

Paris, le

09 NOV. 2017



Mme Le Président
Tribunal administratif de Paris
7, rue de Jouy
75004 Paris

Objet : Mémoire en défense de Madame la Ministre de la culture

Réf. : La Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) c./ Ministère de la culture, n°1713758

Service des affaires juridiques et
internationales
Sous-direction des affaires
juridiques
bureau du contentieux
Olivier Lopez
olivier.lopez@culture.gouv.fr

Téléphone : 01 40 15 37 89
Télécopie : 01 40 15 33 22

Par une requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Paris le 4 septembre 2017, la Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF) demande d'annuler les décisions implicites de rejet du Ministre de la culture en date du 7 octobre 2016 et du 3 juillet 2017, d'enjoindre au Ministre de communiquer 1) les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine, 2) les données statistiques susvisées relatives à ces certificats ; 3) l'intégralité des procès verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du code du patrimoine, sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative, dans un délai qui ne saurait excéder deux mois à compter de la notification du jugement et ce sous astreinte de 200 euros par jour de retard et de mettre à la charge de l'État la somme de 2.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La requête de la SPPEF appelle de la part de Madame la Ministre les observations suivantes.

I. FAITS ET PROCÉDURE

La SPPEF a demandé le 6 septembre 2016 à la ministre de la culture la mise à disposition du public des certificats de sortie du territoire délivrés en application de l'article L. 111-2 du code du patrimoine.

Dans l'hypothèse où la ministre n'accéderait pas à cette demande, la SPPEF a sollicité par ce même courrier, la communication des certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine, des données statistiques 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 code du patrimoine.

En l'absence de réponse du ministère dans un délai d'un mois, la SPPEF a saisi le 2 décembre 2016 la commission d'accès aux documents administratifs

(CADA) d'une demande d'avis, conformément aux dispositions de l'article R.343-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par un avis n°20165375 du 19 janvier 2017, la CADA a considéré que les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2017 « *sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, en particulier les éléments permettant l'identification du titulaire de l'autorisation, tels que son nom et ses coordonnées. Elle relève en outre que dans le cas où l'identité du propriétaire de l'oeuvre est de notoriété publique, la communication du certificat de sortie du territoire serait de nature à révéler, de sa part, un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice ou porter atteinte au secret de sa vie privée. Dès lors, un tel certificat n'est pas communicable aux tiers, en application de l'article L311-6 mentionné.* ». La Commission rend également un avis favorable à la communication des données statistiques **si elles existent** ainsi qu'à la communication des procès-verbaux sous réserve **qu'ils ne présentent plus un caractère préparatoire à la décision de la Ministre.**

Forte de cet avis, la SPPEF a, par un courrier du 1^{er} juin 2017, réitéré ses demandes de communication malgré la décision implicite de rejet de la Ministre qui était née le 2 février 2017.

En l'absence de réponse de la part des services du ministère, la SPPEF a saisi le tribunal administratif de Paris d'une requête tendant à l'annulation des décisions du 7 octobre 2016 et du 3 juillet 2017 par lesquelles Madame la Ministre a implicitement rejeté la demande de communication 1) des certificats de sortie du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine (relevant des catégories 2, 7, 13b et 15 de l'annexe de l'article R.111-1 de ce code); 2) les données statistiques relatives à ces certificats; 3) l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du code du patrimoine, suite à la demande de la SPPEF formulée par un courrier en date du 6 septembre 2016 reçu le 7 septembre 2016, confirmée implicitement le 3 juillet 2017, nonobstant l'avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs du 19 janvier 2017.

C'est dans ce contexte que se présente le litige.

II. DISCUSSION

A titre principal, la Ministre soutient que les conclusions dirigées contre les décisions implicites du 7 octobre 2016 et du 3 juillet 2017 doivent être rejetées en tant qu'elles sont irrecevables (1).

En tout état de cause, la Ministre était bien fondée à rejeter les demandes de communication de la SPPEF (2).

Par conséquent, la Ministre conclut au rejet de l'intégralité des conclusions présentées par la SPPEF (3) et (4).

1 – A titre principal, sur l'irrecevabilité de la requête

1.1 – Sur le caractère irrecevable des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 7 octobre 2016

La société requérante demande l'annulation de la décision implicite de refus de la ministre en date du 7 octobre 2016.

Selon l'article R. 343-4 du code des relations entre le public et l'administration, « *Le silence gardé pendant le délai prévu à l'article R. 343-5 par l'administration mise en cause vaut décision de refus* ».

L'article R. 343-5 du même code précise que : « *Le délai au terme duquel intervient la décision implicite de refus mentionnée à l'article R. * 343-4 est de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission.* »

En l'espèce, la décision du 7 octobre 2016 a disparu au profit d'une nouvelle décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministère de la culture pendant deux mois à compter de l'enregistrement de la demande d'avis de la SPPEF par la CADA le 2 décembre 2016.

Il en résulte que la ministre de la culture a rejeté par une décision implicite du 2 février 2017 la demande de communication de la SPPEF.

Par conséquent, les conclusions d'annulation contre la décision du 7 octobre 2016 seront rejetées comme mal dirigées.

1.2 – Sur le caractère irrecevable des conclusions tendant à l'annulation de la décision du 3 juillet 2017

La société requérante demande l'annulation de la décision implicite de refus de la ministre en date du 3 juillet 2017.

Selon l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, la saisine pour avis de la CADA est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Conformément à l'article R. 343-1 du même code, cette saisine doit s'effectuer dans un délai de deux mois.

En application d'une jurisprudence constante, le défaut de saisine de la CADA constitue une irrecevabilité manifeste qui n'est pas susceptible d'être couverte en cours d'instance.

En l'espèce, la société requérante a introduit un recours en annulation contre la décision implicite de rejet de la ministre de la culture du 3 juillet 2017 sans avoir au préalable saisi la CADA.

Les conclusions d'annulation de la décision du 3 juillet 2017 seront rejetées comme irrecevables.

2 – Sur les motifs de rejet de la demande de communication

La SPPEF réclame la communication de l'ensemble des documents suivants :

- 1) des certificats de sortie du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine (relevant des catégories 2, 7, 13b et 15 de l'annexe de l'article R.111-1 de ce code) , soit dix années de production ;
- 2) les données statistiques relatives à ces certificats ;
- 3) l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du code du patrimoine, soit vingt-quatre années de production.

2.1 - Sur la demande abusive de communication présentée sous 1)

La société requérante demande la communication des certificats de sortie du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine (relevant des catégories 2, 7, 13b et 15 de l'annexe de l'article R.111-1 de ce code) , soit dix années de production.

Le dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que « *L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.* »

Une demande est considérée comme abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public. La CADA et la juridiction administrative se fondent sur des faisceaux d'indices pour évaluer le caractère abusif ou non d'une telle demande :

- le nombre de demandes et le volume de documents demandé ;
- le caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet (Voir en ce sens : Tribunal administratif de Melun, 29 mars 2001, Syndicat Fo des communaux de Thiais) ;
- la volonté de nuire à l'administration ou de la mettre eu égard à son importance dans l'impossibilité matérielle de traiter les demandes ;
- la possibilité dont a disposé le demandeur d'accéder au document sollicité dans un passé proche (Conseil d'Etat, 8 janvier 1988, Van Overbeck) ;
- l'existence d'un contexte tendu voire de contentieux multiples entre le demandeur et l'administration saisie.

En l'occurrence, s'agissant des certificats de sortie de territoire prévus à l'article L.111-2 du code du patrimoine dans les catégories 2, 3, 7, 13b et 15 de l'annexe 1 de l'article R111-1 du même code (1), la demande de la SPPEF concerne plus de **35 000 dossiers**, lesquels ne sont pour la plupart pas numérisés. Cela représenterait une contrainte disproportionnée pour l'administration qui ne dispose pas des équipes et des moyens matériels suffisants pour dématérialiser les documents sollicités et les mettre à la disposition de l'intéressée.

La Ministre était donc fondée à rejeter cette demande de communication comme abusive.

A titre subsidiaire, par son avis du 19 janvier 2017, la CADA a considéré que, s'agissant des documents visés au point 1) et, en l'état des informations qui ont été portées à sa connaissance, que les documents étaient communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L.311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, en particulier les éléments permettant l'identification du titulaire de l'autorisation, tels que son nom et ses coordonnées.

Elle a également relevé que dans le cas où l'identité du propriétaire de l'œuvre est de notoriété publique, la communication du certificat de sortie du territoire serait de nature à révéler, de sa part, un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice ou porter atteinte au secret de sa vie privée. **Dès lors, un tel certificat n'est pas communicable aux tiers, en application de l'article L.311-6 mentionné ci-dessus.**

En l'occurrence, en raison des risques évidents d'identification des propriétaires de biens bénéficiaires de certificats d'exportation et de divulgation des identités de ces personnes par la SPPEF qui s'oppose fortement et de manière vindicative au démembrement des biens culturels situés en France¹, le ministère était bien fondé à rejeter la demande de communication.

2.2 – Sur le caractère inexistant de la synthèse statistique sollicitée sous 2)

La SPPEF demande la communication des statistiques relatives au nombre total, et par catégories, des certificats délivrés, à leur valeur déclarée totale et par catégories, à la destination des biens exportés, des chiffres symétriques relatifs aux importations, de données relatives au devenir des trésors nationaux (acquisition ou exportation faute de moyens d'acquisition).

Or il n'existe pas de recensement statistique relatif au nombre total, et par catégories, des certificats délivrés, à leur valeur déclarée totale et par catégories, à la destination des biens exportés, des chiffres symétriques relatifs aux importations, de données relatives au devenir des trésors nationaux (acquisition ou exportation faute de moyens d'acquisition).

A ce titre, il n'existe aucune obligation légale ou réglementaire pesant sur le ministère de la culture tendant à produire de telles statistiques.

Ce document étant inexistant, Madame la Ministre était bien fondée à rejeter la demande.

2.3 – Sur la demande de communication des documents sous 3)

La société requérante demande la communication de l'intégralité des procès-verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du code du patrimoine, soit vingt-quatre années de production.

¹

A titre principal, au même titre que la demande relative aux certificats de sorties de territoires et pour les mêmes motifs, cette demande sera considérée comme abusive sur le fondement dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La Ministre était donc fondée à rejeter comme abusive la demande de communication des procès verbaux.

A titre subsidiaire, l'article L.311-2 du code des relations entre les usagers et l'administration dispose que « *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.* »

En l'occurrence, comme l'a relevé la CADA dans son avis de janvier 2017, les documents sollicités sont communicables, en application de l'article L.311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve qu'ils ne présentent plus un caractère préparatoire.

Or plusieurs procès verbaux sont encore revêtus de ce caractère préparatoire et ne sauraient être communiqués à la SPPEF.

3 – Sur les conclusions aux fins d'injonction

La société requérante demande au Tribunal d'enjoindre au Ministre de communiquer 1) les certificats de sorties du territoire délivrés entre 2007 et 2017 prévus par l'article L. 111-2 du code du patrimoine, 2) les données statistiques susvisées relatives à ces certificats ; 3) l'intégralité des procès verbaux depuis 1993 de la commission consultative des trésors nationaux mentionnés à l'article L. 111-4 du code du patrimoine, sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-3 du code de justice administrative, dans un délai qui ne saurait excéder deux mois à compter de la notification du jugement et ce sous astreinte de 200 euros par jour de retard.

Comme démontré aux points précédents, le refus de communication de la Ministre était justifié.

Par conséquent, les conclusions aux fins d'injonction seront rejetées.

4 - Sur les frais irrépétibles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Les conclusions présentées par la société requérante devant être rejetées, il ne pourra être fait droit à sa demande tendant à ce que l'État soit condamné à lui verser la somme de 2000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

Madame la Ministre conclut au rejet de la requête de la société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France.

P/b

Le sous-directeur des affaires juridiques

Fabrice BENKIMOUN

Adjoint au sous-directeur des affaires juridiques
Stéphane L'HOST

