

A Madame ou Monsieur le Président du tribunal administratif de Paris

A Paris, le 7 décembre 2021
Par télé-recours

REQUÊTE POUR EXCÈS DE POUVOIR

POUR :

L'association Greenpeace France, dont le siège social est 13 rue d'Enghien – 75010 Paris, représentée par Madame Clara Gonzales, chargée de campagne juridique, régulièrement mandatée par délégation du Président (*pièce n°1*)

Requérante

CONTRE :

La décision implicite de refus, intervenue le 21 août 2021, par laquelle l'Établissement public du Musée du Louvre a refusé la communication de documents administratifs, confirmée par le silence opposé par la même administration à l'issue du délai de deux mois après demande d'avis adressée à la Commission d'accès aux documents administratifs le 4 octobre 2021

PLAISE AU TRIBUNAL

I. Les faits

Aux termes de l'article 1 de ses statuts, Greenpeace France, l'association requérante, a pour but la protection de l'environnement et de la biodiversité (*pièce n° 2*), et est agréée pour la protection de l'environnement au titre de l'article L141-1 du code de l'environnement respectivement par arrêté ministériel du 15 mars 2019 (*pièce n° 3*).

C'est dans le cadre de la réalisation de ses missions qu'elle adressait, le 16 juillet 2021, à l'établissement public du Musée du Louvre (ci-après: "EPML" ou "Musée du Louvre") ainsi qu'au Musée du Quai Branly un courrier tendant à l'obtention des conventions passées entre ces musées et la Fondation d'entreprise TotalEnergies, anciennement Total (respectivement *pièces n° 4 et pièce n° 5*).

Les musées disposaient d'un délai d'un mois pour répondre à la demande :

- Le 11 août 2021, le Musée du Quai Branly envoyait une réponse favorable à laquelle était joint l'ensemble des conventions passées (*pièces n° 6, 7 et 8*).
- Les services du Musée du Louvre accusaient réception de la demande le 20 juillet 2021 (*pièce n° 9*). Le 21 août, une décision de refus implicite était rendue par le Musée du Louvre. **Il s'agit de la décision attaquée.**

La demande de communication adressée au Musée du Louvre rappelait que « *la Fondation d'entreprise Total est un partenaire de longue date du Musée du Louvre. Jusqu'en 2019, les rapports d'activités du Musée la mentionnent dans la liste des mécènes. Total a notamment été l'un des membres fondateurs du Cercle Louvre Entreprises¹, créé en 2004, qui réunit les entreprises mécènes et dont la qualité de membre offre un certain nombre d'avantages.* » (*pièce n° 4*)

Par ailleurs, la liste des dons faits par la Fondation d'entreprise Total au Musée du Louvre figure dans ses comptes annuels, ainsi :

- En 2015, la Fondation a financé trois projets : Louvre Thracé (10 000 euros) ; Louvre semaine femme (22 000 euros) ; Louvre Brève histoire (200 000 euros) ;
- En 2016, la Fondation a financé deux projets : Louvre Petite galerie (500 000 euros) ; Louvre semaine femme (22 000 euros)
- En 2017, la Fondation a financé deux projets : Louvre Petite galerie (600 000 euros) ; Louvre Champ social 2017 (22 000 euros) ;
- En 2018, la Fondation a financé un projet : Musée du Louvre Téhéran (200 000 euros) ;
- En 2019 et en 2020, aucun projet n'ont été financés par la Fondation d'entreprise Total

¹ <https://api-www.louvre.fr/sites/default/files/2021-02/louvre-brochure-cercle-louvre-entreprises-2018.pdf>

Sans avoir la possibilité de savoir si cette liste est exhaustive, l'association Greenpeace France demandait donc au Musée du Louvre de bien vouloir lui faire parvenir :

- « *Les contrats de partenariats conclus correspondant aux projets financés recensés et particulièrement les contreparties prévues pour la Fondation d'entreprise Total, l'entreprise Total ou toute autre entité du Groupe Total ainsi que son PDG Patrick Pouyanné ;*
- *Toute autre information sur un partenariat global ou portant sur d'autres projets et/ou d'autres sources de financement liées à des entités du Groupe Total ou son PDG Patrick Pouyanné du 1er janvier 2015 à aujourd'hui ;*
- *La liste des projets subventionnés et le montant des subventions versées depuis le 1er janvier 2015 par la Fondation d'entreprise Total, toute autre entité du Groupe Total ou son PDG Patrick Pouyanné ;*
- *La liste à jour des membres du Cercle Louvre Entreprise et le montant de leur cotisation.*
» (**pièce n° 4**)

A la suite du refus implicite du Musée du Louvre survenu le 21 août 2021, l'association Greenpeace France saisissait la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après CADA) pour avis le 4 octobre 2021 (**pièce n° 10**).

Dans un courrier adressé le 4 novembre 2021, la CADA confirmait l'enregistrement de cette demande d'avis le 4 octobre 2021 sous la référence 20216119 (**pièce n° 11**). Cette demande d'avis est pour le moment restée sans réponse.

II. La recevabilité

À titre liminaire, l'exposante est recevable à solliciter l'annulation de la décision litigieuse dès lors que le tribunal de céans est compétent (**II.1**), qu'elle a intérêt à agir (**II.2**) et qu'elle a respecté les délais de recours imposés par la loi (**II.3**).

II. 1 Sur la compétence du tribunal administratif de Paris

En droit, s'agissant de la compétence matérielle, une décision de refus de communication de « *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* », au sens des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs aujourd'hui codifiées à l'article L. 300-2 du Code des relations entre le public et l'administration (ci-après « CRPA »), « *ressort à la compétence des juridictions de l'ordre administratif* » (TC, 2 juillet 1984, n° 02.324)

et 02.325 ; CE 13 nov. 2002, Synd. CGT du personnel de l'association « Les genêts d'or », req.no 225908)

S'agissant de la compétence territoriale, le tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel se trouve l'administration qui a refusé la communication demandée (articles R. 343-5 et L. 431-1 du CRPA).

En l'espèce, la décision litigieuse porte sur un refus de communication de documents détenus par le Musée du Louvre dont le siège est établi Pavillon Mollien, 75058, Paris CEDEX 01.

Le tribunal administratif de Paris est compétent.

II. 2 Sur l'intérêt à agir et l'existence d'une décision initiale de refus implicite

Aux termes de l'article L. 311-1 du CRPA, « *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 (...)* ».

Le demandeur n'a pas à justifier d'une qualité particulière, il peut s'agir d'une personne physique ou d'une personne morale.

Le silence gardé par l'administration suite à sa saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L. 311-1 du CRPA vaut décision de refus à compter d'un délai d'un mois (CRPA, art. R. 311-13 et R 311-12).

En l'espèce, le Musée du Louvre a été saisi d'une demande de communication le 20 juillet 2021 (*pièces n° 4 et 7*) mais n'a jamais fait parvenir de réponse, de sorte qu'un refus implicite est survenu le 21 juillet 2021.

Concernant l'intérêt à agir, la requérante Greenpeace France est engagée de longue date dans un travail d'intérêt général de protection de l'environnement, et, plus précisément dans ce domaine, de protection de celui-ci face aux intérêts privés. Elle a ouvert ou participé à des débats publics à cet égard, notamment dans son travail de recherche et de publications sur le lobby et les intérêts du groupe TotalEnergies en matière d'influence publique.

Ainsi, les informations sollicitées rentrent pleinement dans le cadre de l'exercice du droit fondamental à l'accès à l'information dont bénéficient la société civile, les médias et les citoyens selon les engagements pris par la France, notamment découlant de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Enfin, la requérante ayant fait elle-même la demande de documents administratifs auprès de l'administration concernée, son intérêt à agir dans le cadre du refus de cette demande est d'autant plus certain.

II. 3 Sur le délai de recours contentieux et la saisine préalable de la CADA

Il est manifeste que la présente requête tendant à l'annulation de la décision litigieuse a été initiée dans le délai de recours contentieux, après saisine préalable de la CADA.

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article R. 343-1 du CRPA : « *L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai prévu à l'article R. 311-13 pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.* »

En outre, les articles R. 343-4 et R. 343-5 disposent respectivement que « *le silence gardé pendant le délai prévu à l'article R. 343-5 par l'administration mise en cause vaut décision de refus* » et 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.* ».

La saisine de la CADA pour avis est un préalable obligatoire avant toute saisine contentieuse (article L. 342-1 du CRPA).

A la suite de cette saisine, à défaut de décision expresse de l'administration, à l'expiration d'un délai de deux mois courant à compter du jour où la commission a enregistré sa demande d'avis, le demandeur peut contester devant le juge administratif, par la voie du recours pour excès de pouvoir, la décision de refus de communication.

En l'espèce, la CADA a été régulièrement saisie dans le délai de deux mois à compter de l'expiration du délai d'un mois dont disposait l'administration pour répondre, la décision de refus ayant été rendue le 21 août 2021 et la saisine de la CADA ayant eu lieu le 4 octobre 2021 (*pièce n° 10*).

La demande a bien été enregistrée le 4 octobre 2021 (*pièce n° 11*).

Faute de réponse du Musée du Louvre dans le délai de deux mois imparti par l'article R343-5 du CRPA, et malgré l'absence à ce jour d'avis rendu par la CADA, le silence de l'administration doit être analysé en une confirmation implicite de refus intervenue le 4 décembre 2021 (ou au plus tard le 6 décembre 2021 dès lors que le 4 décembre est un samedi) (TA de Melun, 1803972, 1803986, 8 décembre 2020, M. X ; TA de la Réunion, 1901542, 20 juillet 2020, Société réunionnaise du radiotéléphone).

Par conséquent, la requête est recevable.

III. Sur l'illégalité externe : l'absence de mention des voies de recours

Aux termes de l'article L. 311-14 du CRPA : « *Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours.* ».

Or, selon les dispositions générales de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative (CJA) : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.* »

Sur le fondement de ces dispositions – initialement prévues dans la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et le décret n° 2005- 1755 du 30 décembre 2005 –, le Conseil d'Etat a récemment jugé qu' :

« Il résulte de ces dispositions qu'en matière de communication de documents administratifs, pour que les délais prévus à l'article 17 du décret du 30 décembre 2005 soient opposables, la notification de la décision administrative de refus, ou l'accusé de réception de la demande l'ayant fait naître si elle est implicite, doit nécessairement mentionner l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire devant la commission d'accès aux documents administratifs, ainsi que les délais selon lesquels ce recours peut être exercé ; qu'en revanche, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'autorité administrative mise en cause d'informer le demandeur du recours contentieux qu'il peut former auprès de la juridiction administrative, et des délais y afférents, si la décision de refus est confirmée après la saisine de cette commission ; que l'absence de telles mentions a seulement pour effet de rendre inopposables les délais prévus par les textes cités au point 2 pour l'exercice du recours contentieux » (CE, 11 juillet 2016, n° 391.899).

Ainsi, comme l'a souligné Madame Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur cette affaire, d'une part,

« Lorsque la décision de refus [de communication des décisions administratives] est explicite, il résulte de l'article R. 421-5 du code de justice administrative que le délai contentieux ne court qu'à condition d'avoir été indiqué au requérant dans la notification de la décision » et, d'autre part, « *le délai de recours contentieux contre une décision implicite de refus de communication de documents née après saisine de la CADA ne peut courir que si l'administration a fait usage de la faculté qui est la sienne d'indiquer ce délai de recours contentieux au stade du refus initial précédant cette saisine* » (Conclusions de Madame Aurélie Bretonneau sur CE, 11 juillet 2016, n° 391.899).

En l'occurrence, la décision du 21 août 2021 de l'administration était implicite et, partant, ne contenait aucune mention des délais de recours contentieux (*pièce n° 9*).

Dans ces conditions, votre tribunal pourra constater, d'une part, qu'aucun délai de recours contentieux n'est susceptible de courir à l'égard de l'exposante, et d'autre part, que la décision litigieuse est entachée d'illégalité dès lors qu'elle a été rendue en violation de l'article L. 311-14 du CRPA.

IV. Sur l'illégalité interne : la violation des articles L. 311-11 du CRPA

L'article L.300-1 du CRPA prévoit que : « *Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs* ».

L'administration avait l'obligation de communiquer les documents administratifs sollicités dès lors qu'ils revêtent un caractère administratif (**IV. 1**), que la demande était recevable (**IV. 2**) et qu'aucune exception ou restriction au droit d'accès n'est applicable (**IV.2**)

IV. 1. L'obligation de communiquer les documents administratifs

En vertu de l'article 311-11 du CRPA « *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.* »

Les modalités d'exercice de ce droit reconnu à toute personne physique ou morale, sont explicitées aux articles L.311-3-1 et suivants du CRPA qui prévoit que « *Toute personne physique ou morale peut, sans avoir, à motiver sa demande accéder aux documents détenus par une administration dans le cadre de sa mission de services public. Cependant, l'administration, pour certains documents, peut refuser la communication, tandis que pour d'autres, elle est en dans l'obligation de refuser toute communication* ».

Dans sa décision n°2020-834 du 3 avril 2020, le Conseil Constitutionnel a reconnu à ce droit d'accès une valeur constitutionnelle sur le fondement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Tous les documents détenus par l'administration au sens de l'article L.300-2 du CRPA, quelle que soit leur origine, ont en principe un caractère administratif dès lors que, par leur nature, leur

objet ou leur utilisation, ils se rattachent à l'exécution d'une activité de service public. Dès lors, ils sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande (CE, Sect. 7 mai 2010, M. Albert A, n°303168 ; CE, 23 juillet 2010, Office national des forêts c/ M.).

En l'espèce, créé en 1992, l'EPML est un établissement public à caractère administratif placé sous tutelle du Ministère de la culture. A ce titre, il est une personne publique au sens de l'article L.300-2 du CRPA qui définit les documents administratifs pour lesquels la liberté d'accès est garantie.

Selon le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Etablissement public du musée du Louvre, celui-ci a pour missions :

- de conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'État et présenter au public les œuvres qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée national du Louvre dont il a la garde ;
- d'assurer l'accueil du public, de développer la fréquentation du musée et de favoriser la connaissance de ses collections, par tout moyen approprié ;
- d'assurer l'étude scientifique de ses collections ;
- de concourir à l'éducation, la formation et la recherche dans le domaine de l'histoire de l'art, de l'archéologie et de la muséographie ;
- de gérer un auditorium et d'élaborer sa programmation ;
- de préserver, gérer et mettre en valeur les immeubles dont il est doté.

Dans le cadre de ses missions de service public, et en particulier celles de *“de conserver, protéger, restaurer pour le compte de l'État et présenter au public les œuvres qui font partie des collections inscrites sur les inventaires du musée national du Louvre dont il a la garde”* et *“d'assurer l'accueil du public, de développer la fréquentation du musée et de favoriser la connaissance de ses collections, par tout moyen approprié”*, le Musée a passé des conventions avec la Fondation d'entreprise TotalEnergies, et entretient, plus largement, des relations au titre du mécénat avec la fondation et le groupe TotalEnergies.

L'ensemble des conventions et documents échangés avec ces entités de droit privé, ainsi que la liste des membres du Cercles Louvre Entreprises et le montant de leur cotisation, sont nécessairement des documents administratifs.

En effet, le Musée du Louvre entretient des relations avec ces entreprises dans le cadre de partenariats de mécénat qui lui permettent de réaliser ses missions de service public.

Par ailleurs, le Musée du Quai Branly s'estimant, à juste titre, soumis à ces dispositions, faisait parvenir à l'exposante par voie électronique une réponse complète le jeudi 11 août 2021 à

laquelle était joint l'ensemble des conventions passées entre la Fondation TotalEnergies et le Musée (*pièce n° 6*).

IV. 2. La recevabilité de la demande de l'exposante

Pour être recevable, la demande doit être adressée à l'administration compétente et porter sur la communication d'un document identifiable et achevé dont l'administration a possession (article 2 de la loi du 17 juillet 1978) qui n'a pas fait l'objet d'une diffusion publique (article L.311-2 du CRPA).

Elle ne doit pas être abusive (selon l'article L. 311-2 du CRPA, une demande est abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet ou pour effet de perturber le fonctionnement du service public).

En l'espèce, il ne fait aucun doute que des conventions passées entre un établissement public et une Fondation d'entreprise sont des documents identifiables et achevés. Ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune diffusion publique au sens de l'article L. 311-2 du CRPA.

Par ailleurs, dans l'unique courrier adressé à l'administration compétente, les demandes formulées étaient clairement limitées. Le Musée du Quai Branly a, par ailleurs, pu répondre dans un délai de moins d'un mois à la même demande lui qui avait été formulée, démontrant par là-même le caractère non abusif de la demande et de son périmètre.

Enfin, il ne fait aucun doute que c'est le Musée du Louvre qui est en possession des documents sollicités.

Partant, la demande de communication était recevable.

IV. 3. La demande ne relevait d'aucune exception applicable à l'obligation de communication des documents administratifs

La CADA a déjà eu l'occasion de statuer sur le caractère communicable de conventions passées entre des administrations et des personnes privées. Elle a notamment reconnu le caractère communicable de telles conventions même si celles-ci contenaient des mentions relatives au secret d'affaire, en matière industrielle ou commerciale, auquel cas celles-ci pouvaient être occultées (Conseil 20202989 Séance du 10/09/2020 ; Avis 20201096 - Séance du 25/06/2020).

Le secret d'affaire défini par l'article L151-1 du code de commerce vise à protéger les intérêts commerciaux ou industriels d'acteurs commerciaux face à des personnes recherchant un avantage commercial illicite.

En l'espèce, une Fondation d'entreprise ne saurait se revendiquer d'un quelconque secret en matière industrielle et commerciale.

Par ailleurs, quant à la protection de la vie privée, des informations économiques et financières d'une personne morale, celles-ci ne sauraient davantage concerner ces conventions dès lors que les comptes annuels de la Fondation d'entreprise TotalEnergies sont publics (contrairement à la Fondation d'entreprise Louis Vuitton, TA de Paris, 1910687, 17 juin 2020, Association Anticor).

Par conséquent, il est demandé au tribunal de céans de bien vouloir annuler la décision manifestement contraire aux dispositions susvisées, faire droit à la requête de l'exposante et ordonner la communication des documents sollicités.

FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Dans ces conditions, il serait manifestement inéquitable de laisser à la charge de l'association requérante les frais qu'elle a dû engager pour faire valoir ses droits en justice.

Ces démarches usent les ressources de Greenpeace France, notamment son temps qui ne peut être consacré à d'autres campagnes, conformément à son objet statutaire.

L'exposante s'estime donc fondée à demander le versement d'une somme de 1 000 (MILLE) euros en application de l'article L761-1 du code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, même d'office,
La requérante demande à ce qu'il plaise au Tribunal administratif de Paris :

- **D'ANNULER** la décision attaquée
- **D'ENJOINDRE** à l'Etablissement public du Musée du Louvre de communiquer sous un mois :
 - o Les contrats de partenariats conclus correspondant aux projets financés recensés et particulièrement les contreparties prévues pour la Fondation d'entreprise TotalEnergies (anciennement Total), l'entreprise TotalEnergies ou toute autre entité du Groupe TotalEnergies ainsi que son PDG Patrick Pouyanné ;
 - o Toute autre document afférent à un partenariat global ou portant sur d'autres projets et/ou d'autres sources de financement liées à des entités du Groupe TotalEnergies ou son PDG Patrick Pouyanné du 1er janvier 2015 à aujourd'hui ;
 - o La liste des projets subventionnés et le montant des subventions versées depuis le 1er janvier 2015 par la Fondation d'entreprise TotalEnergies, toute autre entité du Groupe TotalEnergies ou son PDG Patrick Pouyanné ;
 - o La liste à jour des membres du Cercle Louvre Entreprises et le montant de leur cotisation.

à l'issue de ce délai, imposer une astreinte financière de 150 (CENT CINQUANTE) euros par jour de retard ;

- **DE CONDAMNER** l'Etablissement public du Musée du Louvre à verser à l'association requérante la somme de 1 000 (MILLE) euros au titre de l'article L761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 7 décembre 2021

BORDEREAU DE PIECES

Pièce n° 1 - Délégation de pouvoir et de signature du Président de Greenpeace France à Clara GONZALES en date du 6 décembre 2021

Pièce n° 2 - Statuts de Greenpeace France

Pièce n° 3 - Arrêté du 15 mars 2019 portant publication d'une liste d'associations agréées au titre de la protection de l'environnement dans le cadre national et statuts de Greenpeace France

Pièce n° 4 - Lettre avec accusé de réception adressés par Greenpeace France au Musée du Louvre - 16 juillet 2021

Pièce n° 5 - Lettre avec accusé de réception adressée par Greenpeace France au Musée du Quai Branly - 16 juillet 2021

Pièce n° 6 - Mail en date du 11 août 2021 du Quai Branly (Nathalie TRZEWIK, Adjointe au responsable du service juridique et des achats) à Greenpeace France

Pièce n° 7 - Courrier en date du 10 août de de Jérôme Bastianelli, directeur général délégué du Musée du Quai Branly, à Greenpeace France, joint au mail du 11 août 2021

Pièce n° 8 - Liste des contrats conclus entre le Musée du Quai Branly et transmis par wetransfer, jointe au mail du 11 août 2021

Pièce n° 9 - Accusé de réception du courrier adressé au Musée du Louvre en date du 20 juillet 2021

Pièce n° 10 - Saisine de la CADA pour demande d'avis par Greenpeace France en date du 4 octobre 2021

Pièce n° 11 - Accusé de réception de la CADA de la demande d'avis enregistrée le 4 octobre 2021 en date du 4 novembre 2021