

Cada

Commission d'accès
aux documents administratifs

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2024



5	Avant-propos du Président
9	Composition de la CADA
13	Chiffres clés
17	Temps forts
21	Analyses thématiques
23	Documents administratifs et données personnelles : des cadres juridiques distincts mais complémentaires
33	Accéder aux archives publiques par dérogation
41	L'accès aux documents liés aux élections politiques
49	Favoriser l'accès aux documents relatifs aux agents publics
55	Préciser les contours de notre action
69	Dans les coulisses de la CADA
71	Les ressources de la CADA
79	Crédits

Sommaire



Bruno LASSERRE

***Saisines en hausse, sujets nouveaux,
transformations en son sein : la Commission d'accès
aux documents administratifs a connu,
pour son millésime 2024, ses propres olympiades.***

C'est l'activité de la Commission qui mérite sans conteste la médaille d'or. Avec un total de 11 361 saisines, l'activité de la CADA n'a jamais été aussi soutenue. Elle est en hausse de près de 10 % par rapport à 2023 et cette proportion monte jusqu'à 27 % si l'on regarde les chiffres des quatre dernières années.

On peut bien sûr voir dans ces chiffres une soif accrue de transparence administrative de la part de nos concitoyens, à laquelle la CADA, en tant que garante du droit d'accès, a vocation à répondre – et je m'en félicite. On peut aussi y déceler des dysfonctionnements ou un manque d'acculturation au sein des administrations, pourtant familières de certaines demandes de communication sur lesquelles la doctrine de la CADA et la jurisprudence administrative sont établies depuis longtemps – et je m'en inquiète quelque peu. On doit, enfin, relever que cette hausse constante des saisines engendre une véritable épreuve pour les équipes de la CADA, qui, à effectif constant, doivent amortir le choc pour maîtriser autant que possible le délai de traitement.

La compétition ne s'arrête pas aux chiffres, elle concerne également la nature des demandes adressées à la CADA, qui évolue au gré du contexte politique, économique et social mais aussi des avancées techniques et technologiques. Le contexte des Jeux olympiques et paralympiques a débouché sur des demandes – en nombre mesuré – portant sur cet événement et notamment sur les marchés passés par le Comité d'organisation de jeux olympiques, les circulaires ministérielles relatives à des dispositifs de prévention de certaines menaces ou les documents relatifs au déploiement de « caméras augmentées ».

Avant-propos
du Président

Je constate que ce sont surtout les demandes concernant les nouvelles technologies qui renouvellent l'office de la CADA. L'utilisation de plus en plus importante par les administrations d'applications numériques pose la question de la communication des codes sources qu'elles intègrent ou des algorithmes qu'elles utilisent le cas échéant. La CADA, qui a d'ores et déjà établi une doctrine claire en la matière, veille à garantir le droit d'accès à ces nouveaux documents administratifs, tout en prenant en considération leur spécificité qui tient à leur cycle de création et à la nécessaire protection des systèmes informatiques des administrations. Si les demandes relatives à l'intelligence artificielle restent encore modestes, il y a fort à parier que le déploiement de l'utilisation de cette technologie au sein des administrations débouche rapidement sur de nouvelles questions pour la CADA.

Le palmarès de l'activité de la CADA en 2024 tient en outre dans les réussites de l'animation du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA). Ce réseau compte aujourd'hui 2 028 personnes sur l'ensemble du territoire, toutes administrations confondues. C'est près de 5 % de plus que l'an passé. Une agente du secrétariat général est désormais préposée à l'animation quotidienne de ce réseau, dont je suis convaincu qu'il représente un atout important pour œuvrer à la transparence administrative. Dans cette optique, les PRADA bénéficient de formations, dispensées par les agents de la CADA, destinées à les sensibiliser tant aux problématiques du droit d'accès qu'à la doctrine de la Commission. Six journées de formation ont ainsi été organisées à Paris dont deux journées thématiques (urbanisme et marchés publics). Nous nous sommes également portés à la rencontre des PRADA dans les Hauts-de-France et en Nouvelle-Aquitaine.

Enfin, un stade ne serait rien sans ses athlètes... et l'année 2024 a vu s'opérer quelques changements dans les équipes de la CADA. Rozen Noguellou, présidente suppléante depuis le mois d'octobre 2022, a quitté ses fonctions à la fin de l'année. Je tiens à la remercier très chaleureusement pour la mission qu'elle a exercée au sein de la

CADA avec tant d'entrain, de détermination et de talent et je ne doute pas que la flamme qu'elle a animée continuera à luire encore longtemps à la Commission. Suzanne Von Coester lui succède ; je me réjouis de son arrivée à la CADA et lui souhaite de s'épanouir pleinement dans ces fonctions passionnantes. Par ailleurs, Caroline Gabez, rapporteure générale, a quitté la CADA à l'été 2024 après trois années intenses et riches ; je désire lui adresser mes remerciements les plus vifs pour l'immense travail qu'elle a accompli, toujours avec un grand souci de rigueur. À compter du mois de septembre, s'est mis en place un nouveau binôme de rapporteures générales, Laetitia Guilloteau et Jeanne Ménéménis, à qui je souhaite plein succès dans leurs nouvelles fonctions.

Au-delà de la synthèse générale de l'année 2024, ce rapport d'activité a vocation à aborder plus particulièrement certaines thématiques. La question du partage de compétences entre la CADA et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) se pose régulièrement tant une demande d'accès à un document administratif est parfois bien proche d'une demande d'accès à des données personnelles. La nature des demandes d'accès par dérogation à des archives publiques permet d'élargir leur accès ; la demande portant sur les archives du cabinet de Michel Rocard en est un exemple. Les saisines concernant les agents publics, notamment leur carrière, demeurent particulièrement nombreuses, tandis que les élections sénatoriales de 2023, puis les législatives anticipées de 2024, ont entraîné une hausse des demandes de communication relatives aux listes électorales et aux comptes de campagne.

Je vous souhaite une excellente lecture.





Composition de la CADA

LE COLLÈGE¹

Président

Bruno LASSERRE, Vice-président honoraire du Conseil d'État

Présidente suppléante

Rozen NOGUELLOU, conseillère d'État*

Magistrats de la Cour de Cassation

Bénédict FARTHOUCAT-DANON, titulaire

Nicolas MAZIAU, suppléant

Magistrats de la Cour des Comptes

Jean-François COLLIN, titulaire

Corinne HERBET, suppléante

Députés

Marie-José ALLEMAND, titulaire

Arnaud BONNET, suppléant

Sénateurs

Lauriane JOSENDE, titulaire

Marie-Pierre de LA GONTRIE, suppléante

Élus d'une collectivité territoriale

Philippe LOCATELLI, titulaire

Josiane FISCHER, suppléante

Professeurs de l'enseignement supérieur

Hélène PAULIAT, titulaire

Benoit LE BLANC, suppléant

Personnalités qualifiées en matière d'archives

Jean-Charles BEDAGUE, titulaire

Mireille JEAN, suppléante

Représentants de la CNIL (en alternance)

Laurence FRANCESCHINI

Sophie LAMBREMON

Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS

Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Chantal CHOMEL, titulaire

Umberto BERKANI, suppléant

Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique d'informations

Anne DUCLOS-GRISIER, titulaire

David SARTHOU, suppléant

Membre avec voix consultative :

Claire HEDON, Défenseure des droits

Un commissaire du gouvernement désigné, par le Premier ministre, conformément à l'article L. 341-1 du CRPA

¹ - Au 31 décembre 2024

* - Nomination de Suzanne VON COESTER, conseillère d'État, par décret du 28 janvier 2025



L'ÉQUIPE DE LA CADA¹

Rapporteurs généraux :

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale
Jeanne MENEMENIS, rapporteure générale adjointe

Rapporteurs et chargés de missions :

Edouard ALLEGRE, premier conseiller de TA et CAA
Barbara AVENTINO, premier conseiller de TA et CAA
Vivien BEAUJARD, conseiller de TA et CAA
Félicie BOUCHET, premier conseiller de TA et CAA
Vincent BUREAU, conseiller de TA et CAA
Ophélie CHAMPEAUX, maître des requêtes au Conseil d'État
Yann COZ, premier conseiller de TA et CAA
Cyril DAYON, conseiller de TA et CAA
Katia DE SCHOTTEN, premier conseiller de TA et CAA
Frédérique GASPARD-TRUC, premier conseiller de TA et CAA
Rémi GRAND, premier conseiller de TA et CAA
Géraldine GRANDJEAN, premier conseiller de TA et CAA
David HELM, administrateur de l'État
Sarah HOULLIER, premier conseiller de TA et CAA
Julien ILLOUZ, premier conseiller de TA et CAA
Michaël KAUFFMANN, premier conseiller de TA et CAA
Ardéchire KHANSARI, conseiller de TA et CAA
Iliada LIPSOS, premier conseiller de TA et CAA
Jeanne MALLET, conservatrice du patrimoine
Muriel MERINO, premier conseiller de TA et CAA
Eve PERENNEC-SEGARA, inspectrice générale de l'administration
Alexis QUINT, premier conseiller de TA et CAA
Gaël RAIMBAULT, premier conseiller de TA et CAA

Didier RIBES, conseiller d'État
Joël SEYTEL, conseiller de TA et CAA
Sylvie STEFANCZYK, présidente des TA et CAA
Manon VAN DAËLE, conseiller de TA et CAA
Hélène ZETTEL, conservatrice du patrimoine

Adrien CANE, chargé de rédaction juridique
Maria GRIGORIOU, chargée de rédaction juridique

Secrétariat général :

Hélène SERVENT, secrétaire générale
Jean-Claude CLUZEL, secrétaire général adjoint

Caroline DREZE, responsable de la communication
et de la formation
Joël THIBEAU, administrateur de la base
de gestion documentaire
Madeleine BAHLOUL, animatrice du réseau des PRADA

Pascale BROIX-MARTIN, rédactrice
Caroline DIMAKUIZA, rédactrice
Claire DUXIN, rédactrice
Anita EKLOU, rédactrice
Amina EL AÏFATE, rédactrice
Lucien EUPHROSINE, rédacteur
Bernard NGANGO, rédacteur
Valérie VAUDON, rédactrice

Frédéric ALLOUCHERY, secrétaire
Monique JEAN, secrétaire
Christine MERCIER, secrétaire
Thibault BERGER, apprenti



Composition de la CADA

Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

La CADA est une autorité
administrative indépendante
chargée de veiller
à la liberté d'accès aux documents
administratifs et à la réutilisation
des informations publiques

Transparence
Accès Secrets
Commission
Loi Documents
Archives Algorithme
Code PRADA
Open data
O source Réutilisation
Liberté Citoyens
Numérique

www.cada.fr



Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

La CADA est une autorité
administrative indépendante
chargée de veiller
à la liberté d'accès aux documents
administratifs et à la réutilisation
des informations publiques

Transparence
Accès Secrets
Commission
Loi Documents
Archives Algorithme
Code PRADA
source Réutilisation
Liberté Citoyens
Numérique

Chiffres clés

Répartition des dossiers par thème

11 361

saisines
reçues

↗ + 27 %²

8 226

avis et
conseils rendus

↗ + 4 %²

58 %

d'avis
favorables

56 %

d'avis rendus
par ordonnance



**Délai moyen
de traitement**

66 jours

- Affaires sanitaires et sociales
- Economie, industrie, agriculture
- Enseignement, culture, loisirs
- Environnement, développement durable
- Finances publiques et fiscalité
- Justice, ordre public et sécurité
- Modalités d'accès
- Réutilisation des informations publiques
- Travail et emploi
- Urbanisme et aménagement du territoire
- Vie publique

2 - Par rapport à la période 2020/2023

Chiffres clés

ALBANIA

ICIC XV



ALBANIA

ICIC XV



Temps forts



« Rendez-vous » des PRADA de la région des Hauts-de-France



Conférence internationale de l'ICIC (Albanie)

Janvier à Avril

« Rendez-vous » des **PRADA de la région des Hauts-de-France** (séminaire et formation)

Journées de formation sur les principes généraux du droit d'accès et l'accès aux documents de la commande publique

Présentation du cadre juridique du droit d'accès auprès des **PRADA de l'URSSAF**

Mai à Août

Participation et intervention du président à la **Conférence internationale de l'International conference of information commissioners (ICIC)** à Tirana (Albanie)

Journée de formation sur l'accès aux documents d'urbanisme



Journée de formation



Nomination de Laetitia GUILLOTEAU,
rapporteure générale, et de **Jeanne MENEMENIS,**
rapporteure générale adjointe

Journées de formation sur les principes généraux
du droit d'accès et l'accès aux documents
de la commande publique

« Rendez-vous » des **PRADA de la région Nouvelle-Aquitaine**

Septembre à Décembre



Nomination des rapporteures générales

Temps forts





Analyses thématiques





**Documents
administratifs et
données personnelles :
des cadres juridiques
distincts mais
complémentaires**

3-Avis II n° 20237246
du 11 janvier 2024

4-Avis II n° 20245710
du 31 octobre 2024

5-Avis II n° 20244499
du 19 septembre 2024

6-Article 4 du RGPD
et article 2 de
la loi n° 78-17
du 6 janvier 1978

De son côté, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) veille au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs telle que garantie par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) ; du sien, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) veille au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et du règlement général sur la protection des données (RGPD) dans la mise en œuvre des traitements de données à caractère personnel. Ces deux régimes juridiques poursuivent des objectifs différents – transparence de l'action publique pour l'un, protection de la vie privée et des libertés individuelles pour l'autre – mais complémentaires. La question de leur articulation se présente régulièrement dans les dossiers soumis à la CADA.

Ces deux régimes portent sur des objets, a priori, différents. Les documents administratifs se définissent comme tous les documents produits ou reçus, dans le cadre de leurs missions de service public, par les personnes de droit public (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et les personnes de droit privé chargées d'une

telle mission, peu importe leur forme ou leur support : décisions administratives, correspondances, dossiers, rapports, études, comptes rendus, statistiques. Ils peuvent être également des bases de données - par exemple, celles détenues par un groupement d'intérêt public relatives à un programme de pêche préventive de requins³ ou celles détenues par le ministre de l'intérieur relatives à l'usage des armes par les forces de l'ordre⁴ – ou encore des codes sources - par exemple, celui de l'application France Identité⁵.

Les traitements de données à caractère personnel se définissent quant à eux comme toute opération ou ensemble d'opérations, effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés, et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, quel que soit le procédé utilisé⁶.

Compte tenu de ces définitions larges, de part et d'autre, les mêmes informations peuvent se retrouver dans un document relevant du champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs comme dans un traitement de données à caractère personnel relevant du champ d'application de la loi du 6 janvier 1978.

Les critères déterminant le régime juridique applicable

Plusieurs critères peuvent œuvrer à la détermination du cadre dans lequel doit s'analyser une demande d'accès.

• **L'auteur de la demande**

La loi du 6 janvier 1978 et le RGPD prévoient des droits au profit des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel les concernant contenues dans des fichiers et traitements.

Ces dispositions n'organisent pas de droit d'accès pour les personnes morales relativement aux données qui les concernent. Elles ne régissent pas davantage l'accès des tierces personnes aux données figurant dans des fichiers et traitements.

Les personnes morales et les tierces personnes peuvent donc se prévaloir du droit d'accès aux documents administratifs ou aux documents d'archives publiques⁷, dans les conditions et sous les réserves prévues respectivement par le livre III du code des relations entre le public et l'administration et par les articles L. 213-1 et suivants du code du patrimoine.

à titre d'illustration, la CADA est régulièrement amenée à émettre un avis sur la communication au représentant d'une entreprise de la liste des comptes bancaires ouverts au nom de cette entreprise, figurant dans le fichier des comptes bancaires et assimilés- FICOB⁸.

• **L'identification de la finalité poursuivie par la demande d'accès**

Le livre III du code des relations entre le public et l'administration organise le droit pour toute personne de demander la communication de documents administratifs mais pas la communication d'informations ; il ne consacre par ailleurs aucun droit à la modification ou à l'élaboration d'un document.

Ainsi, une demande présentée par la personne concernée qui porterait, par exemple, sur l'accès aux informations la concernant figurant dans des fichiers et traitements ou sur la rectification de ces données à caractère personnel s'analyse comme l'exercice par cette personne des droits que lui garantissent la loi du 6 janvier 1978 et le RGPD. Une telle demande ne relève pas de la compétence de la CADA.

Toutefois, même lorsque la demande est présentée par la personne concernée par le traitement de données à caractère personnel, la CADA n'exclut pas d'apprécier, au cas par cas, si le demandeur a inscrit sa démarche dans une demande d'accès à un document administratif sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration ou dans le cadre d'une demande d'accès aux données à caractère personnel qui le concernent et qui sont contenues dans un fichier, compte tenu notamment de la formulation de la demande, de la finalité poursuivie et des circonstances de l'espèce⁹.

Ainsi, le fait qu'un document administratif soit conservé sous une forme numérique au sein d'un logiciel ou d'une base de données détenus par une autorité administrative ne fait pas nécessairement obstacle à ce que la personne qu'il concerne puisse se prévaloir, en qualité de personne intéressée au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, du droit d'accès prévu par ce code.



Le fait qu'un document administratif soit conservé sous une forme numérique au sein d'un logiciel ou d'une base de données ne fait pas nécessairement obstacle à ce que la personne qu'il concerne puisse se prévaloir du droit d'accès prévu par le CRPA.

7-Article 7 de la loi du 6 janvier 1978

8-Voir également au représentant légal d'une association – avis III n° 20240705 du 28 mars 2024 ; à l'administrateur provisoire d'une société – avis III n° 20241413 du 18 avril 2024 ; au représentant légal d'une société qui serait victime d'une usurpation d'identité – avis III n° 20245496 du 10 octobre 2024

9-Avis II n° 20221760 du 21 juillet 2022 portant sur la communication d'une décision concernant une personne détenue, figurant dans le logiciel GENESIS du ministère de la Justice

Documents administratifs et données personnelles : des cadres juridiques distincts mais complémentaires

La protection de la vie privée et les données à caractère personnel dans le CRPA

Lorsque la demande s'analyse comme une demande d'accès aux documents administratifs, s'appliquent les conditions et réserves prévues par le code des relations entre le public et l'administration.

La demande ne peut d'abord porter que sur un document administratif d'ores et déjà existant ou sur un document susceptible d'être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant.

EN SAVOIR PLUS

Constituent des documents administratifs ceux qui peuvent être établis par simple extraction des bases de données dont l'administration dispose, si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable, laquelle doit être appréciée de façon objective, notamment en l'obligeant soit à modifier l'organisation d'une base de données, soit à développer des outils de recherche ou à modifier ceux actuellement à sa disposition (Conseil d'État, 13 novembre 2020, n° 432832 ; Conseil d'État, 17 juin 2024, n° 470620).

En outre, la communication ne peut intervenir que dans le respect des secrets protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Ce dernier article ne permet en particulier la communication de documents comportant des mentions relevant de la vie privée d'une personne qu'à celle-ci : il fait obstacle à la communication de telles mentions à une tierce personne. Sont protégés à ce titre la date de naissance, l'adresse et les coordonnées d'une personne, sa situation familiale, ses revenus, son patrimoine, sa formation, ses opinions politiques ou religieuses...

Il est à noter que le secret de la vie privée a un périmètre moins large que celui des données à caractère personnel, qui inclut toutes les informations relatives à une personne physique susceptible d'être identifiée, directement ou indirectement. À titre d'illustration, le nom et la signature d'une personne physique sont des données à caractère personnel alors qu'elles ne constituent pas, par elles-mêmes, des mentions protégées par l'article L. 311-6.

Ainsi, un demandeur peut accéder à un document administratif à la condition qu'aient été préalablement occultées toutes mentions y figurant relevant de la vie privée d'un tiers.

Le secret de la vie privée a un périmètre moins large que celui des données à caractère personnel.



L'éventuelle présence dans ce document de données à caractère personnel ne fait pas en principe obstacle à la consultation ou à la communication d'une copie du document¹⁰.

L'entrée en vigueur du RGPD n'a à cet égard pas entraîné de modification générale du droit d'accès aux documents administratifs, ni du droit d'accès aux archives publiques. Cependant, l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit désormais qu'un document administratif ne peut, en principe, faire l'objet d'une mise en ligne sur internet qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes concernées si ce document comporte des données à caractère personnel¹¹.

Enfin, la réutilisation éventuelle par le demandeur d'un document administratif qui lui a été communiqué doit elle-même respecter les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹². La CADA rappelle ainsi régulièrement aux demandeurs qui la saisissent en vue d'une réutilisation, la responsabilité qui est la leur.

POUR ALLER PLUS LOIN

La CADA a été rendue compétente pour émettre un avis, d'une part, sur la communication à la personne faisant l'objet d'une décision prise sur le fondement d'un traitement algorithmique des règles définissant ce traitement et des principales caractéristiques de sa mise en œuvre (articles L. 311-3-1 et R. 311-3-2 du code des relations entre le public et l'administration).

D'autre part, obligation a été faite aux administrations employant au moins cinquante agents de publier en ligne les règles gouvernant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions, lorsqu'ils fondent des décisions individuelles (article L. 312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration).

Dans son avis n° 20240645 du 18 avril 2024, la CADA s'est prononcée sur cette publication en ligne. Elle a relevé l'intérêt particulier qui s'attache pour le public au respect de cette obligation qui, en imposant à l'administration de définir publiquement et en dehors de toute demande les règles gouvernant ses principaux traitements algorithmiques, renforce la transparence de l'action publique. Elle a également souligné que le respect de cette obligation, instaurée par le pouvoir législatif spécifiquement pour des processus de prise de décisions individuelles fondées sur de tels traitements, constitue un gage de confiance démocratique.

C'est pourquoi, par dérogation au principe selon lequel le droit d'accès ne fait pas obligation aux autorités administratives d'élaborer un document nouveau en vue de procurer les renseignements souhaités par un demandeur, la CADA a estimé que dans l'hypothèse où l'autorité saisie ne disposerait pas d'ores et déjà d'un document présentant les règles définissant ces principaux traitements algorithmiques, elle serait tenue d'élaborer ce document (à rapprocher du conseil n° 20231374 du 20 avril 2023 portant sur le répertoire d'informations publiques prévu par l'article L. 322-6 du code des relations entre le public et l'administration).

10- Avis II n° 20242506
du 30 mai 2024 pour
la communication de
copies de déclarations
annuelles de cadeaux
adressées au référent
déontologue d'une
collectivité locale

11- Avis II n° 20242506
du 30 mai 2024

12- Article L. 322-2
du code des relations
entre le public et
l'administration

Documents administratifs et données personnelles : des cadres juridiques distincts mais complémentaires

Entretien avec...



Anne DEBET,
professeur de droit privé,
vice-présidente de la CNIL

Pouvez-vous présenter vos fonctions actuelles ?

Professeur de droit privé à l'Université Paris Cité, j'enseigne le droit du numérique, la protection des données et le droit de la santé. Je suis, par ailleurs, vice-présidente de la CNIL en charge des affaires européennes. À ce titre, je représente la CNIL au sein du Comité européen de la protection des données (CEPD), dans lequel la CNIL et toutes les autorités de protection des données des pays membres de l'Union européenne sont réunies pour définir des positions communes s'agissant en particulier de l'interprétation du RGPD.

Vous êtes membre du collège de la CNIL depuis 2019 : pouvez-vous présenter en quelques mots les missions de cette autorité administrative indépendante en matière de protection des données à caractère personnel ?

La CNIL est une autorité administrative indépendante, créée en 1978, Elle a pour mission de protéger les droits des personnes, de garantir leur information et de les aider dans l'exercice de leurs droits. À l'égard des acteurs qui mettent en œuvre des traitements de données à caractère personnel, elle a un double rôle. D'un côté, elle les accompagne pour faciliter leur mise en conformité avec la réglementation (publications de recommandations, réponse aux demandes de conseils, bacs à sable¹³...). De l'autre, la CNIL fait des contrôles et prononce des sanctions pouvant aller jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial des entreprises pour les structures qui ne respectent pas le RGPD.

13- Le « bac à sable » données personnelles de la CNIL est un dispositif d'accompagnement à destination des innovateurs d'un secteur sur des problématiques émergentes.



Vous avez également siégé comme représentante de la CNIL au sein du collège de la CADA de 2019 à 2023. Les fonctions que vous avez exercées au sein du collège de la CADA vous ont-elles parues comparables, différentes ou complémentaires de celles que vous exercez à la CNIL (type de saisines, office, raisonnement, fonctionnement...) ?

Les fonctions de membre de la CNIL et de la CADA m'ont semblé comparables à certaines nuances près. La CNIL et la CADA sont des autorités dans lesquelles le nombre et les parcours très variés des membres permettent toujours des débats fructueux, à la recherche de solutions équilibrées qui protègent les droits des citoyens. À la CADA, comme à la CNIL, les membres du collège étudient, avant la séance, des dossiers sur lesquels une discussion va s'engager avec l'éclairage d'un rapporteur. À la CNIL, cependant, il peut être demandé aux membres de participer aux procédures de sanction soit en tant que membre de la formation restreinte en charge de prononcer les sanctions, soit en tant que rapporteur pour demander le prononcé d'amendes à l'égard de responsables de traitement ou de sous-traitants qui ne respectent pas le RGPD.

Le droit d'accès aux documents administratifs et la protection des données à caractère personnel poursuivent des objectifs différents, qui peuvent, a priori, paraître inconciliables. Quel regard portez-vous à cet égard à la lumière de votre double expérience ?

Effectivement d'un côté, l'objectif du droit d'accès aux documents administratifs est la transparence de l'administration qui peut exiger la communication de documents contenant des données à caractère personnel, alors que le but du RGPD est de protéger celles-ci en limitant notamment les personnes susceptibles d'y avoir accès. La tension entre les deux droits est encore plus forte quand il s'agit de publier des documents en *open data*, ce qui est une obligation pour certaines administrations. La conciliation de ces deux objectifs contradictoires est parfois prévue dans la loi. De plus, la CNIL et la CADA œuvrent ensemble, notamment par la publication d'un guide ou de recommandations, afin d'éclairer les administrations sur la manière de respecter un juste équilibre entre les objectifs de partage des données poursuivies par l'*open data* et la protection des données à caractère personnel.

Documents administratifs et données personnelles : des cadres juridiques distincts mais complémentaires

Avez-vous identifié des difficultés dans l'articulation entre le droit d'accès aux documents administratifs et la protection des données personnelles ? Comment les expliquez-vous ?

Il existe effectivement quelques difficultés liées à cette articulation. La première réside sans doute dans des chevauchements de compétence. En effet, il n'est pas toujours simple pour une personne qui exerce son droit d'accès à des documents à l'égard d'une administration de savoir si elle le fait sur le fondement du livre III du code des relations entre public et l'administration (compétence de la CADA) ou sur le fondement de l'article 15 du RGPD (compétence de la CNIL). Cependant, les deux autorités travaillent de concert pour fixer des lignes de partage claires. Cette difficulté spécifique s'explique par le fait que des droits concurrents existent et que le législateur a pu régler la question dans certains domaines mais pas dans tous.

Depuis l'adoption de la loi pour une République numérique, la CADA et la CNIL peuvent se réunir en collège commun et sont représentées dans chacun des collèges. En quoi cette évolution est, selon vous, bénéfique pour les deux institutions ?

La nécessité pour les autorités de régulation de travailler ensemble sur les questions communes implique l'existence de relations étroites entre elles. La réunion d'un collège commun permet le développement et le renforcement de celles-ci. En tant que rapporteure d'un guide de la CNIL relative à l'ouverture et la réutilisation des données publiées sur Internet, j'ai pu présenter le projet de guide au collège commun. Cela a permis aux membres des deux autorités de collaborer et de confronter leurs positions sur ce sujet à la croisée des deux droits. De plus, la présence du président de la CADA au sein du collège de la CNIL, et, réciproquement, d'un représentant de la CNIL au sein du collège de la CADA, permet aussi à ces autorités de renforcer les échanges et de faire des comparaisons indispensables (par exemple, dans l'hypothèse d'une prise de décision automatisée, accès aux algorithmes prévu par le code des relations entre le public et l'administration et accès à la logique sous-jacente du traitement prévu à l'article 15 du RGPD).

***La CADA et la CNIL fêteront leurs 50 ans en 2028.
Quelles sont, selon vous, les perspectives d'évolution de
ces deux institutions et des législations qu'elles portent ?***

L'activité de ces deux autorités administratives indépendantes est en croissance continue depuis de nombreuses années. La CNIL a reçu 17 000 plaintes en 2024 et la CADA comptabilise plus de 11 000 saisines la même année. S'agissant de l'accès aux documents administratifs, les rapports successifs montrent que les administrations ne sont pas suffisamment sensibilisées sur ces questions et qu'un grand nombre de saisines pourrait être évité. On peut donc s'interroger sur la nécessité d'augmenter les pouvoirs de la CADA pour inciter les administrations à mieux respecter les droits des citoyens. Des moyens matériels supplémentaires sont aussi indispensables afin de répondre aux évolutions du cadre législatif européen dont la conséquence est parfois l'élargissement des compétences des deux autorités. La CNIL, comme la CADA, doivent être en mesure d'exercer les missions essentielles qui leur sont confiées.

Documents administratifs et données personnelles : des cadres juridiques distincts mais complémentaires



**Accéder
aux archives publiques
par dérogation**

14-Avis II n° 20245856
du 12 décembre 2024
pour une demande
d'accès à des notes
d'audience

15-Avis I n° 20243538
du 19 septembre 2024

16-Avis I n° 20243538
du 19 septembre 2024
portant notamment
sur des registres
de naissance

17-Articles L. 311-5 et
L. 311-6 du code des
relations entre le public
et l'administration et
article L. 213-2 du
code du patrimoine

Peu après l'institution de la liberté d'accès aux documents administratifs et la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour veiller à son respect, la loi du 3 janvier 1979 a consacré un régime général d'accès aux archives, dont la conservation est organisée « dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche ». Ce n'est cependant que près de vingt ans plus tard que la loi du 12 avril 2000 a étendu la compétence de la CADA aux questions d'accès aux archives publiques. Si ces deux régimes se sont beaucoup rapprochés, l'accès aux archives publiques présente des spécificités dans son objet et dans ses modalités.

Un champ plus vaste que celui des documents administratifs

Tous les documents administratifs, au sens du code des relations entre le public et l'administration, répondent également à la définition des archives publiques donnée aujourd'hui par l'article L. 211-4 du code du patrimoine. On pourrait penser que l'âge du document serait un critère pour distinguer le document administratif de celui d'archives publiques : pas du tout. Le fait qu'un document administratif ait été ou non déposé entre les mains des services d'archives est également sans incidence sur le régime d'accès qui le concerne.

En revanche, entrent dans le champ des documents d'archives publiques des documents qui ne sont pas administratifs, notamment les documents relatifs aux décisions de justice¹⁴ et les documents d'état civil¹⁵.

Ainsi, si la CADA est incompétente pour se prononcer sur la délivrance d'extraits et de copies de tels actes authentifiés par les officiers d'état civil sur le fondement du décret du 6 mai 2017 relatif à l'état civil, elle connaît régulièrement de demandes de communication de copies « simples » d'actes de naissance, de mariage et de décès, en leur qualité d'archives publiques¹⁶.

Des modalités particulières d'accès

Le régime des archives publiques comporte la possibilité inhabituelle d'autoriser un demandeur, à titre personnel, à consulter des documents pourtant couverts par des secrets. Comme le sont les documents administratifs, les documents d'archives publiques sont en principe librement consultables. Néanmoins, certains d'entre eux ne le deviennent qu'à l'expiration d'un délai s'échelonnant de vingt-cinq à cent ans, selon la sensibilité des informations qu'ils contiennent. Pendant ces délais, le code du patrimoine protège ainsi des documents dont la consultation porterait atteinte à des intérêts et secrets protégés par la loi¹⁷, (vie privée, secret médical, secret des affaires, secret de la défense nationale, sécurité publique...).

Toutefois, à la différence du droit d'accès aux documents administratifs organisé par ce code, le régime des archives publiques prévoit la possibilité d'une consultation à titre dérogatoire, avant que ces délais ne soient expirés, sous réserve qu'une condition soit remplie : la consultation du document ne doit pas conduire à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger.

La CADA, saisie par une personne à laquelle cette autorisation a été refusée, se livre à un exercice très différent de celui auquel elle se livre dans le régime d'accès aux documents administratifs. Elle opère une mise en balance entre la motivation concrète de l'auteur de la demande et l'ampleur de l'atteinte qui serait portée aux secrets en cause. L'intérêt légitime du demandeur s'apprécie également au regard du droit de demander compte à tout agent public de son administration, principe posé par la Déclaration des droits de

Le régime des archives publiques prévoit la possibilité d'une consultation à titre dérogatoire, avant que les délais de non-communicabilité ne soient expirés.

l'homme et du citoyen, et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁸.

Les intérêts poursuivis par les demandeurs qui saisissent la CADA sont les plus divers : connaître son histoire personnelle et familiale, faire valoir des droits en justice¹⁹, mener des travaux de recherches universitaires²⁰, nourrir un travail d'investigation journalistique²¹...

De manière plus originale, la CADA s'est prononcée en 2024 sur une demande présentée par un laboratoire de recherches qui souhaitait avoir accès à des documents, sur le fondement du code du patrimoine, non pas parce qu'ils constituaient son sujet d'étude mais parce qu'ils lui permettaient de prendre contact avec des personnes pour leur proposer de les inclure dans son étude portant sur le développement des nouveau-nés et des jeunes enfants²². Cette demande présentait par ailleurs la particularité de porter sur des documents très récents, datés de 2016 à 2024. Compte tenu notamment de l'intérêt scientifique des travaux menés et des engagements pris par le demandeur, la CADA a émis un avis favorable.

Elle a également été saisie, dans un contexte douloureux, par l'avocat de la famille d'une ressortissante sud-africaine assassinée en France, qui avait sollicité l'accès à des documents d'archives du cabinet du Premier ministre à l'époque des faits²³. Le demandeur indiquait rechercher, en vue de la réouverture de l'enquête, des informations sur les relations entre la France et l'Afrique du Sud, qui seraient, selon lui, de nature à éclairer les circonstances entourant cet assassinat.

Dans cette affaire, la CADA a estimé que l'intérêt légitime du demandeur était de nature à justifier la consultation anticipée des documents qui ne comportaient pas d'informations présentant, à la date à laquelle la Commission se prononçait, de sensibilité particulière. Elle a en revanche considéré que cet intérêt légitime n'était pas suffisant pour justifier la consultation de documents se rattachant aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure de la France en matière nucléaire, qui conservaient, à la date de sa séance, une particulière sensibilité.

L'accès par dérogation aux archives publiques conduit ainsi la CADA à confronter, sur des documents les plus divers, les intérêts s'attachant aux impératifs de l'action publique et à la protection des personnes avec les intérêts portés par un demandeur, qui lui sont propres mais qui participent également fréquemment au débat démocratique.

18-Conseil d'État,
12 juin 2020, n° 422327
et 431026 ;
avis I n° 20216004 du
17 février 2022 pour
des archives publiques
relatives au Rwanda

19-Avis II n° 20245856
du 12 décembre 2024

20-Avis II n° 20241180
du 28 mars 2024

21-Avis II n° 20240184
du 7 mars 2024

22-Avis I n° 20243538
du 19 septembre 2024

23-Avis I n° 20236961
du 25 janvier 2024

*La CADA opère
une mise en balance entre
la motivation concrète de
l'auteur de la demande et
l'ampleur de l'atteinte qui serait
portée aux secrets en cause.*

Accéder aux archives publiques par dérogation

Entretien avec...

*Jeanne MALLET,
directrice des archives
départementales
de l'Aveyron*

*Hélène ZETTEL,
cheffe de la mission
des archives au sein
des ministères
de l'aménagement
du territoire et de
la transition écologique*

Vous êtes rapporteures à la CADA depuis 2023. En quoi consistent vos missions ?

Hélène ZETTEL : Comme pour chaque rapporteur, il s'agit d'étudier les demandes d'avis (ou de conseil) formulées auprès de la CADA, et de rédiger les projets d'avis qui seront ensuite examinés en séance par le collège ou feront l'objet d'une ordonnance prise par le président de la Commission. En tant que rapporteure « archives », les demandes que nous examinons portent plus spécifiquement sur les refus aux demandes d'accès formulées sur le fondement du code du patrimoine et/ou qui concernent l'accès aux documents conservés par les services publics d'archives.

Jeanne MALLET : Cela implique des échanges avec les administrations qui conservent les documents, ainsi qu'avec le Service interministériel des archives de France, pour connaître la nature des documents et de leur contenu, ainsi que de nombreuses recherches juridiques.

Quels types de demandes êtes-vous amenées à traiter (demandes de chercheurs, particuliers...) ?

JM : Les demandes que je traite sont des dossiers « archives ». Concrètement, il s'agit de l'ensemble des demandes d'avis qui concernent des documents conservés majoritairement par des services d'archives départementales, ainsi que certaines demandes portant sur des documents conservés en commune.

Les demandeurs peuvent donc être des chercheurs, le plus souvent historiens mais parfois juristes, statisticiens ou même généticiens, qui souhaitent consulter des documents non librement communicables pour leurs recherches.

Un nombre important de demandes émanent aussi de particuliers, qui cherchent à prouver un droit ou à comprendre une histoire personnelle : ce sont souvent les plus longues à traiter, dans la mesure où elles portent régulièrement sur des informations très sensibles, et l'impact de la communication est souvent très fort.

Enfin, un certain nombre de professionnels ont besoin de cet accès dans le cadre de leurs métiers, tels que des notaires, généalogistes professionnels ou encore des avocats.

HZ : On constate une diversité des profils, qui sont néanmoins représentatifs des publics qui fréquentent les services d'archives.

**Quelles sont les questions que vous vous posez pour le traitement des dossiers qui vous sont confiés ?
À quelles difficultés particulières pouvez-vous être confrontés ?**

JM : La première chose à vérifier est de savoir si les documents sont bien toujours protégés par l'un des délais du code du patrimoine, dont l'article L. 213-2 permet de déterminer combien de temps courent les secrets que la loi a entendu protéger.

HZ : Je m'interroge sur la date des documents et la nature des informations protégées par la loi qu'ils contiennent. Les demandes qui portent sur les refus d'accès anticipé à des archives publiques non librement communicables réclament un examen au cas par cas. En effet, contrairement aux demandes fondées sur le droit d'accès aux documents administratifs, l'avis de la Commission doit tenir compte des motivations du demandeur, de son statut, de l'intérêt que présenterait la consultation des documents pour sa démarche, etc., et les mettre en balance avec la nature des informations protégées et la portée que représenterait leur divulgation au demandeur. Le principal enjeu, pour effectuer cette mise en balance des intérêts en cause, est de pouvoir recueillir les éléments nécessaires auprès de l'administration mais aussi du demandeur lui-même pour pouvoir étayer l'avis proposé.

JM : La principale difficulté est de savoir où placer ce curseur : il faut parvenir à être le plus objectif possible dans la réponse, en tâchant de ne pas laisser ses biais personnels nous influencer. Enfin, une autre difficulté peut parfois être liée au contenu même des dossiers : certaines affaires, très dures ou douloureuses pour les personnes concernées, laissent une trace.

Vos missions de rapporteuses à la CADA vous paraissent-elles complémentaires de vos fonctions de conservatrices du patrimoine ?

HZ : Elles apportent des approches différentes de l'accès aux archives publiques et sont en cela complémentaires. La mission de rapporteure à la CADA permet de sécuriser ma pratique quotidienne, étant tenue, dans le cadre de mes fonctions professionnelles, de répondre à des demandes de communication de documents détenus par mon service. À l'inverse, exercer au sein d'un service d'archives apporte une meilleure connaissance des documents et un certain recul sur le fonctionnement de l'administration.

Accéder aux archives publiques par dérogation

JM : Ces deux missions sont tout à fait complémentaires. Dans le cadre de mes missions actuelles de directrice des Archives départementales de l'Aveyron, je me prononce quant à la communicabilité de documents demandés en consultation, et je statue pour accorder ou non des consultations par dérogation aux délais du code du patrimoine. C'est donc l'étape précédente à un recours devant la CADA, qui n'est saisie qu'en cas de refus. Cette double expérience permet dès lors de se créer une vision plus objective : je connais, par mon métier d'archiviste, la sensibilité des informations contenues dans les dossiers pour lesquels est saisie la CADA, puisque je suis amenée à les consulter ; et inversement, mon rôle à la CADA nourrit mes réponses sur les demandes d'accès que je reçois.

Être rapporteure à la CADA est une expérience très enrichissante. Il s'agit d'une suite logique au premier poste que j'ai occupé : j'ai été, pendant un peu plus de trois ans, chargée de répondre aux questions des archivistes sur la communicabilité, la diffusion des archives, la réutilisation, etc. Toutes les questions que j'ai eu l'occasion de poser ou de me poser dans ce premier poste m'ont servi pour remplir mes missions auprès de la CADA.

En quoi l'accès aux archives publiques participe-t-il de la transparence administrative ?

JM : L'accès aux archives est un élément fondamental de la transparence administrative. Sans la possibilité pour les citoyens d'avoir accès aux informations produites par les administrations, il n'y a pas de transparence possible. Les règles d'accès tâchent donc de raisonner cet accès, en protégeant certains secrets mais en prévoyant un délai au terme duquel toutes les informations deviennent accessibles. Or, ces délais, volontairement, sont beaucoup plus longs lorsqu'ils protègent les citoyens (vie privée, secret médical...) que lorsqu'ils protègent les secrets de l'État, pour lesquels le délai maximal est de 50 ans.

HZ : Les archives publiques sont, par défaut, communicables de plein droit. Le droit d'accès aux archives publiques, comme le droit d'accès aux documents administratifs, découle de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui reconnaît le droit à la société de demander compte à tout agent public de son administration.

Les dispositions prévues par le code du patrimoine pour l'accès aux archives publiques sont en cela tout à fait complémentaires des dispositions prévues par le code des relations entre le public et l'administration : d'une part, parce qu'elles prévoient que les restrictions à la libre communicabilité ont, sauf exception, une durée de validité limitée dans le temps, d'autre part, parce qu'elles ouvrent la possibilité d'un accès anticipé, sur autorisation, aux documents qui ne seraient pas encore librement communicables.

Quels sont les enjeux à venir, selon vous, de l'accès aux archives publiques ?

HZ : Les demandes d'accès aux archives publiques connaissent une augmentation constante depuis plusieurs années, qui se répercute, par rebond, sur le nombre de saisines de la CADA. Pour autant, le besoin de sensibiliser les administrations et de les acculturer au cadre juridique de l'accès aux archives publiques est toujours d'actualité, pour améliorer l'application effective du droit d'accès.

On observe également l'émergence de demandes d'accès portant sur des archives publiques récentes qui n'ont pas encore été inventoriées ou qui, comme les messageries électroniques, ne peuvent être librement communiquées dans leur intégralité. L'un des enjeux à venir est d'améliorer le traitement de ces demandes qui impliquent aujourd'hui une charge importante en termes de recherches pour les services et qui mettent en tension l'exercice du droit d'accès et le bon fonctionnement de l'administration.

JM : Les services d'archives sont de mieux en mieux connus et identifiés. De ce fait ils font face, depuis quelques années, à une explosion du nombre de demandes par correspondance, mais voient les salles de lecture sur place se vider. Dans le même temps, les sites internet des archives départementales sont les sites institutionnels des départements les plus consultés. Il est donc crucial de mettre en œuvre des accès à distance pour continuer à permettre l'accès à toute personne et continuer de toucher un public large, voire un public nouveau, notamment pour l'accès aux documents administratifs que nous conservons mais qui ne sont le plus souvent accessibles que sur place et aux horaires de bureau.

Le développement des technologies de l'information entraîne une meilleure compétence globale des citoyens sur les risques liés à la publicité de l'information, et peut générer une certaine méfiance voire une fermeture de la part des décideurs. Il y a donc un enjeu fort de maintenir l'ouverture des données, de manière raisonnée, pour continuer à porter la nécessaire transparence administrative.

Accéder aux archives publiques par dérogation





L'accès
aux documents
liés aux élections
politiques

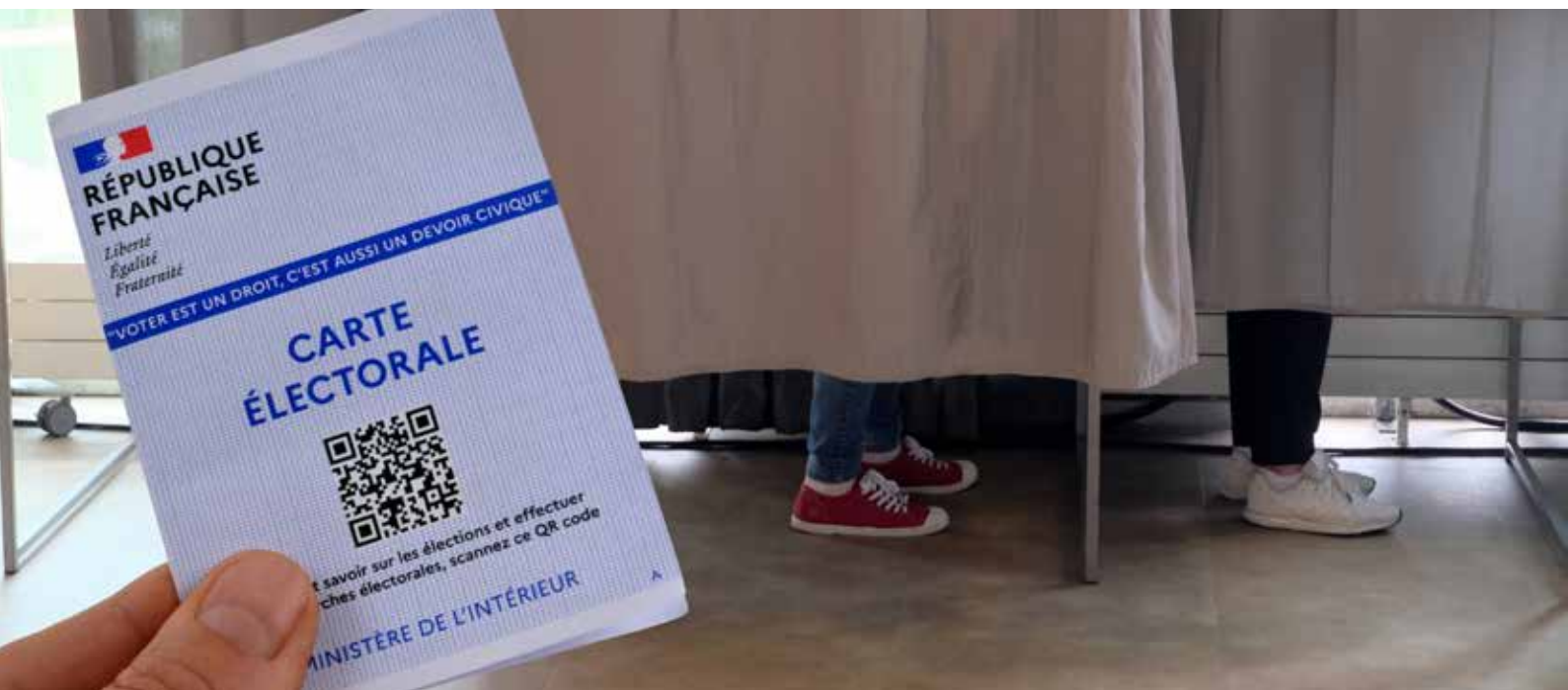
Si l'année 2024 a été riche en élections – élections européennes en juin, puis élections législatives en juin et juillet –, ce ne sont pourtant pas celles-ci qui ont principalement retenu l'attention de la CADA cette année, sollicitée notamment sur la communication de documents en lien avec les élections municipales de 2020, une élection législative partielle en avril 2023 et le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2023.

Un régime spécial d'accès instauré par le code électoral

Le domaine électoral a une place à part au sein du droit d'accès aux documents administratifs, puisque le code électoral prévoit lui-même des modalités de communication particulières pour certains documents relatifs aux élections. L'article L. 37 du code électoral concerne la communication des listes électorales, l'article L. 68 traite de celle des listes d'émargement présentes dans chaque bureau de vote et des procès-verbaux des opérations de vote, hors élections législatives et sénatoriales, l'article LO 179 porte sur les procès-verbaux en lien avec les élections législatives et sénatoriales et enfin, l'article R. 76-1 est relatif au registre des procurations.

La CADA est compétente pour traiter des refus de communication de ce type de documents sur le fondement des dispositions du code électoral. En effet, l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui liste les régimes spécifiques dont la CADA connaît, opère un renvoi aux articles du code électoral qui viennent d'être mentionnés. C'est donc un régime de communication spécial qui s'applique pour ces documents, distinct du régime classique du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

L'année 2024 a permis à la CADA de développer ou modifier sa doctrine sur ces trois types de documents : les listes électorales, le registre des procurations et les procès-verbaux d'élection.



La communication des listes électorales

En ce qui concerne, tout d'abord, les listes électorales, le principe de communication est simple : tout électeur peut en avoir communication, sous réserve de s'engager à ne pas en faire un usage commercial.

Ce régime d'accès est à la fois plus strict – le demandeur doit justifier d'une qualité particulière, celle d'électeur – et plus favorable – les listes sont communicables dans leur entier, alors même qu'y figurent des mentions couvertes par le secret de la vie privée – que celui organisé classiquement par le code des relations entre le public et l'administration.

Quant à la restriction liée à l'usage du document demandé, elle traduit une autre différence par rapport au droit commun, dans lequel la réutilisation qu'envisage de faire le demandeur du document dont la communication est sollicitée est sans incidence sur le droit à communication. La CADA considère traditionnellement que le caractère commercial de l'usage d'une liste électorale s'apprécie notamment au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit²⁴.

L'autorité saisie peut, en dépit de l'engagement pris par le demandeur, refuser la communication d'une liste électorale si elle dispose de raisons sérieuses de penser que l'usage risque de revêtir un caractère commercial. Elle peut légalement solliciter du demandeur qu'il produise des éléments d'information de nature à permettre de s'assurer de la sincérité de son engagement et l'absence de réponse à une telle demande peut être prise en compte parmi d'autres éléments²⁵.

La Commission a considéré que dans le cas d'un demandeur ayant précisé le but, purement personnel, poursuivi en sollicitant la communication d'une liste électorale, le seul fait qu'il exerce la profession de détective privé ne suffisait pas à faire présumer qu'il entendait, en réalité, en faire un usage commercial²⁶.

L'accès au registre des procurations

En ce qui concerne, ensuite, le registre des procurations, la CADA s'est prononcée pour la première fois - car le nombre de saisines portant sur de telles demandes est très faible - sur la communication de ce document, qui doit être tenu par le maire de chaque commune et mis à disposition de tout électeur²⁷. Comme le prévoit l'article R. 76-1 du code électoral, ce registre est librement communicable à tout électeur.

24-Conseil II n° 20183607
du 25 octobre 2018,
avis II n° 20221729
du 21 avril 2022

26-Avis II n° 20242501
du 30 mai 2024

27-Avis II n° 20240267
du 7 mars 2024

25-Conseil d'État,
2 décembre 2016,
n° 388979



Ce régime d'accès est à la fois plus strict et plus favorable que celui organisé classiquement par le code des relations entre le public et l'administration.

L'accès aux documents liés aux élections politiques

La communication des procès-verbaux relatifs au déroulement et aux résultats d'un scrutin

En ce qui concerne, enfin, les procès-verbaux des élections, la CADA estime, de manière constante, que leur communication est régie par les dispositions de l'article R. 70 du code électoral, pour les élections autres que législatives. Ils peuvent ainsi être communiqués à tout électeur jusqu'à l'expiration des délais prescrits pour l'exercice des recours contre l'élection. Pour les élections législatives, ce sont des dispositions spéciales de communication des procès-verbaux qui sont prévues par l'article LO 179 du code électoral, qui renvoie l'article 32 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 : ces procès-verbaux sont librement communicables pendant un délai de dix jours ; passé ce délai, ils ne peuvent plus être communiqués qu'au seul Conseil constitutionnel, sur sa demande.

Une question inédite s'est posée à la CADA : qu'en est-il de la communication des procès-verbaux relatifs au déroulement et aux résultats du scrutin des élections sénatoriales ? Elle a estimé que le régime de communication était le même que celui gouvernant les élections législatives : les procès-verbaux sont tenus à disposition des personnes inscrites sur les listes électorales et des personnes ayant fait une déclaration de candidature pendant un délai de dix jours, délai à l'expiration duquel ils ne peuvent plus être communiqués qu'au seul Conseil constitutionnel à sa demande. Ainsi, une fois le délai de dix jours expiré, l'administration se trouve en situation de compétence liée pour refuser la communication des procès-verbaux et la CADA ne peut qu'émettre un avis défavorable à la demande.

Les documents relatifs au financement d'une campagne électorale et aux tableaux de candidatures : application du régime de droit commun

Parmi les documents liés aux élections, figurent également ceux relatifs au financement de la campagne électorale et aux contrôles qui s'y attachent, effectués notamment par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Ces documents ne font pas l'objet d'un régime de communication organisé par le code électoral et peuvent donc être soumis au régime de droit commun organisé par le code des relations entre le public et l'administration.

La CADA a récemment eu l'occasion de se pencher sur la question de la communication d'une décision prise par la CNCCFP concernant le compte de campagne d'une candidate à une élection législative partielle, alors que le juge de l'élection avait été saisi²⁸. Elle a estimé qu'une telle décision était communicable dès son édiction, sous les réserves prévues par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, en particulier le secret de la vie privée, le secret des affaires et la réserve tenant à la divulgation du comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

Cet avis opère ainsi une distinction entre la décision prise par la CNCCFP et les pièces ayant fondé cette décision. La CADA considère en effet que ces dernières ne sont pas communicables jusqu'à la décision de la CNCCFP en raison de leur caractère préparatoire et que, une fois cette décision rendue, leur communication ne peut intervenir qu'après l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le juge de l'élection sur le recours contre cette décision, dans le but d'éviter tout risque d'atteinte au déroulement de la procédure engagée.



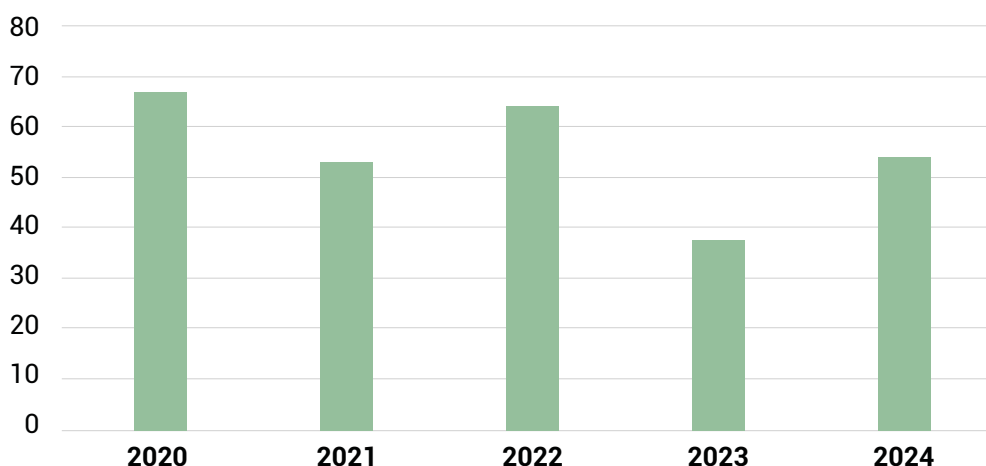
Enfin, la CADA s'est également prononcée sur la communication des tableaux des candidatures pour les élections législatives de 2024, tenus par le ministère de l'intérieur et faisant notamment apparaître le rattachement à un parti politique déclaré par les candidats pour le financement public des partis et leur accès durant la campagne aux émissions audiovisuelles²⁹. Elle a estimé que les mentions que comprennent ces tableaux, compte tenu de la nécessaire transparence démocratique pour les fonctions auxquelles se présentent les candidats, sont intégralement communicables à toute personne en faisant la demande. La seule circonstance pouvant s'opposer à la communication est temporaire

et tient au caractère préparatoire de ces documents : les décisions que ces derniers préparent doivent avoir été prises pour que le droit d'accès puisse s'exercer.

En définitive, les nouvelles questions posées à la CADA quant au droit d'accès à des documents liés aux élections ont permis, d'une part, de préciser les contours du régime spécial d'accès prévu par le code électoral et, d'autre part, de se prononcer sur la communication de nouveaux types de documents. Une doctrine stable qui se renouvelle, c'est le gage d'une transparence administrative qui s'étoffe et s'adapte aux évolutions du cadre juridique comme aux nouveaux types de demandes.



Évolution des demandes relatives aux élections politiques



EN BREF

Outre les documents administratifs liés aux élections politiques, nombre des saisines adressées à la CADA portent sur la communication de documents liés à l'exercice de leur mandat par les élus locaux.

Pour la première fois en 2024, la CADA s'est ainsi prononcée sur des déclarations faites par les élus auprès du référent déontologue de leur collectivité (avis II n° 20242506 du 30 mai 2024 pour des déclarations de cadeaux reçus) ou sur des avis émis par la Commission de déontologie de leur collectivité (avis III n° 20241747 du 6 mai 2024).

L'accès aux documents liés aux élections politiques

Regards croisés...



*Tatiana ROLET,
PRADA de la préfecture
de l'Oise*

Pouvez-vous présenter vos fonctions actuelles et vos missions en qualité de PRADA ?

Tatiana ROLET : Je suis adjointe à la cheffe du bureau des affaires juridiques et de l'urbanisme de la préfecture de l'Oise. À ce titre, j'assure notamment la gestion de la plupart des contentieux, des affaires scolaires, des indemnisations sur le BOP 216 (frais irrépétibles, expulsions locatives...), ou encore des dossiers de demandes d'habilitation pour les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

En qualité de PRADA mes missions sont, d'une part, d'assurer le lien entre la préfecture et la CADA lorsque celle-ci est saisie (relais avec les services concernés, suivi des demandes d'accès, réponses aux demandes d'observations et aux suites d'avis de la CADA, etc.), et, d'autre part, de conseiller les services qui font face à des demandes de communication de documents et s'interrogent sur les règles de communicabilité, la procédure, etc.



*Jean-Baptiste
LAGOUANELLE,
PRADA de la préfecture
du Val-d'Oise*

Jean-Baptiste LAGOUANELLE : Je suis consultant juridique au sein du bureau du contentieux et de l'expertise juridique dépendant de la Direction de la citoyenneté et de la légalité de la préfecture du Val-d'Oise.

Mes missions consistent principalement à produire des mémoires en défense des intérêts de l'État dans le cadre de contentieux et conseiller les services préfectoraux sur les questions d'ordre juridique.

Les demandes initiales d'accès aux documents administratifs sont gérées directement par les services concernés, comme par exemple, s'agissant des demandes d'accès aux listes électorales, le bureau de la réglementation et des élections. La PRADA n'intervient que lorsqu'elle est saisie directement via la messagerie fonctionnelle dédiée, ou au stade de la saisine de la CADA.

Quelle proportion les demandes d'accès aux listes électorales et aux documents relatifs aux scrutins politiques représentent-elles au regard de l'ensemble des demandes d'accès aux documents administratifs que vous recevez par ailleurs ? Augmentent-elles à l'approche d'un scrutin ?

T.R : Les demandes d'accès aux listes électorales et aux documents relatifs aux scrutins politiques ne représentent que 15 % des demandes d'accès aux documents administratifs reçues par la préfecture. De manière générale, je constate une légère augmentation des demandes depuis quelques années, particulièrement à l'issue d'un scrutin, ce quel que soit le type d'élections concerné.

J-B.L : Les demandes d'accès aux listes électorales formulées auprès des services préfectoraux représentent une vingtaine de demandes par an. Les demandes adressées directement aux communes ne sont pas recensées par le bureau des élections, qui peut toutefois être amené à intervenir sur ces questions en appui des services municipaux qui le sollicitent ou à la demande d'un électeur.

Ces demandes augmentent particulièrement à l'approche des scrutins locaux, notamment les élections municipales. La préfecture a ainsi constaté que les demandes étaient plus nombreuses depuis septembre 2024, certainement dans la perspective des élections municipales de 2026.

De qui émanent ces demandes ? Avez-vous constaté une évolution de l'usage qui est fait du droit d'accès organisé par le code électoral depuis quelques années ?

T.R : Les demandes d'accès émanent principalement des électeurs. Le code électoral n'impose pas que celles-ci soient motivées, de sorte que la plupart des demandeurs se contentent d'attester sur l'honneur qu'ils ne feront pas un usage commercial de la liste électorale qui leur sera transmise. Cette restriction liée à l'usage qui sera faite des documents est bien connue. Toutefois, les moyens dont disposent les préfetures pour s'assurer de la sincérité de l'engagement ainsi pris par les électeurs et de l'absence de risque de réutilisation commerciale ne sont pas efficaces.

Lorsqu'ils sont précisés, les motifs qui sont invoqués sont divers, tels que la volonté de vérifier certaines inscriptions sur les listes, ou des recherches effectuées par un étudiant dans le cadre de ses études.

J-B.L : Le régime spécial de communication instauré par l'article L. 37 du code électoral est très libéral et permet à un large public d'accéder aux listes électorales.

Les demandes émanent ainsi pour moitié des partis politiques et des élus, et pour l'autre de des électeurs.

Les premières sont principalement motivées par la vérification de la régularité des listes.

Les secondes se fondent sur des motifs plus personnels, tels que des recherches généalogiques ou l'organisation d'une « cousinade ». Ces demandes, qui ne s'inscrivent pas dans une démarche lucrative mais qui s'éloignent de l'objectif de contrôle citoyen des listes électorales poursuivi par le législateur, sont en augmentation ces dernières années.

L'accès aux documents liés aux élections politiques





**Favoriser l'accès
aux documents relatifs
aux agents publics**

Chaque année, les demandes d'accès aux documents relatifs à la fonction publique représentent une part importante de l'activité de la CADA (environ 15 % des demandes dont elle est saisie). Elles émanent tant des agents publics eux-mêmes, souhaitant accéder à leur dossier administratif ou médical, que des administrés, curieux du fonctionnement des institutions publiques voire désireux de contrôler leur bonne administration.

La doctrine de la CADA sur cette thématique est bien établie et construite autour d'un équilibre entre le respect de la vie privée des agents et le droit à l'information du public. Pourtant, la Commission est régulièrement amenée à préciser sa doctrine compte tenu des questions nouvelles qui lui sont posées.

Une recherche d'équilibre entre le respect de la vie privée des agents et le droit à l'information du public

Au même titre que tout citoyen, les agents publics bénéficient d'un droit à la protection de leur vie privée. De ce fait, certaines informations ne peuvent pas être divulguées à des tiers, soit parce qu'elles portent sur la situation personnelle de l'agent (date de naissance, adresse personnelle, situation familiale, numéro de sécurité sociale, dates de congés, horaires de travail, etc.)³⁰, soit parce qu'elles révèlent une appréciation portée sur sa manière de servir (prime de résultat, compte rendu d'entretien professionnel, etc.)³¹.

Pour autant, la CADA considère que les fonctions et le statut des agents publics justifient que d'autres informations les concernant puissent être communiquées à toute personne en faisant la demande, telles que leur qualité d'agent public, leur adresse administrative, leur arrêté de nomination et, s'agissant de leur rémunération, les composantes fixes de celle-ci (grade et échelon, indice de traitement, nouvelle bonification indiciaire, indemnités de sujétion, éléments de rémunération qui résultent de la seule application des règles régissant l'emploi concerné...)³².

30-Conseil II n° 20210746
du 11 février 2022

31-Pour une application
à un cas particulier :
Avis II n° 20242407
du 20 juin 2024

32-Conseil II n° 20210741
du 11 février 2021

Au même titre que tout citoyen, les agents publics bénéficient d'un droit à la protection de leur vie privée.

Accès aux listes d'admissibilité et d'admission à un concours

Cette recherche d'équilibre se retrouve également dans la doctrine de la CADA relative à la communication d'une liste d'admission à un examen, un concours ou un processus de sélection administratif.

Le principe de transparence administrative impose que cette liste soit communicable à toute personne en faisant la demande, quand bien même elle ferait apparaître le classement des candidats par ordre de mérite³³. La CADA estime en effet qu'une telle liste n'est pas, en soi, de nature à révéler une appréciation portée sur les candidats (appréciation protégée en application des dispositions du 2° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration). En revanche, la protection de la vie privée ainsi que le respect de la réserve « appréciation », imposent que cette liste ne dévoile ni note, ni appréciation littérale sur les candidats³⁴. En outre, pour les mêmes raisons, les documents concernant des personnes non admises à un examen ou à un concours ne sont pas communicables à un tiers.

La CADA a récemment été amenée à préciser sa doctrine à l'occasion d'une demande de conseil portant sur la liste des personnes candidates à un concours ou à un processus de sélection. Ainsi, après avoir constaté que la communication de cette liste permettrait à des tiers de déduire, par recoupement, le nom des personnes non retenues, la Commission estime que la liste des candidats autorisés à concourir, ou qui auraient seulement été déclarés admissibles ou sous-admissibles à ce concours, n'est communicable qu'aux seules personnes intéressées, chacune en ce qui la concerne³⁵.



Favoriser l'accès aux documents relatifs aux agents publics

36-Avis II n° 20231499
du 11 mai 2023



37-Conseil II n° 20240807
du 28 mars 2024



38-Les membres d'un bureau de vote, ainsi que les représentants du personnel, disposent par ailleurs d'un droit à l'information lié à l'exercice de leurs fonctions, fondé sur des régimes spéciaux de communication que la CADA n'a pas reçu compétence pour interpréter.



39-Ces messages identifiés comme personnels revêtent un caractère privé qui les exclut du champ de compétence de la CADA.



40-Avis II n° 20184184
du 6 décembre 2018 ;
Avis II n° 20144863
du 5 mars 2015



La participation aux élections professionnelles

Dans le domaine des élections professionnelles, la CADA estime traditionnellement que la liste des personnes qui se sont portées volontaires pour assumer des responsabilités dans l'intérêt des agents au travers des organisations auxquelles elles adhèrent n'est pas couverte par le secret de la vie privée dès lors que les personnes qui y sont mentionnées ont accepté, en faisant le choix de se présenter pour obtenir un mandat, de rendre publiques leurs affinités syndicales. Cette liste est donc librement communicable, sans qu'il soit nécessaire d'établir une distinction entre les personnes qui ont finalement été élues et celles qui ne l'ont pas été. En revanche, les listes déclarées irrecevables et qui n'ont donc pas été effectivement soumises au scrutin ne sont communicables qu'aux seules personnes y figurant, chacune pour ce qui la concerne, et non aux tiers³⁶.

La CADA a également précisé que la liste d'émargement des élections professionnelles, dès lors qu'elle révèle le choix d'électeurs nommément désignés de faire ou non usage de leur pouvoir de suffrage, comporte des mentions couvertes par le secret de la vie privée des personnes inscrites au scrutin³⁷. Elle estime ainsi que la nécessaire transparence du déroulement des élections professionnelles ne justifie pas que cette liste soit divulguée à des tiers sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration. La CADA considère à cet égard qu'une personne exerçant des fonctions de membre du bureau de vote ou un mandat de représentant du personnel reste un tiers à la liste d'émargement³⁸.

L'accès des agents publics à leur messagerie professionnelle

Enfin, l'année 2024 a été l'occasion pour la CADA de développer sa doctrine relative à l'accès des agents publics à leur messagerie professionnelle.

La CADA a depuis longtemps reconnu que les courriers électroniques détenus ou envoyés par les agents publics dans le cadre de leurs missions (à l'exclusion des messages identifiés comme personnels³⁹) sur leurs terminaux professionnels constituent des documents administratifs⁴⁰.

Saisie par un demandeur souhaitant accéder aux courriers électroniques professionnels qu'il avait reçus ou envoyés depuis sa messagerie professionnelle, la CADA a estimé que, lorsqu'un agent public a quitté les fonctions ayant justifié la mise à disposition de sa messagerie électronique professionnelle, il ne dispose plus de la qualité de personne intéressée au sens de l'article L. 311-6 précité⁴¹ :

Sa demande doit donc être examinée comme celle de tout administré, dans les conditions de droit commun, de sorte que les secrets protégés par la loi pourront lui être opposés. Le même raisonnement est tenu face à une demande émanant d'un agent suspendu ou temporairement exclu du service, durant toute la durée de la suspension de ses fonctions⁴².



Lorsqu'un agent public a quitté les fonctions ayant justifié la mise à disposition de sa messagerie électronique professionnelle, il ne dispose plus de la qualité de personne intéressée.



EN BREF

La CADA a été saisie pour la première fois en 2024 d'une demande d'un agent public demandant la communication des « informations et règles essentielles relatives à l'exercice de ses fonctions » prévue par l'article L. 115-7 du code général de la fonction publique.

Elle a considéré que ces dispositions instituent un régime légal particulier de communication, sur l'application duquel elle n'a pas reçu compétence pour se prononcer.

Avis II n° 20241374 du 18 avril 2024

Favoriser l'accès aux documents relatifs aux agents publics





**Préciser
les contours
de notre action**

- **Les séminaires régionaux se poursuivent**

La CADA continue ses déplacements à la rencontre des élus et des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) afin de les sensibiliser au droit d'accès et à la transparence administrative. Ces « rendez-vous » des PRADA sont également l'occasion de présenter des acteurs locaux qui œuvrent en faveur de l'open data.

En 2024, ces journées se sont tenues à Lille et à Bordeaux en partenariat avec les tribunaux administratifs et les délégations locales du CNFPT. Elles ont réuni **120 participants**.



- **L'offre de formation s'étoffe**

En 2024, la CADA a renforcé son engagement en matière de formation en dispensant six journées de formation à Paris, réunissant 138 participants. Elle a également enrichi son offre en proposant des formations autour

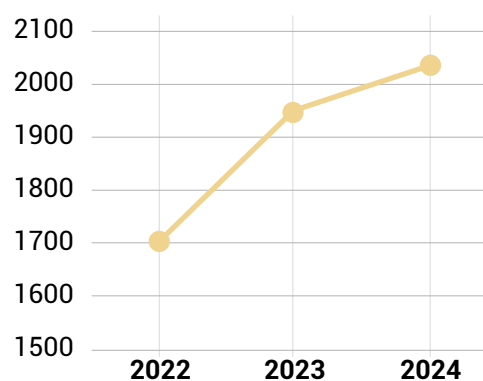
de nouvelles thématiques telles que la commande publique et l'urbanisme. Ces initiatives visent à répondre aux besoins des PRADA et à les accompagner dans leurs missions.

Cette dynamique se poursuivra en 2025, avec le lancement d'un **projet de « e-learning »** qui permettra de proposer à l'ensemble des autorités administratives une formation sur les principes généraux du droit d'accès aux documents administratifs.

- **Le réseau des PRADA continue de se développer**

Le travail d'actualisation et d'identification des administrations soumises à l'obligation de désigner une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA), engagé dès 2022, s'est poursuivi en 2024. Il porte déjà ses fruits, puisque **le nombre de PRADA recensées a augmenté de 19 % en deux ans**. En 2025, cette dynamique se prolongera avec un double objectif : poursuivre ces campagnes de nominations pour renforcer le réseau, et développer son animation. L'objectif poursuivi est de favoriser la transversalité en encourageant le dialogue entre les PRADA et l'échange de bonnes pratiques.

Evolution du réseau des PRADA



• **La CADA adhère à l'ICIC**

Fin 2023, la CADA a adhéré à l'International Conference of Information Commissioners (ICIC), marquant ainsi une nouvelle étape dans son engagement en faveur de la transparence et du droit d'accès à l'information publique. Dès 2024, elle a pris part aux travaux de l'ICIC, organisation qui réunit les commissaires à l'information, les médiateurs et les autres instances chargées de veiller à la bonne application des législations relatives à l'accès aux informations publiques à travers le monde. Cette organisation vise à promouvoir et améliorer le droit des citoyens à l'information publique et leur permettre d'exiger davantage de transparence et de responsabilité de la part des institutions. Dans ce cadre, le président de la CADA a participé à la **conférence internationale de l'ICIC, qui s'est tenue du 2 au 5 juin 2024 à Tirana, en Albanie**. Il a ainsi pu échanger avec ses homologues et est intervenu lors d'une table ronde consacrée à l'open data et à la transparence administrative, illustrant ainsi la volonté de la Commission de s'impliquer activement dans les dynamiques internationales en matière d'accès à l'information.

• **Cada.fr demeure l'outil principal de la communication**

Le site internet cada.fr constitue le principal outil de communication de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Il joue un rôle central dans la relation avec les usagers et les administrations, en leur permettant notamment de saisir directement la Commission. Depuis avril 2024⁴³, le site a enregistré **766 664 visites**, témoignant de son utilité et de sa fréquentation soutenue. Afin d'en améliorer l'accessibilité et l'expérience utilisateur, des travaux de refonte ont été engagés ; ils aboutiront en 2025 avec une nouvelle présentation du site, pensée pour être plus claire, inclusive et fonctionnelle.

Top 3 des pages les plus consultées :

- Le formulaire de saisine
- Rechercher un avis
- Le document est-il administratif ? (parcours particulier)



The screenshot shows the homepage of the Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). At the top, the CADA logo is on the left, and the text 'Commission d'accès aux documents administratifs' is in the center. To the right, there is a search bar with the placeholder text 'Rechercher un avis' and a button 'Saisir la CADA'. Below the header, there are three buttons: 'La CADA', 'Un particulier', and 'Une administration'. The main content area features a large blue 'C@da' logo on the left and a section titled 'Qu'est-ce que la CADA ?' on the right. The text in this section describes the CADA as an independent administrative authority responsible for ensuring the right of access to administrative documents and public archives, and the reuse of public information. It also mentions that the CADA is competent to pronounce on the exercise of this right under the law of July 17, 1978, and the Code of Relations between the Public and the Administration (CRPA). The text concludes by stating that the CADA renders opinions on the refusal of administrative documents and advises administrations on the communicability of administrative documents. Finally, it states that the filing with the CADA is mandatory before any contentious recourse.

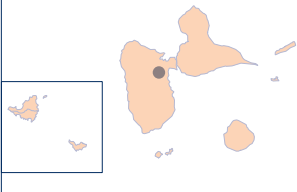
Préciser les contours de notre action

Réseau des PRADA 2024

2028
PRADA
nommées

Auvergne-Rhône-Alpes	332
Bourgogne-Franche-Comté	93
Bretagne	62
Centre-Val-de-Loire	68
Corse	10
Grand Est	178
Hauts-de-France	321
Ile-de-France	321
Normandie	141
Nouvelle-Aquitaine	246
Occitanie	140
Pays de la Loire	84
Provence-Alpes-Côte d'Azur	113
Guadeloupe	17
Martinique	5
Guyane	3
La Réunion	20
Mayotte	1

Guadeloupe



Martinique



La Réunion

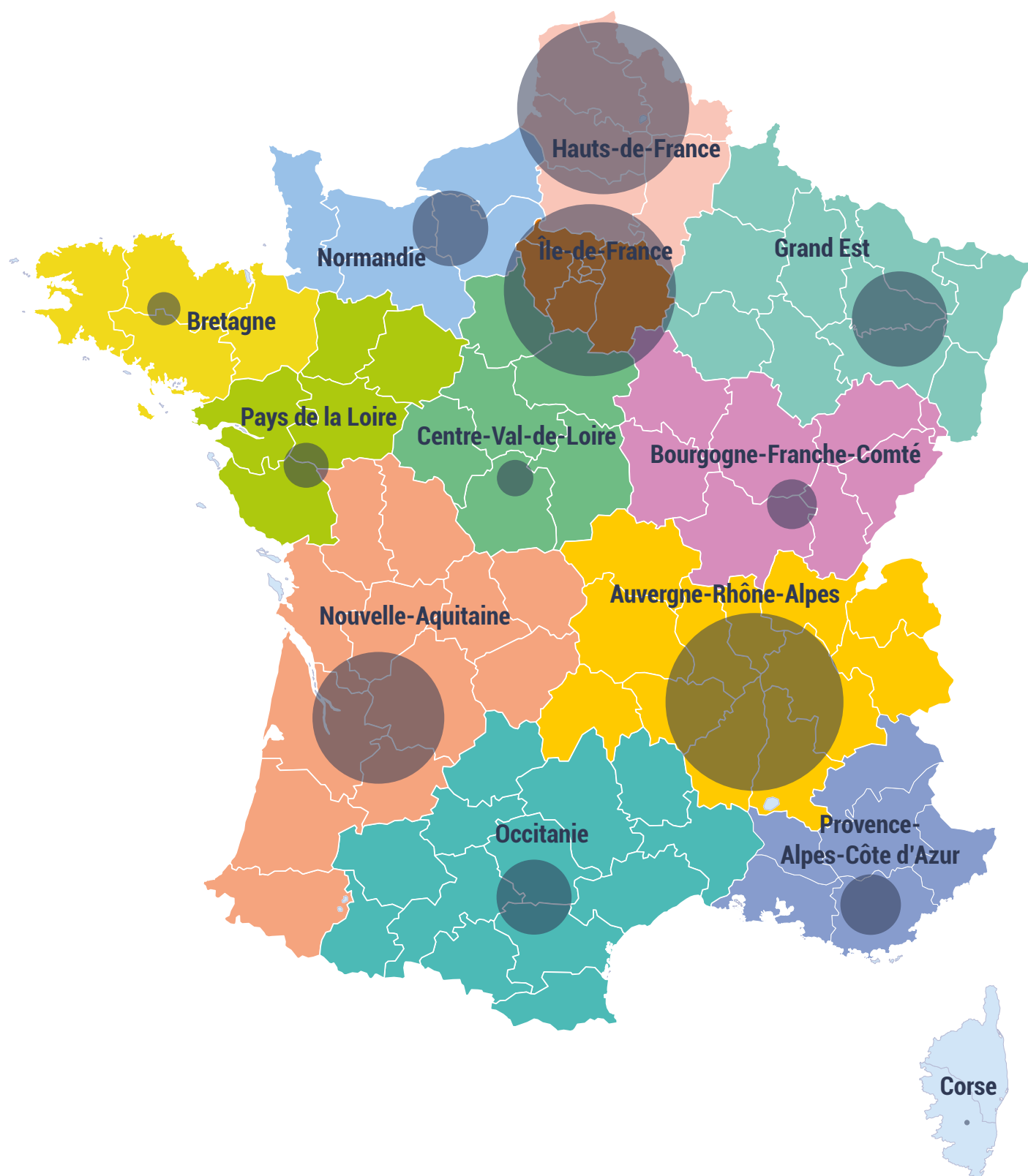


Guyane



Mayotte





Préciser les contours de notre action

Point de vue d'une PRADA



*Gérald CONTREPOIS,
PRADA du ministère
de la justice*

A l'occasion du présent rapport d'activité, la CADA a souhaité donner la parole à une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA) pour qu'elle présente la procédure de traitement des demandes d'accès aux documents administratifs mise place au sein de son ministère pour garantir la transparence administrative, tout en évoquant les évolutions majeures constatées ces dernières années.

Pouvez-vous présenter vos fonctions actuelles et vos missions de PRADA ?

J'occupe les fonctions de sous-directeur des affaires juridiques générales et du contentieux au ministère de la justice depuis août 2021. Ma sous-direction (SDAJGC), qui est rattachée au service de l'expertise et de la modernisation au sein du secrétariat général, a pour principale mission de traiter les procédures contentieuses pour le compte du ministère et assure notamment, à ce titre, la représentation du garde des sceaux devant les juridictions administratives. Elle exerce aussi une fonction de conseil juridique ainsi que de coordination et de pilotage de l'activité normative.

La SDAJGC est composée de trois bureaux : le bureau du contentieux administratif et du conseil (BCAC), le bureau du contentieux judiciaire et européen (BCJE) et le bureau de la programmation, de la coordination et du contentieux de l'activité normative (BPCCAN) et comprend 43 agents.

Par ailleurs, au titre de mes fonctions, j'ai été désigné personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA) du ministère et suis, à ce titre, le correspondant de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour l'ensemble de l'administration du ministère.

Cette compétence représente une part de plus en plus importante de mon activité puisque le ministère de la justice, à l'instar des autres ministères, reçoit un nombre grandissant de demandes de communication de documents administratifs et, de ce fait, de saisines de la CADA.

Ainsi, à titre d'illustration, nous avons réceptionné :

2021 : 370 saisines

2022 : 562

2023 : 528

2024 : 525

En tant que PRADA mes missions sont multiples. Elles visent principalement à :

- ▀ conseiller, en tant que de besoin, la direction ou le service saisi d'une demande de communication de documents administratifs sur les suites possibles qui peuvent lui être données ;
- ▀ lorsque la demande fait l'objet d'une saisine de la CADA, superviser l'instruction de cette demande par le service concerné, en suivre les différentes étapes et assurer la liaison avec la CADA ;
- ▀ contribuer aux échanges entre PRADA ministérielles sur des demandes sérielles ou des sujets d'intérêt commun ;
- ▀ proposer des formations sur l'accès aux documents administratifs aux services qui en expriment le besoin.

Quelles sont les principales thématiques sur lesquelles portent les demandes d'accès dont votre ministère est saisi ?

Sur les années 2023 et 2024, les dossiers de demandes de communication de documents administratifs ont principalement concerné les services de l'administration pénitentiaire : 75 % des saisines de la CADA reçues par le ministère de la justice portaient sur la communication de décisions individuelles relatives aux personnes détenues (décisions d'isolement, de transfert, de fouilles, de saisies d'effets personnels, de régime de détention particulier ou bien encore images de vidéosurveillance).

L'autre champ qui suscite également des demandes de communication assez nombreuses et régulières est celui des ressources humaines. Elles portent, notamment, sur des documents liés aux accidents du travail, aux salaires, au dossier médical, au dossier de retraite, au tableau d'avancement ou au dossier administratif.

Quelle organisation concrète avez-vous mise en place, au sein de votre ministère pour répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs ?

Je m'appuie, pour l'exercice de mes fonctions de PRADA, sur l'un des bureaux de ma sous-direction : le bureau de la programmation, de la coordination et du contentieux de l'activité normative (BPCCAN) dont l'accès aux documents administratifs est l'une des missions. Cela représente une part importante de l'activité de ce bureau et mobilise quotidiennement plusieurs de ses agents. Compte tenu de la multiplicité de ses missions, ce bureau dispose d'une boîte fonctionnelle dédiée aux demandes de communication de documents administratifs.

En pratique, les demandeurs saisissent en général le service censé détenir le document dont ils demandent la communication. Il appartient au service saisi de traiter la demande. Bien évidemment, dès cette phase initiale, le service peut nous solliciter s'il souhaite avoir des conseils ou nous la signaler si elle revêt un caractère sensible.

Préciser les contours de notre action

En revanche, nous centralisons l'ensemble des saisines de la CADA dont nous sommes l'unique interlocuteur pour le compte du ministère de la justice. Lorsque nous recevons une saisine de la CADA, nous nous mettons en relation avec le service concerné par l'objet de la demande afin de recueillir ses observations sur les suites qu'il a pu ou qu'il entend donner à cette demande et de l'éclairer, en tant que de besoin, sur le cadre juridique qui peut lui être applicable. Nous nous chargeons de répondre à la CADA. Dès que nous recevons l'avis de la CADA, nous le notifions au service concerné, accompagné, le cas échéant, d'une analyse et de recommandations. Nous nous chargeons, ensuite, d'informer la CADA de suites que le service concerné lui a donné.

Si la demande fait au final l'objet d'un contentieux, c'est également nous qui le traitons, en lien avec le service concerné et assurons la défense du ministère devant les juridictions administratives.

Des circuits particuliers ont été aussi mis en place pour les demandes qui, par leur objet ou par leur auteur, peuvent revêtir une certaine sensibilité et nécessitent, de ce fait, d'être traitées également en lien avec, par exemple, le service en charge de la presse ou le cabinet du ministre.

Il y a, par ailleurs, le cas de plus en plus fréquent de demandes de communication communes à plusieurs ministères. Face au développement de ce type de demandes, le réseau des PRADA ministérielles s'est structuré sous l'impulsion du secrétariat général du Gouvernement (SGG) afin de mieux partager nos informations et coordonner nos réponses.

S'agissant de la formation au droit de l'accès aux documents administratifs, nous en avons mis une en place que nous dispensons aux services qui le souhaitent. Nous avons déjà organisé, par exemple, une session à destination des membres de l'Inspection générale de la justice ou bien encore d'agents de la direction de l'administration pénitentiaire.

Avez-vous identifié des évolutions des saisines présentées par les usagers depuis que vous occupez vos fonctions ?

J'ai pu effectivement constater une double évolution, depuis ma prise de fonction en 2021, avec, d'une part, une hausse du nombre de saisines qui a surtout concerné le champ de l'administration pénitentiaire et, d'autre part, une diversification de l'objet des demandes et de leurs auteurs avec un accroissement des demandes émanant de journalistes, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de syndicats, qui pour certaines peuvent revêtir un caractère sensible, porter sur un nombre conséquent de documents et être adressées à plusieurs ministères.

A titre d'illustration de cette tendance, nous avons été amenés à traiter, à l'instar des autres ministères, une demande de journalistes du journal Le Monde visant à la communication de pièces relatives à des marchés publics concernant des cabinets de conseil, qui a eu un certain écho. Pour le ministère de la justice, cela concernait 27 marchés et des centaines

de documents qu'il a fallu identifier, analyser et occulter en partie. Le traitement de cette demande a mobilisé de nombreux services et agents pendant plusieurs semaines.

Face à ces évolutions, nous avons été amenés à faire évoluer notre circuit de traitement interne depuis 2021. L'enjeu était double : d'une part, répondre rapidement aux très nombreuses demandes concernant l'administration pénitentiaire, et, d'autre part, réserver un traitement au cas par cas, avec un suivi spécifique des demandes sensibles qui sont en hausse.

Comment traitez-vous les demandes d'accès aux courriels et, plus généralement, aux boîtes électroniques ?

Le ministère de la justice reçoit régulièrement des demandes comportant la communication de courriels. Comme toutes les demandes, elles sont instruites, en premier lieu, par le service concerné. Elles peuvent être plus ou moins complexes à traiter selon la précision de la demande et le volume de courriels et de boîtes électroniques à analyser, d'autant plus que nous ne disposons pas d'outils de recherches particuliers pour identifier les documents demandés. Cette difficulté s'accroît lorsque la demande porte sur des courriels anciens dont les expéditeurs et destinataires ne sont plus en poste car il n'y a pas un archivage systématique de toutes les boîtes électroniques de tous les agents du ministère.

Quelles propositions formuleriez-vous pour favoriser la transparence administrative ?

Même si des efforts sont encore à faire en matière de transparence administrative, d'importants progrès ont été réalisés ces dernières années. De plus en plus de documents administratifs sont diffusés, rendus publics, mis en ligne sur les sites internet des administrations...

Toutefois, il y a encore probablement un effort de pédagogie à faire au sein de l'administration. Ce sujet de l'accès aux documents administratifs pourrait faire l'objet d'une plus grande sensibilisation dans le cadre des formations initiales dispensées dans les écoles de service public et de la formation continue.

Par ailleurs, le développement d'outils s'appuyant sur l'intelligence artificielle obligera très certainement à se réinterroger sur notre approche et nos pratiques en intégrant, néanmoins, les risques que peuvent comporter ces outils car il sera plus difficile de contrôler les usages qui pourront être faits des documents administratifs qui seront communiqués.

Préciser les contours de notre action

Le contentieux relatif au droit d'accès : retour sur les dernières positions du Conseil d'État



Bertrand DACOSTA,
président
de la 10^e chambre
de la section
du contentieux
du Conseil d'État

Point de vue de Monsieur DACOSTA

Vous présidez la dixième chambre de la section du contentieux du Conseil d'État : pouvez-vous décrire quelles en sont les fonctions en lien avec l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ?

Le contentieux de la dixième chambre est très diversifié : libertés publiques, données personnelles, droit des réfugiés, urbanisme, droit de l'outre-mer, culture... Au sein de ce contentieux, celui du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques revêt une dimension significative, tant en ce qui concerne le volume des affaires que la complexité de certains dossiers. En pratique, le Conseil d'État est saisi par la voie du pourvoi en cassation contre des jugements de tribunaux administratifs qui ont statué sur des demandes de communication (la voie de l'appel est fermée pour ces recours), soit par le demandeur si celui-ci n'a pas obtenu, ou n'a obtenu que partiellement, gain de cause en première instance, soit par la personne publique (ou la personne privée chargée d'une mission de service public), dans le cas inverse. Dans cette dernière hypothèse, le pourvoi est fréquemment assorti d'une requête tendant au sursis à exécution du jugement. En effet, une fois le document communiqué en exécution du jugement du tribunal administratif, le litige perd son objet...

La chambre que vous présidez traite des litiges relatifs au droit d'accès aux documents administratifs, des litiges relatifs à l'accès aux archives publiques et également des litiges relatifs à la protection des données à caractère personnel. Ces différentes législations sont-elles, de votre point de vue, complémentaires, sources de synergie ou de complexité ?

Ces deux législations sont, dans leur principe, complémentaires. Toutefois, la très grande extension donnée à la notion de documents administratifs est susceptible de créer des zones de recoupement entre les deux droits, des demandes analogues pouvant être présentées, selon les choix du demandeur, soit sur le fondement du CRPA ou du code du patrimoine, soit sur celui du RGPD et de la loi du 6 janvier 1978. Il y a là, pour certains dossiers, un facteur de complexité supplémentaire.

Pouvez-vous nous brosser un tableau du contentieux lié au droit d'accès que la chambre que vous présidez connaît ?

La dixième chambre est confrontée à une augmentation régulière de ce contentieux, comme en témoignent les chiffres suivants :

2021 : 50

2022 : 64

2023 : 85

2024 : 77

Tous ces pourvois ne se traduisent cependant pas par des décisions statuant sur le fond après instruction : une proportion importante d'entre eux ne passe pas le filtre de la procédure d'admission des pourvois en cassation.

Ainsi, en 2024, 33 affaires ont donné lieu à une décision rendue après admission du pourvoi.

Les demandes de communication « classique » et non de publication en ligne demeurent majoritaires.

L'éventail des sujets traités, en revanche, se diversifie d'année en année.

Le Conseil d'État a ainsi été amené à statuer, en 2024, sur la communicabilité (ou l'absence de communicabilité) des demandes de protection fonctionnelle (CE, 11 mars 2024, M. B., n° 454305, aux tables), des résultats agrégés des évaluations des élèves (CE, 11 mars 2024, Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/ Société CCM Benchmark Grup, n° 488227, aux tables), des agendas des élus locaux (CE, 31 mai 2024, Association Ensemble pour la planète, n° 474473, aux tables), des documents nécessaires à l'établissement des actes d'état-civil (CE, 8 novembre 2024, M. A., aux tables), de documents susceptibles de porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France (CE, 30 décembre 2024, Association Greenpeace France, n° 476336).

Par ailleurs, la conciliation entre le droit d'accès aux documents administratifs et les différents secrets protégés par la loi, ou encore la protection de la sécurité publique, demeure une problématique habituelle (cf. en matière de secret statistique : CE, 31 mai 2024, Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique c/ Association Ouvre-Boîte, n° 472883, aux tables ; pour la question de la communication des noms de fonctionnaires de police : CE, 18 octobre 2024, M. A., n° 475283, aux tables).

Quels sont les nouveaux principes dégagés récemment par la chambre que vous présidez ?

Le Conseil d'État a été amené à préciser les conditions dans lesquelles l'administration doit traiter les demandes de communication de documents constitués par des extractions

Préciser les contours de notre action

de traitements informatiques. Il a ainsi été jugé, par la décision Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ Association Ouvre-Boite du 20 décembre 2023, que ces dispositions « *font seulement obligation à l'administration de donner accès aux documents demandés en ayant recours, le cas échéant, aux outils informatiques dont elle dispose à la date à laquelle elle se prononce et en utilisant les fonctionnalités dont ceux-ci sont dotés (mais qu'elles) ne lui font obligation ni de recourir à un logiciel qui serait mis à sa disposition par le demandeur, ni de développer un nouvel outil informatique, ni de développer de nouvelles fonctionnalités sur les outils dont elle dispose.* » Dans la même logique, le Conseil d'État a précisé que « *constituent des documents administratifs les documents qui peuvent être établis par simple extraction des bases de données dont l'administration dispose, si cela ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable, notamment en l'obligeant soit à modifier l'organisation d'une base de données, soit à développer des outils de recherche, ou à modifier ceux actuellement à sa disposition, pour l'extraction des informations demandées* » (CE, 17 juin 2024, INRAE, n° 470620, aux tables).

La décision Département de l'Essonne, rendue le 27 septembre 2022, traite d'une affaire dans laquelle devaient être conciliées exigence de transparence administrative et nécessité de ne pas perturber de façon excessive le fonctionnement de l'administration. La demande de communication portait sur les « *grands livres budgétaires* » d'un département au titre de plusieurs années, le demandeur souhaitant disposer de la liste des mandats de dépenses et des titres de recettes émis par le département, soit six tableaux retraçant au total plus de 300 000 mandats de paiement et 75 000 titres de perception. La difficulté tenait au fait qu'à chacune de ces opérations comptables pouvaient être associées des données protégées par le secret de la vie privée. Il était donc inenvisageable d'exiger de l'administration qu'elle procède à une

vérification ligne à ligne. En revanche, il ressortait des pièces du dossier qu'il était possible d'expurger les tableaux des colonnes susceptibles de contenir des données non communicables : il a donc été enjoint au département de procéder à cette occultation.

La décision Association Ensemble pour la planète, déjà citée, traite d'une question particulièrement sensible : l'agenda d'un élu local est-il un document administratif communicable ? Oui, en principe, dès lors qu'il est détenu par la collectivité territoriale au sein de laquelle l'élu siège et se rapporte à des activités qui s'inscrivent dans le cadre de ses fonctions dans cette collectivité. Toutefois, doivent être occultées les mentions relatives à des activités privées ou au libre exercice du mandat électif, et celles dont la communication porterait atteinte à l'un des secrets et intérêts protégés par la loi. Et un refus peut être opposé à la demande si ce travail d'occultation, compte tenu de son ampleur, fait peser une charge de travail disproportionnée sur l'administration.

Enfin, la décision M. A. du 18 octobre 2024, déjà citée elle aussi, s'inscrit dans le fil d'une jurisprudence qui s'attache à ce que le droit à la communication de documents administratifs ne se traduise pas par des risques pour la sécurité des personnes ou pour la sécurité publique. Elle fait donc obstacle à la communication des noms et prénoms de certaines catégories d'agents (ici des fonctionnaires de police), au moins lorsque ces noms et prénoms figurent sur un document établi par ces agents dans l'exercice de leurs fonctions.

L'actualité jurisprudentielle en la matière paraît riche, alors que la loi garantissant le droit d'accès aux documents administratifs a été adoptée en 1978.

Est-ce pour vous le signe ou le résultat d'une demande croissante de transparence, d'un

recours accru au juge, d'une complexification du droit, d'une nécessité de faire évoluer les textes... ?

La loi de 1978, désormais codifiée dans le CRPA, permet, potentiellement, d'attirer un champ extrêmement vaste, assurément plus vaste que ne l'imaginaient ses concepteurs, ne serait-ce qu'en raison du caractère éminemment plastique et évolutif de la notion de « document administratif ». Dans un cadre où, effectivement, s'accroît l'exigence de transparence et où l'accès au juge est, au moins en premier ressort, très aisé (le refus de communication d'un document administratif peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, sans ministère d'avocat obligatoire), toutes les virtualités de la loi sont désormais exploitées, même s'il apparaît que le cadre juridique fixé voici près d'un demi-siècle, malgré quelques modifications ponctuelles, n'est sans doute pas toujours adapté au traitement de certaines demandes...

Comment analysez-vous les complémentarités entre jurisprudence administrative et doctrine de la CADA quant au droit d'accès ?

Le juge administratif est évidemment très attentif aux solutions dégagées par la CADA, qui joue un rôle absolument déterminant dans des conditions très contraintes de flux et de délais. Sur de nombreux sujets, la doctrine de la CADA s'élabore avant, voire bien avant, que le juge ne soit saisi de la question, et elle constitue une « boussole » absolument indispensable pour les administrations comme pour les particuliers.

Il faut en effet garder à l'esprit que le juge ne peut traiter une question de droit nouvelle que pour autant que survient un litige impliquant d'y apporter une réponse : il n'est pas maître de son agenda jurisprudentiel !

Il peut survenir qu'il dégage, à l'issue du

débat contentieux, des solutions remettant en cause, sur tel ou tel point, des prises de position de la CADA

Si tel est le cas, la CADA incorpore à son tour ces évolutions dans sa doctrine.

On peut effectivement, en ce sens, évoquer une complémentarité.

Quel regard portez-vous sur l'office du juge administratif pour garantir l'effectivité du droit d'accès et participer, ainsi, à la transparence administrative ?

Le juge administratif joue un rôle important pour garantir, en dernier recours, l'effectivité du droit d'accès. On l'a vu, le tribunal administratif est une juridiction facilement accessible (et encore davantage grâce à l'application Télérecours). De surcroît, le juge ne se borne pas, le cas échéant, à annuler un refus de communication ; il dispose du pouvoir d'enjoindre à l'administration d'y procéder, moyennant le cas échéant les occultations nécessaires, en fixant un délai à l'administration.

Le juge est ainsi un vecteur de la transparence administrative, tout en veillant, bien sûr, à garantir le respect des secrets ou dérogations prévues par le législateur lui-même, et à éviter que des demandes abusives ne viennent compromettre le bon fonctionnement de l'administration.

Ceci étant, au regard du nombre de demandes de communication de documents adressées chaque année aux administrations, les saisines du juge, et c'est heureux, restent somme toute assez peu nombreuses. Les avis rendus par la CADA permettent de régler la majeure partie des difficultés.

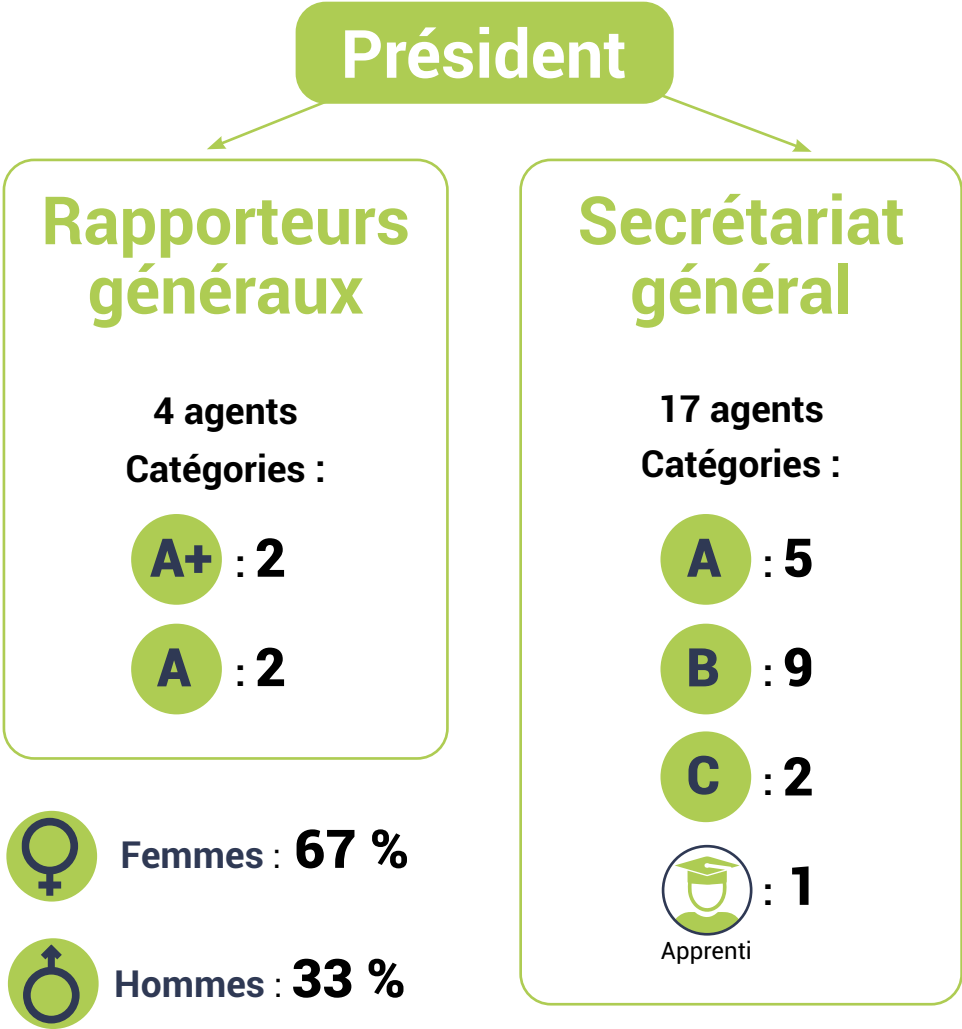
Préciser les contours de notre action





**Dans les coulisses
de la CADA**

Les ressources de la CADA



	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	99 659	99 081	98 585	293 585	253 585	241 592
Titre 2 : dépenses de personnel	1 388 120	1 440 799	1 304 255	1 582 253	1 641 765	1 801 313
Plafond d'emploi	17	17	17	18	21	21
Schéma d'emploi	16	16	16	17	20	20

Dans les coulisses de la CADA

L'examen des demandes d'accès aux documents administratifs

Une séance de la CADA en formation plénière

Instruction des demandes

- Les citoyens ou les administrations saisissent la CADA.
- Le secrétariat général vérifie la recevabilité des demandes et met en forme les dossiers.
- Les rapporteurs instruisent les demandes et rédigent un projet d'avis ou de conseil.
- Les rapporteurs généraux révisent les projets d'avis et de conseils et identifient les dossiers qui seront soumis au collège.



Ouverture de séance

- La séance est ouverte par le président ou sa suppléante.



Le président
ou sa suppléante



La rapporteure générale
ou générale adjointe



Le collège

Présentation des dossiers

- La rapporteure générale ou son adjointe présente les dossiers identifiés en amont de la séance.
- Les membres du collège débattent de ces dossiers et de ceux qu'ils souhaitent évoquer.



Délibération

- La Commission délibère à huis-clos sur les dossiers présentés par les rapporteurs généraux.
- Les autres dossiers sont réputés approuvés en l'état.
- Elle rend un avis ou un conseil (consultatif) sur chaque dossier.



Clôture et suites

- Les avis et conseils sont notifiés aux parties.
- Ils peuvent faire l'objet d'une publication sur le site de la CADA.



Dans les coulisses de la CADA

Point de vue d'un membre du collège de la CADA



*Bénédicte
FARTHOUAT-DANON,
conseillère à la Cour
de cassation*

Pouvez-vous nous décrire le rôle des membres du collège de la CADA ?

Le collège, composé de onze membres, rend des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication formées par les administrés, ainsi que sur les refus de demandes d'accès aux archives publiques. Il examine également les demandes de conseil soumise par l'administration, lorsque celle-ci s'interroge sur le caractère communicable d'un document.

Le collège se réunit toutes les trois semaines, le rôle de la séance étant communiqué quelques jours auparavant à ses membres. Six doivent être présents pour que le quorum soit atteint.

Le travail du collège se concentre sur les affaires posant des questions nouvelles, délicates, ou sur lesquelles la jurisprudence peut être amenée à évoluer.

Ces affaires, au nombre de quatre ou cinq par séance, font l'objet d'un rapport très approfondi, dans lequel les rapporteurs généraux, après une instruction, et des échanges avec l'administration, exposent la problématique posée, l'état du droit, la ou les solutions qui leur paraissent envisageables, et celle qui leur semble devoir être privilégiée.

Lorsque cela paraît nécessaire, l'administration peut être invitée préalablement à présenter des observations orales, et à répondre aux questions du collège.

Après le rapport s'ouvre le délibéré, au cours duquel chacun exprime son opinion. Les décisions sont prises à la majorité.

Les parcours de chacun des membres du collège, qui viennent tous d'horizons différents - membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, élus nationaux et locaux, professeurs d'université, personnalités qualifiées en matière d'archives, en matière de diffusion de l'information, en matière de concurrence, représentant de la CNIL - contribuent à la richesse des débats.

Les autres affaires figurant au rôle, pour lesquelles la solution ne pose pas de difficulté, ne sont évoquées oralement que si elles présentent une particularité.

Le collège peut également, en matière de réutilisation d'informations publiques, prononcer des sanctions en cas de manquement, mais est très rarement saisi sur ce fondement. Il statue alors en formation restreinte, selon une procédure particulière.

Vous siégez au collège de la CADA depuis 2021, quel bilan dressez-vous des demandes soumises à la Commission ?

Les demandes sont d'une très grande diversité, et c'est la première chose qui frappe lorsqu'on arrive à la Commission : demandes précises d'administrés touchant à des questions de la vie quotidienne – école, soins, taxes..., demandes de chercheurs sollicitant un accès dérogatoire à des archives, demandes formées par des associations de défense, demandes formées par des journalistes effectuant des investigations, etc. Cette diversité des demandes a pour corollaire la grande variété des sujets abordés, qui vont de l'Histoire à l'actualité la plus brûlante, de questions techniques très précises à des questions d'éthique, etc.

Au-delà de ce constat, s'est poursuivie au cours de cette période la tendance, déjà décrite, à mobiliser le droit d'accès pour en faire un outil de collecte d'informations et d'investigation, aux fins notamment de nourrir le débat public.

Ainsi, la part des saisines faites par les chercheurs, les journalistes, les associations tend à devenir de plus en plus importante.

Ces saisines ont souvent un objet large : un journaliste faisant une enquête demandera par exemple la production de tous les courriers électroniques émis par un ancien secrétaire d'État sur un certain sujet sur une période de trois années. Ces saisines peuvent être adressées à plusieurs administrations : demandes à toutes les préfectures de France d'un certain nombre de documents relatifs aux espèces protégées, demandes à tous les centres hospitaliers universitaires de France de communication d'un nombre important de documents relatifs à l'internat, etc...

La dématérialisation croissante des procédures administratives, et la transformation numérique ont entraîné par ailleurs une augmentation des demandes portant sur les algorithmes et les codes sources.

Il faut souligner également la place importante prise par les problématiques liées aux questions environnementales.

Avez-vous souvenir d'un dossier qui vous a particulièrement marquée ?

Parmi les demandes de conseil, l'une, formée par un centre hospitalier, posait la question du caractère communicable à un père, titulaire de l'autorité parentale, des documents intégrés aux dossiers médicaux de ses filles mineures dans le cadre de leur suivi à la naissance du fait d'une pathologie dont était porteuse leur mère et dont il n'avait pas connaissance.

La question, extrêmement délicate, était celle de savoir si le droit d'accès du père aux informations médicales concernant ses enfants pouvait aller jusqu'à la communication d'informations concernant la mère.

Dans les coulisses de la CADA

La Commission a finalement décidé, dans la lignée de sa jurisprudence, que le droit d'accès du père ne pouvait s'étendre aux informations dont la divulgation porterait atteinte au secret médical de la mère telles que ses antécédents médicaux, sauf accord de cette dernière, et que la communication était ainsi réservée aux informations propres aux enfants.

Dans un tout autre domaine, la Commission a eu à statuer sur la demande d'une commune, qui sollicitait de l'office national de la biodiversité les coordonnées GPS d'une espèce de fleur protégée, l'androsace du Dauphiné, découverte sur un glacier de la commune, à proximité d'un projet d'implantation de téléphérique contesté.

Ce dossier, qui portait sur des informations dans le domaine de l'environnement, posait plusieurs questions intéressantes, et a été l'occasion de mettre en œuvre le contrôle de proportionnalité.

L'information sollicitée revêtait en effet un intérêt certain pour l'information du public en matière environnementale.

Toutefois, compte tenu des éléments de contexte, la communication, permettant la localisation précise de cette plante rare et protégée, risquait de porter une atteinte concrète et effective à sa préservation.

La Commission a donc procédé à la mise en balance des intérêts en présence, et estimé que l'intérêt tenant à la sauvegarde de la diversité biologique et à la protection de l'androsace du Dauphiné était en l'espèce supérieur à l'intérêt, pour la protection de l'environnement, de la communication des informations sollicitées.

Avez-vous l'impression que le droit d'accès aux documents administratifs s'est complexifié depuis que vous siégez à la Commission ?

Il ne me semble pas qu'il se soit beaucoup complexifié sur le plan technique, mais l'augmentation des saisines et leur évolution, décrites ci-dessus, fait naître nécessairement des questions nouvelles.

Il reste que c'est un droit qui n'est pas simple à mettre en œuvre. Il existe des régimes particuliers de communication. Par ailleurs, le maniement des restrictions au droit d'accès, et notamment des secrets protégés, n'est pas toujours facile.

Quel regard portez-vous sur l'activité croissante de la CADA ?

Il me semble que plusieurs facteurs se conjuguent.

Il y a très certainement une demande croissante de transparence de la part des citoyens, et de tous les acteurs sociaux, parallèlement à l'ouverture des données publiques progressivement mise en œuvre. C'est une évolution sociétale profonde.

Dans le même temps, la Commission est mieux connue.

On observe aussi, dans un certain nombre de cas, une réticence des administrations à communiquer les documents sollicités, même si elles connaissent de mieux en mieux leurs obligations, notamment grâce au développement des PRADA. Mais les évolutions dans les demandes évoquées ci-dessus ne facilitent pas leur tâche.

Face à ces saisines dont l'objet est très large, et qui portent simultanément sur une multitude de documents, qui ne sont souvent pas formalisés, les administrations peuvent en effet rencontrer des difficultés à identifier ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas communiquer, au regard notamment des secrets protégés. Elles ont également, souvent, un problème de moyens pour répondre à ces sollicitations, et doivent procéder à des arbitrages.

Quels sont, selon vous, les enjeux à venir pour l'accès aux documents administratifs ?

Il y a dans l'immédiat un enjeu quantitatif lié à l'augmentation continue des demandes d'accès. Il faut pour y faire face donner davantage de moyens aux administrations, notamment des moyens informatiques, et poursuivre les actions de formation des agents qui la composent.

Au-delà, le développement de l'open data, de l'intelligence artificielle, et, plus généralement, la transformation numérique, constituent de nouveaux défis, qui renouvellent l'approche de l'accès aux documents administratifs. Tout en facilitant et accélérant la diffusion de l'information, ils soulèvent en effet des questions nouvelles, comme le montrent les saisines relatives aux algorithmes et aux codes sources.

La recherche de l'équilibre entre transparence et protection d'intérêts légitimes doit s'effectuer dans ce contexte modifié et évolutif.

Dans les coulisses de la CADA

Crédits

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Bruno LASSERRE, président de la Commission d'accès aux documents administratifs

Bénédicte FARTHOUAT-DANON, membre du collège de la CADA

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale

Jeanne MENEMENIS, rapporteure générale adjointe

Jeanne MALLET, rapporteure archives

Hélène ZETTEL, rapporteure archives

Hélène SERVENT, secrétaire générale

Caroline DREZE, responsable de la communication et de la formation

Joël THIBEAU, administrateur de la base de gestion documentaire

Thibault BERGER, apprenti chargé de communication

La Commission souhaite remercier les intervenants extérieurs pour leurs contributions :

- **Anne DEBET**, professeur de droit privé et vice-présidente de la CNIL ;
- **Tatiana ROLET**, PRADA de la préfecture de l'Oise ;
- **Jean-Baptiste LAGOUANELLE**, PRADA de la préfecture du Val-d'Oise ;
- **Gérald CONTREPOIS**, PRADA du ministère de la justice ;
- **Bertrand DACOSTA**, président de la 10^{ème} chambre de la section du contentieux du Conseil d'État.

Crédits photo et illustrations : CADA et Freepik (pages 23 et 49), ID Stock (pages 24, 27, 41, 42, 51 et 53)



20 avenue de Ségur
75007 Paris

Courriel : cada@cada.fr
<https://www.cada.fr>