

N° 452034

Société Solution A... B...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 23 février 2022

Décision du 17 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

« A l'impossible nul n'est tenu ». Appliquant cette maxime au droit à la communication des documents administratifs, vous avez déjà jugé, logiquement, qu'une administration (ou une personne chargée d'une mission de service public) ne peut être tenue de communiquer un document qui n'existe pas, soit qu'il n'a jamais existé (27 avril 2001, Z..., n° 183391), soit qu'il n'existe plus parce qu'il n'a pas été conservé (27 novembre 2000, Association Comité tous frères, n° 188431, Lebon p. 559), qu'il a été perdu (7 novembre 1990, B..., n° 95084, B ; 11 décembre 2006, Ministre des affaires étrangères c. L..., n° 279113, B) ou qu'il a été détruit (1^{ère} sous-section JS, 3 juin 1994, Mme C..., n° 144045).

Vous faites preuve du même pragmatisme au stade de l'exécution des jugements faisant injonction à l'administration (ou une personne chargée d'une mission de service public) de communiquer un document administratif.

En principe, l'autorité de la chose jugée fait obstacle à ce que le juge de l'exécution puisse rectifier les erreurs de droit ou les erreurs purement matérielles dont la décision juridictionnelle dont l'exécution est demandée pourrait être entachée et fait même obstacle à l'interprétation de cette décision juridictionnelle, sauf si elle comporte une obscurité ou une ambiguïté qui, rendant impossible la détermination de l'étendue des obligations qui incombent aux parties, font obstacle à son exécution (23 novembre 2005, Société Eiffage TP, n° 271329, p. 524). Autrement dit, le juge de l'exécution peut préciser la portée voire compléter la décision juridictionnelle, mais il ne saurait en revanche la remettre en cause (29 juin 2011, SCI La Lauzière et autres, n°s 327080 327256 327332, A ; 23 mars 2015, Mme V... n° 366813, A).

Cependant qu'en matière de communication de documents administratifs, s'il s'avère, au stade de l'exécution, que le document demandé n'existe pas, vous admettez que l'administration qui a fait toutes diligences pour l'identifier et ne l'a pas retrouvé, doit être regardée comme ayant assuré entièrement l'exécution du jugement qui lui faisait injonction de communiquer ce document (2 novembre 2007, Ministre de la Défense c/ E... n° 282012 ; 10^{ème} sous-section JS, 15 avril 2016, SEM à Saint-Martin, n° 385152), que l'impossibilité de communication résulte de faits postérieurs au jugement ou des faits dont l'administration ne

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pouvait faire état avant son prononcé (10^{ème} sous-section JS, 28 décembre 2012, D..., n° 340730).

A l'impossible nul n'est tenu, certes, mais l'impossible n'est pas une fatalité et doit être évité, autant que faire se peut.

Le pourvoi de la Société Solution A... B... vous donne l'occasion d'éprouver cette deuxième maxime.

Cette société est le délégataire du service public de la fourrière animale de plusieurs communes et établissements publics de coopération intercommunale dans le département de la Vendée (sur ce service public, v. art. L. 211-24 du code rural et de la pêche maritime). Dans ce département, l'association « Nos amis les animaux » (NALA), créée en 2010, s'est donnée pour objet notamment de participer à la protection des animaux trouvés. En 2013, elle a demandé à quelques 150 communes du département, 4 communautés de communes, la SPA de la Roche-sur-Yon et la société Solution A... B... en sa qualité de délégataire, de lui communiquer copie des registres prévus à l'article R. 214-30-3 du code rural et de la pêche maritime, à savoir le registre d'entrée et de sortie des animaux et le registre de suivi sanitaire et de santé des animaux.

Sa demande n'ayant pas été totalement satisfaite, notamment par la société délégataire, elle s'est tournée vers la CADA, qui a rendu un avis favorable à la communication de ces documents (avis 20140710 du 5 juin 2014), tout en relevant que les informations susceptibles de porter atteinte à la vie privée (identification des personnes physiques qui sollicitent les services de la fourrière, déposent ou retirent des animaux) devaient être occultées et que ce travail d'occultation ne constituait pas, même si de très nombreux registres étaient concernés, une charge déraisonnable, car il portait en réalité sur 4 colonnes des registres.

La société Solution A... B..., qui apprécie peu les activités de l'Association NALA car elle considère que cette association a seulement pour objectif de porter atteinte à sa réputation, avait très clairement fait savoir à la CADA qu'elle n'entendait pas communiquer quoi que ce soit à l'association. Nous citons son courrier du 14 mai 2014 : « cette association soit disant de protection animale n'a qu'un seul et même objectif : nous mettre des bâtons dans les roues et harceler nos clients et autres collectivités de questions stupides ». Un peu plus loin « Comme vous l'avez compris, je m'oppose formellement à cette demande (...). Je ne m'oppose pas du tout à ce que mes clients consultent mes registres au contraire je les invite à venir le faire (...). Mais copier mes registres pour NALA, hors de question ! ».

La société persistant sans surprise dans son refus de communication, c'est le tribunal administratif de Nantes qui, par un jugement du 11 décembre 2018, a fait injonction à la société, après avoir annulé son refus, de communiquer à l'association NALA, dans un délai de quatre mois, les documents sollicités après occultation partielle.

Injonction qui est restée lettre morte. L'Association NALA a donc, à nouveau, saisi le TA de Nantes d'une demande d'exécution et, après ouverture de la phase juridictionnelle, le tribunal

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

a prononcé une astreinte de 50 euros par jours de retard à l'encontre de la société si elle ne justifiait pas avoir, dans un délai de deux mois, exécuté son obligation en ayant procédé à la communication des documents administratifs ou justifié de leur destruction ou de leur versement aux archives.

Il se trouve que la société avait fait valoir devant le tribunal, au cours de la phase administrative de la procédure d'exécution, qu'elle avait, ni plus ni moins, détruit les documents en question « conformément à la réglementation en vigueur ». Le tribunal a eu du mal à se laisser pleinement convaincre et le pourvoi de la société reproche à son jugement de ne pas avoir rejeté la demande d'exécution, en soulevant des moyens d'erreur de droit et de dénaturation.

Il n'y a cependant pas de dénaturation. Le juge ne prend pas pour argent comptant les affirmations des uns et des autres, et surtout les excuses de facilité. Il forge son jugement après avoir vérifié que les allégations des parties sont vraisemblables, suffisamment étayées et ne sont pas contredites par les autres pièces du dossier (par ex. 11 décembre 2006, *Ministre des affaires étrangères c. L...*, préc.). Par exemple, il ne suffit pas qu'une administration se borne à affirmer qu'elle ne détient pas le document demandé, alors qu'il y est fait par ailleurs mention dans un courrier (9ème sous-section JS, 22 janvier 1997, *M. J...*, n° 153800) ou qu'il correspond à une procédure habituelle en matière administrative (10ème sous-section JS, 2 mai 2016, *Ministre de l'Économie et des finances c/ SARL Alter Nego*, n° 375428).

En l'espèce, le gérant de la société a produit une attestation qu'il a rédigée lui-même pour étayer son affirmation selon laquelle il a détruit les documents. Ce n'est pas une preuve, et le tribunal a pu considérer, dans les circonstances de l'espèce, que ce n'était même pas un indice suffisant. D'autant plus que, contrairement à ce qui est affirmé, la réglementation applicable ne fait aucunement obligation à la société de détruire ces documents. Au contraire. L'annexe I de l'arrêté du 3 avril 2014 fixant les règles sanitaires et de protection animale auxquelles doivent satisfaire les activités liées aux animaux de compagnie d'espèces domestiques relevant des articles L. 214-6-1, L. 214-6-2 et L. 214-6-3 du code rural et de la pêche maritime indique que tout volume du registre d'entrée et de sortie des animaux portant mention d'un animal vivant doit être conservé dans les locaux pendant trois années après la sortie de cet animal et que tout volume du registre de suivi sanitaire et de santé des animaux doit être conservé pendant trois années à compter de la dernière inscription qui y a été portée. Ce qui ne signifie donc pas qu'un registre de l'année 2018 par ex. soit désuet et périmé en 2022 et en tout état de cause qu'il doive être détruit au bout de trois ans. On peine donc en effet à croire que les registres, que la société devrait présenter en cas de contrôle par les services préfectoraux, ont été effectivement détruits.

Plus fondamentalement encore, le tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en ne rejetant pas la demande d'exécution. En effet, il a, selon nous, eu raison non seulement de ne pas croire, en l'état, que les documents en cause ont réellement été détruits, mais aussi d'en vouloir, sinon, une preuve, car ce pourrait ne pas être sans effet sur la suite de la procédure d'exécution.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous ne l'avez encore jamais affirmé explicitement¹, mais il convient de considérer qu'une administration ou un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public est tenu de ne pas détruire volontairement des documents qu'elle détient et dont on lui demande communication, alors même qu'elle considère pouvoir légalement refuser de les communiquer, et à plus forte raison lorsque le juge a annulé ce refus et lui a fait injonction de les communiquer.

Il en va de l'effectivité du droit à la communication des documents administratifs, qui découle de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France), et de la garantie du droit au recours et plus largement du droit à un procès équitable dont l'exécution des décisions de justice est une composante.

Il est possible que des documents soient fortuitement détruits ou perdus (incendie ou vol, par ex.). En tout état de cause, lorsqu'ils ne sont pas sélectionnés pour conservation, ils sont éliminés à l'expiration de leur période d'utilisation courante, au titre de la législation sur les archives publiques (article L. 212-2 du code du patrimoine ; v. par ex. 9^{ème} sous-section JS, 3 avril 1995, W..., n° 114542).

Mais la destruction volontaire et consciente d'un document demandé est une atteinte à un droit constitutionnel.

Dans une telle hypothèse de destruction, l'administration ou l'organisme de droit privé devraient, par dérogation aux principes qui résultent de votre jurisprudence, être tenus de mettre en œuvre les moyens dont ils disposent pour reconstituer, si c'est matériellement possible et pour autant que ce ne soit pas manifestement disproportionné, le document en question voire un document comportant les informations équivalentes.

De manière générale, le droit à communication, qui porte sur des documents et non des informations, n'impose pas à l'administration de constituer un document pour les besoins de la demande (ou de reconstituer des documents détruits avant la demande, v. par ex. 1^{ère} sous-section JS, 3 juin 1994, O..., n° 144046), si ce n'est par extraction des bases de données dont l'administration dispose si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable (13 novembre 2020, M. S... n° 432832, aux Tables, avec nos conclusions AJDA 2021, n° 3, p. 172, note A. Virot-Landais, JCP A, 2021, n° 13, 2093). Mais, en présence d'une destruction volontaire de document, une telle obligation de produire un document, qu'il soit identique ou équivalent, constitue une sanction nécessaire pour rétablir le demandeur dans son droit. Et si ce n'est plus possible, le litige pourrait alors se régler sur le terrain indemnitaire, conformément aux règles applicables à l'auteur de la faute.

¹ Dans la décision 25 juin 1997, Syndicat des greffiers de France, n° 164872 (rectifiée sous le n° 190069), il est jugé que le ministre pouvait prévoir, par voie de circulaire prise pour l'application de l'article 33 du décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut des greffiers des services judiciaires, que les propositions de notation des greffiers ne leur sont pas automatiquement communiquées, mais il ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, en prescrire la destruction, qui serait de nature à priver les agents concernés du droit à obtenir sur leur demande, la communication des documents contenant lesdites propositions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

A l'aune de ces principes, on comprend alors tout l'intérêt pour le tribunal de s'assurer de la réalité de la destruction par la société Solution A... B... des registres dont il lui avait fait injonction de les communiquer. Son jugement n'est donc pas entaché d'erreur de droit.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce qu'il soit mis à la charge de la société requérante une somme de 3 000 euros à verser à l'association défenderesse au titre de frais d'instance.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.