

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2311913/5-2

N° 2311916/5-2

N° 2311920/5-2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

M. Maxime Feghouli
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Paris

(5^{ème} section – 2^{ème} chambre)

Mme Florence Nikolic
Rapporteuse publique

Audience du 14 novembre 2024
Décision du 5 décembre 2024

26-06

C

Vu les procédures suivantes :

I- Par une requête n° 2311913, enregistrée le 24 mai 2023, complétée par un mémoire enregistré le 3 octobre 2024, le syndicat de la magistrature, représenté par la SCP Sevaux et Mathonnet, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté sa demande de communication du rapport de l'inspection générale de la justice de 2020 relatif à l'examen de situation au tribunal judiciaire de Limoges ;

2°) d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, de lui communiquer ce rapport dans un délai de 2 mois à compter du jugement à intervenir, ou à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande, dans un délai d'un mois à compter dudit jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que ce rapport est un document administratif communicable au sens de la loi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2024, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Il soutient d'une part que la requête est irrecevable, et que d'autre part, l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives.

II- Par une seconde requête n° 2311916, enregistrée le 24 mai 2023, complétée par un mémoire enregistré le 3 octobre 2024, le syndicat de la magistrature, représenté par la SCP Sevaux et Mathonnet, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle la première ministre a rejeté sa demande de communication des 14 rapports suivants produits par l'inspection générale de la justice en lien avec d'autres inspections sur la période 2018 à 2021 :

- 1- le rapport 2018 sur les mineurs non-accompagnés ;
- 2- le rapport 2018 sur l'aide juridictionnelle ;
- 3- le rapport 2018 sur la réforme et modernisation des apostilles ;
- 4- le rapport 2018 sur la définition des modalités de la création d'un registre unique des entreprises ;
- 5- le rapport 2019 sur l'évaluation de l'efficacité de la chaîne de traitement des infractions au code de la route par les conducteurs entraînant le retrait de points ;
- 6- le rapport 2019 sur la cartographie des métiers et des capacités de l'État contribuant à la sécurité et à la défense des intérêts français dans l'espace numérique ;
- 7- le rapport 2019 sur la chaîne de gouvernance de la sécurité des systèmes d'information (SSI) de l'État ;
- 8- le rapport 2019 sur le dispositif de lutte contre la fraude dans les services consulaires en matière d'actes d'état civil, de titre d'identité et de voyage et de visas ;
- 9- le rapport 2019 sur les moyens de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) mis à disposition du ministère de l'intérieur dans le cadre de la lutte contre la délinquance économique et financière ;
- 10- le rapport 2019 sur le recueil de preuves sans plainte ;
- 11- le rapport 2020 pour l'évaluation de l'efficacité des moyens dont disposent le Service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS) et le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (CoSSeN) ;
- 12- le rapport 2020 sur le dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière ;
- 13- le rapport 2021 sur les extractions judiciaires ;
- 14- le rapport 2021 sur la prévention du suicide dans les établissements pénitentiaires ;

2°) d'enjoindre au premier ministre, de lui communiquer l'ensemble desdits rapports dans un délai de 2 mois à compter du jugement à intervenir, ou à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande, dans un délai d'un mois à compter dudit jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les rapports en cause sont des documents administratifs communicables au sens de la loi, ce qu'a reconnu, au demeurant, la commission d'accès aux documents administratifs, dans son avis du 9 mars 2023.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2024, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Il soutient d'une part que la requête est irrecevable, et que d'autre part, l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives.

III- Par une troisième requête n°2311920, enregistrée le 24 mai 2023, complétée par un mémoire enregistré le 3 octobre 2024, le syndicat de la magistrature, représenté par la SCP Sevaux et Mathonnet, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté sa demande de communication de 85 rapports de l'inspection générale de la justice (*rapports thématiques, groupe de travail interne, audits et suivi d'audits*) élaborés entre 2018 et 2021 et précisément détaillés dans sa demande en date du 16 décembre 2023 ;

2°) d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, de lui communiquer l'ensemble desdits rapports dans un délai de 2 mois à compter du jugement à intervenir, ou à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande, dans un délai d'un mois à compter dudit jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les rapports en cause sont des documents administratifs communicables au sens de la loi, ce qu'a reconnu, au demeurant, la commission d'accès aux documents administratifs, dans son avis du 9 mars 2023.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 septembre 2024, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives et qu'en l'espèce les demandes du syndicat requérant apparaissent déraisonnables au regard des moyens dont l'inspection général de la justice dispose.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Feghouli
- les conclusions de Mme Nikolic, rapporteure publique ;
- les observations de Me Mathonnet pour le syndicat requérant ;
- et les observations de M. A... pour le garde des sceaux, ministre de la justice.

Une note en délibéré a été enregistrée, pour les 3 requêtes, le 18 novembre 2024 pour le garde des sceaux, ministre de la justice.

Considérant ce qui suit :

1. Par plusieurs courriers en date du 16 décembre 2022, le syndicat de la magistrature a sollicité des services du ministère de la justice et de la première ministre la communication de plusieurs rapports de l'inspection générale de la justice (*rapports thématiques, groupe de travail interne, audits et suivi d'audits*) élaborés, seule ou conjointement avec d'autres services, entre 2018 et 2021. A la suite du silence gardé par l'administration sur ces différentes demandes, le syndicat requérant a saisi la CADA à plusieurs reprises, le 23 janvier 2023 s'agissant du rapport de l'inspection générale de la justice rédigé à l'issue de l'examen de situation conduit au tribunal judiciaire de Limoges en 2020, le 24 janvier 2023 s'agissant de 14 rapports élaborés par l'inspection générale de la justice avec d'autres inspections sur la période 2018 à 2021 et enfin le 30 janvier 2023 s'agissant de 85 rapports de l'inspection générale de la justice parmi lesquels les 14 rapports précités élaborés conjointement avec d'autres inspections. Par les présentes requêtes, le syndicat de la magistrature demande au tribunal d'annuler les décisions par lesquelles le garde des sceaux, ministre de la justice a rejeté ses demandes de communication des rapports sollicités.

Sur la jonction

2. Les requêtes n° 2311913, n° 2311916 et n° 2311920 du syndicat de la magistrature présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement.

Sur l'étendue du litige

3. En premier lieu, par la requête enregistrée le 24 mai 2023 sous le numéro 2311920, le syndicat requérant a saisi le tribunal de céans d'une demande d'annulation de la décision portant refus de communication par le garde des sceaux, ministre de la justice, de 85 rapports et audits de l'inspection générale de la justice, parmi lesquels figurent 14 rapports produits par l'inspection générale de la justice en lien avec d'autres inspections sur la période 2018 à 2021. Dans ces conditions la requête enregistrée le même jour, le 24 mai 2023, sous le numéro 2311916, qui conclut à l'annulation de la décision portant refus de communication des 14 rapports produits par l'inspection générale de la justice en lien avec d'autres inspections sur la période 2018 à 2021 est irrecevable en ce qu'elle a le même objet que la requête n° 2311920. Par suite, la requête numéro 2311916 doit être rejetée.

4. En deuxième lieu, le garde des sceaux, ministre de la justice soutient sans être contredit, que plusieurs des rapports en litige ont fait l'objet d'une publication en ligne sur le site du ministère de la justice avant et après l'introduction des présentes requêtes.

5. Il ressort en effet des pièces du dossier, d'une part, qu'avant l'introduction des présentes requêtes, ont été mis en ligne sur le site du ministère de la justice en 2018, le rapport réalisé conjointement avec l'Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS) et l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) sur les mineurs non accompagnés et le rapport d'évaluation du fonctionnement des modules du respect, et au cours de l'année 2022, le rapport d'audit sur la mise en œuvre des dialogues de gestion au sein du ministère de la justice. Par suite, les conclusions de la requête n° 2311920 en ce qu'elles sont dirigées contre le refus de communication de ces rapports sont irrecevables.

6. D'autre part, il ressort des pièces du dossier, qu'après l'introduction des présentes requêtes, le rapport sur l'attractivité des fonctions civiles en juridiction a été mis en ligne, en décembre 2023 sur l'intranet du ministère et le rapport sur l'évolution du transfert de charge

des missions d'extraction judiciaire en juillet 2024 sur le même intranet. Par suite, il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 2311920 en ce qu'elles sont dirigées contre le refus de communication de ces deux rapports.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les décisions ayant refusé la communication du rapport élaboré en 2020 relatif à l'examen de situation au tribunal judiciaire de Limoges (requête n° 2311913) et celle des 80 autres rapports demeurant en litige et listés dans le courrier précité en date du 16 décembre 2022 (requête n° 2311920) :

7. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « *Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.* » Il ne ressort pas des pièces produites que le syndicat requérant aurait demandé les motifs de la décision née du silence gardé par le garde des sceaux, ministre de la justice après avis de la CADA. Le moyen tiré d'un défaut de motivation ne peut par suite qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents 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. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. / (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-1 du même code : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ». Aux termes de l'article L. 311-2 du même code : « *Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. / Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. (...)/ (...)/ Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-5 du même code : « *Ne sont pas communicables : (...)* 2° *Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : (...)* d) *A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations ; (...)* g) *A la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature ; h) Ou sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi* ». Aux termes de l'article L. 311-6 du même code : « *Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires (...)* ; 2° *Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ; 3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-7 du même code : « *Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions*

qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions ».

9. Aux termes de l'article 2 du n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice : « *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 ainsi que sur les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé dont l'activité relève des missions du ministère de la justice ou bénéficiant de financements publics auxquels contribuent les programmes du ministère de la justice. 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 ».*

10. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que les rapports élaborés par l'inspection générale de la justice, seule ou conjointement avec d'autres services ou inspection, constituent des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 précité du code des relations entre le public et l'administration.

11. En défense, d'une part, en se bornant à soutenir que 13 des rapports dont la communication a été sollicitée, ont été rédigés conjointement avec d'autres inspections, et que pour ce seul motif ils sont « *susceptibles (...) de revêtir un caractère préparatoire pour d'autres ministères* », le ministre, par l'évocation de cette seule circonstance, sans autres précisions utiles sur les rapports spécifiquement concernés ou encore sur la nature des décisions attendues par les ministres cosignataires, ne justifie pas le caractère préparatoire dont il entend se prévaloir pour refuser les communications sollicitées.

12. D'autre part, le garde des sceaux, ministre de la justice, soutient que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives et que la charge requise par les occultations à réaliser dans les rapports sollicités est incompatible avec les moyens humains dont dispose l'inspection générale de la justice.

13. Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *(...) /L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ». Il résulte de cette disposition que revêt un caractère abusif, la demande qui a pour objet de perturber le fonctionnement du service public ou qui aurait pour effet de faire peser sur lui une charge disproportionnée au regard des moyens dont il dispose. Il s'apprécie notamment par le nombre de demandes et leur fréquence, le volume des documents demandés ou les recherches qu'implique leur identification, au regard des capacités de l'administration saisie, par l'existence d'un climat de tension entre le demandeur et l'administration et par les termes employés dans la demande de communication. Toutefois, toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement constitutives de demandes abusives.

14. En l'espèce, il ressort d'une part des pièces du dossier que de sa propre initiative, le garde des sceaux, ministre de la justice a procédé à la publication en ligne sur son site internet de plusieurs rapports de l'inspection générale de la justice sans faire état, dans ses écritures, ni même à l'audience, de la nature précise ou encore du volume des occultations qui auraient été rendues nécessaires par de telles publications. D'autre part, dans nombre des rapports demeurant

ici en litige, 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. Par suite, le garde des sceaux, ministre de la justice n'établit pas que la charge requise par les occultations à réaliser dans les rapports sollicités, notamment ceux relatifs aux examens de situation ou aux inspections de fonctionnement, aurait pour effet de faire peser sur l'inspection générale de la justice une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, et partant, de remettre en cause le caractère communicable des rapports en litige.

15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens des requêtes, que le syndicat requérant est fondé à soutenir que les refus du garde des sceaux, ministre de la justice, de lui communiquer les rapports demeurés en litige sont entachés d'illégalité et, par voie de conséquence, à en demander l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. (...)* ».

17. Il y a lieu, en application des dispositions précitées, d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice, de communiquer au syndicat requérant, dans le délai de 4 mois, le rapport élaboré en 2020 relatif à l'examen de situation au tribunal judiciaire de Limoges ainsi que les 80 autres rapports demeurés en litige et listés dans le courrier précité du syndicat requérant en date du 16 décembre 2022, sous réserve, au besoin, des occultations ou disjonctions des mentions non communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Sur les frais de justice :

18. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros à verser au syndicat de la magistrature en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête n° 2311916 est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la requête n° 2311920 en ce qu'elles concernent les rapports mentionnés au point 5 du présent jugement sont rejetées.

Article 3 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 2311920 en ce qu'elles concernent les rapports mentionnés au point 6 du présent jugement.

Article 4 : Les décisions par lesquelles le garde des sceaux, ministre de la justice, a refusé de communiquer au syndicat de la magistrature les rapports énumérés au point 17 du présent jugement, sont annulées.

Article 5 : Il est enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice, de communiquer au syndicat requérant, dans le délai de 4 mois à compter de la notification du présent jugement, les rapports énumérés au point 17 du présent jugement dans les conditions définies au même point du présent jugement.

Article 6 : L'Etat versera au syndicat de la magistrature une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions des requêtes du syndicat de la magistrature est rejeté.

Article 8 : Le présent jugement sera notifié au syndicat de la magistrature et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 14 novembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Gros, président,
M. Feghouli, premier conseiller,
M. Rebellato, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition du greffe le 5 décembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

M. FEGHOULI

L. GROS

La greffière,

C. CHAKELIAN

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.