

QUAND UNE DEMANDE D'ACCÈS À DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DEVIENT-ELLE ABUSIVE ?

1. La Commission d'accès aux documents (la « CAD ») s'est prononcée, il y a peu, une première fois¹ sur la portée de l'article 7 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « loi transparence »). Selon cet article, une autorité administrative peut refuser la communication de documents administratifs lorsque la demande dont elle se trouve saisie est « manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ».

La CAD avait été saisie par une commune, qui se disait confrontée à « une avalanche de demandes » d'une association locale² portant sur les autorisations de bâtir d'une trentaine de constructions.

2. Prenant appui sur le commentaire des articles, selon lequel « peuvent être considérées comme abusives les demandes qui traduisent, par leur caractère répétitif et systématique, une volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration. Le demandeur doit avoir manifestement pour objectif de détourner l'esprit de la loi et d'entraver la bonne marche de l'administration »³, la CAD considère « qu'une demande est à considérer comme manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif si les sollicitations d'un demandeur excèdent, par leur fréquence et le volume des documents demandés, les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration et si elles ont comme conséquence de perturber le bon fonctionnement du service public »⁴.

Pour la CAD, « cette analyse est à faire à chaque fois au cas par cas par [l'autorité administrative saisie] en fonction de la nature de la demande, de la taille des services concernés et du volume et de l'envergure du travail que la

mesure sollicitée entraînerait »⁵. Dans le cas concret, cette vérification est cependant impossible, car la CAD constate qu'elle « ne dispose pas des données nécessaires lui permettant de vérifier si le bon fonctionnement des services de l'administration communale en est perturbé »⁶.

3. La CAD semble opérer une lecture sélective du commentaire des articles qui ne prend pas en compte l'aspect intentionnel mis en avant par les auteurs du texte (le critère de la « volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration », avec « l'objectif de détourner l'esprit de la loi et d'entraver la bonne marche de l'administration »), mais se focalise surtout sur l'impact négatif que les demandes sont susceptibles d'avoir sur le bon fonctionnement de l'administration.

Le critère intentionnel de la « volonté de perturber et d'entraver la bonne marche de l'administration » semble pourtant fondamental pour la bonne application de l'exception figurant à l'article 7 de la loi transparence. C'est en effet cette volonté de perturber, cet « exercice malveillant ou sans utilité réelle de droits »⁷, qui caractérise l'abus de droit.

Tel que l'article 7 de la loi transparence est rédigé, le nombre des demandes, leur caractère systématique ou leur caractère répétitif ne sont que des facteurs qui permettent à l'autorité administrative de conclure à leur caractère manifestement abusif.

4. Il est vrai que la jurisprudence française, qui applique une législation proche⁸, mais non pas identique⁹ à la loi luxembourgeoise, admet la charge abusive qu'une demande d'accès ferait peser sur l'administration comme un motif de refus distinct de celui découlant de la volonté de perturber le bon fonctionnement de l'administration.

1. Commission d'accès aux documents, 21 octobre 2019, Avis n° 8/2019.
 2. La même commune avait également saisi la CAD d'une demande de conseils concernant des demandes d'accès à des documents introduites par un conseiller communal. La CAD a répondu à cette demande en des termes identiques (Commission d'accès aux documents, 21 octobre 2019, Avis n° 9/2019).
 3. Commentaire des articles, *doc. parl.*, n° 6810, p. 8.
 4. Commission d'accès aux documents, 21 octobre 2019, Avis n° 8/2019.
 5. *Ibid.*
 6. *Ibid.*
 7. CA, 5 mai 1993, *Pas. lux.*, t. 29, p. 241 ; Trib. arr. Luxembourg, 27 novembre

1996, *Pas. lux.*, t. 30, p. 314. Voir aussi : S. GUVENCE, « Abus de droit : état actuel de la jurisprudence », *Le bicentenaire du Code civil*, Portalis, 2004, pp. 99 à 125.

8. Aux termes de l'article L311-2 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 ».
 9. Selon la loi luxembourgeoise, seules les demandes « manifestement abusives » peuvent être refusées. Il faut donc que le caractère abusif se présente comme une évidence. Cette exigence apparaît comme plus stricte que celle de la loi française.

Le Conseil d'État français a en effet jugé en 2018 que « revêt un caractère abusif la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. Dès lors, en jugeant (qu'une) demande de communication [...] n'était pas abusive au seul motif qu'elle n'avait pas pour objet de perturber le bon fonctionnement du service, sans apprécier ses effets sur ce dernier, le tribunal administratif a commis une erreur de droit »¹⁰.

Cette jurisprudence admet donc l'existence de deux critères alternatifs pour apprécier le caractère abusif d'une demande d'accès à des documents : son caractère malveillant (le fait que la demande a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration) et la perturbation de fait causée au service (découlant de la charge disproportionnée que la demande fait peser sur l'administration au regard des moyens dont elle dispose).

Le second critère omet toute référence à la notion d'abus. Le constat que l'administration est en fait dépassée par la demande semble suffire.

5. Cette approche nous semble périlleuse, car il suffit alors qu'une administration donnée ne (se) soit pas dotée des moyens nécessaires pour répondre à des demandes d'accès aux documents pour mettre à néant l'application de la loi transparence.

Or, les principes de bonne administration commandent à l'administration de se doter des moyens qui lui sont nécessaires pour satisfaire aux tâches qui lui sont confiées dans l'intérêt général, y compris, depuis l'entrée en vigueur de

la loi transparence, celle de répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs qu'elle détient. Ce n'est donc que si l'administré abuse manifestement de son droit en formulant des demandes qui, en raison de leur nombre ou de leur caractère récurrent, ne peuvent s'expliquer autrement que par une volonté d'entraver la bonne marche de l'administration que les limites sont dépassées. L'aspect intentionnel doit donc être prépondérant, les éléments matériels (l'ampleur des demandes et leur caractère répétitif) n'étant que des indices de la volonté de l'auteur de la démarche d'abuser de son droit d'accès aux documents administratifs qui permettent de conclure au caractère « manifestement abusif » de la demande.

6. Les perturbations que des demandes d'accès aux documents font subir à un service administratif dépendent au moins autant de la manière dont ce service est organisé et des moyens, en personnel et équipement, que l'autorité en question consacre à l'effort de transparence que de l'ampleur et de la nature des demandes.

Sans perdre de vue qu'une ville luxembourgeoise dispose de services et de moyens administratifs autrement plus importants pour gérer les affaires locales qu'une petite commune rurale, il faut veiller à ne pas aboutir à une transparence administrative à plusieurs vitesses, dépendant de l'aptitude de l'administration concernée à gérer un grand nombre de demandes, des demandes requérant d'importantes recherches ou des demandes nécessitant un travail conséquent de compilation.

Seules les demandes « manifestement abusives », celles donc dont le caractère abusif se présente comme une évidence, doivent être refusées.

Marc THEWES

Avocat à la Cour

L'auteur remercie MM Schmit et Rassafi-Guibal pour leurs contributions à la rédaction de cet article.

10. Conseil d'État (F.), 10^e et 9^e chambres réunies, 14 novembre 2018, *Min. de la culture c/ Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France*, n° 420055, mentionné dans les tables du recueil Lebon.