

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1822476/5-1

M. S. B.

Mme Laforêt
Rapporteur

M. Buron
Rapporteur public

Audience du 24 septembre 2020
Lecture du 8 octobre 2020

26-06-01-02-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(5^{ème} Section – 1^{ère} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 décembre 2018, le 20 décembre 2018, le 4 janvier 2019, le 22 janvier 2019, le 15 avril 2019 et le 8 novembre 2019, M. S. B. demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 8 octobre 2018 ainsi que les décisions implicites de rejet nées le 19 juillet 2018 et le 7 décembre 2018 par lesquelles ses demandes de communication de documents administratifs ont été rejetées par l'Ordre des avocats au barreau de Paris ;

2°) d'enjoindre à l'Ordre des avocats au barreau de Paris de lui communiquer, par courrier électronique, l'ensemble des documents qu'il demande à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 150 euros par jour retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Ordre des avocats au barreau de Paris une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le code des relations entre le public et l'administration est bien applicable au litige ;
- la bâtonnier préside et représente le Conseil de l'Ordre, c'est à ce titre qu'il l'a rendu destinataire de sa demande ;
- la décision du 8 octobre 2018 est entachée d'incompétence ;
- sa demande n'est pas abusive ;
- les documents sollicités sont communicables dès lors qu'ils se rattachent à l'exercice par l'Ordre des avocats d'une mission de service public administratif ;

- l'accès à ces documents doit s'exercer selon les modalités de son choix et il a sollicité leur envoi par courrier électronique.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 février 2019, le 6 mai 2019 et le 4 décembre 2019, l'Ordre des avocats du barreau de Paris conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le code des relations entre le public et l'administration est inapplicable, en vertu de l'article L. 100-1 de ce code, dès lors que M. B. agit en tant qu'avocat au barreau de Paris ;
- l'Ordre des avocats au barreau de Paris agit à l'égard de ses membres dans le respect de la loi du 31 décembre 1971 et sous le contrôle exclusif de la cour d'appel de Paris ;
- la demande présentée par M. B. présente un caractère abusif ;
- les missions de service public reconnues aux ordres d'avocats sont précisément identifiées par le Conseil d'Etat et il en résulte que les compétences confiées au Conseil de l'Ordre par la loi du 31 décembre 1971 ne se rattachent pas à ces missions et que, par suite, les documents dont la communication est demandée ne constituent pas des documents administratifs communicables ;
- de nouvelles règles de publicité des décisions et rapports du Conseil de l'Ordre doivent être adoptées pour que les avocats qui le souhaitent puissent prendre connaissance de ces informations, qui ne relèvent pas de la catégorie des documents administratifs ;
- les moyens invoqués par M. B. ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 5 décembre 2019, la clôture de l'instruction a été fixée au 30 décembre 2019.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Laforêt,
- les conclusions de M. Buron, rapporteur public,
- et les observations de M. B..

Considérant ce qui suit :

1. M. S. B., avocat au barreau de Paris, a sollicité par courrier électronique du 19 juin 2018, la communication par le bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Paris de l'ensemble des rapports, travaux et procès-verbaux présentés et adoptés par le conseil de l'Ordre depuis le 1^{er} janvier 2018. Il a ensuite réitéré et précisé ses demandes par courriels du 23 juillet 2018, du 3 août 2018 et du 13 septembre 2018. Il a saisi la commission d'accès aux documents administratifs le 1^{er} août 2018. Par une décision du 8 octobre 2018, la secrétaire du conseil de l'Ordre des avocats a rejeté sa demande tout en l'invitant à venir prendre connaissance, le cas échéant, des documents sollicités au sein des locaux de l'Ordre, une fois les documents identifiés. M. B. a renouvelé sa demande le 5 novembre 2018, en annexant à son courrier une

liste précise des documents sollicités. Par un avis du 10 janvier 2019, la commission d'accès aux documents administratifs a rendu un avis favorable à la communication de certains des documents demandés. Par la présente requête, M. B. demande au tribunal d'annuler la décision du 8 octobre 2018, la décision implicite de rejet du 20 juillet 2018, née du silence gardé sur sa demande du 19 juin 2018, ainsi que la décision implicite de rejet du 8 décembre 2018 née du silence gardé sur sa demande du 7 novembre 2018.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. Aux termes de l'article R. 343-3 du code des relations entre le public et l'administration : « *La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'administration mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette administration informe la commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.* ». Il ressort des pièces du dossier que par une décision du 27 février 2019, l'Ordre des avocats au barreau de Paris a, après avis de la commission d'accès aux documents administratifs, expressément rejeté la demande de communication de documents présentée par M. B. Il s'ensuit que cette décision expresse, prise après un recours administratif préalable obligatoire, s'est substituée tant aux décisions implicites de rejet des demandes du 19 juin 2018 et du 7 novembre 2018 qu'à la décision expresse du 8 octobre 2018. Par suite, les conclusions présentées par M. B. doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 27 février 2019.

3. Aux termes de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables. / Sauf dispositions contraires du présent code, celui-ci est applicable aux relations entre l'administration et ses agents.* ». Aux termes de l'article L. 100-3 du même code : « *Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : / 1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ; / 2° Public : / a) Toute personne physique ; / b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission.* ». Aux termes de l'article 19 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques : « *Toute délibération ou décision du conseil de l'ordre étrangère aux attributions de ce conseil ou contraire aux dispositions législatives ou réglementaires est annulée par la cour d'appel, sur les réquisitions du procureur général. / Peuvent également être déférées à la cour d'appel, à la requête de l'intéressé, les délibérations ou décisions du conseil de l'ordre de nature à léser les intérêts professionnels d'un avocat.* ».

4. L'Ordre des avocats au barreau de Paris soutient en défense que le code des relations entre le public et l'administration n'est pas applicable aux relations entre un avocat et l'Ordre auquel il appartient dès lors qu'il existe des dispositions spéciales applicables à celles-ci, qu'un avocat ne saurait être qualifié de « public » au sens de l'article L. 100-3 de ce code et que les dispositions de l'article 19 de la loi du 31 décembre 1971, qui prévoient la compétence de la cour d'appel, sont seules applicables. Toutefois, un avocat a bien la qualité de personne privée et donc de « public » au sens du code des relations entre le public et l'administration. En outre, ni les dispositions de l'article 19 de la loi du 31 décembre 1971 citées ci-dessus ni aucune autre disposition spéciale ne régissent la communication des documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public par l'Ordre aux avocats qui en font la demande. Dès lors,

le code des relations entre le public et l'administration est bien applicable au présent litige, qui relève de la compétence de la juridiction administrative.

5. Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 311-2 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.* ». Il ressort des pièces du dossier que M. B. n'a présenté qu'une seule demande de communication qu'il a réitérée et précisée. Dans le dernier état de sa demande, qui est celui sur lequel la commission d'accès aux documents administratifs s'est prononcée, le requérant demande la communication de documents clairement identifiés. Il s'agit de 9 rapports, 9 procès-verbaux et comptes rendus des conseils de l'Ordre, de pièces comptables relatives à l'exercice 2017 et enfin, de divers documents relatifs aux déplacements à l'étranger du bâtonnier et des membres du conseil de l'Ordre ainsi qu'à la rémunération du bâtonnier et aux avantages qu'il tient de ses fonctions. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la communication de ces documents ferait peser sur les services de l'Ordre des avocats au barreau de Paris une charge disproportionnée. Dès lors, cette demande ne présente pas un caractère abusif.

6. Aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *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'Etat, 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. (...)* ». L'article 17 de la loi du 31 décembre 1971 dispose : « *Le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. (...) 1° D'arrêter et, s'il y a lieu, de modifier les dispositions du règlement intérieur (...) 5° De traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs ; 6° De gérer les biens de l'ordre, de préparer le budget, de fixer le montant des cotisations des avocats relevant de ce conseil de l'ordre (...)* ».

7. Parmi les documents détenus par un organisme privé chargé d'une mission de service public qui exerce également une activité privée, seuls ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec la mission de service public peuvent être regardés comme des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration cité ci-dessus.

8. L'Ordre des avocats au barreau de Paris est un organisme privé chargé de la gestion d'un service public. Figurent au nombre de ses missions de service public administratifs ses activités normatives, ses décisions à caractère financier notamment celles concernant la caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), ainsi que l'ensemble des décisions individuelles ou collectives liées à l'accès à la profession et à l'exercice de celle-ci.

9. Les rapports de Mmes X. et de MM. Y., relatifs au contrat de prévoyance et contrat de perte de collaboration des avocats libéraux et le rapport de M. Z., relatif à la convention conclue entre l'Ordre des avocats de Paris et les experts comptables concernant les braconniers du droit et du chiffre ainsi que la convention en cause, portent sur l'exercice de la profession d'avocat et sur la défense des droits des avocats. Ils

s'inscrivent donc dans le cadre de la mission de service public exercée par l'Ordre des avocats et ont, par suite, le caractère de documents administratifs.

10. Le rapport de Mme P. et de M. U. sur la publication des rapports du Conseil, celui des mêmes auteurs sur la publication des travaux du Conseil ainsi que les procès-verbaux et comptes rendus datés et signés des conseils de l'Ordre des 9 janvier, 16 janvier, 6 février, 6 mars, 10 avril, 15 mai, 29 mai 24 juillet et 18 septembre 2018 sont relatifs à des questions intéressant l'exercice de la profession d'avocat et présentent un lien suffisamment direct avec les missions de service public exercées par l'Ordre des avocats. Par suite, l'ensemble de ces documents est communicable.

11. Le rapport de M. C. sur la situation économique, l'évolution des taux et les conséquences sur les comptes de l'Ordre et de la CARPA présente également un lien suffisamment direct avec les décisions à caractère financier que l'Ordre est amené à prendre dans le cadre de sa mission de service public. Il s'ensuit que ce rapport a le caractère d'un document administratif communicable.

12. Les comptes de résultat comptables de l'Ordre pour l'exercice 2017, ainsi que le rapport de présentation des comptes de l'Ordre 2017 par M. C., M. R. et M. A., qui permettent de retracer les conditions dans lesquelles l'Ordre exerce la mission de service public qui lui a été confiée, présentent, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs communicables.

13. En revanche, les deux rapports de M. W. portant sur des modifications de l'article 63 ou P63 du règlement intérieur du barreau de Paris, le rapport de M. C. sur les cotisations 2017, les documents relatifs aux déplacements à l'étranger du bâtonnier et des membres du Conseil de l'Ordre, le rapport du commissaire aux comptes au titre de l'exercice 2017, le rapport d'audit comptable et financier sur les finances de l'Ordre établi par le cabinet Mazars en 2017 à destination du bâtonnier et les documents relatifs à la rémunération versée au bâtonnier et aux avantages en nature qui lui sont accordés à raison de ses fonctions relèvent du fonctionnement interne de l'Ordre des avocats et ne présentent pas un lien suffisamment direct avec les missions de service public exercées par cet organisme privé pour être qualifiés de documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Dès lors, c'est à bon droit que l'Ordre a refusé de communiquer ces documents à M. B.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du 27 février 2019 doit être annulée en tant qu'elle refuse la communication à M. B. des documents suivants : les rapports de Mmes X. et de MM. Y. relatifs au contrat de prévoyance et contrat de perte de collaboration des avocats libéraux ; le rapport de M. Q. relatif à la convention conclue entre l'Ordre des avocats de Paris et les experts comptables concernant les braconniers du droit et du chiffre ainsi que la convention en cause ; le rapport de Mme P. et de M. U. sur la publication des rapports du Conseil et le rapport des mêmes auteurs sur la publication des travaux du Conseil ; les procès-verbaux et comptes rendus datés et signés des conseils de l'Ordre des 9 janvier, 16 janvier, 6 février, 6 mars, 10 avril, 15 mai, 29 mai 24 juillet et 18 septembre 2018 ; le rapport de M. C. sur la situation économique, l'évolution des taux et les conséquences sur les comptes de l'Ordre et de la CARPA ; les comptes de résultat comptables de l'Ordre (exercice 2017) ainsi que le rapport de présentation des comptes de l'Ordre 2017 par M. C., M. R. et M. A.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». L'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration dispose : « *L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : / 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; / 2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; / 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ; / 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.* ».

16. Eu égard aux motifs d'annulation retenus, il y a lieu d'enjoindre à l'Ordre des avocats au barreau de Paris de communiquer à M. B. dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, les documents énumérés au point 14 par courrier électronique, ou, si ces documents ne sont pas disponibles sous forme électronique, selon un autre des modes de communication prévus à l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration cité ci-dessus. Il n'y a, en revanche, pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Ordre des avocats au barreau de Paris la somme de 300 euros au titre des frais exposés par M. B. et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 27 février 2019 de l'Ordre des avocats au barreau de Paris est annulée en tant qu'elle refuse à M. B. la communication des documents énumérés au point 14.

Article 2 : Il est enjoint à l'Ordre des avocats au barreau de Paris de communiquer à M. B. les documents énumérés au point 14 dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Ordre des avocats au barreau de Paris versera à M. B. une somme de 300 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. S. B., à l'Ordre des avocats au barreau de Paris et au bâtonnier du barreau de Paris.