

## Le Président

---

Avis n° 20234155 du 07 septembre 2023

---

Monsieur Sebastian NOWENSTEIN a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 5 juillet 2023, à la suite du refus opposé par le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse à sa demande de communication, par tous supports et par toutes les formes qu'ils pourraient revêtir (SMS, messageries tant privés (whatsapp, telegram, signal ou autres) que publiques (tchap)), des documents suivants relatifs aux messages de la police portant sur le pourcentage d'absences en rapport avec la fête de l'Aid le vendredi 21 avril 2023 et des réponses, si elles existent, données par les chefs d'établissements.

- 1) tout courrier ou document par lequel le ministère de l'Éducation nationale aurait pris position sur le sujet, y compris les services centraux du ministère, les échelons inférieurs, et les établissements scolaires ;
- 2) les messages des services de l'Éducation nationale invitant les chefs d'établissements destinataires des courriers précités de ne pas y donner suite, et les réponses qui y ont été données ;
- 3) tous documents préparatoires de la décision d'envoyer les demandes de renseignements précitées, ainsi que de la décision d'enjoindre aux chefs d'établissements de ne pas y donner suite, en particulier, les échanges qui ont conduit l'académie de Montpellier à relayer la demande qui lui avait été adressée par la police ;
- 4) les messages par lesquels le ministère de l'Intérieur s'est enquis de l'impact de certaines fêtes religieuses au sein de la sphère scolaire pour la période comprise entre le 20 mars 2022 et le 22 mai 2023 et se limitant aux académies de Toulouse et de Montpellier ;
- 5) tout échange qui aurait eu lieu entre le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'Intérieur au sujet des demandes d'information précitées et de leurs suites pour la période comprise entre le 20 avril et le 22 mai 2023 ;
- 6) tout document qui organiserait les échanges d'information entre les établissements scolaires et les Correspondants Police Sécurité École (CPSE).

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a indiqué à la commission qu'il considérait cette demande de Monsieur NOWENSTEIN comme revêtant un caractère abusif, dans la mesure où elle traduit le comportement général du demandeur consistant à adresser aux administrations de nombreuses demandes présentant, pour l'essentiel, un caractère très général et nécessitant par conséquent de très nombreuses recherches particulièrement chronophages. Il a par ailleurs relevé, en l'espèce, la formulation imprécise de la demande de Monsieur NOWENSTEIN, ne permettant pas d'identifier les documents sollicités, ni les services susceptibles de les détenir, de sorte que le travail de recherche des documents présenterait une charge de travail déraisonnable pour ses services.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les administrations mentionnées à l'article L300-2 sont tenues (...) de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre. » Elle précise toutefois que le droit d'accès doit rester compatible avec le bon fonctionnement des services et cède devant les demandes abusives, auxquelles les administrations ne sont pas tenues de répondre, en application du dernier alinéa de l'article L311-2 du même code.

Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne d'adresser soit plusieurs demandes à une même autorité soit des demandes multiples formulées à l'identique à plusieurs autorités, ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives. Une demande ne peut en effet être regardée comme abusive que lorsqu'elle a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ou lorsqu'elle aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose (CE, 14 novembre 2018, n° 420055 et 422500).

La commission précise également que, depuis un avis n° 20220207 du 10 mars 2022, elle retient que, dans le cas particulier où l'autorité saisie fait valoir que la communication des documents sollicités ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il y a lieu de prendre en compte, pour apprécier le caractère abusif de la demande, non plus seulement le fait que la communication a objectivement perdu son intérêt, mais également l'intérêt qui s'attache à la communication pour le demandeur, ainsi que, le cas échéant, pour le public. Cette position a été confirmée par le Conseil d'État (CE, 17 mars 2022, n° 449620).

En l'espèce, la commission relève, en premier lieu, que Monsieur NOWENSTEIN présente à intervalle régulier des demandes de communication à diverses autorités administratives et que le phénomène s'est amplifié au cours des derniers mois. La commission a eu, à plusieurs reprises, à décliner sa compétence pour connaître de demandes de l'intéressé s'analysant en réalité comme des demandes de renseignements et a également relevé, à plusieurs reprises l'imprécision de ses demandes. Elle précise qu'elle a en outre déjà invité le demandeur à faire preuve de discernement et de modération dans l'usage qui est fait du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, en lui rappelant que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes présentant un caractère abusif. Deux de ces demandes ont par ailleurs déjà été qualifiées d'abusives (avis n° 20231649 et n° 20231663 du 20 avril 2023).

La commission relève, en second lieu, que la présente demande, eu égard à l'étendue de son libellé, qu'il s'agisse de la nature et de l'objet des documents, de leur date d'élaboration, de leurs auteurs ou des autorités susceptibles de les détenir, impliquerait que l'administration procède à des recherches importantes en vue d'identifier et de sélectionner les éléments qui permettraient d'y répondre. Comme elle l'a fait dans son avis n° 20226355, du 15 décembre 2022, la commission relève en outre les importantes difficultés techniques rencontrées dans le traitement des demandes portant sur des documents issus de messageries électroniques. La commission estime, en outre, qu'une fois identifiés, les documents sollicités, qui sont susceptibles de comporter des mentions protégées par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, nécessiteront par ailleurs un important travail d'occultation. Il n'est au demeurant pas exclu que cette demande porte en partie sur des documents inexistantes.

La commission estime ainsi compte tenu du périmètre de la demande et de l'imprécision de sa formulation, ainsi que de ses difficultés de traitement tant d'un point de vue technique que s'agissant des occultations à opérer, que la demande présentée par Monsieur NOWENSTEIN ferait peser sur les services du ministère de l'éducation nationale une charge de travail excessive, nonobstant les moyens dont dispose cette autorité et l'intérêt qui s'attacherait à la communication des documents sollicités pour le demandeur, ainsi que, le cas échéant, pour le public. Elle déclare, dès lors, cette demande abusive.

La commission émet, en conséquence, un avis défavorable à la demande telle qu'elle est formulée.

---

Pour le Président  
et par délégation



Caroline GABEZ  
Rapporteuse générale