

**N° 490743**

**Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France (QPC)**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 19 juin 2024**

**Décision du 28 juin 2024**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public**

En juillet 2021, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a publié son rapport d'activités pour les années 2018 à 2020, lequel comporte des développements sur les témoins de Jéhovah, ainsi que la recension des saisines concernant ce mouvement depuis 2015, au même titre que l'Eglise de scientologie et d'autres mouvements encore.

La Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France, qui a aussi déposé un recours en annulation des passages du rapport la concernant, a demandé à la MIVILUDES de lui communiquer les 436 saisines qu'elle a reçues entre 2015 et 2020 concernant les témoins de Jéhovah. La MIVILUDES a refusé. Dans un avis du 12 mai 2022, la CADA, tout en constatant que le traitement de la demande porte sur un nombre important de documents qui peut faire peser des contraintes importantes sur les services de la MIVILUDES, a rendu un avis favorable à cette communication. La MIVILUDES ayant réitéré son refus, la Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France a saisi le tribunal administratif de Paris.

Par un jugement du 25 octobre 2023, le TA a rejeté la requête de la Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France en retenant notamment que les saisines de la MIVILUDES comportent des mentions susceptibles de porter atteinte à la sécurité et à la vie privée des personnes, communicables seulement à ces personnes, et que le travail d'occultation des 436 documents, pour les rendre communicables à des tiers, feraient peser sur la MIVILUDES une charge disproportionnée au regard de ses moyens.

A l'appui de son pourvoi contre ce jugement, la Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France a soulevé une QPC contre l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, tel que vous l'interprétez, tirée de ce que la qualification d'une demande de communication comme étant abusive à raison de la charge de travail qu'elle fait peser sur l'administration méconnaît l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'article L. 311-2 du CRPA, qui est applicable au litige et qui n'a pas déjà été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dispose, en son dernier alinéa, que « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique ».

Cette disposition ne figurait pas à l'origine dans la loi du 17 juillet 1978. Elle y a été rajoutée par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Le législateur a seulement entendu codifier, comme sur d'autres points, la jurisprudence administrative (v. 13 novembre 1992, Commune de Louviers c/ L..., n° 111439, B) et la doctrine de la CADA (v. Rapport d'activité 1999-2000, p. 22), qui consacraient déjà, même sans texte, le rejet des demandes abusives.

Etaient alors considérées comme abusives les demandes qui avaient pour objet de perturber le fonctionnement de l'administration, que ce soit par leur nombre élevé ou par leur caractère malveillant. Mais le législateur, en mentionnant dans la loi le nombre ou le caractère répétitif ou systématique des demandes, n'a pas eu dans l'idée de restreindre ni même de figer l'état du droit. Le projet de loi avait retenu un « notamment », qui est devenu un « en particulier » en première lecture au Sénat, mais il s'agit bien d'une illustration et les hypothèses de demandes abusives sont ainsi ouvertes (en ce sens, Rapport de la commission du Sénat : « La loi donne donc une indication de ce que peuvent être des demandes abusives »).

En 2018, vous avez jugé que revêt un caractère abusif non seulement la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée mais aussi celle qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose (14 novembre 2018, Ministre de la culture c/ Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France, n°s 420055, 422500, T. pp. 691).

C'est sur ce rattachement de la charge de travail disproportionnée au caractère abusif de la demande et le glissement opéré entre objet de la demande et effet de la demande que porte la QPC, la Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France soutenant que cet ajout porte atteinte au droit d'accès aux documents administratifs que garanti l'article 15 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France), car là où le critère de l'intention de perturber le fonctionnement de l'administration sanctionne le comportement du demandeur la charge de travail déraisonnable lui fait subir les contraintes de l'organisation administrative auxquelles il est étranger.

En soi, le qualificatif d'abusif nous semble relativement indifférent. Vous avez fondé votre jurisprudence relative à la charge de travail sur le dernier alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA, mais vous auriez pu tout autant en faire un principe applicable au droit de la communication des documents administratifs, indépendamment de toute base textuelle, et qui répondrait à des considérations de bonne administration ou de bon fonctionnement du service public.

La Cour de justice de l'Union européenne, en matière de communication des documents des institutions de l'Union, s'est ainsi fondée sur le principe de proportionnalité, qui est un des principes de la bonne administration. Pour la Cour, il découle du principe de proportionnalité que les institutions peuvent, dans des cas particuliers où le volume des documents auxquels l'accès est demandé ou celui des passages à censurer entraînerait une tâche administrative inappropriée, mettre en balance, d'une part, l'intérêt du demandeur d'accès et, d'autre part, la charge de travail qui découlerait du traitement de la demande d'accès afin de sauvegarder l'intérêt d'une bonne administration (CJCE, 6 décembre 2001, Conseil c/ H..., aff. C-353/99 P, Rec. I. 9565).

L'enjeu de la question nous semble donc principalement de déterminer dans quelle mesure la limitation du droit d'accès aux documents administratifs par la charge de travail de l'administration est justifiée et proportionnée.

Elle est assurément justifiée. Les moyens de l'administration ne sont pas illimités et il est des situations où la mobilisation des agents, qui ne pourraient pendant ce temps se consacrer à leurs missions, pour vérifier des masses de documents et les occulter un par un n'est pas seulement chronophage mais bien excessive, démesurée. Le fonctionnement régulier des services publics et le bon usage des deniers publics justifient que la charge de travail de l'administration soit un paramètre à prendre en compte dans l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs.

La Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France avance que l'argument de la charge de travail ne devrait pas pouvoir être opposé, puisqu'il suffirait que l'administration concernée transfère à une autre en capacité de le faire l'opération matérielle d'occultation. Elle se fonde pour cela sur un conseil rendu par la CADA (31 mars 2011, n° 20111493), mais dont ce n'est pas le sens. Il indique seulement que la loi du 17 juillet 1978, codifiée dans le CRPA, ne fait pas obstacle à la conclusion d'une convention entre un ministère et des collectivités locales qui organise le circuit de la communication des documents demandés entre, selon les cas, les collectivités locales, une direction centrale du ministère, les directions déconcentrées ou le financeur d'un projet.

Mais la mise en œuvre du droit à communication n'implique pas, en dehors d'une éventuelle base volontaire (on peut penser à des établissements de coopération intercommunale et les communes membres), des transferts de charges entre administrations.

Il est en revanche possible d'imaginer une autorité dotée des moyens adéquats qui serait chargée de favoriser la communication en procédant elle-même aux opérations nécessaires à cette communication, la CADA par exemple. Mais ce n'est pas l'état du droit.

La prise en compte de la charge de travail de l'administration est en outre proportionnée. Le juge vérifie tout d'abord que la charge est réelle et qu'il n'existe pas de moyens plus simples,

notamment sur le plan technique, pour rendre le document communicable sans avoir à mobiliser des agents de manière excessive (v. 27 septembre 2022, Département de l'Essonne, n° 452614, 454377, B : suppression des colonnes d'un tableau au lieu d'examiner chacune de ses lignes).

Ensuite, il n'est tenu compte que de la charge de travail disproportionnée. Cette charge s'apprécie objectivement au regard des moyens dont l'administration dispose, et non de ses choix de gestion.

Enfin et surtout, le juge opère une balance des intérêts en présence, entre la charge de travail disproportionnée et l'intérêt à la communication du document (27 mars 2020, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry et Mme D..., n° 426623, T. pp. 746- 748 ; 17 mars 2022, M. F..., n°449620, B). Une communication dont l'intérêt est limité cédera devant la charge de travail disproportionnée. Mais inversement, l'importance qui s'attache à la communication d'un document, pour le demandeur comme pour le public, pourra l'emporter sur le coût des opérations à réaliser pour permettre cette communication. La charge de travail n'est donc pas une limite systématique au droit de communication.

Dans ces conditions, votre jurisprudence n'apparaît pas incompatible avec le droit d'accès aux documents administratifs qui découle de l'article 15 de la DDHC.

On peut même penser que le Conseil constitutionnel adhère à votre jurisprudence selon laquelle les demandes qui ont pour effet de faire peser sur l'administration une charge disproportionnée sont abusives.

Saisi de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions relatives à la communication des jugements, notamment celles qui réservent les demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique. Le Conseil constitutionnel les a validées en relevant que le législateur a entendu, au nom de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, faire obstacle aux demandes ayant pour objet de perturber le bon fonctionnement de la juridiction sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge, notamment d'anonymisation, disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019). Le « Commentaire » de la décision (p. 9) se réfère à votre décision *Ministre c. Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France*.

Si ce n'est que postérieurement à cette décision que le CC a fondé le droit à communication des documents administratifs sur l'article 15 DDHC (mais il avait déjà reconnu le droit d'accès aux documents d'archives publiques sur le fondement de cet article, décision n° 2017-655 QPC du 15 septembre 2017, M. François G), il ne ressort pas de sa jurisprudence qu'il aurait entendu conférer à ce droit un portée nouvelle remettant en cause ses précédents.

La question de constitutionnalité de l'article L. 311-2 du CRPA, qui n'est pas nouvelle, n'apparaît ainsi pas sérieuse.

PCMNC au non-renvoi de la QPC.