

N° 376575

M. A...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 23 mars 2015

Lecture du 10 avril 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Si le droit cesse où l'abus commence, il n'est pas toujours aisé, le cas de M. A... et du litige qui l'oppose à la présidente de la CNIL en témoigne, de tracer la frontière entre les deux.

L'intéressé est un adepte du droit d'accès que la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 accorde à toute personne physique vis-à-vis des données personnelles le concernant susceptibles d'être contenues dans un fichier. Aussi l'exerce-t-il à tout va auprès de nombreux responsables de traitements. Nous avons un aperçu de l'ampleur quantitative de ses réclamations au travers du nombre de plaintes qu'il forme, lorsqu'il n'obtient pas satisfaction, auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : 34 plaintes depuis 2009, à raison, depuis 2012, d'environ une dizaine par an.

La plainte qui est à l'origine du litige date du 3 novembre 2013. Elle fait suite à une demande d'accès insatisfaite formée auprès de l'Ordre des avocats du Val de Marne. En réponse, la présidente de la CNIL a adressé à l'intéressé, le 7 janvier 2014, une lettre de clôture un peu sèche, relevant qu'il ne justifiait pas du refus opposé par l'Ordre, l'informant des suites données à deux autres plaintes pendantes, mais comportant surtout ce paragraphe dont nous vous donnons lecture : « je suis ainsi amenée à vous préciser que, dans la mesure où vos multiples sollicitations de la CNIL sont susceptibles de caractériser une démarche abusive conformément à l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, celle-ci ne donnera désormais plus suite à vos demandes ayant un objet identique. » L'article 19 de la loi DCRA dispose, en son deuxième alinéa, que « L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. »

M. A... s'est offusqué de cette lettre dont il vous demande l'annulation – les conclusions indemnitaires initialement présentées étant abandonnées dans le dernier état des écritures.

Vous commencerez par constater que, contrairement à ce que soutient la CNIL, il n'y a pas matière à prononcer un désistement d'office, le mémoire complémentaire du 21 mars 2014 étant intervenu dans le délai de trois mois imparti par l'article R. 611-22 du code de justice administrative (CJA) à compter de la réception du courrier de notification de

la décision d'octroi de l'aide juridictionnelle et de désignation d'un avocat à ce titre, intervenue le 22 janvier précédent.

Vous vous assurerez également de votre compétence pour connaître en premier ressort du litige, qui ne nous semble pas faire de doute, même si le bureau d'aide juridictionnelle avait exprimé l'avis contraire dans sa décision. Le 4° de l'article R. 311-1 CJA donne au Conseil d'Etat compétence pour connaître directement des recours dirigés contre les décisions prises par les organes de la CNIL au titre de sa mission de contrôle ou de régulation. La présidente de la CNIL est bien entendu un « organe » de cette autorité au sens de l'article R. 311-1 CJA (v., pour une confirmation toute récente, CE, 11 mars 2015, *Société Election Europe*, n° 372884, T. p. à nos conclusions). Et les décisions qu'elle prend par délégation au nom de la CNIL, sur le fondement de l'article 15 de la loi du 6 janvier 1978, consistant à traiter les réclamations relatives au droit d'accès direct des personnes physiques au titre du c du 2° de l'article 11 de cette même loi, participent bien de la mission de contrôle ou de régulation de la commission et sont à ce titre susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant vous (v. CE, 6 juin 2012, *C...*, n° 348599 et, sous l'empire de l'ancien état du droit, CE, 28 mars 1997, *S...*, n° 182912, p.). Nous ne sommes en rien dans l'hypothèse réglée par votre décision CE, 3 juin 2013, *M. R...*, n° 328634 328639, T. p., apparemment à l'origine du trouble du bureau d'aide juridictionnelle, qui ne juge être de la compétence de premier ressort du tribunal administratif que les décisions de la CNIL relatives au droit d'accès indirect, que vous regardez comme de simples notifications, par l'intermédiaire de la CNIL, de la décision de refus opposée par le responsable du traitement.

Venant à régler le fond du litige, vous en saisissez l'occasion pour préciser les pouvoirs, et leurs limites, dont dispose la CNIL pour faire face aux demandes d'accès abusives dont elle est susceptible d'être saisie.

Vous lui ferez fermement savoir, en premier lieu, qu'elle ne tient d'aucun principe ni d'aucun texte le pouvoir, dont une lecture littérale de son courrier peut laisser penser qu'elle se l'est octroyé, de décider pour l'avenir que les demandes futures d'un justiciable donné seront regardées comme abusives en raison du caractère répété de ses demandes passées. Vous avez déjà, dans le même ordre d'idée et dans le champ voisin de l'accès aux documents administratifs estimé qu'une demande ne pouvait être qualifiée d'abusives au sens du dernier alinéa l'article 2 de la loi CADA du 17 juillet 1978 au motif qu'elle avait été suivie de nombreuses demandes répétitives, sans prendre en considération les caractéristiques intrinsèques de la demande litigieuse (CE, 25 juillet 2013, *Commune de Sanary-sur-mer*, n° 348669). Ce qui vaut pour les considérations rétrospectives vaut également nous semble-t-il pour les considérations prospectives.

Vous signifierez également à la CNIL que l'article 19 de la loi DCRA, qui offre une simple facilité procédurale de ne pas délivrer d'accusé de réception pour certaines demandes revêtant un caractère abusif, ne saurait servir de motif légal de rejet au fond d'une telle demande.

Pour autant, vous ne pourrez que vous étonner que la loi du 6 janvier 1978 ne fasse pas état d'une possibilité pour la CNIL de rejeter pour ce motif des demandes répétitives, alors qu'une telle faculté est ouverte par cette même loi, dans le cadre du droit d'accès direct, au responsable du traitement par le II de l'article 39 aux termes duquel : « Le responsable du traitement peut s'opposer aux demandes manifestement abusives, notamment par leur nombre,

leur caractère répétitif ou systématique. » (complété par l'article 94 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi ; v. aussi, pour l'accès indirect, l'article 86 du décret ; la même faculté est ouverte à l'administration en matière de documents administratifs par la loi CADA, depuis sa modification en ce sens par la loi DCRA).

Nous serions prête pour notre part à affirmer même sans texte que le caractère abusif d'une plainte constitue pour la CNIL un motif légal de refus d'y donner suite. Outre qu'il apparaît éminemment opportun, dans l'intérêt d'une bonne administration, de permettre aux autorités de régulation dont la mission même est de connaître de plaintes pouvant être présentées par toute personne de traiter par préterition celles des demandes qui présentent un caractère abusif, nous y voyons en quelque sorte le pendant naturel, s'agissant des pouvoirs de régulation exercés sur demande d'un tiers, du large pouvoir d'appréciation dont les autorités de régulation disposent pour mettre ou non en branle les pouvoirs de régulation qu'elles exercent de leur propre initiative (v. 9 octobre 2013, *Selafa MJA*, n° 359161, T. p.), lui-même dérivé du large pouvoir d'appréciation de l'opportunité ou non d'engager des poursuites ; CE, Section, 30 novembre 2007, *T... et autres*, n° 293952, p. 459). Nous notons d'ailleurs qu'en matière de documents administratifs, la possibilité ouverte à l'administration de rejeter pour ce motif les demandes abusives a été reconnue par la voie jurisprudentielle avant d'être codifiée par la loi (v. CE, 13 novembre 1992, *Commune de Louviers*, n° 111439, T. p., dont les travaux préparatoires de la loi DCRA montrent clairement qu'elle a entendu codifier cette jurisprudence sans rien inventer de nouveau) et que la CADA l'applique désormais à l'ensemble des régimes légaux de communication dont elle est compétente pour connaître, y compris sans texte lorsqu'ils ne sont pas régis par la loi du 17 juillet 1978.

Vous pourriez même saisir cette occasion pour déterminer d'emblée votre degré de contrôle sur la qualification d'abusif d'une demande au sens de ce nouveau pouvoir. Sur ce point, l'hésitation est permise, d'autant plus qu'en matière de CADA, où vous connaissez des litiges en cassation, les deux seules décisions, inédites, laissant apparaître la nature de votre contrôle sur le caractère abusif d'une demande sont contradictoires, l'une parlant d'erreur de qualification juridique (CE, 25 juillet 2013, *Commune de Sanary-sur-mer*, n° 348669 précitée) et l'autre de dénaturation (CE, 28 novembre 2014, *M. et Mme de K...*, n° 373127). Compte tenu des conséquences radicales qui s'attachent à cette qualification, qui permet de rejeter la demande sans autre justification, et bien que vous exerciez sur les refus de donner suite à une plainte pour d'autres motifs un contrôle plutôt distant (v., dans le cas du droit d'accès indirect, CE, 5 décembre 2011, *L...*, n° 319545 338379, p.), nous n'excluons pour notre part d'exercer sur ce point un contrôle normal (v., *mutatis mutandis*, car il n'y a pas dans notre espèce de possibilité de prononcer une amende à la clef, CE, Section, 9 novembre 2007, *Mme P...*, n° 293987, p. 444). Nous y verrions à tout le moins un signal adressé à la CNIL de ce que ce motif de refus doit rester exceptionnel.

Ayant procédé à ces rappels et précisions, vous pourrez, croyons-nous, faire une lecture bienveillante de la décision de la CNIL, en estimant qu'elle se borne à avertir l'intéressé du risque auquel il s'expose pour l'avenir de voir, compte tenu du profil habituel de ses demandes, de nouvelles demandes similaires rejetées comme abusives. Le second mémoire en défense de la CNIL incite tout particulièrement à une telle clémence, puisque la présidente, faisant amende honorable, donne elle-même cette portée à ses propos et fait valoir que d'ailleurs, des plaintes ultérieures de l'intéressé ont été instruites et traitées au fond.

Vous écarterez enfin le moyen tiré de la méconnaissance par la présidente de la CNIL du II de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 qui, parce qu'il décrit comme on l'a vu les caractéristiques de demandes qui peuvent être rejetées comme manifestement abusives par le responsable du traitement, sont inopérantes à l'encontre d'une décision de la CNIL. Il n'y aurait pas vraiment d'intérêt à le requalifier en moyen d'erreur à avoir qualifié d'abusives une demande au sens du droit que nous vous proposons de consacrer, puisqu'une fois lue de la façon neutralisante que nous vous proposons, la décision de la CNIL n'a pas exactement cette portée et se borne à rejeter au fond la demande dont elle était saisie, par un motif (absence de refus établi) qui n'est pas utilement contesté.

PCMNC – Rejet.