



Les demandes abusives

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit expressément que « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ». La CADA considère que cette règle de bonne administration s'applique à tous les régimes de communication, même lorsque le législateur ne l'a pas expressément prévu ou qu'il a limitativement énuméré les motifs légaux de refus. Il en va ainsi en matière d'informations relatives à l'environnement, ou encore dans le cadre des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Une demande est abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public. Pour qu'elle soit déclarée comme telle par la CADA, il faut, tout d'abord, que l'administration s'en prévale, de préférence par écrit. Si cette condition est remplie, la CADA mobilise le faisceau d'indices suivant :

- le nombre de demandes et le volume de documents demandé ;
- le caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet (TA Melun, 29 mars 2000, Syndicat FO des communaux de Thiers pour la demande de communication faite par un syndicat de tous les arrêtés d'une même année relatifs au personnel communal) ;
- la volonté de nuire à l'administration (avis n° 20084654 du 23 décembre 2008) ou de la mettre, eu égard à son importance, dans l'impossibilité matérielle de traiter les demandes ;
- la possibilité qu'a ou qu'a eu le demandeur d'accéder au document dans un passé proche : cas où un demandeur a déjà pris connaissance, quelques mois auparavant, du dossier auquel il demande accès ; cas où le demandeur produit, à l'appui de sa requête devant le Conseil d'État, la copie des documents dont il demandait communication (CE, 8 janvier 1988, Van Overbeck) ; demandes d'élus locaux qui disposent d'un droit d'accès privilégié en vertu des articles L. 2121-13 et 2121-13-1 du code général des collectivités territoriales ;
- l'existence d'un contexte tendu voire de contentieux multiples entre le demandeur et l'administration saisie ;
- le refus de l'intéressé de payer les frais qui lui ont été demandés à l'occasion de précédentes communications. Les demandes émanant d'associations ou de syndicats font traditionnellement l'objet d'un examen plus souple, eu égard à la nature de ces organismes et à leur objet (conseil n° 20072650 du 5 juillet 2007).

Le caractère abusif s'apprécie demande par demande, et non en considération du demandeur lui-même.

Ce dernier ne peut se voir priver, de manière générale, de son droit d'accès. Il lui appartient en revanche d'exercer avec discernement ce droit, ce que la Commission rappelle lorsqu'elle estime que les sujétions que le demandeur fait peser sur l'administration pourraient, si elles se poursuivaient, excéder celles que le législateur a entendu mettre à leur charge.

De manière générale, la Commission recommande de privilégier un aménagement des modalités de communication compatibles avec le bon fonctionnement de l'administration, notamment par un échelonnement dans le temps et la recherche d'une solution négociée entre le demandeur et l'administration sollicitée, plutôt que d'opposer le caractère abusif de la demande. En aucun cas l'administration ne peut recourir à la notion de demande abusive pour « contingenter » a priori le nombre annuel de demandes de communication émanant d'une même personne (avis n° 20090004 du 15 janvier 2009).