

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

Des documents relatifs à la présence ou à la prise en compte de la présence d'amiante dans les parties privatives et communes d'un immeuble d'HLM ont-ils le caractère de documents administratifs communicables sur le fondement de l'article L. 311-1 du CRPA ?

M. A... a demandé à la SA d'HLM Antin Résidences la communication de « *la totalité du rapport amiante, c'est-à-dire les résultats de l'intervention du 29 janvier 2016, pour les parties privatives de l'appartement D21 de l'immeuble sis 1, rue Defrance à Vincennes, ainsi que les documents attestant que toutes les précautions nécessaires ont été prises avant la réalisation des travaux dans les parties communes du bâtiment D (travaux ascenseur et monte-charge pharmacie), notamment en matière d'amiante* ». En dépit d'un avis favorable de la CADA du 23 février 2017, cette dernière a refusé de communiquer les documents demandés à l'intéressé au motif qu'il n'avait jamais occupé le logement en cause, mais a indiqué les avoir transmis au locataire qui, lui, résidait dans les lieux.

Insatisfait de cette réponse, M. A..., qui faisait pour sa part valoir qu'il avait été présent dans le bâtiment et dans ce logement à titre occasionnel - bien que ce débat soit inopérant en matière de communication de documents administratifs -, a obtenu du tribunal administratif de Paris (jugement n°1713705 du 31 mai 2018) l'annulation de ce refus et le prononcé d'une injonction à l'encontre de l'organisme HLM de procéder à la communication demandée « sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions nominatives concernant des tiers en application des dispositions des articles L. 311-6 et L. 311-7 du CRPA », dans le délai de deux mois à compter de la notification de son jugement.

A l'appui du pourvoi en cassation qu'elle forme contre ce dernier, la société Antin Résidences avait formé une demande de sursis à exécution à laquelle vous avez fait droit par décision du 17 décembre 2018 (10^e CJS, n° 424666). La communication, en exécution d'un jugement, de documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige revêt en effet un caractère irréversible qui vous incite en règle générale à regarder remplie la première condition d'octroi du sursis posée par l'article R. 821-5 du code de justice administrative, relative à l'existence de conséquences difficilement réparables (voyez 22 juin 2016, *Société éoliennes en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier*, n° 399942, T. pp. 767-876-915). Vous aviez par ailleurs estimé que le moyen tiré de ce que le tribunal administratif aurait commis une erreur de qualification juridique en jugeant ces documents communicables était sérieux en l'état de l'instruction et de nature à justifier, s'il était accueilli, outre l'annulation, l'infirmerie de la solution retenue par les juges du fond. C'est le caractère sérieux de ce même moyen qui avait justifié l'admission de ce pourvoi.

Si vous nous suivez, votre décision illustrera cependant qu'un moyen sérieux n'est pas nécessairement un moyen fondé.

Avant de vous expliquer pourquoi nous vous proposons de l'écarter, il faut s'arrêter un instant sur un point de chronologie, la requérante reprochant au tribunal administratif de n'avoir pas relevé d'office l'irrecevabilité de la demande de M. A..., qui selon elle était tardive au motif qu'il n'aurait pas saisi la CADA dans le délai imparti par les textes.

Mais contrairement à ce qu'a relevé le TA en commettant une simple erreur de plume, M. A... a sollicité la communication des documents en litige par courrier du 13 mars 2017 - et non 2016 - adressé à la SA d'HLM Antin Résidences, réceptionné par cette dernière le 14 mars 2017, comme cela ressort de l'accusé de réception produit en défense. En vertu de l'article R. 311-13 du CRPA, une décision implicite de rejet de sa demande est née un mois plus tard. Il disposait ensuite d'un délai de deux mois à compter de cette date pour saisir la CADA de son recours administratif préalable obligatoire (articles R. 311-15 et R. 343-1 du CJA), délai qu'il a respecté puisqu'il l'a saisie le 27 avril 2017. Aucune tardiveté ne pouvait donc lui être opposée, et il ne peut par suite être reproché au TA de n'avoir pas soulevé d'office une irrecevabilité qui n'existait pas.

Le cœur du litige a trait à la communicabilité d'un diagnostic effectué en matière d'amiante dans les parties privatives d'un logement géré par une société d'HLM et aux précautions prises, notamment en matière d'amiante, avant la réalisation de travaux dans les parties communes du bâtiment dans lequel ce logement se trouve.

Comme vous le savez, l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration définit les documents administratifs comme ceux « *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* ».

Vous avez déjà jugé, par une décision *Mme B...* du 31 juillet 1992 (31 juillet 1992, n° 102487, T. p. 987, concl. Scanvic), qu'une société anonyme coopérative d'habitations à loyer modéré avait le caractère d'un organisme de droit privé remplissant, eu égard à son objet et au contrôle auquel elle était soumise, une mission de service public, ce dont vous avez déduit que les documents se rapportant à l'exercice de cette mission avaient le caractère de documents administratifs communicables. Cette solution est antérieure à votre décision APREI (Section, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n° 264541, p. 92, ccl. C. Vérot), mais la présente affaire vous donnera l'occasion de la réaffirmer sous l'empire de cette dernière.

Vous jugez en effet désormais qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou à l'inverse exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Et vous estimez - c'est ce qui nous intéresse ici -, que même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs

qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

Ici trois éléments nous paraissent déterminants.

L'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation, qui ouvre le titre Ier du livre VI de ce code relatif aux habitations à loyer modéré, prévoit que : « *La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion de logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* ». Dans ce cadre, la lecture de l'article L. 411-2 du même code ne laisse pas de doute sur le fait que le législateur a entendu confier aux organismes d'HLM, dont font partie les sociétés anonymes d'HLM, une mission d'intérêt général, qualifiée de service d'intérêt général par référence au droit de l'Union européenne, tenant notamment à « *la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés (...) et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources.* », ainsi qu'à la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds. Ces organismes œuvrent également à la mission d'intérêt général, qualifiée cette fois comme telle par le texte, que constitue la recherche de mixité sociale et de diversité de l'habitat, dans le cadre de laquelle ils peuvent exercer des compétences en matière d'aménagement et d'accession.

Le même article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit par ailleurs que les organismes d'HLM bénéficient d'exonérations fiscales et d'aides spécifique de l'Etat au titre du service d'intérêt général que leur a confié le législateur, en conformité avec la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, 2 du TFUE aux aides d'Etat sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. Le texte leur impose de tenir une comptabilité interne permettant de distinguer le résultat de l'activité relevant du service d'intérêt général qu'ils mettent en œuvre de celui des autres activités, les résultats enregistrés au titre de l'activité relevant du service d'intérêt général ne pouvant être utilisés qu'au financement de cette activité ou à la distribution d'un dividende dans la limite d'un certain montant (article L. 422-5).

Enfin, les organismes d'HLM sont contrôlés par l'Etat, par l'intermédiaire de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), créée par la loi dite ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014 (voyez la définition des missions confiées à cette agence par l'art. L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation), qui s'assure tant du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables à ces organismes que de l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages qui leur sont consentis par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il est en outre prévu par les dispositions spécifiques aux sociétés anonymes d'HLM, qui relèvent de la catégorie des organismes privés d'HLM par opposition aux organismes publics que constituent les offices publics de l'habitat, que doivent être obligatoirement représentés au sein de leur capital les collectivités et établissements publics sur le territoire desquels elles possèdent des logements, ces derniers devant détenir au moins 10% des droits de vote (L. 422-1). Les SA d'HLM doivent de plus respecter un statut-type annexé au code de la construction et de l'habitation, fixé par décret en Conseil d'Etat (article annexe à l'article R. 422-1).

Si vous nous suivez, vous jugerez que ces sociétés constituent des organismes de droit privé qui, bien que n'étant pas dotés de prérogatives de puissance publique, remplissent néanmoins, eu égard à l'intérêt général de leur activité, à leurs conditions d'organisation de fonctionnement, aux obligations qui leur sont imposées et aux mesures prises pour en assurer le respect, une mission de service public. C'est, par analogie, ce que vous aviez déjà jugé pour les organismes paritaires collecteurs agréés en matière de formation professionnelle, même si le litige ne portait pas alors sur la communication de documents (14 mai 2014, *Fédération UNSA Spectacle et communication*, n° 355924, T p. 488-589-892, concl. A. Lallet).

Reste à savoir, puisque tel est le critère posé par votre jurisprudence, si les documents demandés par M. A... entretiennent un lien suffisamment direct avec la mission de service public assumée par la SA d'HLM Antin Résidences pour être regardés comme des documents administratifs communicables, ou s'ils appartiennent à la catégorie des documents privés (sur la notion de lien suffisamment direct avec la mission de service public des organismes privés chargés d'une mission de service public, voyez notamment 17 avril 2013, *La Poste c/ M. C...*, n° 342372, T. pp. 601-602, concl. D. Hédary ; 24 avril 2013, *Mme D...*, n° 338649, T. p. 601, concl. Crépey ; et pour l'extension de ce critère aux EPIC, 21 avril 2017, *RATP c/ E...*, n° 395952, T. p. 613, concl. E. Crépey).

A ce stade il faut éviter deux écueils.

La premier serait de se fonder, pour dénier tout caractère administratif aux documents en cause, sur la circonstance, mise en avant par la requérante, que la recherche de présence d'amiante, l'établissement de diagnostics relatifs à son état de conservation dans les matériaux et produits repérés comme en contenant et la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures nécessaires pour contrôler et réduire l'exposition à cette substance constitue une obligation légale pesant sur tout propriétaire ou exploitant d'immeuble en vertu de l'article L. 1334-12-1 du code de la santé publique. Le seul critère posé par l'article L. 300-2 du CRPA, lu à la lumière de votre jurisprudence, est en effet celui du rattachement à la mission de service public. La question de savoir si ce qui relève de la mission de service public confiée à un organisme privé recoupe, hors du champ de cette mission, des obligations s'imposant par ailleurs à toute personne privée nous paraît, en tant que telle, inopérante.

Le second serait de confondre la question de la compétence régissant le contentieux des actes pris pour l'exécution de la mission de service public et celle de la détermination du caractère administratif des documents se rapportant à cette mission. Les deux questions sont distinctes, comme vous l'avez expressément jugé par votre décision *ONF c/ F...* du 23 juillet 2010 (n° 321138, pp. 777-905, concl. D. Hédary ; voyez également en ce sens 31 juillet 1992, *B...*, n° 102487, T. p. 987, précitée). N'est donc pas déterminante ici la jurisprudence du TC qui juge que les travaux exécutés par une SA d'HLM agissant dans le cadre des missions définies par l'article L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation n'ont pas le caractère de travaux publics, pour en déduire qu'un litige opposant cette société à une société chargée, dans le cadre d'un marché, de la réhabilitation de son parc de logements relève du juge judiciaire.

Ces deux éléments peuvent seulement être mobilisés en tant qu'indices de ce que le lien entre les documents demandés et la mission de service public serait insuffisamment direct au sens de votre jurisprudence (voyez en ce sens les conclusions de notre collègue E. Crépey sur 24 avril 2013, *Mme D...*, n° 338649, T. p. 601).

Ici, la mission de service public confiée à la requérante en sa qualité d'organisme d'habitation à loyer modéré tient en substance à la construction, la rénovation, l'amélioration et la fourniture de logements à des personnes dont les ressources sont inférieures à certains plafonds, ainsi qu'à la promotion de la mixité sociale. La question est de savoir si des documents relatifs à la présence d'amiante et aux précautions prises du fait de cette présence à l'occasion de travaux réalisés par une société d'HLM entretiennent un lien suffisamment direct avec cette mission.

On peut hésiter. S'agissant d'une personne publique, vous aviez par exemple jugé que les pièces relatives à un contrat de location de droit commun passé entre un particulier et une collectivité pour un immeuble de son domaine privé n'avaient pas le caractère de documents administratifs communicables (Section, 26 juillet 1985, *G...*, n° 35607, p. 243) avant que le législateur ne prenne la plume pour préciser qu'entraîne dans le champ du régime de communication des documents administratifs les documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales (article L. 300-3 du CRPA), mais les documents en cause étaient alors étrangers aux missions de service public incombant à la collectivité. A la différence des contrats de travail conclus entre une caisse de mutualité sociale agricole et ses agents (24 janvier 1986, *H...*, n° 44883, T. p. 526), ou encore des documents relatifs à l'élection des organes dirigeants d'une fédération sportive (24 avril 2013, *Mme D...*, n° 338649, T. p. 601), vous jugez en revanche que les comptes et le budget d'une personne privée chargée d'une mission de service public, qui permettent de retracer l'exercice de cette mission, sont communicables (Section 20 juillet 1990, *Ville de Melun et association « Melun culture loisirs c/ I... et a.*, n° 69867, 72160, p. 220, concl. M. Pochard). De manière générale, il nous semble que ce qui se rattache spécifiquement à des activités privées de même en principe qu'à des fonctions support, à caractère transversal, ne peut être regardé comme ayant un lien suffisamment direct avec la mission de service public assurée par un organisme privé chargé d'une telle mission (tel semble être le sens de la jurisprudence de la CADA : voyez le répertoire de contentieux administratif Dalloz, Documents administratifs, A. Lallet, § 69 et suivants).

Sans doute l'entretien des parties privatives et communes des logements et leur mise en conformité avec la réglementation sanitaire pourrait-elle être regardée comme relevant de cette catégorie transversale si la mission de service public confiée aux organismes d'HLM était limitée la mise à disposition de logements à destination des personnes disposant de ressources modestes. Mais il se trouve que cette mission est définie beaucoup plus largement, puisqu'elle inclut l'amélioration des conditions d'habitat de ces personnes, ce qui comprend selon nous le fait de leur proposer des logements décents et salubres et plus généralement la mise aux normes du parc locatif social. Les documents demandés, qui ont trait à la sécurité sanitaire des parties privatives et communes d'un immeuble d'HLM, nous paraissent avoir un lien suffisamment direct avec la mission ainsi définie par le législateur.

Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen d'inexacte qualification juridique des faits soulevé par la requérante (voyez sur la nature de votre contrôle Assemblée, 27 mai 205, *Département de l'Essonne*, n° 268564, Lebon p. 229).

Ne restera alors que la question de savoir si le tribunal administratif a méconnu l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que ne sont communicables qu'à la personne intéressée les documents dont la divulgation porterait atteinte au secret de la vie privée. En réalité, les premiers juges n'ont enjoint la

communication demandée que « sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions nominatives concernant des tiers en application des dispositions des articles L. 311-6 et L. 311-7 » de ce code, mais il leur est plus spécifiquement reproché d'avoir ainsi estimé que ces éventuelles mentions pouvaient être occultées ou disjointes du reste du contenu des documents demandés. Le moyen ne concerne que ceux de ces documents relatifs à des parties privatives. Mais sur ce point nous n'avons pas vraiment de doute : seules les mentions identifiantes afférentes aux occupants de ce logement sont susceptibles de porter atteinte à la vie privée, et non celles relatives à la présence d'amiante.

PCMNC au rejet du pourvoi.