

N°s 501248, 501249

Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Syndicat de la magistrature

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 8 octobre 2025

Lecture du 28 octobre 2025

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. Les affaires qui viennent d’être appelées vont vous permettre d’apporter une précision à l’office du juge en matière de « demande abusive » de communication de documents administratifs.

Cette notion¹, issue de votre jurisprudence et consacrée par la loi², figure aujourd’hui au dernier alinéa de l’article L. 311-2 du code des relations entre le public et l’administration (CRPA), qui dispose que : « *L’administration n’est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ».

Elle recouvre, dans la jurisprudence, deux hypothèses.

La première concerne les demandes qui ont pour objet de perturber le bon fonctionnement de l’administration, notamment lorsqu’elles sont adressées, de façon répétée, par le même demandeur à la même administration ou qu’il est notoire que le demandeur détient déjà les documents demandés ou ne peut ignorer leur inexistence.

La seconde hypothèse – qui est celle qui nous intéresse ici – concerne les demandes qui auraient pour effet, si elles devaient être satisfaites, de « faire peser sur [l’administration] une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose » (CE 14 nov. 2018, *Ministre de la culture c. Société pour la protection des paysages et de l’esthétique de la France*, n° 420055 et autre).

¹ Répertoire de contentieux administratif Dalloz, *Communication des documents administratifs*, A. Lallet, P. Nguyen Duy, mars 2021.

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite « DCRA ».

Encore avez-vous précisé que le caractère « abusif » d'une demande devait être apprécié par une mise en balance selon laquelle : « [si] la personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués (...), en revanche, lorsque l'administration fait valoir que la communication des documents sollicités, en raison notamment des opérations matérielles qu'elle impliquerait, ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il revient au juge de prendre en compte, pour déterminer si cette charge est effectivement excessive, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur ainsi, le cas échéant, que pour le public » (CE 17 mars 2022, *M. Fromentin*, n° 449620 ; voir aussi CE 27 mars 2020, *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry*, n° 426623).

Lorsqu'il apprécie, dans ce cadre, la « charge excessive » pesant sur l'administration saisie d'une demande de communication de documents administratifs, le juge est-il tenu, au moins dans certains cas, de se faire communiquer les documents demandés ? Et son appréciation est-elle souveraine en la matière, de sorte qu'elle est, sauf dénaturation, insusceptible d'être discutée en cassation ?

Ce sont ces questions qui se posent dans les circonstances suivantes.

A la fin de l'année 2022, le Syndicat de la magistrature a saisi le garde des sceaux, ministre de la justice et le Premier ministre de demandes portant sur la communication d'une centaine de rapports de l'inspection générale de la justice rendus entre 2018 et 2021.

Ces demandes ayant été implicitement rejetées, et après un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), sous réserve de certaines occultations, le tribunal administratif (TA) de Paris, saisi par le syndicat, a annulé la décision du garde des sceaux, ministre de la justice en tant qu'elle porte sur 81 rapports et a lui enjoint de les communiquer, une fois occultés, dans un délai de trois mois.

Pour juger ainsi, le tribunal a écarté la « charge excessive » que constituerait, pour l'administration, la communication des rapports demandés, en jugeant que : « dans nombre [de ces] rapports (...), les éventuelles mentions à occulter ne peuvent être que limitées, eu égard à l'objet même des documents en cause, qui ont trait, pour l'essentiel, aux bilans d'application des politiques publiques qui incombent au ministère de la justice, tels les rapports thématiques ou encore les groupes de travail interne. Seuls les rapports relatifs aux examens de situation ou aux inspections de fonctionnement devraient occasionner un travail d'occultation plus vigilant. En outre, la communication des différents rapports peut faire l'objet d'un étalement sur quelques mois ».

2. Par le premier moyen qu'il soulève, tiré de l'erreur de droit, le pourvoi du garde des sceaux, ministre de la justice reproche au tribunal d'avoir statué sans se faire communiquer les documents demandés.

Vous jugez en effet que le juge peut se faire communiquer les documents dont le refus de communication constitue l'objet du litige, sans les soumettre au contradictoire – c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure de « contradictoire asymétrique » – pour apprécier leur caractère communicable (CE Sect. 23 déc. 1988, *Banque de France c. Huberschwiller*, n° 95310).

Et cette faculté se mue en obligation « si l'état de l'instruction ne lui permet pas de déterminer, au regard des contestations des parties, le caractère légalement communicable ou non de ces documents ou d'apprécier les modalités de cette communication » (CE 23 juill. 2010, *Office national des forêts c. M. Julien de La Gravière*, n° 321138).

Ainsi, vous jugez que : « lorsque le contenu d'un document administratif (...) n'est défini par aucun texte, le juge ne saurait, au seul motif qu'il est susceptible de comporter des éléments couverts par un secret que la loi protège, décider qu'il n'est pas communicable, sans avoir au préalable ordonné sa production, hors contradictoire, afin d'apprécier l'ampleur des éléments protégés et la possibilité de communiquer le document après leur occultation » (décision *Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry et Mme Delorme* préc.).

Mais vous admettez qu'il n'y a pas lieu d'ordonner cette production lorsque le contenu des parties occultées du document demandé est suffisamment évident (voir, implicitement, en ce qui concerne les agendas d'élus : CE 31 mai 2024, *Association Ensemble pour la planète*, n° 474473 et autres ; en ce qui concerne les autorisations d'exploitation des antennes « 5G » : CE 27 jan. 2025, *Société Free Mobile*, n° 472539), notamment au regard des termes mêmes de la demande (voir, en ce qui concerne des documents relatifs à des exportations d'uranium à double usage, civil et militaire, vers la Russie : CE 30 déc. 2024, *Association Greenpeace France*, n° 476336) ou encore des titres non-occultés de passages occultés (voir, implicitement, pour une étude de sûreté nucléaire : CE 15 mars 2023, *Association Réseau « Sortir du nucléaire »*, n° 456871).

Or, cette jurisprudence, nous l'avons dit, est relative à l'obligation pour le juge de se faire communiquer les documents demandés dans le cadre d'un « contradictoire asymétrique » – pour apprécier leur caractère communicable. Elle n'est donc pas applicable *de plano* à l'appréciation – qui se situe, au moins intellectuellement, en aval – de la « charge excessive » que représenterait, pour l'administration, leur communication.

Et il ne nous semble pas qu'il y ait lieu de l'étendre à ce dernier cas. En effet, même si, au bout du compte, la détermination exacte de cette charge de travail nécessiterait d'examiner « ligne à ligne » les documents demandés, afin d'identifier les mentions devant être occultées, il nous semble que l'appréciation du juge doit plutôt, à ce stade aval donc, rester globale et « qu'il [lui] appartient (...) de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties » (CE 26 nov. 2012, *Mme Cordière*, n° 354108). Dans le

cadre normal du régime d'établissement de la preuve, le juge peut toujours « mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction [et exiger] de l'administration compétente la production de tout document » (même décision), mais il n'y a jamais d'obligation.

Ainsi, en l'absence d'obligation en ce sens, le tribunal n'a commis aucune erreur de droit à s'être prononcé sur la « charge excessive » que représenterait la communication des documents demandés sans s'être fait communiquer au préalable ces documents.

3. Le pourvoi vous invite ensuite à exercer, comme juge de cassation, sur la question de savoir si cette « charge [est] effectivement excessive », un contrôle de la qualification juridique des faits, pour les besoins de la « régulation jurisprudentielle ».

Vous reconnaissez en effet, de manière constante, un pouvoir souverain au juge du fond en la matière (CE 21 avr. 2017, *Régie autonome des transports parisiens*, n° 395952).

Et, pour citer les bons auteurs³, si : « le Conseil d'Etat a (...) tendance à laisser au pouvoir souverain des juges du fond les appréciations de bon sens sur des notions simples, souvent exprimées par un adjectif, dont l'issue est essentiellement déterminée par des constatations opérées par les juges du fond quant à la situation de fait du litige », ils concèdent que : « pour une part, les choix effectués par le Conseil d'Etat quant à l'étendue de son contrôle de cassation portent aussi la marque d'orientations de politique jurisprudentielle. Il lui appartient d'assurer l'unité de la jurisprudence, de veiller à l'unité de vue de la juridiction administrative et de garantir ainsi l'égalité des justiciables, [ce qui peut le conduire] à exercer un contrôle de cassation sur les notions juridiques nouvelles, *a fortiori* lorsqu'elles ont donné lieu à des prises de position divergentes de différents juges du fond ».

Nous ne percevons pas, cependant, au vu des décisions rendues par les juges du fond, de besoin particulier d'assurer, par ce biais, l'« unité de la jurisprudence », dans une matière où domine, pour citer les mêmes auteurs : « le poids des appréciations factuelles ».

Les appréciations du tribunal sont-elles, en l'espèce, entachées de dénaturation ?

Nous le pensons effectivement, mais, pour tenter de vous en convaincre, il nous faut préciser davantage la teneur des documents demandés.

Il s'agit, nous l'avons dit, de rapports de l'inspection générale de la justice, qui est l'un des services d'inspection générale ou de contrôle relevant du décret du 9 mars 2022⁴, adopté dans

³ *Le Conseil d'Etat, juge de cassation*, J. Massot, O. Fouquet, J.-H. Stahl, M. Guyomar, A. Bretonneau, Berger Levrault, 6e éd.

⁴ Décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services.

le cadre de la réforme de la haute fonction publique⁵. Le décret d'organisation de ce service, du 5 décembre 2016⁶, prévoit que : « *L'inspection générale exerce une mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire (...). Elle apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions, établissements, services et organismes soumis à son contrôle ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels. Elle présente toutes recommandations et observations utiles* »⁷. A ce titre, il est prévu que : « *Le garde des sceaux peut confier à l'inspection générale toute mission d'information, d'expertise et de conseil ainsi que toute mission d'évaluation des politiques publiques (...)* »⁸, que : « *[ses] enquêtes [peuvent porter] sur le comportement personnel ou professionnel de magistrats* »⁹ et que : « *[ses] membres (...) disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle sur les juridictions, directions, établissements, services et organismes [concernés]* »¹⁰.

Les 81 rapports demandés, qui portent sur quatre années, de 2018 à 2021, représentent, selon le ministre, un volume de 13 295 pages. Ils se répartissent, comme l'a jugé le tribunal, selon des intitulés divers, en deux catégories : une moitié de rapports élaborés dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques de l'inspection générale ; et une autre moitié de rapports d'inspection proprement dite d'un service.

Nous l'avons dit, le tribunal a estimé, s'agissant des premiers, que : « les éventuelles mentions à occulter ne peuvent être que limitées, eu égard à l'objet même des documents en cause » et que les seconds : « devraient occasionner un travail d'occultation plus vigilant ».

On peut tout à fait admettre que les mentions à occulter, en application de l'article L. 311-7 du CRPA, dans les rapports d'évaluation des politiques publiques soient effectivement « limitées » : certains, portant par exemple, sur le « verdissement du parc automobile » ne comportent sans doute aucune mention relevant des articles L. 311-5 ou L. 311-6 ; d'autres, au contraire, portant par exemple sur les « capacités de l'État contribuant à la sécurité et à la défense des intérêts français dans l'espace numérique », en comportent assurément. Mais, si la vérification est nécessaire dans tous les cas, elle ne devrait pas constituer, pour l'administration, une « charge excessive ».

En revanche, il nous paraît impossible de juger, sans dénaturation, en ce qui concerne les rapports d'inspection des services, eu égard à l'objet même de ces documents, que ce travail

⁵ Art. 6 de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

⁶ Décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

⁷ Art. 2.

⁸ Art. 6.

⁹ Art. 15.

¹⁰ Art. 16.

de « vérification préalable » (CE 31 mai 2024, *Association Ensemble pour la planète*, n° 474473 et autres) et d'occultation ne représente pas, une « charge excessive ». Ces rapports, concernant un service ou un dysfonctionnement particuliers, comportent vraisemblablement, au sens de l'article L. 311-6 du CRPA, des mentions « *portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable* » ou « *faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice* » (voir, pour le statut des témoignages recueillis au cours d'une mission d'inspection fondant sur le rapport d'une mission d'inspection : CE Sect. 22 déc. 2023, *Ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports c. M. Verrier*, n° 462455). Ils sont sans doute d'une grande sensibilité et nécessitent assurément un travail d'agents qualifiés, au moins pour identifier les mentions à occulter.

Il nous semble donc que vous devrez annuler le jugement attaqué dans cette mesure et, pour le surplus, écarter les moyens du pourvoi – y compris le moyen tiré de l'erreur de droit commise par le tribunal à ne s'être fondé que sur le nombre des occultations à réaliser, qui manque en fait, et celui tiré de l'erreur de droit à ne pas avoir tenu compte de l'intérêt que les documents pouvaient représenter pour le syndicat, le tribunal n'ayant pas à effectuer cette pesée dès lors qu'il jugeait que la charge n'était pas « excessive » pour l'administration.

4. Après cassation partielle du jugement, vous réglerez l'affaire au fond en application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative (CJA) et, au vu de ce qui a été dit ci-avant, vous rejetterez la demande du syndicat tendant à la communication des rapports d'inspection proprement dite d'un service.

5. Et dès lors qu'il est statué sur le pourvoi, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution (CE 2 juin 2004, *Ville de Paris et autre*, n° 261060 et autres).

6. Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il porte sur les rapports d'inspection proprement dite d'un service et au rejet du surplus des conclusions des parties, dans la mesure de la cassation prononcée, au rejet de la demande du syndicat et à ce qu'il n'y ait pas lieu à statuer sur le sursis à exécution.