

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 1713758/5-3

**SOCIETE POUR LA PROTECTION DES
PAYSAGES ET L'ESTHETIQUE DE LA FRANCE**

M. Charzat
Rapporteur

Mme Baratin
Rapporteur public

Audience du 7 février 2018
Lecture du 21 février 2018

26-06-01-02-02
26-06-01-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(5ème Section - 3ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 4 septembre 2017, 11 décembre 2017 et 25 janvier 2018, la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France, représentée par la SELARL Genesis Avocats, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la ministre de la culture et de la communication a rejeté sa demande du 6 septembre 2016 tendant à lui communiquer les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 en application de l'article L. 111-2 du code du patrimoine relevant des catégories 2, 3, 7, 13 b et 15 de l'annexe de l'article R. 111-1 du même code, les données statistiques relatives à ces certificats et l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du même code, ensemble la décision implicite de rejet du 3 juillet 2017 ;

2°) d'annuler la décision implicite née du silence gardé pendant plus de deux mois à compter de la date de la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), par laquelle la ministre de la culture et de la communication a rejeté sa demande tendant à la communication des certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 prévus à l'article L. 111-2 du code du patrimoine, les données statistiques relatives à ces certificats et l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du même code ;

3°) d'enjoindre à la ministre de la culture de lui communiquer les documents demandés dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte

de 200 euros par jour de retard ou, à défaut, de l'autoriser à venir consulter sur place l'ensemble de ces documents, avec possibilité d'obtenir copie de certains d'entre eux, aux conditions de l'article L. 311-9 2° du code des relations entre le public et l'administration, après occultation le cas échéant des mentions nominatives, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les documents demandés sont des documents administratifs qui lui sont communicables de plein droit au sens des articles L. 300-2 et L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration ; la commission d'accès aux documents administratifs du 19 janvier 2017 l'a d'ailleurs confirmé dans son avis ;
- sa demande de communication des certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 n'est pas abusive dès lors qu'elle peut venir consulter sur place les documents qui ne pourraient faire l'objet d'un envoi postal ou d'une dématérialisation ; en outre, cinq catégories de biens culturels sur quinze sont seulement concernées ; elle ne porte pas atteinte à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration ;
- sa demande relative aux données statistiques est fondée dès lors que le ministère de la culture est en mesure d'indiquer le nombre de certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 ; en outre, il a déjà publié des éléments statistiques dans des publications ou sur son site internet ;
- sa demande de communication des procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux depuis 1993 n'est pas davantage abusive dès lors qu'elle peut également les consulter sur place ; le caractère préparatoire est seulement opposable dans le cas limité où aucune décision ministérielle n'est intervenue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 novembre 2017, la ministre de la culture conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 7 octobre 2016 sont irrecevables dès lors que cette dernière a disparu ;
- les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite du 3 juillet 2017 sont irrecevables en l'absence de saisine préalable de la commission d'accès aux documents administratif ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 11 décembre 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 12 janvier 2018.

Vu l'avis de la CADA du 19 janvier 2017.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du patrimoine ;
- 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. Charzat,
- les conclusions de Mme Baratin, rapporteur public,
- et les observations de Me Perrineau pour la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France.

1. Considérant que, par une lettre du 6 septembre 2016, la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France a demandé à la ministre de la culture et de la communication de lui communiquer les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 en application de l'article L. 111-2 du code du patrimoine relevant des catégories 2, 3, 7, 13 b et 15 de l'annexe de l'article R. 111-1 du même code, les données statistiques relatives à ces certificats et l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du même code ; que, par une lettre enregistrée au secrétariat de la CADA le 2 décembre 2016, la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France a saisi cette commission, à la suite du refus implicite qui lui a été opposé par la ministre de la culture sur la communication des documents sollicités ; que, par un avis n° 20165375 du 19 janvier 2017, la CADA a émis un avis favorable à la communication des certificats de sorties du territoire, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, sauf si la divulgation porterait atteinte au secret de la vie privée, aux données statistiques relatives à ces certificats, si elles existent et aux procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux, sous réserve qu'ils ne présentent plus un caractère préparatoire ; que la ministre de la culture a gardé le silence pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France auprès de la CADA ;

Sur les fins de non recevoir opposées en défense :

2. Considérant que si la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France demande l'annulation de la décision implicite par laquelle la ministre de la culture a rejeté sa demande de communication des documents sollicités le 6 septembre 2016 ainsi que d'une décision implicite de rejet du 3 juillet 2017, il résulte de ce qui précède que la requête doit être regardée comme dirigée, non pas contre la décision implicite de rejet née le 7 octobre 2016, c'est-à-dire avant l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs et la décision confirmative de refus, née du silence gardée par la ministre après l'avis de la commission mais contre la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la ministre de la culture pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs ; que, par suite, les fins de non-recevoir opposées par la ministre de la culture doivent être écartées ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant, d'une part, qu'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 (...). » ; qu'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. » ; qu'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 (...). L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. » ; qu'aux termes de l'article L. 311-6 du même code : « Ne sont pas communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée (...). » ; qu'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. » ; qu'aux termes de l'article L. 311-9 du même code : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; 2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ; 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6. » ; qu'aux termes de l'article R. 311-11 du même code : « A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur (...). » ;

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 111-2 du code du patrimoine : « L'exportation temporaire ou définitive hors du territoire douanier des biens culturels, autres que les trésors nationaux, qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et entrent dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative. Ce certificat atteste à titre permanent que le bien n'a pas le caractère de trésor national. Toutefois, pour les biens dont l'ancienneté n'excède pas cent ans, le certificat est délivré pour une durée de vingt ans renouvelable. L'exportation des biens culturels qui ont été importés à titre temporaire dans le territoire douanier n'est pas subordonnée à l'obtention du certificat prévu au premier alinéa. A titre dérogatoire et sous condition de retour obligatoire des biens culturels sur le territoire douanier, le certificat peut ne pas être demandé lorsque l'exportation temporaire des biens culturels a pour objet une restauration, une expertise ou la participation à une exposition. Dans ce cas, l'exportation temporaire est subordonnée à la délivrance par l'autorité administrative d'une autorisation de sortie temporaire délivrée dans les conditions prévues à l'article L. 111-7. » ; qu'aux termes de l'article L. 111-4 du même code : « Le certificat ne peut être refusé qu'aux biens culturels présentant le caractère de trésor national. Aucune indemnité n'est due du fait du refus de délivrance du certificat. Il est accordé aux biens culturels licitement importés

dans le territoire douanier depuis moins de cinquante ans. S'il existe des présomptions graves et concordantes d'importation illicite, l'autorité administrative peut exiger la preuve de la licéité de l'importation du bien et, en l'absence de preuve, refuser la délivrance du certificat. Le refus de délivrance du certificat ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée à parité de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées et présidée par un membre du Conseil d'Etat. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de désignation de ses membres et les conditions de publication de ses avis. La décision de refus de délivrance du certificat est motivée. Elle comporte, par écrit, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Elle est communiquée à la commission mentionnée au précédent alinéa et publiée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. » : qu'aux termes de l'article R. 111-1 du même code : « Les biens culturels dont l'exportation est subordonnée à la délivrance du certificat mentionné à l'article L. 111-2 sont ceux qui entrent, à la date de la demande de certificat, dans l'une des catégories qui figurent à l'annexe 1 du présent code. Pour la délivrance du certificat, cette annexe prévoit, pour certaines catégories, des seuils de valeur différents selon qu'il s'agit d'une exportation à destination d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'une exportation à destination d'un Etat tiers. » ;

5. Considérant que la ministre de la culture ne conteste pas que les documents sollicités par l'association requérante constituent des documents administratifs au sens des dispositions de l'article L. 300-2 du code précité ; que, toutefois, pour refuser leur communication, malgré l'avis favorable émis par la CADA le 19 janvier 2017, elle fait valoir que cette demande de communication présenterait un caractère abusif du fait du nombre de documents demandés ;

6. Considérant toutefois que le caractère abusif d'une demande doit avoir pour objet de perturber le fonctionnement du service public ; qu'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 ;

7. Considérant, d'une part, que si la ministre de la culture fait valoir que les certificats de sorties du territoire sollicités, délivrés au titre de la période considérée, représentent plus de 35 000 dossiers, non numérisés pour la plupart, et que le volume de ces documents ne lui permet pas d'en délivrer copie, il ressort des pièces du dossier que la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France, association agréée et reconnue d'utilité publique, indique dans ses écritures qu'elle peut venir consulter sur place les documents qui ne pourraient faire l'objet d'un envoi postal ou d'une dématérialisation alors que, de surcroît, cinq catégories de biens culturels sur quinze sont seulement concernées au titre des certificats de sorties du territoire ; qu'il ressort également des pièces du dossier que la CADA n'a pas estimé que cette demande était irrecevable en raison de son caractère trop général dès lors qu'elle porte sur un nombre limité de certificats de sorties du territoire, précisément énumérés, qui correspondent aux catégories 2, 3, 7, 13 b et 15 de l'annexe de l'article R. 111-1 du code du patrimoine ; qu'ainsi, contrairement à ce que fait valoir la ministre de la culture en défense, une telle demande ne peut être regardée comme ayant pour objet de nuire au bon fonctionnement de l'administration ; qu'en outre, si l'administration conserve le choix du mode d'accès au document en cause, le volume de ces documents ne saurait faire obstacle à leur consultation sur place, comme le réclame l'association requérante dès lors que ces documents administratifs peuvent être mis à sa disposition dans les locaux de l'administration qui en assure la conservation ; qu'il appartient, dans un tel cas, à l'administration d'inviter la requérante à prendre connaissance sur place, compte tenu de leur volume, des documents sollicités pour sélectionner ceux d'entre eux qui feraient l'objet de copies ; que l'administration peut demander à l'association requérante, en

contrepartie, de s'acquitter de l'ensemble des frais de reproduction supportés à cette occasion ; que ces documents sont donc communicables, sous réserve de l'occultation préalable de certaines informations dont la divulgation pourrait être préjudiciable à la vie privée de personnes nommément désignées, à moins que l'identité d'un propriétaire d'œuvre serait de notoriété publique ;

8. Considérant, d'autre part, que la ministre de la culture se borne à soutenir qu'aucun recueil statistique ou chiffré n'est tenu au titre des certificats de sorties du territoire ; qu'elle précise toutefois dans son mémoire en défense que ces certificats sont chiffrés à 35 000 sur la période considérée ; que, dans ces conditions, l'association requérante est fondée à demander la communication des données statistiques ou chiffrées se rapportant aux certificats de sorties du territoire si toutefois ces dernières existent comme il a été indiqué dans l'avis de la CADA ;

9. Considérant, enfin, que la demande de communication des procès-verbaux de la commission consultative des trésors nationaux établis depuis 1993 n'apparaît pas davantage abusive contrairement à ce que soutient la ministre de la culture, l'association requérante déclarant pouvoir les consulter sur place ; que ces documents sont communicables sous réserve qu'ils ne présentent pas un caractère préparatoire ; que, par suite, en refusant d'autoriser la communication des documents sollicités, sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des données personnelles, le ministre de la culture a entaché sa décision d'une erreur de droit ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France est fondée à demander l'annulation de la décision implicite de refus de communication des documents demandés ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

11. Considérant que l'exécution du présent jugement implique nécessairement que la ministre de la culture communique à l'association requérante, au besoin après l'avoir invité à les consulter sur place, les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 relevant des catégories 2, 3, 7, 13 b et 15 de l'annexe de l'article R. 111-1 du code du patrimoine, les données statistiques ou chiffrées relatives à ces certificats et l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du même code sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des données personnelles dont la communication aux tiers porterait atteinte à la vie privée ; qu'il y a donc lieu, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'enjoindre à la ministre de la culture d'y procéder, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement ; qu'il n'y a toutefois pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant qu'il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite par laquelle la ministre de la culture a rejeté la demande de communication des certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2016 relevant des catégories 2, 3, 7, 13 b et 15 de l'annexe de l'article R. 111-1 du code du patrimoine, des données statistiques ou chiffrées relatives à ces certificats et de l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du même code est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la ministre de la culture de communiquer à la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France les documents précisés à l'article 1^{er} du présent jugement dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des données personnelles dont la communication aux tiers porterait atteinte à la vie privée.

Article 3 : L'Etat versera à la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société pour la protection du paysage et l'esthétique de la France et à la ministre de la communication.

Délibéré après l'audience du 7 février 2018, à laquelle siégeaient :
M. Ladreyt, président,
M. Charzat, premier conseiller,
M. Coz, premier conseiller,

Lu en audience publique le 21 février 2018,

Le rapporteur,

Le président,

J.M. CHARZAT

J.P. LADREYT

Le greffier,

L. VALCY

La République mande et ordonne à la ministre de la culture en ce qui la concerne, ou à tous huissiers 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.