le Conseil national des barreaux, saisi d'une demande en ce sens, à l'obligation de publier en ligne le fichier correspondant à l'annuaire national des avocats dans son intégralité dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, ainsi que, spontanément, chaque mise à jour.

11. Pour rejeter les conclusions de l'association requérante tendant à l'annulation du refus du Conseil national des barreaux de publier en ligne l'annuaire national des avocats qu'il produit, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, sur le fondement des dispositions du code des relations entre le public et l'administration mentionnées au point 1, le tribunal administratif de Paris s'est fondé sur ce que le législateur a entendu, par l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971, régir entièrement les conditions de diffusion en ligne de l'annuaire national des avocats et écarter l'application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration organisant le droit d'accès général aux documents administratifs. Il résulte de ce qui a été dit au point 10 qu'il a, ce faisant, commis une erreur de droit.

12. 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 en tant qu'il porte sur l'annuaire national des avocats.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler dans cette mesure 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 le Conseil national des barreaux :

14. Il résulte des dispositions des articles R. 311-12, R. 311-13, R. 311-15 et R. 343-1 du code des relations entre le public et l'administration que, lorsque l'administration, saisie d'une demande de communication ou de publication en ligne de documents administratifs, n'y a pas apporté de réponse dans un délai d'un mois, le demandeur dispose d'un délai de deux mois à compter du refus d'accès qui lui est ainsi opposé pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). En vertu des articles R. 343-4 et R. 343-5 du même code, une nouvelle décision de refus de l'administration, qui se substitue à la première, naît à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la CADA.

15. S'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation d'une décision qui ne peut donner lieu à un recours devant le juge de l'excès de pouvoir qu'après l'exercice d'un recours administratif préalable et si le requérant indique, de sa propre initiative ou à la demande du juge, avoir exercé ce recours et, le cas échéant après que le juge l'y a invité, produit la preuve de l'exercice de ce recours ainsi que, s'il en a été pris une, la décision à laquelle il a donné lieu, le juge de l'excès de pouvoir doit regarder les conclusions dirigées formellement contre la décision initiale comme tendant à l'annulation de la décision

qui s'y est substituée à la suite de l'exercice du recours administratif.

16. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier électronique en date du 17 janvier 2019, l'association Ouvre-boîte a adressé au Conseil national des barreaux une demande de publication en ligne de l'annuaire national des avocats. En l'absence de réponse de ce dernier, une décision implicite de rejet est née le 17 février 2019. L'association a saisi la CADA par un courrier électronique en date du 2 mars 2019 produit au dossier. En l'absence de décision expresse du Conseil national des barreaux à la suite de cette saisine, une nouvelle décision de refus de publication est née le 2 mai 2019, dont l'association a demandé l'annulation. A la suite de l'avis rendu par la CADA, le Conseil national des barreaux a confirmé son refus par une décision du 14 novembre 2019 qui s'est substituée aux précédentes. Il résulte de ce qui a été dit aux points 14 et 15 que les conclusions de l'association tendant à l'annulation de la décision du 17 février 2019 doivent être regardées comme dirigées contre cette dernière décision. Dans ces conditions, la fin de non-recevoir du Conseil national des barreaux, tirée de ce que la demande de l'association requérante est irrecevable dès lors qu'elle est dirigée contre la décision initiale qui a disparu, ne peut qu'être écartée.

Sur la légalité de la décision attaquée :

17. D'une part, il ressort des pièces du dossier que, alors que l'association Ouvre-boîte a demandé à accéder à l'annuaire national des avocats selon la modalité d'une publication en ligne, en application du 4° de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration, le Conseil national des barreaux n'a rendu accessible l'annuaire national des avocats qu'il établit et met à jour que par le biais d'un moteur de recherche sur son site internet, permettant à l'internaute d'interroger la base de données à partir de certains champs de recherche et d'obtenir un nombre limité de résultats. Une telle mise à disposition ne peut être regardée comme une publication en ligne de ce document administratif au sens de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration ni comme une diffusion publique du document au sens de l'article L. 312-1-1 du même code, diffusion qui est de droit pour les documents disponibles sous forme électronique communiqués en application des procédures prévues au titre 3 du code des relations entre le public et l'administration, alors au surplus que cette publication en ligne n'est pas réalisée dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, comme l'exige l'article L. 300-4 du même code.

18. D'autre part, l'annuaire national des avocats, comportant le nom et le prénom de chacun d'eux, le numéro d'identifiant CNBF, le barreau d'appartenance, l'adresse, le nom et le numéro de SIREN de la structure d'exercice, la ou les mentions de spécialisation, la date de prestation de serment, les bureaux secondaires et les langues parlées, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande et qui, étant nécessaire à l'information du public sur les conditions d'organisation et d'exercice de la profession réglementée d'avocat, peut être mis en ligne sans faire l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible la réidentification des personnes, conformément aux dispositions de l'article D. 312-1-3 du même code. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que le Conseil national des barreaux disposerait d'un annuaire national des avocats comportant les autres informations demandées par l'association requérante, ou qu'il pourrait l'établir par extraction de bases de données sans supporter une charge de travail déraisonnable.

19. Il résulte de tout ce qui précède qu'en refusant de mettre en ligne, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, le document administratif communicable à toute personne que constitue le fichier correspondant à l'annuaire national des avocats qu'il établit conformément à l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971, comportant les informations énumérées au point 18, le Conseil national des barreaux a méconnu les dispositions du code des relations entre le public et l'administration citées au point 1. Sa décision de refus doit donc, pour ce motif et dans cette mesure, être annulée. Les conclusions de l'association tendant à la mise en ligne d'un annuaire comportant d'autres informations ne peuvent, en revanche, qu'être rejetées.

20. Il y a lieu d'enjoindre au Conseil national des barreaux de mettre en ligne l'annuaire national des avocats mentionné au point 18 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.

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du Conseil national des barreaux 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 en tant qu'il s'est prononcé sur la demande de publication en ligne de l'annuaire national des avocats établi par le Conseil national des barreaux.

Article 2 : La décision du Conseil national des barreaux refusant de publier en ligne l'annuaire national des avocats comportant les informations mentionnées au point 18 de la présente décision dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au Conseil national des barreaux de mettre en ligne l'annuaire national des avocats comportant les informations mentionnées au point 18 de la présente décision dans un standard ouvert et réutilisable, exploitable par un traitement automatisé, dans un délai d'un mois à compter de la présente décision.

Article 4 : Le Conseil national des barreaux 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 cassation et de première instance de l'association Ouvre-boîte est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à l'association Ouvre-boîte et au Conseil national des barreaux.

Délibéré à l'issue de la séance du 9 septembre 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, 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-rapporteure.

Rendu le 27 septembre 2022.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

La rapporteure :

Signé : Mme Myriam Benlolo Carabot

La secrétaire :

Signé : Mme Naouel Adouane
