

Cada

Commission d'accès
aux documents administratifs

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2025



5	Avant-propos du Président
9	Composition de la CADA
13	Chiffres clés
17	Temps forts
21	Analyses thématiques
23	Tension entre transparence et charge de travail des administrations
33	Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes : une réserve à la communication des documents administratifs
45	Doléances et transparence : l'accès aux cahiers citoyens du Grand Débat national
51	Document administratif et document juridictionnel : une distinction théorique délicate aux implications pratiques réelles
61	Préciser les contours de notre action
71	Dans les coulisses de la CADA
72	Les ressources de la CADA
77	Crédits

Sommaire



Bruno LASSERRE

La Commission d'accès aux documents administratifs a enregistré en 2025 plus de 14 000 saisines. C'est beaucoup ! C'est encore davantage si cette donnée est mise en perspective avec celles des dernières années. Elle révèle en effet une augmentation de 30 % des saisines par rapport à l'année précédente et de plus du double par rapport à 2020.

Ces chiffres renforcent une certitude qui se confirme d'année en année : le désir accru de transparence de la part de la société qui pousse nécessairement les administrations à s'y plier toujours davantage. Or, dans un contexte où la confiance vacille, la transparence n'est-elle pas l'une des meilleures garanties d'acceptabilité de l'action publique ?

Je vois plusieurs facteurs d'explication à cette demande redoublée de transparence.

Le premier concerne indéniablement le fait que les citoyens sont davantage informés de leurs droits et cherchent à les faire valoir. L'accès aux documents administratifs est un droit consacré par le législateur en 1978, qui a valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020. Il est d'autant plus aisé à manier qu'il est purement objectif : nul besoin d'avoir un intérêt à agir pour demander la communication d'un document administratif. Ce recours accru à l'effectivité d'un droit se manifeste également, plus généralement, dans l'accès au juge administratif : les requêtes enregistrées par les tribunaux administratifs ont cru de plus de 20 % entre 2024 et 2025 et celles enregistrées par le Conseil d'État de plus de 13,4 % sur la même période.

Au-delà de l'exercice de leurs droits, les citoyens exigent toujours davantage de transparence de la part de l'administration. Cette dernière doit leur rendre des comptes, en tant que citoyens et contribuables. En témoignent, à titre d'exemple, les demandes croissantes concernant les dépenses des élus ou des ministres ou celles relatives aux nouvelles pratiques de l'administration telles que l'utilisation d'algorithmes ou de codes sources.

Le droit d'accès se prête, en outre, à de nouveaux usages. Ce n'est plus seulement le fonctionnaire qui demande à avoir accès à son dossier administratif, le propriétaire qui demande à avoir accès au permis de construire délivré à son voisin ou l'entreprise évincée d'un marché public qui veut obtenir des informations sur la manière dont la procédure de passation s'est déroulée mais également le journaliste qui veut rendre compte de la manière dont une politique publique est menée ou le militant d'association qui souhaite obtenir des informations relatives à l'environnement. À ce titre, je note que,

Avant-propos du Président

plus fréquemment, certains demandeurs s'appuient sur les informations relayées par les représentants des pouvoirs publics sur les réseaux sociaux pour tâcher d'obtenir la communication de documents plus complets que les informations distillées dans ces brefs posts.

Enfin, un point de procédure est sans doute à l'œuvre dans la multiplication des saisines adressées à la Commission. Lorsqu'une administration est saisie d'une demande de communication de documents administratifs, elle dispose réglementairement d'un délai d'un mois pour y répondre, faute de quoi naît une décision implicite de rejet. Or, ce délai d'un mois est souvent bref pour permettre aux administrations de répondre à des demandes qui augmentent en fréquence mais également en volume. Le demandeur, face à une décision de rejet même implicite, est donc davantage tenté de saisir la Commission, alors même que l'administration ne fait pas nécessairement preuve de mauvaise volonté mais manque de temps au regard de ses moyens.

Ces quelques éléments rapidement brossés n'expliquent sans doute qu'en partie l'ampleur du flux de demandes auquel est confrontée la Commission et auquel toute l'équipe fait face avec beaucoup d'engagement et de détermination. Je veux ici saluer le travail réalisé qui a permis de traiter 22 % d'avis en plus en 2025 par rapport à l'année précédente, et ce, à effectifs constants.

J'ai bien conscience toutefois qu'un tel effort ne peut être poursuivi dans la durée. Cela n'est ni possible, ni souhaitable. C'est pourquoi je crois qu'il est nécessaire de penser un nouveau modèle pour la CADA. J'ai choisi d'entamer cette réflexion prospective à la veille du cinquantième anniversaire de la loi du 17 juillet 1978, pour que la Commission, loin de subir son devenir, en devienne une actrice de premier plan.

D'ores-et-déjà, l'équipe est mobilisée pour aider les administrations à mettre en œuvre le droit d'accès. Elle s'appuie notamment sur les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) qui, au sein d'une collectivité, constituent le point d'entrée des demandes. Or, la Commission a largement œuvré dans le déploiement des PRADA sur le territoire, dont le nombre a atteint 2 197 en 2025 (contre 1 718 en 2022).

Les déplacements effectués en région avec l'équipe – Bourgogne-Franche-Comté en mars, Provence-Alpes-Côte-d'Azur en juin, Centre-Val de Loire en novembre – contribuent également, grâce aux rencontres et formations organisées sur le terrain, à l'appui à la mise en œuvre du droit d'accès et à la diffusion de la doctrine de la CADA.

En décembre 2025 a été mis en place un MOOC sur la plateforme interministérielle de formation Mentor et sur celle du Centre national de la fonction publique territoriale. Ce dernier, qui est à destination des PRADA et de tous les agents qui le souhaitent, permet d'apprendre en ligne les principes fondateurs du droit d'accès. Il propose de surcroît de nombreuses mises en situation pratiques, utiles pour celui qui doit répondre à une demande de communication de documents administratifs.

Enfin, le secrétariat général a lancé en avril 2025 une expérimentation innovante s'appuyant sur l'intelligence artificielle. L'outil testé est destiné à permettre de rechercher les avis les plus pertinents dans la doctrine de la CADA afin de répondre à des questions informelles posées par les administrations et relatives à des demandes de communication. Cette expérimentation, aux résultats prometteurs, est prévue pour s'achever en mars 2026 avec la possibilité, bien entendu, de la pérenniser.

Nous sommes donc déjà à l'œuvre pour explorer toutes les voies permettant de faire face au défi du nombre qui est le nôtre depuis de nombreuses années déjà et nous sommes pleinement investis pour y répondre. Toutefois, soyons lucides, nous sommes sans doute à un point de bascule : à effectifs constants et sans transformation en profondeur de son positionnement et de son fonctionnement, il ne sera plus possible pour la Commission d'absorber autant de saisines, sans allonger les délais de réponse ou réduire la qualité des avis.

Il nous revient donc d'écrire une nouvelle page de l'histoire de la CADA, afin qu'elle puisse poursuivre sa mission dans les meilleures conditions.





Composition de la CADA

COLLÈGE¹

Président

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

Présidente suppléante

Suzanne VON COESTER, conseillère d'État

Magistrats de la Cour de Cassation

Bénédicte FARTHOUCAT-DANON, titulaire

Samuel GILLIS, 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

Benoît LE BLANC, suppléant

Personnalités qualifiées en matière d'archives

Jean-Charles BEDAGUE, titulaire

Pascale VERDIER, suppléante

Représentants de la présidente de la CNIL

Laurence FRANCESCHINI

Sophie LAMBREMON

Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS

Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Philippe MOLLARD, titulaire

Mathias PIGEAT, suppléant

Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique d'informations

Véronique LEHIDEUX, titulaire

David SARTHOU, suppléant

Membre avec voix consultative :

Claire HEDON, Défenseuse des droits

Un commissaire du gouvernement désigné,

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

1 - Au 31 décembre 2025



L'ÉQUIPE DE LA CADA¹

Rapporteurs généraux:

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale

Jeanne MENEMENIS, rapporteure générale adjointe

Rapporteurs

et chargés de missions :

Barbara AVENTINO, premier conseiller de TA et CAA

Félicie BOUCHET, premier conseiller de TA et CAA

Maxime BOUTRON, conseiller d'État

Vincent BUREAU, premier conseiller de TA et CAA

Stéphane CLOT, premier conseiller de TA et CAA

Yann COZ, premier conseiller de TA et CAA

Cyril DAYON, premier conseiller de TA et CAA

Muriel DEROC, maître des requêtes au Conseil d'État

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

Michaël KAUFFMANN, premier conseiller de TA et CAA

Ardéchire KHANSARI, premier conseiller de TA et CAA

Alexandre LAPIERRE, maître des requêtes en service
extraordinaire

Aude LE REST, premier conseiller de TA et CAA

Iliada LIPSOS, premier conseiller de TA et CAA

Muriel MERINO, premier conseiller de TA et CAA

Ivan PERTUY, premier conseiller de TA et CAA

Hélène PILIDJIAN, premier conseiller de TA et CAA

Pierre POCARD, conservateur du patrimoine

Alexis QUINT, premier conseiller de TA et CAA

Gaël RAIMBAULT, premier conseiller de TA et CAA

Didier RIBES, conseiller d'État

Joël SEYTEL, premier conseiller de TA et CAA

Sylvie STEFANCZYK, présidente des TA et CAA

Manon VAN DAËLE, premier conseiller de TA et CAA

Hélène ZETTEL, conservatrice du patrimoine

Charly DANDALEIX, 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

Lucien EUPHROSINE, rédacteur

Jessica GOKOUN, rédactrice

Bernard NGANGO, rédacteur

Marie-Lou VIRY, rédactrice

Frédéric ALLOUCHERY, secrétaire

Monique JEAN, secrétaire

Zohra BENMAKHOUF, secrétaire

Kévin EBRAHIMI KERMANI, 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
Open data
source Réutilisation
Liberté Citoyens
Numérique

Chiffres clés

RÉPARTITION DES DOSSIERS PAR THÈME 2025

14 721
saisines
reçues

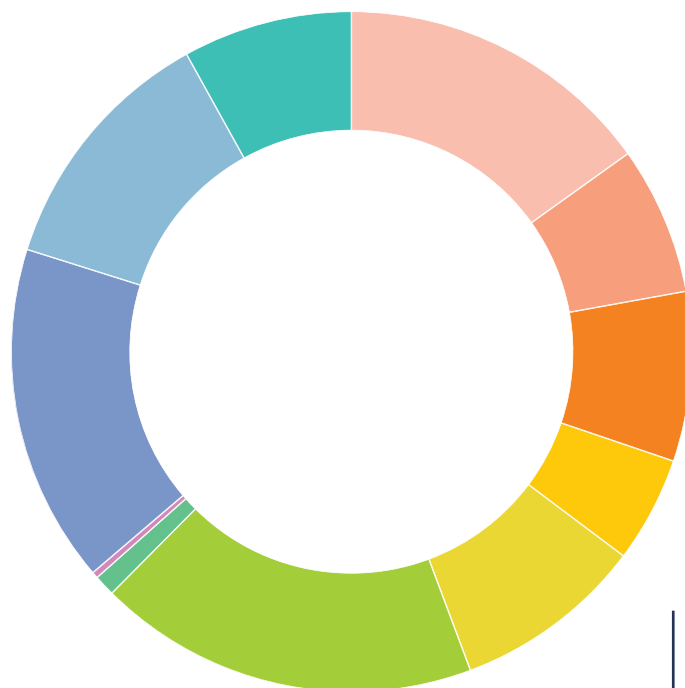
↗ + 45 %²

10 014
avis et
conseils rendus

↗ + 18 %²

**Délai moyen
de traitement :**

78 jours



53 %
d'avis
favorables

43 %
d'avis rendus
par ordonnance

- Affaires sanitaires et sociales
- Économie, industrie, agriculture
- Enseignement, culture, loisirs
- Environnement, développement durable et transports
- 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 2021/2024

Chiffres clés

Berlin

#BFDI



25 June 2025, Berlin



Temps forts



« Rendez-vous » des PRADA de la région Bourgogne-Franche-Comté



Janvier à Avril

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 Bourgogne-Franche-Comté** (séminaire et formation)

Mai à Août

« Rendez-vous » des **PRADA de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur**
Participation et intervention du président à la **Conférence internationale de l'International conference of information commissioners (ICIC)** à Berlin (Allemagne)



Présentation au Conseil régional d'Île-de-France



« Rendez-vous » des PRADA de la région Centre-Val de Loire

Intervention de la secrétaire générale lors du **séminaire des ISST à Nantes**

Rencontre des PRADA ministérielles animée par la rapporteure générale

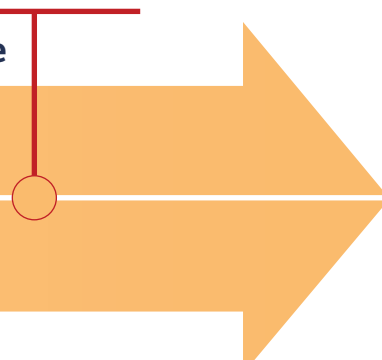
Matinée de présentation du droit d'accès à la Région Île-de-France

« Rendez-vous » des **PRADA de la région Centre-Val de Loire**

Webinaire à destination des Départements sur l'aide sociale à l'enfance

Publication de la formation en ligne (MOOC)

Septembre à Décembre



Journée de formation



« Rendez-vous » des PRADA de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Temps forts





Analyses thématiques





Tension entre transparence et charge de travail des administrations



Laetitia GUILLOTEAU,
Rapporteur générale
de la CADA

3-Conseil d'État,
27 septembre 1985,
n° 56543 et Conseil
d'État, 30 juin 1989,
n° 83477



4-Article L. 311-9
du code des relations
entre le public
et l'administration



5-Conseil d'État,
20 décembre 2023,
n° 467161



6-Article L. 311-2
du code des relations
entre le public
et l'administration



7-Conseil d'État,
14 novembre 2018,
n°420055 et 422500 ;
Conseil d'État,
27 mars 2020,
n° 426623



Le code des relations entre le public et l'administration consacre le principe selon lequel une autorité administrative est tenue de communiquer les documents administratifs qu'elle détient à toute personne qui en fait la demande, sous la réserve des intérêts et secrets protégés par la loi. Dans ses avis et conseils, la CADA examine ainsi si le document sur lequel porte une demande de communication présente ou non un caractère administratif et s'il comporte ou non des mentions relevant de l'article L. 311-5 de ce code, non communicables, et de l'article L. 311-6, seulement communicables à la personne intéressée.

Mais la CADA peut également être amenée à se prononcer sur des considérations très concrètes : l'administration saisie est-elle, en pratique, en mesure de satisfaire la demande ?

Le législateur comme la jurisprudence administrative ont cherché à concilier l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs avec le bon fonctionnement de l'administration. D'une part, le droit d'accès ne contraint pas les administrations à répondre à des demandes trop générales ou imprécises³ : une demande de communication doit permettre à l'autorité saisie d'identifier le ou les documents sur lesquels elle porte. D'autre part, ce droit s'exerce dans la limite des possibilités techniques de l'administration⁴ notamment des outils informatiques dont elle dispose effectivement⁵. Enfin, l'administration n'est pas tenue de répondre aux demandes abusives⁶ : une demande peut être regardée comme telle lorsque sa satisfaction aurait pour conséquence de faire peser une charge de travail disproportionnée sur l'autorité saisie⁷.

En pratique, la plupart des saisines adressées à la CADA portent sur un document ou un nombre limité de documents, déjà identifiés par le demandeur (le rapport d'inspection d'un service de l'administration et la décision de réorganisation prise par l'autorité compétente à sa suite, le marché public conclu pour la réalisation de travaux et les factures correspondantes, par exemple). Pour autant, la nature des documents



sollicités peut être très variée puisque le droit d'accès ne se limite pas aux seuls actes juridiques formalisés : il porte plus largement sur tout document, produit ou reçu dans le cadre de sa mission de service public par une autorité chargée d'une telle mission (correspondances, statistiques, comptes rendus, photographies, cartes...).

Or, l'évolution des outils et méthodes de travail des administrations à l'ère du numérique a conduit, d'une part à une démultiplication des formes que peuvent revêtir les documents administratifs et, d'autre part, à un moindre formalisme des circuits administratifs. Les échanges par messages électroniques ou les commentaires ajoutés dans un tableau informatique de suivi sont sans doute plus fréquents aujourd'hui que les envois par courrier de notes administratives, sans que les auteurs et destinataires n'aient toujours pleinement conscience qu'il s'agit là tout autant de documents administratifs auquel toute personne peut demander à avoir accès sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, la CADA se trouve de plus en plus fréquemment saisie à la suite de demandes de communication portant sur « tous les documents (échanges, courriers, mails, SMS, notes, comptes rendus...) relatifs » à un sujet intéressant le demandeur.



L'évolution des outils et méthodes de travail des administrations à l'ère du numérique a conduit, d'une part à une démultiplication des formes que peuvent revêtir les documents administratifs et, d'autre part, à un moindre formalisme des circuits administratifs.

La précision de la demande

Elle peut être conduite à apprécier si la demande, telle qu'elle est formulée, met l'autorité saisie à même d'identifier les documents recherchés par le demandeur. Pour ce qui concerne en particulier les échanges intervenus entre des services d'une même administration, entre des administrations ou entre une administration et un interlocuteur extérieur, il peut être tenu compte de la précision suffisante ou non quant à l'objet des documents demandés, leur nature, l'administration et/ou ses composantes en cause, son ou ses interlocuteurs ou le cadre d'élaboration du document ou encore la période de temps visée⁸.

Cette appréciation se fait au cas par cas, en fonction des éléments portés (ou non) à la connaissance de la Commission par l'administration.

La CADA est souvent confrontée, du côté du demandeur, à la question de savoir s'il est en mesure, compte tenu des informations dont il dispose, de désigner plus précisément le ou les documents dont il souhaite communication.

Rappelons à cet égard que la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a prévu que les administrations doivent mettre en ligne des documents administratifs de leur propre initiative, sans attendre d'être



Tension entre transparence et charge de travail des administrations

9-Conseil II
n° 202301374
du 20 avril 2023

saisies d'une demande, et doivent tenir à disposition des usagers des répertoires des principaux documents dans lesquels figurent des informations publiques⁹. La mise en œuvre effective de ces obligations doit permettre de limiter le nombre de demandes ponctuelles de communication de documents administratifs et de simplifier le traitement des demandes, en mettant les usagers à même de mieux cibler leur recherche.

L'étendue de la demande

La CADA peut également être conduite à apprécier si la demande présentée fait peser sur l'autorité saisie une charge de travail excédant les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration en consacrant le droit d'accès aux documents administratifs.

Le volume ou le nombre des documents demandés par un usager ne caractérise pas, en principe, par lui-même un usage dévoyé de ce droit.

Face à une demande conséquente, la CADA reconnaît cependant de longue date que l'administration est fondée à aménager les modalités de communication afin que l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services. À cette fin, l'autorité saisie peut en particulier échelonner dans le temps la transmission effective des documents au demandeur. Si le code des relations entre le public et l'administration impartit aux autorités administratives un délai unique d'un mois pour répondre aux demandes, quelles qu'en soient les caractéristiques et quels que soient les moyens humains et matériels dont dispose l'autorité saisie pour y répondre, une dose de pragmatisme apparaît ici nécessaire, afin, précisément, que le droit d'accès puisse s'exercer effectivement.

10-Conseil d'État,
28 octobre 2025,
n° 501248, pour
la communication
de quatre-vingt-un
rapports d'inspection

11-Conseil d'État,
5 mai 2025, n° 476415,
pour des documents
conservés dans
des locaux
susceptibles de
comporter de l'amiante

Face à une demande conséquente, la CADA reconnaît de longue date que l'administration est fondée à aménager les modalités de communication afin que l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

En revanche, une demande peut être dite « abusive » lorsqu'elle fait peser sur l'administration une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont cette dernière dispose et de l'intérêt s'attachant à la communication pour le demandeur et, le cas échéant, pour le public. Cette charge de travail peut résulter de l'ampleur de la demande et de l'ampleur des mentions protégées par les articles L. 311-5 et L. 311-6 qu'il conviendrait d'occulter avant communication des documents sollicités¹⁰ mais aussi de circonstances matérielles particulières¹¹.

Dans un tel cas de figure, les explications fournies (ou non) par l'autorité administrative sur les opérations matérielles que nécessiteraient la satisfaction de la demande et celles fournies (ou non) par le demandeur sur l'intérêt s'attachant à la communication doivent être mises en balance.

L'office de la CADA l'amène ainsi parfois à constater combien la mise en œuvre du droit d'accès peut susciter d'incompréhensions de part et d'autre. La formulation de certaines saisines laisse à penser que le demandeur s'attend à ce que l'administration soit toujours en mesure de lui apporter une réponse complète et immédiate, alors que cette autorité ne dispose bien évidemment pas d'un « moteur de recherche » lui permettant, à partir de simples mots-clés, d'identifier dans les armoires, les messageries et les téléphones de l'ensemble de ses agents, passés et présents, les documents

susceptibles d'y répondre, ni d'outils d'intelligence artificielle permettant de générer un document répondant à toutes les questions que se pose le demandeur. Certaines réponses donnent également à penser que l'administration reste perplexe face à une demande formulée de manière très détaillée, à laquelle elle se considère dans l'incapacité de répondre de façon exhaustive et à laquelle elle oppose par conséquent un refus global, sans s'interroger sur la possibilité de la satisfaire partiellement à partir des documents dont elle dispose effectivement.

Si le code des relations entre le public et l'administration ne prévoit pas, à la différence du code de l'environnement, que l'autorité saisie ne puisse rejeter une demande formulée de manière trop générale qu'après avoir invité le demandeur à la préciser et l'avoir aidé à le faire¹², un tel échange entre le demandeur et l'administration est incontestablement de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès. Il permet, d'une part, à l'administration de cerner plus précisément l'objet de la demande et d'éviter ainsi des opérations matérielles d'identification et d'occultation qui ne présentent, en réalité, pas d'intérêt pour le demandeur. Il permet au demandeur, d'autre part, de comprendre les documents dont dispose réellement l'administration qu'il saisit et la temporalité dans laquelle cette dernière serait effectivement en mesure de lui transmettre ces documents. Cet échange peut enfin permettre à l'administration de répondre plus simplement lorsque le demandeur ne cherche pas tant à accéder à un document administratif qu'à obtenir une information.



Deux avis récents illustrant les tensions existantes

Deux avis rendus par la CADA lors de sa séance du 3 juillet 2025, n° 202503666¹³ et 202503665¹⁴, illustrent la tension qui peut ainsi exister entre la demande accrue de transparence de l'action publique et les réalités de l'organisation des administrations.

Les demandes, portant sur les documents produits et reçus par la Présidence de la République et le ministère chargé de l'économie et des finances dans le cadre d'échanges avec des entreprises du secteur du tabac et du vapotage, se fondaient expressément sur des déclarations faites par ces entreprises au répertoire géré par la Haute Autorité pour



Tension entre transparence et charge de travail des administrations

la transparence de la vie publique pour assurer l'information des citoyens sur les relations entre les pouvoirs publics et les représentants d'intérêts, en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ces déclarations précisent notamment le sujet des actions de « lobbying » menées sur une période donnée et les catégories de responsables publics auprès de qui ces actions ont pu être menées.

La CADA a estimé que les demandes, désignant la nature, la période, l'objet, l'entité représentante d'intérêts et les catégories de destinataires au sein de l'administration, étaient suffisamment précises pour permettre aux autorités saisies d'identifier les documents susceptibles d'y répondre.

Il était cependant indéniable que la satisfaction des demandes nécessitait de la part de ces autorités un travail de recherche et d'extraction de ces documents. Or, cette tâche s'avère plus complexe pour ceux produits ou reçus par le cabinet d'un ministre qui n'est plus en fonction¹⁵. Les demandes examinées par la CADA le 3 juillet 2025 présentaient à cet égard une difficulté supplémentaire puisqu'au cours de la période qui intéressait le demandeur, plusieurs gouvernements s'étaient succédés.

Pour autant, le législateur en 2013 a décidé que les actions de représentation d'intérêts méritaient d'être portées à la connaissance des citoyens. L'intérêt s'attachant à la communication des documents sollicités pour le demandeur, qui était une journaliste, comme pour le public était donc tout aussi indéniable.

Compte tenu des éléments portés à sa connaissance et de l'identité des autorités administratives saisies, la CADA a retenu que les demandes en cause ne faisaient pas peser sur ces administrations une charge de travail disproportionnée.

La CADA s'est donc prononcée favorablement, en rappelant les possibilités d'étalement dans le temps et en invitant le demandeur à se rapprocher de l'administration en vue de hiérarchiser les documents sollicités.

15-Pour en savoir plus :
Avis II n°202206355
du 15 décembre 2022

16-Conseil d'État,
13 novembre 2020,
n° 432832 et
Conseil d'État,
17 juin 2024,
n° 470620

POUR EN SAVOIR PLUS

Le droit d'accès issu de la loi du 17 juillet 1978 porte sur les documents et non sur les informations ; il ne fait pas obligation à une administration d'élaborer spécifiquement un document dont elle ne disposerait pas pour procurer le renseignement sollicité par un demandeur.

En revanche, le droit d'accès concerne les documents administratifs dont l'administration dispose déjà effectivement, comme ceux dont elle est susceptible de disposer au moyen d'un traitement automatisé d'usage courant.

Répondent à cette définition les documents pouvant être établis par un traitement automatisé d'usage courant, par simple extraction des bases de données de l'administration, 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 demandées¹⁶.

Si les informations sollicitées doivent, pour être extraites d'un fichier informatique, faire l'objet de retraitements successifs, de requêtes informatiques complexes ou d'une succession de requêtes particulières qui diffèrent de l'usage courant pour lequel le fichier informatique dans lequel elles sont contenues a été créé, la Commission considère que la demande ne porte pas sur un document existant.

Regards croisés...

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

Marion BORDAS : À titre principal, je suis chargée de la commande publique et à titre accessoire des archives de la Communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure et de la ville centre Forcalquier au sein d'un service commun, notamment pour la mise en place d'un service d'archivage électronique (SAE). J'évalue mes missions de PRADA à une moyenne de 1h30 par semaine.

Bénédicte BERNIER : Je suis coordinatrice administrative au sein du pôle des affaires financières, juridiques et patrimoniales de la région d'Île-de-France. À ce titre, outre mes missions de PRADA qui représentent environ 20 % de mon temps de travail, j'assure notamment le pilotage de l'activité liée au RGPD, en lien avec les directions de mon pôle et en interface avec le DPO, ainsi que du contrôle interne. Je participe également à la validation et à la rédaction des arrêtés d'organisation des services et des arrêtés de délégation de signature au sein des différents pôles de la Région. Enfin, je suis en charge de la gestion de la documentation du pôle des affaires financières, juridiques et patrimoniales.

Rencontrez-vous des difficultés particulières dans le traitement des demandes d'accès aux documents administratifs ? Voyez-vous des pistes d'amélioration possibles pour les dépasser ?

M.B : Les demandes d'accès ou de consultation peuvent nécessiter un certain temps pour rassembler les documents. Les administrés ne connaissent pas toujours les limites ou les contraintes liées à ces demandes ; un support explicatif tel qu'une plaquette officielle ou un flyer, permettrait aux usagers de mieux les appréhender.

Au sein de ma structure, la pluralité de mes missions me permet d'avoir une approche transversale, qui facilite la connaissance des services et des documents qu'ils produisent.

Dans le cadre particulier de la commande publique, les demandes des candidats non retenus sont très fréquentes et nécessitent une attention particulière, en raison des délais de communication contraints et de la sensibilité des données souvent couvertes par le secret des affaires. Le traitement de ces demandes implique une vigilance accrue afin de répondre aux candidats de manière à ce qu'ils puissent améliorer leurs futures propositions, tout en sécurisant la procédure en cours et en évitant à la collectivité des recours ultérieurs.

Marion BORDAS,
PRADA de la Communauté
de communes Pays de
Forcalquier-Montagne de Lure
et de la Ville de Forcalquier

Bénédicte BERNIER,
PRADA de la Région
Île-de-France



Tension entre transparence et charge de travail des administrations

Le travail en collaboration avec les services est essentiel, tant pour l'élaboration des marchés publics que pour les sensibiliser à la portée et aux enjeux des échanges avec les administrés. Les dossiers peuvent ainsi être envisagés de manière plus globale, en anticipant les éventuelles demandes ultérieures de communication et en assurant la conservation des documents. En outre, les dossiers conservés à l'issue de la procédure de consultation et de l'exécution du contrat permettent, en cas de contentieux ou de contrôle, de démontrer le respect des étapes et des principes de la commande publique. L'intérêt d'un dossier ne se limite donc pas à sa seule réalisation.

Les demandes relatives aux archives s'inscrivent dans cette même logique. Les recherches historiques sont variées et peuvent nécessiter la mise à disposition, pour consultation, de documents hétéroclites. La difficulté réside souvent dans la nature même de la demande. Le manque de connaissance des documents conservés de la part des administrés conduit régulièrement à des demandes génériques auxquelles il est matériellement impossible de répondre, faute de précisions suffisantes (ex : documents concernant l'histoire d'une rue, d'un bâtiment dans le centre ancien, d'une famille, etc.). Néanmoins, la communication de ces documents contribue à valoriser le patrimoine et l'histoire de la commune à travers des publications, expositions ou conférences.

Une part importante de ma mission de PRADA consiste donc à faire preuve de pédagogie :

- ▀ envers les services producteurs, en rappelant les droits des administrés à accéder aux documents administratifs, les règles à respecter ainsi que les conséquences d'un non-respect ;
- ▀ envers les administrés, afin de les informer sur la nature des documents que l'administration produit et dont ils peuvent demander l'accès.

B.B : Je ne rencontre pas de difficultés particulières dans le traitement des demandes d'accès aux documents administratifs. En tant que PRADA, je sensibilise les différents pôles de la Région en intervenant dans leurs comités de direction. J'ai ainsi notamment organisé une conférence interne sur le droit d'accès, à l'occasion de laquelle la CADA était intervenue.

Bien que je centralise les réponses finales pour m'assurer de leur conformité au droit, les services sont désormais bien acculturés. Ils répondent aux demandes dans des délais satisfaisants (le délai moyen de réponse est de 22 jours) et procèdent correctement aux occultations nécessaires dans les documents.

Êtes-vous destinataires de demandes d'accès à des courriels ou à des terminaux de messagerie électronique ? De même, constatez-vous une augmentation des demandes d'accès génériques (« tout document relatif à ... ») et/ou portant sur un grand nombre de documents ?

M.B : Ma collectivité ne reçoit pas de demandes spécifiques portant sur des courriels.

En revanche, les demandes génériques sont récurrentes et tendent à s'accroître.

Dans le cadre de l'accès aux archives, c'est souvent un manque de connaissance sur les documents archivés qui conduisent à de telles demandes.

À titre d'exemple, il m'est déjà arrivé d'expliquer que pour répondre à une demande non ciblée, il faudrait que je sorte des réserves plusieurs dizaines de mètres linéaires de boîtes d'archives et que des connaissances en latin et paléographie seraient nécessaires.

La pédagogie est donc essentielle. Il faut parfois aider les administrés à définir plus précisément leur recherche, et en cela le dialogue est indispensable.

B.B : La Région n'a jamais reçu de demandes d'accès portant particulièrement sur des terminaux de messagerie électronique. Les demandes d'accès à des courriels sont plutôt accessoires à des demandes de communication de dossiers, au titre, par exemple d'un marché public, d'une subvention ou autres, dans lesquels figurent des échanges de courriels.

Elle ne reçoit pas davantage de demandes d'accès génériques, hormis un cas très récent pour lequel des précisions ont été requises (toutefois, le demandeur n'a pas répondu à nos sollicitations).

En revanche, les demandes portant sur un grand nombre de documents peuvent poser certaines difficultés de traitement. Face à de telles demandes, les modalités de communication peuvent parfois être aménagées, notamment par un étalement des envois dans le temps. Il a également pu être proposé à un demandeur de venir sur place pour sélectionner puis faire des photocopies des documents souhaités, dans la mesure où le volume concerné était beaucoup trop important (une pièce entière de documents) pour un envoi par mail ou par courrier, même fractionné.

Constatez-vous, de manière générale, un accroissement de la demande de transparence vis-à-vis de votre collectivité ?

Quelles sont, le cas échéant, les pratiques mises en œuvre pour y répondre ?

Comment la concilier avec la charge de travail qui pèse déjà sur la collectivité au sein de laquelle vous travaillez ?

M.B : Au sein de ma collectivité, le nombre de demandes d'accès à des documents administratifs est plutôt stable.

Afin de répondre à la demande existante, un travail avec les services est engagé afin de pouvoir faire preuve d'anticipation. Il est important que les services aient conscience des demandes ultérieures qui peuvent être émises et que l'accès aux documents est réglementé. Les services peuvent alors intégrer ces éléments dans la gestion quotidienne de leurs dossiers, que ce soit dans la phase opérationnelle ou pour leur archivage.

B.B : Une hausse des demandes a été constatée en 2025 (39 demandes, reçues en 2025, contre une moyenne de 25 demandes par an durant les années antérieures).

À ce stade, nous ne disposons cependant pas du recul suffisant pour nous interroger sur la manière de concilier cette évolution avec la charge de travail qui pèse déjà sur notre collectivité.

Tension entre transparence et charge de travail des administrations



Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes :

une réserve à la communication
des documents administratifs



Rémi Grand,
rapporteur à la CADA,
magistrat administratif,
Tribunal administratif de Melun

L'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Si cette réserve ne saurait soustraire, par principe, certaines administrations, en raison de leurs missions, à l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'elles élaborent, une évolution récente de la doctrine, guidée par le souci de prévenir le risque de représailles à l'encontre des agents publics, conduit à rendre plus systématique l'occultation de l'identité des auteurs de documents « sensibles ».

Le principe : l'atteinte à la sécurité ne se présume pas

À l'instar de ce qu'a jugé le Conseil d'État s'agissant des documents élaborés par la MIVILUDES¹⁷, la Commission refuse d'accorder une immunité institutionnelle générale à telle ou telle administration. Elle rappelle régulièrement que l'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ne se présume pas et doit être établie au regard du contenu du document et des conséquences susceptibles de s'attacher à sa divulgation.

Elle considère que ce risque peut provenir de circonstances étrangères au document lui-même, telles que le comportement agressif du demandeur¹⁸ ou l'utilisation malveillante qui pourrait en être faite, les conséquences susceptibles de s'attacher à la divulgation d'un document devant être suffisamment manifestes ou clairement établies pour faire obstacle à sa communication.

Ces principes sont régulièrement appliqués aux documents élaborés par l'administration pénitentiaire. Dans un avis n° 202500653 du 27 mars 2025¹⁹, la Commission était saisie d'un refus de l'administration pénitentiaire, opposé pour un motif tenant à la sécurité

publique et à celle des agents, de communiquer des images de vidéosurveillance relatives à la distribution des repas aux détenus.

La Commission a retenu, là encore, une appréciation au cas par cas : si la communication d'images vidéo permettant de localiser des postes protégés de surveillants ou des accès de sécurité nécessaires en cas d'intervention au sein de l'établissement, ou dévoilant des éléments précis relatifs aux modalités et aux conditions d'intervention des agents de l'administration pénitentiaire en cas d'incident, serait effectivement de nature à mettre en cause la sécurité publique et celle du personnel pénitentiaire, tel n'est pas le cas d'images relatives à la distribution des repas au sein de l'établissement. La Commission a donc invité l'administration à procéder à leur communication au demandeur.

L'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ne se présume pas et doit être établie au regard du contenu du document et des conséquences susceptibles de s'attacher à sa divulgation.

Cette position, inspirée de celle adoptée en matière de documents relatifs aux modalités et aux conditions d'intervention des forces de l'ordre²⁰, a été réaffirmée à plusieurs reprises, lorsque l'administration pénitentiaire opposait à nouveau un motif tiré de la sécurité. La Commission a ainsi émis un avis favorable à la communication d'une décision instaurant un régime de fouilles intégrales pour le demandeur ainsi que de l'historique des fouilles auxquelles il a été soumis²¹ ou encore d'une version occultée d'une note de service ordonnant la gestion menottée d'un détenu²².

17-Conseil d'État,
22 février 2013,
n° 337987

18-Conseil d'État,
12 juillet 1995,
n° 147200 ;
CE, 23 décembre 1994,
n° 123253 ;
CE, 29 mars 1993,
n° 105129

19-Avis II n° 202500653
du 27 mars 2025

20-Avis II n° 202005308
du 21 janvier 2021

21-Avis II n° 202506098
du 18 septembre 2025

22-Avis II n° 202505991
du 18 septembre 2025

La pratique : l'équilibre délicat entre la protection de la sécurité des agents et le droit d'accès à leur identité

Ne comportant que des données statutaires objectives (qualité d'agent public, adresse administrative, grade, etc.), une liste de fonctionnaires est, en principe, communicable à toute personne qui en fait la demande. Ce principe peut toutefois céder ponctuellement lorsque la divulgation d'une telle liste serait susceptible de favoriser l'organisation de représailles ciblées, qu'il s'agisse, par exemple, de mouvements sectaires à l'encontre d'agents de la MIVILUDES²³ ou de conducteurs verbalisés contre les agents du centre automatisé de constatation des infractions routières²⁴.

Au-delà de ces listes de fonctionnaires, la question s'est rapidement posée de savoir si l'identité des agents devait également être occultée lors de la communication de documents « sensibles » dont ils sont les auteurs et si une telle occultation devait revêtir un caractère systématique au regard de leurs missions.

En dehors de l'hypothèse dans laquelle il est établi pour constater une infraction en vue de sa transmission au procureur de la République²⁵, un rapport d'intervention des forces de l'ordre constitue un document administratif au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Des administrés, directement impliqués dans les faits – condition nécessaire à cette communicabilité en application de l'article L. 311-6 du même code – et mécontents du contenu de tels rapports ont sollicité de l'administration la communication de l'identité des agents les ayant rédigés.

Dans un premier temps, la Commission invitait l'administration à apprécier la nécessité d'occulter l'identité des agents au regard « *d'éléments et faits précis et circonstanciés, tenant par exemple au contexte de la demande ou à la personnalité du demandeur* », susceptibles de faire légitimement craindre l'exercice de représailles ciblées à l'encontre des agents²⁶.

23-Conseil d'État,
11 juillet 2016,
n° 392586

24-Conseil d'État,
15 décembre 2017,
n° 405845

25-Conseil d'État,
6 décembre 2023,
n° 468626

26-Avis II n° 202103925
du 22 juillet 2021



Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes

27-Conseil d'État,
18 octobre 2024,
n° 475283



28-Avis II n°202406414
du 12 décembre 2024



Cette solution pouvait se réclamer du principe, évoqué plus haut, selon lequel l'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ne se présume pas et doit être établie au regard du contenu du document et des conséquences susceptibles de s'attacher à sa divulgation.

Un infléchissement doctrinal a toutefois été opéré, dans la lignée de la solution retenue par le Conseil d'État dans une décision du 18 octobre 2024²⁷, par laquelle il a estimé que la consultation des noms et prénoms des fonctionnaires de police figurant sur un extrait de registre de main courante, établi par ces agents dans l'exercice de leurs missions, n'est pas communicable, dès lors qu'une telle communication est de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. La Commission a pris acte de cette décision dans un avis n° 202406414 du 12 décembre 2024²⁸ et a considéré, « *eu égard au développement des polices municipales et à leur implication croissante en complémentarité des forces de l'ordre nationales* » (effectifs en augmentation depuis vingt ans, missions élargies, taux croissant d'armement, etc.), que l'occultation

du nom des fonctionnaires de police valait tant pour les agents de la police municipale que pour les agents de la police nationale.

La Commission a notamment considéré que le rapport établi par des agents de la police nationale, intervenus dans un contexte de violences familiales, pouvait être communiqué aux intéressés sous réserve de l'occultation préalable des noms et prénoms des trois fonctionnaires de police figurant sur ce rapport. Elle en a décidé de même pour le procès-verbal de prestation de serment et le document de nomination des gendarmes intervenus sur une propriété privée dans le cadre d'un contrôle administratif ou encore, s'agissant des agents de la police municipale, d'un ordre de mission donné à un agent de surveillance de la voie publique.

La Commission retient désormais que lorsqu'un document a été établi par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions, la communication des noms et prénoms de ces agents est, en principe, de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes.





Lorsqu'un document a été établi par les agents des forces de l'ordre dans l'exercice de leurs missions, la communication des noms et prénoms de ces agents est, en principe, de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes

Pour autant, elle a précisé que cette incommunicabilité n'était pas irréfragable. Il doit, en effet, être tenu compte de la nature du document, de la finalité pour laquelle il a été établi et du contexte dans lequel la demande est formulée. Raison pour laquelle la Commission a considéré que les décisions portant inscription au tableau d'avancement et promotion de sous-officiers de gendarmerie n'étaient pas couvertes par cette « réserve sécurité »²⁹. Il en est de même pour les mesures de promotion interne à la police nationale dont la communication a été sollicitée par des brigadiers-chefs de la police nationale³⁰.

POUR ALLER PLUS LOIN

La protection de l'identité des agents pour des motifs de sécurité, une préoccupation qui irrigue l'action administrative

Si l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que « toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne », l'anonymat de l'agent est néanmoins préservé lorsque « des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient ».

De même, dans certains domaines tels que la prévention d'actes de terrorisme ou, plus récemment, depuis l'intervention de la loi dite « Narcotrafic » du 13 juin 2025, la lutte contre le trafic de stupéfiants, le destinataire d'une décision administrative peut ne se voir notifier qu'une ampliation, et non l'original revêtu des nom, prénom et qualité du signataire³¹. Ces dispositions ont conduit, devant le juge administratif, à une adaptation « des exigences de la contradiction » à « celles de la protection de la sécurité des auteurs » de ces décisions³².

Dans le domaine pénitentiaire, la loi « Narcotrafic » du 13 juin 2025 a récemment introduit une nouvelle hypothèse dans laquelle un agent pénitentiaire peut être autorisé par son chef d'établissement à ne pas être identifié par ses nom et prénom « lorsque la révélation de son identité est susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches »³³. L'anonymat est même la règle pour les agents « affectés ou intervenant dans des établissements comprenant des quartiers de lutte contre la criminalité organisée »³⁴.

29-Avis II n° 202408384
du 13 février 2025

30-Avis II n° 202408379 et
Avis II n° 202408604
du 13 février 2025

31-Article L. 212-1
du code des relations
entre le public
et l'administration

32-Article L. 773-9
du code de justice
administrative

33-Article L. 113-3-1
du code pénitentiaire

34-Article L. 224-10
du code pénitentiaire

Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes

Entretien avec...



*Charles-Edouard MINET,
PRADA du ministère
de l'Intérieur, sous-directeur
du conseil juridique et
du contentieux à la direction
des libertés publiques
et des affaires juridiques
du ministère de l'Intérieur et
des outre-mer*

La mission de personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est dévolue, au ministère de l'Intérieur, au sous-directeur du conseil juridique et du contentieux, qui appartient à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) relevant du secrétariat général de ce ministère.

Elle consiste au premier chef à assurer la gestion quotidienne d'une adresse électronique fonctionnelle (prada@interieur.gouv.fr) qui reçoit des sollicitations de plus en plus nombreuses (622 saisines en 2024, 965 en 2025). Cette mission est prise en charge par le secrétariat de la sous-direction, avec l'appui du bureau compétent en la matière (le bureau du droit et du contentieux européen, international et institutionnel), qui opère d'abord un tri entre les demandes de communication de documents administratifs *stricto sensu* et de simples demandes de renseignements. S'agissant des demandes de communication, il s'agit d'identifier le ou les services du ministère de l'Intérieur susceptibles de détenir le ou les documents dont la communication est sollicitée et de leur transmettre la demande, à charge pour eux de communiquer ou non le document concerné, au besoin après avoir demandé conseil auprès de la DLPAJ sur la communicabilité des documents. S'agissant des saisines de la CADA tendant à recueillir les observations du ministère de l'Intérieur sur une décision de refus de communication (dont le nombre est relativement stable : 300 en 2023, 400 en 2024, 350 en 2025), la saisine est transmise au service du ministère de l'Intérieur identifié comme susceptible de détenir le ou les documents dont la communication est sollicitée, à charge pour lui de faire connaître directement à la CADA ses observations, puis de lui faire connaître directement la suite qu'il entend donner à la demande compte tenu de l'avis rendu, si celui-ci est favorable ou partiellement favorable à la communication.

La sous-direction assure, de façon plus générale, la mission de conseil juridique en matière d'accès aux documents administratifs, s'emploie à faire œuvre de pédagogie (fiches mises en ligne sur le site intranet du ministère, échanges avec les services) et traite le contentieux porté devant le juge administratif (entre 30 et 50 dossiers par an).

La PRADA du ministère de l'Intérieur est saisie de demandes portant sur des documents très variés tels que :

- ▀ des documents relatifs à la gestion individuelle des agents du ministère (dossier administratif et/ou médical, documents relatifs aux procédures d'avancement de mutation, enquêtes administratives prédisciplinaires...);
- ▀ les rapports d'inspection ;
- ▀ des instructions relatives au droit des étrangers et les statistiques disponibles en la matière, ou des documents relatifs à des cas individuels ;

- ▶ des documents relatifs à l'activité de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) : signalements, appels à projets ayant pour objet l'octroi de subventions à des associations ;
- ▶ des documents relatifs aux droits à conduire (des véhicules terrestres à moteurs – lettres 48SI) ;
- ▶ les notes de frais des cabinets ministériels ;
- ▶ les documents relatifs à la passation et à l'exécution de marchés publics ;
- ▶ les courriels internes au ministère ou échangés avec l'extérieur portant sur un sujet donné ;
- ▶ les comptes rendus de réunion et d'intervention des forces de l'ordre lors de certains événements...

Compte tenu de la nature de l'activité du ministère de l'Intérieur, la question de la mobilisation de la « réserve de sécurité » prévue par le d) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), cité ci-dessus, se pose fréquemment. Dans le cadre fixé par la jurisprudence administrative et par la doctrine de la CADA, le ministère de l'Intérieur apprécie le risque d'atteinte à l'ordre public à la lumière de deux critères principaux :

- ▶ lorsque la communication risquerait d'affaiblir la protection des personnes ou des biens ;
- ▶ lorsqu'elle pourrait gêner l'action en faveur du maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

La protection des personnes ou des biens

En ce qui concerne le premier critère, déjà largement évoqué dans l'article précédent, il est encore possible de distinguer entre deux hypothèses : celle dans laquelle la communication du document demandé compromettrait la sécurité des agents du ministère, et celle dans laquelle ce sont des tiers qui seraient susceptibles d'être mis en danger.

Il va de soi que les fonctionnaires et agents publics du ministère de l'Intérieur sont amenés à prendre des décisions ou à accomplir certaines actions qui, compte tenu de la nature même de leurs missions, leur attirent plus d'animosité que de reconnaissance. Dans ses conclusions sur la décision du [Conseil d'État du 15 décembre 2017, n° 405845](#), la rapporteure publique Aurélie Bretonneau observait à cet égard que « les forces de l'ordre sont, par la nature de leur mission, structurellement exposées à des risques de rancœur de la part des personnes qu'elles ont vocation à contrarier. (...) les risques encourus par les forces de l'ordre [sont] d'un degré et même d'une nature particuliers ».

Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes

C'est ainsi que la demande de communication de la liste des agents appartenant à tel ou tel service – au demeurant suspecte par son objet même – peut légalement être rejetée pour ne pas les exposer à des mesures de représailles, comme cela résulte de la jurisprudence citée dans l'article précédent. La communication de l'identité des agents peut n'être qu'incidente, dès lors qu'elle figure sur le document dont la communication est demandée, sans pour autant être son objet principal. L'exception n'en est pas moins susceptible de produire ses effets, sous réserve de la possibilité d'une occultation des mentions en cause.

Mais le refus de communiquer un document administratif peut également se justifier aux fins de préserver l'anonymat, et donc la sécurité, de tiers, qui ne sont pas des agents du ministère mais qui, ayant collaboré avec celui-ci d'une manière ou d'une autre, sont aussi susceptibles de faire l'objet de mesures de représailles. La lutte contre les dérives sectaires l'illustre particulièrement : le Conseil d'État, qui avait déjà admis la légalité du refus de communiquer l'identité des intervenants et participants à des formations sur les dérives sectaires³⁵, a plus récemment jugé, à l'invitation du ministère de l'Intérieur, que les signalements adressés à la MIVILUDES par des personnes s'estimant victimes ou témoins de dérives sectaires sont des documents par nature incommunicables, compte tenu du risque de représailles et de la difficulté d'occulter toute mention de nature à permettre leur identification³⁶.



35-Conseil d'État,
8 novembre 2017,
n° 375704



36-Conseil d'État
26 mars 2025,
n° 490743

Le maintien de l'ordre et de la sécurité publique

Au-delà de la protection individuelle de la sécurité des personnes, agents du ministère et tiers, la « réserve de sécurité » du d) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA peut également être invoquée lorsque la communication du document demandé pourrait entraver l'action du ministère et de ses services et ainsi, en compromettant la bonne exécution de leurs missions, constituer une menace pour la sécurité publique.

Ce second critère, qui donne lieu à moins de jurisprudence que le premier, peut être illustré à travers diverses hypothèses rencontrées en pratique.

Cette réserve est ainsi susceptible de s'appliquer à tout document comportant des éléments expliquant des stratégies générales de sécurité intérieure ou fixant des orientations sur les méthodes à adopter et dont la divulgation est susceptible de nuire à l'intervention des services du ministère, et notamment des forces de l'ordre.

Par exemple, doit être refusée, du point de vue du ministère de l'Intérieur, la communication d'un rapport d'évaluation de la politique locale de sécurité

dans un département, permettant d'identifier les zones non-couvertes par un système de vidéoprotection et donc plus vulnérables en matière de sécurité publique ; celle d'un rapport sur le survol de centrales nucléaires par des drones, qui révèle des informations confidentielles sur les dispositifs de protection et de sécurité de ces installations particulièrement sensibles ; ou encore celle de l'ensemble des comptes-rendus, résumés et relevés de décisions des réunions de l'État-major de planification, de préparation, de coordination de la lutte contre l'immigration clandestine dans la zone Nord (EMPPC-LIC) qui permettrait aux réseaux de trafiquants d'avoir connaissance des stratégies, modes opératoires et contraintes des services.

Dans sa doctrine, la CADA considère de façon constante que les documents contenant des éléments précis relatifs aux modalités et conditions d'intervention des services de police ou de gendarmerie ne sont communicables qu'après l'occultation des mentions qui révéleraient des informations susceptibles de nuire au bon fonctionnement de ces services, telles que des données techniques ou stratégiques susceptibles de nuire à leurs interventions (par exemple, des passages de documents relatifs à une zone de sécurité prioritaire et les plans d'implantation de caméras de vidéosurveillance³⁷, les passages d'une note du ministre détaillant les modalités concrètes de l'action préventive des forces de l'ordre dans la gestion des manifestations).

Le recours à la « réserve de sécurité » résulte d'une analyse qui tient compte d'abord et avant tout du contenu du document, mais aussi d'autres critères tels que, notamment, l'actualité de la menace qu'il s'agit de prévenir. À titre d'illustration, une circulaire non publiée relative au dispositif d'entrave en matière de lutte anti-terroriste dans le cadre des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ne pouvait, à notre sens, évidemment pas être communiquée en amont de l'événement, sauf à porter atteinte à la sécurité publique en dévoilant les dispositifs de sécurité prévus à cette occasion. Une fois l'événement terminé, la question de la communication de la circulaire se pose sous un jour différent ; le refus de la communiquer ne peut alors se justifier que dans la mesure où la stratégie mise en œuvre à l'occasion des JO est de nature à être reproduite à l'occasion d'autres grands événements.

D'autres documents administratifs peuvent être de nature à révéler des failles dans certains dispositifs de sécurité, que les administrations compétentes s'emploient à combler mais qui pourraient, en cas de communication, être exploitées par des personnes mal intentionnées.

Cela peut être le cas de certains rapports d'inspection : ainsi, toujours du point de vue du ministère de l'Intérieur, un rapport sur l'évaluation des temps d'attente lors des contrôles frontaliers dans un aéroport contient des informations précises, concrètes et détaillées sur l'organisation des contrôles qui sont opérés par les services de la police aux frontières,



Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes



dont la divulgation pourrait faciliter la commission de certaines infractions ; un rapport d'inspection portant sur une police municipale contient des informations sensibles relatives à son armement, à certaines faiblesses organisationnelles et certaines failles dans les dispositifs de sécurité ; un audit relatif aux investissements immobiliers du ministère de l'Intérieur pointant les points de vulnérabilité de certains bâtiments ne doit, à l'évidence, pas être communiqué afin de ne pas augmenter celle-ci.

D'une manière générale, est exclue toute communication qui entraînerait une vulnérabilité préjudiciable au bon accomplissement des missions du ministère et créerait, par suite, un risque sécuritaire. Ainsi, est justifié le refus de communiquer l'algorithme d'interrogation de la liste électorale (servant la plateforme de vote électronique du référendum d'initiative partagée gérée par le MI), dès lors que sa communication est susceptible d'entraîner un risque de piratage de la plateforme de vote électronique et que sa communication pourrait également faciliter l'accès au répertoire électoral unique géré par l'INSEE et comprenant les données personnelles de plus de 49 millions d'électeurs³⁸.

Il faut enfin évoquer un document administratif qui se trouve à la croisée de toutes les bonnes raisons de refuser la communication au titre du d) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA : la note de renseignement.

Émanant comme son nom l'indique d'un service de renseignement et destinée aux autorités et services ayant besoin d'en connaître, elle peut être relative aux agissements d'une ou plusieurs personnes physiques ou morales faisant l'objet d'une surveillance, à une thématique particulière, aux actions d'ingérence d'un État étranger, etc. Certaines notes de renseignement font l'objet d'une classification au titre du secret de la défense nationale, auquel cas le b) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA, mais aussi le code pénal font en tout état de cause obstacle à leur communication. D'autres sont seulement marquées par la consigne d'une « diffusion restreinte », mais n'en sont pas moins de nature, tant à révéler des informations strictement confidentielles sur la stratégie mise en œuvre par le service concerné (à quels objectifs s'intéresse-t-il, avec quels moyens de surveillance...) qu'à mettre en cause, voire en danger, des personnes nommément désignées (à l'instar des sources humaines du service). Il est donc indispensable de s'opposer à la communication d'un tel document, tant pour protéger la sécurité des personnes que pour préserver la nécessaire confidentialité qui doit entourer l'action des services de renseignement, sauf à mettre en échec leurs actions en permettant aux personnes concernées d'échapper à leur surveillance.

Seules les « notes blanches » sont susceptibles, le cas échéant, d'être communiquées. Ces dernières sont le vecteur par lequel les services de renseignement

peuvent communiquer avec l'extérieur et, en particulier, dans le cadre d'un procès contradictoire devant une juridiction. Elles ne sont pas classifiées et contiennent ceux des éléments que les services estiment possible de communiquer dans un cadre contradictoire sans risquer de mettre en échec une surveillance ou de mettre en danger un agent ou un témoin. Ainsi, sous réserve d'autres circonstances et, bien entendu, des autres exceptions prévues par le CRPA (en particulier celles des 2° et 3° de l'article L. 311-6), leur communication à la personne qui en fait l'objet peut être envisagée.

Ces quelques éléments donnent une vision partielle des conditions dans lesquelles le ministère de l'Intérieur peut être conduit à faire usage de la « réserve de sécurité » du d) du 2° de l'article 311-5 du CRPA. Son emploi résulte toujours d'une analyse au cas par cas tenant compte à titre principal du contenu du document dont la communication est demandée, à titre plus accessoire de l'actualité administrative et sécuritaire, du comportement du demandeur, etc. Elle nécessite parfois de faire preuve de pédagogie à l'égard de services ayant tendance à penser que la communication d'un document évoquant une politique de sécurité serait nécessairement de nature à compromettre la réussite de celle-ci ; elle conduit aussi souvent à envisager l'occultation partielle de certains documents, ce qui, en fonction de leur consistance, peut représenter une contrainte matérielle lourde pour les services concernés. Bref, comme les autres exceptions prévues par le CRPA, cette « réserve de sécurité » pose à l'administration un certain nombre de difficultés, juridiques et pratiques, qui sont peu compatibles avec les délais prévus par la loi pour l'examen des demandes de communication.

Le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes





Doléances et transparence : l'accès aux cahiers citoyens du Grand Débat national

Doléances et transparence : l'accès aux cahiers citoyens du Grand Débat national

Du 15 janvier au 15 mars 2019, en réponse au mouvement dit des « Gilets jaunes » né à l'automne 2018 à la suite de la hausse des prix du carburant, fut lancé par le Président de la République un Grand Débat national. À cette occasion, les Françaises et les Français furent invités à exprimer leurs opinions et leurs attentes sur quatre grands thèmes : les impôts, les dépenses publiques et l'action publique ; l'organisation de l'État et des collectivités ; la transition écologique ; la démocratie et la citoyenneté.

La participation citoyenne a pris des formes variées : contributions déposées sur une plateforme numérique dédiée, rédaction de « cahiers de doléances » (aussi appelés « cahiers citoyens »), envoi de courriers ou de courriels, mais aussi réunions locales organisées par des communes, des associations ou des collectifs de citoyens, qui ont donné lieu à des comptes rendus.

La mobilisation fut importante : près de deux millions de contributions en ligne, plus de 19 000 cahiers citoyens, plus de 27 000 contributions libres et plus de 10 000 comptes rendus de réunions locales furent réunis. Ces contributions se distinguent par une grande diversité, tant dans leur forme que dans leur contenu. Certains participants ont formulé des analyses détaillées et des propositions d'évolution des politiques publiques ; d'autres ont plutôt exprimé leurs difficultés personnelles ou leurs préoccupations quotidiennes.

Sans en avoir nécessairement conscience, les participants ont alors produit des documents d'archives publiques, au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine³⁹, qui plus est des archives d'un intérêt exceptionnel : les contributions au Grand Débat national constituent en effet une forme de photographie de la société française – ou du moins d'une partie d'entre elle – au tournant des années 2010-2020.

Souvent comparés aux cahiers de doléances rédigés pour les États généraux de 1789, les cahiers citoyens de 2019 s'en distinguent cependant nettement : ils procèdent d'une expression largement spontanée et ne s'inscrivent pas dans le cadre formalisé d'une procédure élective ou représentative.

Dès la clôture du Grand Débat, l'administration des archives et les services publics d'archives, conscients de l'intérêt du corpus, se sont mobilisés pour assurer rapidement la collecte de ce « trésor national », selon l'expression employée dès 2019 par le chef de l'État, qui faisait ainsi écho, peut-être sans le vouloir, à la catégorie juridique prévue à l'article L. 111-1 du code du patrimoine. Alors que, le plus souvent, les archives ne sont versées qu'à l'expiration de leur durée d'utilité administrative, les documents issus du Grand Débat présentaient en effet d'emblée un intérêt historique qui justifiait leur entrée immédiate dans les collections nationales.

Grâce à cette mobilisation, un corpus quasi complet a été constitué, couvrant à la fois les cahiers citoyens ouverts en mairie et les autres formes d'expression recueillies à l'occasion du Grand Débat. Les originaux ont été versés aux Archives départementales, tandis que les Archives nationales ont reçu les archives de la Mission du Grand Débat national ainsi que les versions numérisées des cahiers citoyens (19 935 unités, soit plus de 450 000 pages), réalisées en un temps très bref par la Bibliothèque nationale de France pour permettre l'exploitation des contributions par les pouvoirs publics.

Les services d'archives se sont ensuite attachés à communiquer ces documents, éclairés tant par une circulaire conjointe des ministres de la Transition écologique, de la Cohésion des territoires, de la Culture et de l'Intérieur, adressée aux préfets le 20 mars 2019, que par plusieurs avis et conseils de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Dès le 18 avril 2019, alors que les cahiers citoyens commençaient à peine d'être



Jean-Charles BEDAGUE,
membre du collège de la CADA,
sous-directeur de
la communication et
de la valorisation des Archives
de France au ministère
de la culture

39-D'après cet article, les archives publiques sont, entre autres, « les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ou des personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public ».



collectés par les services d'archives, la CADA s'est en effet prononcée sur la communicabilité des « cahiers citoyens », saisie d'une demande de conseil formulée par une commune⁴⁰. Confirmant l'analyse de la circulaire du 20 mars 2019, elle soulignait l'hybridité du corpus réuni sous cette appellation. Car si une majorité des contributions provenaient de cahiers ouverts en mairie, dans lesquels les participants avaient choisi d'inscrire publiquement leurs observations, certaines communes avaient également joint *a posteriori* à ces cahiers des contributions dites « libres », reçues parallèlement par courrier ou par voie électronique, que leurs auteurs n'avaient pas nécessairement souhaité rendre publiques.

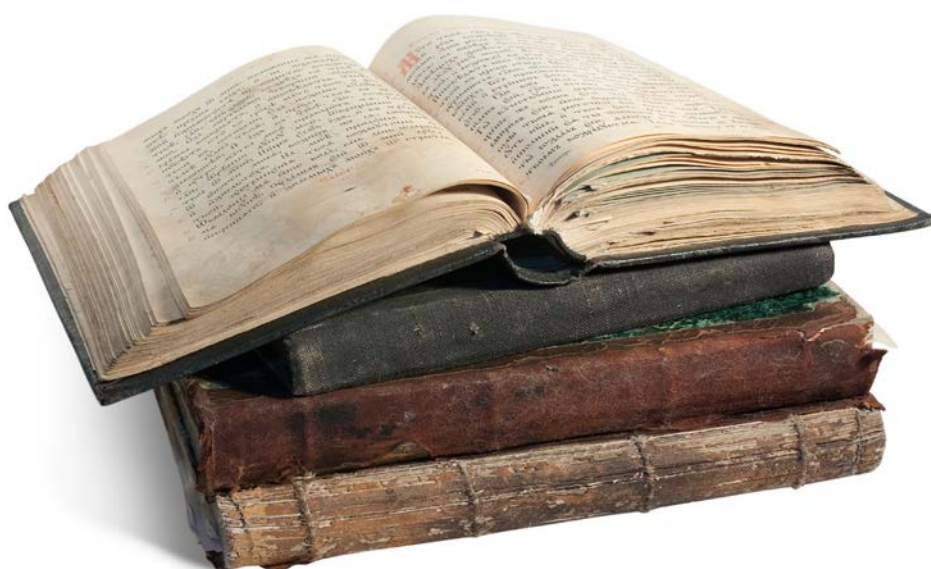
Deux situations juridiques distinctes en découlaient, pour une même typologie documentaire. D'une part, les contributions inscrites dans les cahiers ouverts en mairie étaient réputées librement communicables :

« Les observations figurant sur un tel registre résultent d'interventions volontaires dans le cadre d'un débat permettant de recenser les souhaits des personnes concernées. En formulant de telles observations et en rendant publique leur identité, les contributeurs ont ainsi renoncé

à ce qu'elles soient couvertes par le secret de la vie privée. »

Mais, d'autre part, les contributions adressées directement aux maires par courrier ou par voie électronique relevaient du secret de la vie privée, au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, dans la mesure où elles « ne traduisent pas la volonté de leurs auteurs de les rendre publiques ». En application de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, ces contributions ne seraient communicables qu'à l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de la date des documents.

Plus tard, l'examen *in concreto* des cahiers au moment de leur inventaire par les services d'archives a également révélé que certains contributeurs ne s'étaient pas contentés d'exprimer leurs opinions générales ou leur situation personnelle, mais avaient pu aussi mentionner, décrire ou mettre en cause des tiers. Cette situation soulevait également une difficulté au regard du droit d'accès : si les auteurs des contributions avaient, en les inscrivant dans les cahiers ouverts en mairie, accepté la publicité de leurs propres propos et de leur identité, tel n'était évidemment pas le cas



Doléances et transparence : l'accès aux cahiers citoyens du Grand Débat national

41 - Avis II n° 202105856
du 13 janvier 2022



des personnes qu'ils évoquaient, directement ou indirectement. La CADA a ainsi été conduite à préciser sa doctrine dans un avis du 13 janvier 2022⁴¹, en rappelant que les passages contenant des informations relatives à des tiers identifiables relevaient également de la protection de la vie privée.

En pratique, du fait de la variété des informations que les cahiers citoyens recelaient, leur communication était particulièrement délicate. Elle supposait en effet d'opérer un tri très fin entre les contributions librement communicables (celles qui avaient été inscrites publiquement en mairies et ne citaient pas de tiers) et les autres. L'exercice atteignait d'ailleurs rapidement ses limites s'agissant de la version numérisée du corpus, conservée aux Archives nationales, où les indices matériels permettant d'identifier l'origine et la nature des contributions étaient, par définition, moins perceptibles que sur les originaux.

Ce qui pouvait apparaître comme une restriction d'accès à des documents considérés, dans leur globalité, comme produits à l'occasion d'un débat public, et donc ayant vocation à être rendus accessibles, ne manqua pas de susciter des critiques de la part de formations politiques, de collectifs citoyens, de journalistes. Certes, des usagers pouvaient demander un accès anticipé à tout ou partie des archives du Grand Débat national qui n'étaient pas librement communicables, en application du I de l'article L. 213-3 du code du patrimoine⁴², mais l'obtention de ces autorisations d'accès « par dérogation » n'était pas garantie (la CADA a eu à connaître de trois saisines), et elles ne permettaient pas, de toute façon, l'appropriation complète du corpus par l'ensemble de la population. Dans les faits, seuls les publics familiers de cette procédure – chercheurs ou journalistes – y ont d'ailleurs eu recours.

La situation paraissait d'autant plus paradoxale qu'elle contrariait, de surcroît, la promesse faite par le chef de l'État de rendre publics les cahiers citoyens à l'issue du Grand Débat. Plusieurs collectifs – notamment « Rendez les doléances » – se mobilisaient en ce sens, tandis

qu'une proposition de résolution parlementaire « relative à la publicisation des doléances du Grand Débat national », portée par la députée Marie Pochon, était déposée en 2024.



La situation paraissait d'autant plus paradoxale qu'elle contrariait, la promesse faite par le chef de l'État de rendre publics les cahiers citoyens à l'issue du Grand Débat.

Lorsque, en janvier 2025, le Premier ministre François Bayrou évoqua dans son discours de politique générale la nécessité de « reprendre l'étude des cahiers de doléances présentés par les Gilets jaunes », la perspective d'une ouverture complète du corpus se fit jour. Cette dynamique s'accéléra dans les mois qui suivirent, avec l'adoption, le 11 mars, par l'Assemblée nationale de la résolution parlementaire.

Dans le même temps, la CADA était saisie à la suite du refus opposé par l'administration à des demandes d'accès anticipé formulée par un élu pour la consultation de cahiers citoyens produits sur son territoire. Dans deux avis rendus le 17 avril 2025⁴³, la Commission se prononça en faveur de la communication de ces cahiers, « eu égard, d'une part, à l'objet et à la nature des documents demandés, à l'intérêt intrinsèque des informations contenues dans ces cahiers, ces derniers étant initialement supposés être rendus publics et traduisant les préoccupations et inquiétudes des contributeurs sur l'ensemble du territoire, et au contexte dans lequel ces éléments ont été recueillis, c'est-à-dire à l'occasion d'un débat public national, d'autre part, à la qualité du demandeur, à l'intérêt de sa démarche et à l'engagement qu'il a pris de ne pas porter atteinte à des droits et intérêts protégés par la loi ».

42- « L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I de l'article L. 213-2 [du code du patrimoine] peut être accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. [...] L'autorisation est accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents ».



43 - Avis II n° 202407765
du 17 avril 2025 et
Avis II n° 202408341
du 17 avril 2025



Dans un contexte désormais marqué par la convergence des initiatives politiques et des analyses juridiques, les conditions d'une ouverture large des archives du Grand Débat national apparaissaient réunies.

Plusieurs options pouvaient être envisagées pour permettre l'accès effectif aux cahiers citoyens. La première aurait consisté à procéder à l'occultation préalable des mentions non librement communicables. Une telle opération, bien qu'envisageable, aurait supposé un travail long et coûteux, difficilement compatible avec les contraintes du calendrier politique.

Une autre voie consistait à mobiliser le mécanisme de l'ouverture anticipée des archives publiques, prévu au II de l'article L. 213-3 du code du patrimoine. Cette procédure, dite aussi de « dérogation générale », permet à l'administration des archives, après accord de l'autorité dont émanent les documents, de lever par anticipation les délais de communicabilité applicables à des fonds d'archives, au bénéfice de l'ensemble des usagers. Utilisée ces dernières années pour faciliter l'accès à certains fonds emblématiques de l'histoire contemporaine – notamment les archives judiciaires relatives à la Seconde Guerre mondiale et à la guerre d'Algérie ou les archives concernant le rôle de la France au Rwanda entre 1990 et 1994 –, elle offrait un cadre juridique adapté pour traiter de manière globale, rapide et pragmatique la question de l'accès aux archives du Grand Débat national.

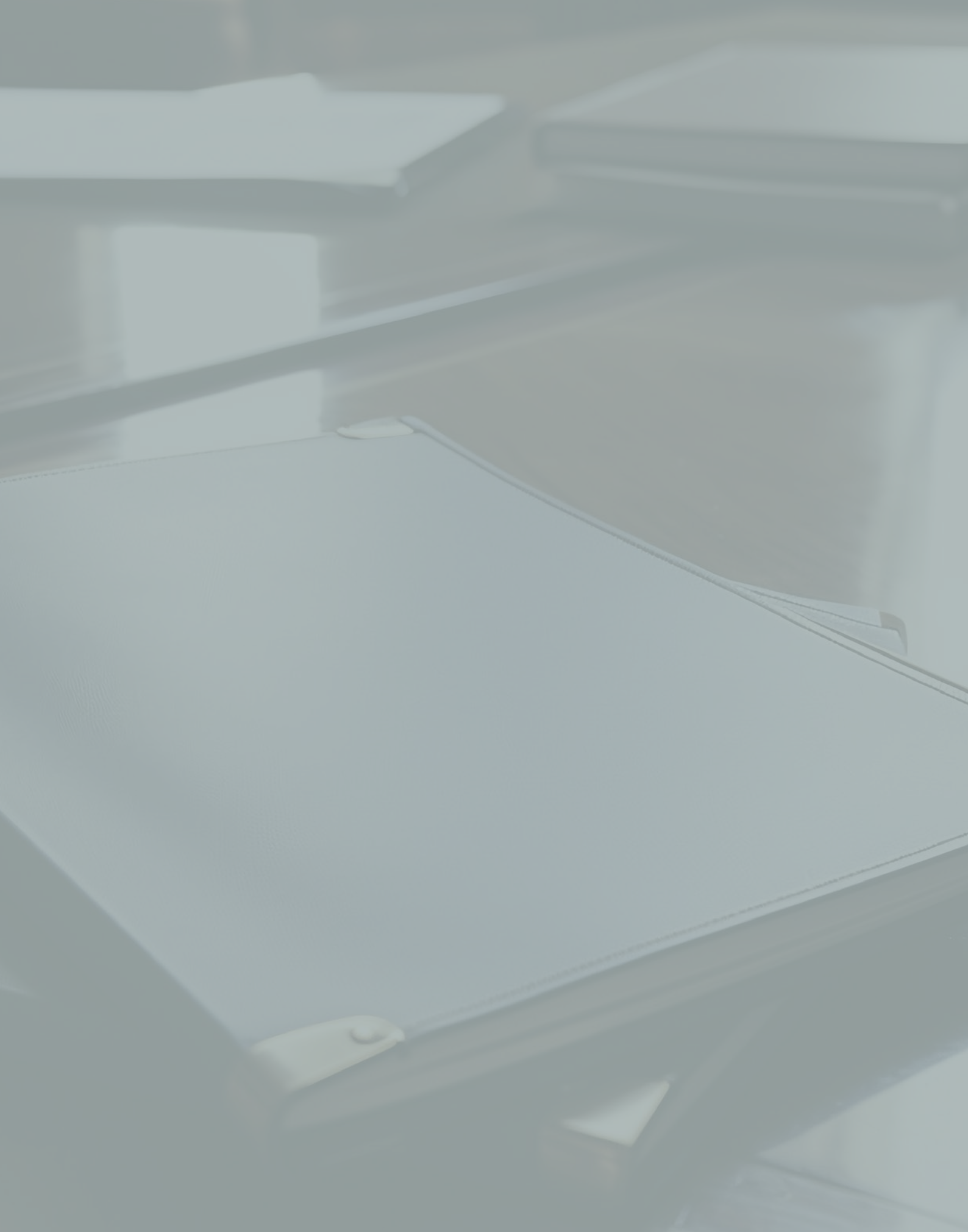
C'est cette solution qui a été retenue.



Le 30 avril 2025, le Gouvernement a publié un arrêté de dérogation générale rendant accessibles à toute personne qui en ferait la demande l'ensemble des archives produites ou reçues à l'occasion du Grand Débat national.

Le 30 avril 2025, le Gouvernement a publié un arrêté de dérogation générale rendant accessibles à toute personne qui en ferait la demande l'ensemble des archives produites ou reçues à l'occasion du Grand Débat national – un périmètre qui va bien au-delà des seuls cahiers citoyens. Cette décision permet désormais d'assurer un égal accès à ce corpus exceptionnel, sans imposer aux usagers le recours à la procédure, plus complexe, de la dérogation individuelle. Elle ouvre ainsi la voie à une appropriation plus large de ces archives du temps présent par les chercheurs, les journalistes et, plus largement, par l'ensemble des citoyens.

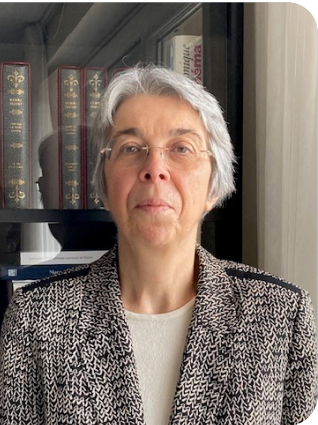
Doléances et transparence : l'accès aux cahiers citoyens du Grand Débat national





Document administratif et document juridictionnel :

une distinction théorique délicate
aux implications pratiques réelles



Hélène PAULIAT,
membre du collège de la CADA,
Présidente honoraire
de l'université de Limoges,
agrégée de droit public

La CADA a régulièrement à connaître de demandes de communication de documents en rapport avec la justice. Il lui revient alors, en se référant à sa propre doctrine et à la jurisprudence administrative, de qualifier ledit document, en appréciant, en cas d'évolution, la nécessité de se départir de ses solutions habituelles. Or, la distinction entre un document administratif et un document dit judiciaire ou juridictionnel, puisque les deux acceptions sont admises, est purement prétorienne puisque la loi du 17 juillet 1978 n'a pas posé de critères en la matière. Comme l'indique Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur CE, 19 juin 2017, n° 396089⁴⁴, cette distinction a bâti « *au nom de la séparation des pouvoirs et d'une volonté de sanctuarisation de l'activité juridictionnelle, une matrice distincte de celle qui prévaut pour la distinction, cette fois organisée par la loi, entre documents privés et administratifs* ». La CADA applique le critère finaliste progressivement élaboré par le juge, ce critère permettant de maintenir la qualification du document quelle que soit son utilisation ultérieure.

Une qualification fondée sur un critère finaliste

La Commission s'inspire de la jurisprudence administrative, qui utilise un critère fonctionnel ou finaliste pour qualifier un document d'administratif ou de juridictionnel. Ce critère a progressivement été affiné pour déterminer la communicabilité de l'acte.

• **Un critère de distinction progressivement affiné**

Il existe trois grandes catégories de documents juridictionnels : les jugements, décisions, arrêts et ordonnances rendus par les juridictions, les pièces de procédure et les documents établis pour son cadre ; les documents de travail internes aux juridictions ; les documents élaborés non par une juridiction mais par des autorités administratives dès lors qu'ils sont indissociables d'une procédure juridictionnelle. Ont ainsi le caractère de documents juridictionnels ou judiciaires les documents établis dans le cadre d'une procédure judiciaire⁴⁵, des pièces de procédure en matière pénale⁴⁶, des documents relatifs à la procédure devant la commission des infractions fiscales inséparables d'une procédure pénale⁴⁷, des procès-verbaux d'enquête sur des pratiques susceptibles d'être sanctionnées par une décision juridictionnelle⁴⁸.

44-Conseil d'État,
19 juin 2017,
n° 396089



45-Conseil d'État,
25 mars 1994,
n° 106696



46-Conseil d'État,
29 avril 1983,
n° 26908



47-Conseil d'État,
26 mai 2010,
n° 304621



48-Conseil d'État,
19 février 2014,
n° 366707



La CADA suit totalement cette jurisprudence : ainsi de l'avis n° 202407168 du 12 décembre 2024⁴⁹ ou de l'avis n° 202405927 du 31 octobre 2024⁵⁰.

Le Conseil d'État a détaillé davantage le critère de distinction dans un arrêt du 6 décembre 2023⁵¹. La requérante avait demandé à une commune la communication des rapports d'intervention établis par les services de police municipale à la suite de demandes formulées par elle du fait de troubles de voisinage. Selon le Conseil d'État, les documents produits par les agents de police municipale dans l'exercice de leur mission de service public, notamment ceux par lesquels ils rendent compte des opérations de police administrative qu'ils effectuent, de leur propre initiative ou à la suite d'un signalement, à des fins de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques, ont en principe le caractère de documents administratifs. Mais les rapports et procès-verbaux mentionnés à l'article 21-2 du code de procédure pénale, par lesquels les agents de police municipale constatent ou rendent compte d'une infraction pénale, qu'ils transmettent au procureur de la République, ne sont pas détachables de la procédure juridictionnelle à laquelle ils participent et ne constituent donc pas des documents administratifs.

Plus récemment, s'agissant des documents relatifs à une procédure disciplinaire à l'encontre d'un avocat, le juge administratif a précisé que les documents conduisant à la saisine de l'instance disciplinaire (ici l'ordre des avocats au barreau de Paris) et ceux établis au cours de la procédure disciplinaire proprement dite se rattachent à la fonction juridictionnelle et n'ont donc pas le caractère de documents administratifs ; doivent recevoir la même qualification le signalement ou la plainte dont le bâtonnier est saisi ; ces documents présentent donc un caractère juridictionnel et échappent « par nature » au droit à la communication des documents administratifs⁵².

Enfin, un document administratif peut-il être considéré comme se rattachant à la fonction juridictionnelle répressive ?

La question s'est posée à propos des documents détenus par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en vue de l'élection présidentielle⁵³. Un journaliste demandait communication de correspondances adressées à la CNCCFP ayant conduit cette dernière à signaler à *Médiapart* des contenus contraires aux dispositions du code électoral. Le juge précise que les documents relatifs à la procédure par laquelle cette commission intervient, en vue qu'il soit mis fin à une situation qu'elle estime de nature à porter atteinte à l'égalité entre les candidats, sont produits ou reçus par elle dans l'exercice de la mission de service public qui lui est confiée. « *Quand bien même les faits auxquels se rapporte cette procédure seraient susceptibles de constituer des infractions pénales ou pourraient venir au soutien des motifs de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel arrête et proclame les résultats de l'élection présidentielle* », ces documents ne revêtent pas un caractère juridictionnel. Selon le rapporteur public Romain Victor, « *en remplissant sa mission de police administrative de la campagne électorale, la CNCCFP n'a pas agi comme le premier maillon d'une chaîne pénale* ».

49- Avis II n° 202407168 du 12 décembre 2024 portant sur le refus de communication du document intitulé « accusé de réception », attestant de la réception d'une réclamation que le procureur général a transmis à la chambre des notaires en vue d'une éventuelle procédure disciplinaire



50- Avis II n° 202405927 du 31 octobre 2024 portant sur le refus opposé par le vice-président du Conseil d'État à une demande de communication de documents relatifs au forum du Réseau des cours supérieures, organisé par la Cour européenne des droits de l'homme



51- Conseil d'État, 6 décembre 2023, n° 468626



52- Conseil d'État, 19 novembre 2024, n° 474435



53- Conseil d'État, 7 février 2025, n° 474032



Document administratif et document juridictionnel

L'application du critère finaliste conduit à écarter le rattachement à l'activité des juridictions pénales ; la détection de manquements par la CNCCEP appelle d'autres réponses qu'une saisine de l'autorité judiciaire. Le Conseil d'État avait déjà jugé que l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et qui permettent à la CNCCEP de vérifier sa régularité sont dépourvus de tout caractère juridictionnel et constituent des documents administratifs ; mais ces documents sont exclus du droit à communication jusqu'à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCEP ou jusqu'à l'intervention de la décision du Conseil constitutionnel⁵⁴. Cette solution a été appliquée par la CADA s'agissant d'une décision de la CNCCEP sur le compte de campagne d'une candidate à une élection législative⁵⁵.

C'est évidemment au juge administratif, mais en premier lieu à la CADA, de déterminer si le document demandé peut être considéré comme détachable ou non de l'activité juridictionnelle ; la CADA a ainsi estimé que si les communications prévues par l'article 11 du code de procédure pénale sont en lien avec les instances dont les juridictions en cause sont saisies, elles sont toutefois produites dans le cadre spécifique de la fonction d'information du public du procureur de la République et donnent lieu à une large diffusion publique. La teneur et la portée de ces communications justifient qu'elles soient détachables de l'activité juridictionnelle et regardées comme des documents administratifs⁵⁶.

C'est évidemment au juge administratif, mais en premier lieu à la CADA, de déterminer si le document demandé peut être considéré comme détachable ou non de l'activité juridictionnelle

De même, les rapports annuels sur l'état et les délais de l'exécution des peines au titre de l'article 709-2 du code de procédure pénale établis par les procureurs de la République auprès des tribunaux judiciaires sont détachables des fonctions juridictionnelles du procureur de la République et constituent ainsi des documents administratifs ; il en est de même des rapports annuels que doivent établir respectivement les procureurs généraux et les procureurs de la République qui ont pour objet de rendre compte de la politique pénale et de l'activité générale du ministère public⁵⁷. La CADA a également appliqué les principes posés par le Conseil d'État⁵⁸ en estimant que le dossier de médiation, qui a pour objet de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction administrative, est détachable de la fonction de juger et donc de la phase juridictionnelle qu'elle tend à éviter. Il constitue ainsi un document administratif relevant du droit d'accès aux documents administratifs.

- **Un critère permettant d'apprécier la communicabilité de l'acte**

Une fois que le document est qualifié d'administratif et non de juridictionnel, il est communicable, sous réserve de ne pas porter atteinte à un secret protégé.

L'on retrouve alors la limite du droit à communication traditionnelle, selon laquelle l'administration peut légalement refuser de procéder à la communication de documents administratifs, eu égard à la charge de travail excessive qu'impliquerait le traitement de la demande. Tel peut être le cas lorsqu'au sein d'un volume important de documents, l'administration doit opérer le départ entre ceux qui présentent un caractère judiciaire et ceux qui présentent un caractère administratif, et qu'elle doit procéder à l'occultation de nombreuses mentions relevant des secrets protégés par la loi.

Le critère ainsi posé conduit à maintenir la qualification du document quelle que soit son utilisation ultérieure.

54-Conseil d'État Ass.,
27 mars 2015,
n° 382083

55-Avis II n° 202400765
du 18 avril 2024

56-Avis II n° 202305675
du 2 novembre 2023

57-Avis II n° 202301706
du 6 juillet 2023

58-Conseil d'État,
18 mars 2019,
n° 403465, à propos
d'un protocole
transactionnel

Une qualification indépendante de l'utilisation du document

Une autre question posée à la CADA et au juge administratif est de savoir si un document peut changer de nature en fonction de son utilisation ou de sa destination. La Commission, s'inspirant là encore nettement de la jurisprudence administrative, consacre le fait que le document ne change pas de nature du seul fait de sa transmission à une autre autorité.

- **L'absence de perte du caractère juridictionnel de l'acte en cas de transmission à une administration**

Cette question s'est posée à plusieurs reprises devant la CADA et le juge administratif. Ainsi un document dit judiciaire ou juridictionnel peut-il perdre ce caractère pour devenir un document administratif lorsqu'il est transmis à une administration ?

Le Conseil d'État s'est intéressé à cette difficulté à propos de documents recueillis par les juridictions judiciaires à l'occasion d'une enquête judiciaire portant sur les clients de la banque suisse *HSBC Private Bank*⁵⁹. La transmission de tels documents à l'administration fiscale est-elle de nature à faire changer ces documents de qualification ? La réponse du juge est négative ; en l'espèce les documents avaient été obtenus par perquisition ordonnée par le procureur de la République sur commission rogatoire internationale dans le cadre d'une enquête judiciaire et ensuite transmis à l'administration fiscale ; ils conservent le caractère de documents juridictionnels et ne peuvent recevoir la qualification de documents administratifs. Le Conseil d'État prend en compte le contenu du document, son origine et sa vocation. C'est ainsi que les rapports particuliers adressés par les procureurs généraux au ministre de la justice ne revêtent pas le caractère de documents administratifs car le contenu et l'origine de ces documents « intrinsèquement teintés de juridictionnel, primaient sur leur transmission à une autorité administrative »⁶⁰.

- **L'absence de perte du caractère administratif de l'acte en cas de transmission à une autorité judiciaire**

La question inverse peut également être posée : si un document administratif est transmis à l'autorité judiciaire, cette transmission peut-elle lui faire perdre son caractère administratif ?

Le document conserve bien son caractère administratif, mais il est indispensable de vérifier qu'à la date à laquelle il est statué sur la demande de communication, cette communication n'est pas susceptible de porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions⁶¹. Il en est de même pour la demande de communication d'un rapport établi par une commission administrative et transmis à un juge d'instruction après l'effondrement du terminal 2^E de l'aéroport de Roissy⁶².

Le Conseil d'État a précisé que lorsqu'un document administratif a été transmis à l'autorité judiciaire, l'autorité saisie d'une demande de communication de ce document doit rechercher, à la date à laquelle elle se prononce, les suites



63-Conseil d'État,
30 décembre 2015,
n° 372230
et Conseil d'État,
21 octobre 2016,
n° 380504



64-Avis II n°202300252
du 9 mars 2023



données à cette transmission ou susceptibles de l'être, afin de déterminer, à moins que l'autorité judiciaire compétente ait donné son accord, si la communication du document sollicité est de nature à porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles ou d'opérations préliminaires à de telles procédures en empiétant sur les prérogatives de cette autorité⁶³.



La circonstance qu'un exemplaire d'un rapport établi par une autorité administrative ait été transmis à l'autorité judiciaire ne suffit pas à lui faire perdre son caractère de document administratif.

La CADA suit fidèlement cette jurisprudence. Dans un avis II n°202300252 du 9 mars 2023⁶⁴, elle a rappelé que la circonstance qu'un exemplaire d'un rapport établi par une autorité administrative ait été transmis à l'autorité judiciaire ne suffit pas à lui faire perdre son caractère de document administratif. En l'espèce, la Commission a observé que le rapport de l'IGAS, qui a été élaboré dans le cadre d'une mission administrative d'inspection et non à l'intention ou à la demande de l'autorité judiciaire, revêtait un caractère administratif et ce, alors même qu'il a été remis à la commission d'instruction de la Cour de justice de la République.

La CADA a en revanche considéré qu'en l'état des informations portées à sa connaissance, le risque que la communication, à ce stade, du rapport sollicité interfère avec la procédure juridictionnelle en cours présentait un caractère suffisant de vraisemblance ; la communication du rapport serait de nature à faire craindre une atteinte au déroulement d'une procédure juridictionnelle, d'autant que la présidente en charge de l'instruction devant la Cour de justice de la République avait émis un avis défavorable à la communication dudit rapport.

Le critère de distinction, purement prétorien, a le mérite d'une certaine simplicité ; il existe certes toujours des hypothèses problématiques, mais le critère du contenu, de la vocation et de l'objet du document permet une cohérence de la jurisprudence administrative et de celle de la CADA.

Point de vue...

Quel est le régime de communication d'un document lié à l'activité de juger ?

Un double défi pour le rapporteur à la CADA

Une première difficulté : le document revêt-il un caractère juridictionnel ou administratif ?

En 2025, la CADA s'est efforcée de clarifier la distinction entre documents administratifs et documents juridictionnels. C'est une distinction fondamentale à laquelle ses rapporteurs sont confrontés dans leur travail d'analyse des demandes d'avis. En effet, les documents juridictionnels ne sont pas des documents administratifs et n'entrent donc pas dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. La Commission est donc incompétente pour se prononcer sur leur communication. Cette distinction est importante car elle repose fondamentalement sur la séparation des pouvoirs, un des principes cardinaux des démocraties. Il s'agit d'éviter de perturber le fonctionnement de la justice en transmettant des documents qui participent de sa mission, ce qui porterait par exemple atteinte au secret de l'instruction ou à la sérénité des débats des juges.

Le rapporteur peut avoir le sentiment, avant d'ouvrir un dossier, que cette distinction ne sera pas si délicate. On sent par intuition que les jugements, ordonnances, décisions ou arrêts rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif sont des documents juridictionnels et que la CADA ne sera donc pas compétente si un requérant la saisit dans l'espoir d'y avoir accès. Et en effet ce point a été jugé clairement depuis longtemps par le juge administratif⁶⁵. C'est aussi le cas, plus largement, de l'ensemble des pièces de procédure proprement dites (décisions du parquet, dossiers d'instruction, procès-verbaux d'audition, mémoires et observations des parties, etc.). En revanche, une décision administrative préexistante produite devant une juridiction dans un dossier contentieux, par exemple un arrêté délivrant un permis de construire, demeure un document administratif⁶⁶.

Une fois un dossier ouvert, on découvre que la question est en réalité complexe pour le rapporteur. En effet, le critère de distinction n'est pas fondamentalement organique, ce qui reviendrait à exclure de la compétence de la CADA tous les documents qui émanent des juridictions et en revanche à retenir tous ceux qui sont produits par l'administration, même dans le cadre d'une procédure devant le juge. Au contraire, la distinction est davantage fonctionnelle. Un document issu d'une administration peut être juridictionnel et un document issu d'une juridiction être administratif. Ainsi, les rapports et registres sur le contrôle des locaux de garde à vue,



Maxime Boutron,
rapporteur à la CADA,
Conseiller d'État



Document administratif et document juridictionnel

67-Avis II n° 202407496
du 9 janvier 2025

68-Conseil d'État,
19 novembre 2024,
n° 474435

69-Conseil d'État,
19 novembre 2024,
n° 474435

70-Avis II n° 202407793
du 9 janvier 2025

71-Également, rapp.,
pour ce qui concerne
la discipline
des notaires, avis II
n° 202407168 du
12 décembre 2024

72-Avis II n° 202408595
du 13 février 2025

73-Avis II n° 202501183
du 25 mars 2025

prévus à l'article 41 du code de procédure pénale, sont certes établis par les procureurs de la République mais ils rendent compte de la politique pénale et de l'activité générale du ministère public et sont détachables des fonctions juridictionnelles : ils constituent dès lors des documents administratifs⁶⁷.

Toujours dans cette logique fonctionnelle, la Commission a pu préciser la situation de documents élaborés non par une juridiction, mais par des autorités administratives, qui sont indissociables d'une procédure juridictionnelle. Le Conseil d'État, dont la jurisprudence s'impose à la CADA, juge que les documents qui conduisent à la saisine des instances disciplinaires des avocats mentionnées à l'article 22 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et ceux qui sont établis au cours de la procédure disciplinaire proprement dite se rattachent, bien qu'ils n'émanent pas de juges au sens strict, à la fonction juridictionnelle et n'ont, dès lors, pas le caractère de documents administratifs. Il en va de même du signalement ou de la plainte dont le bâtonnier est saisi et des documents établis, le cas échéant, dans le cadre de l'enquête déontologique qu'il peut décider de diligenter avant de saisir, s'il y a lieu, l'instance disciplinaire, qui constituent les premières étapes de la procédure disciplinaire, sans qu'ait d'incidence à cet égard le fait que le bâtonnier décide ou non de saisir l'instance disciplinaire⁶⁸.

Dans le sillage de la décision du Conseil d'État relative à la discipline des avocats⁶⁹, la CADA a notamment estimé, dans son avis n° 202407793 du 9 janvier 2025⁷⁰, que les documents produits ou reçus par l'autorité disciplinaire au cours d'une procédure du service d'enquête émanant de la chambre régionale des commissaires de justice de la cour d'appel de Paris, quelle qu'en soit sa phase, se rattachent à la fonction juridictionnelle et n'ont pas le caractère de documents administratifs⁷¹. Elle a souligné qu'il en est de même pour les documents produits ou reçus dans le cadre de la phase préliminaire à la procédure disciplinaire proprement dite, quand bien même cette dernière ne serait pas diligentée *in fine*.

A contrario, lorsque le conseil de l'ordre des médecins prononce non pas une interdiction temporaire d'exercer mais une suspension temporaire, il s'agit d'une décision de police administrative et le rapport produit devant cette autorité administrative reste donc un document administratif⁷².

Dans son avis n° 202501183 du 27 mars 2025⁷³, la Commission s'est également prononcée sur le refus de communication par une préfecture de contrats, de plans et de devis relatifs à la démolition de bâtiments ordonnée par le juge. L'opération de démolition d'office est certes intervenue pour assurer l'exécution d'une décision de justice. Pour autant, les documents en cause sont produits et détenus par l'autorité préfectorale, dans le cadre et pour les besoins d'une procédure administrative et sont détachables de la procédure juridictionnelle, laquelle a par ailleurs été menée à son terme. La CADA a donc regardé ces documents comme administratifs, à l'instar de ceux relatifs à l'octroi du concours de la force publique pour assurer l'exécution de décisions de justice d'expulsion locative.

En définitive, le rapporteur doit s'interroger sur la fonction de chaque document : le document demandé est-il produit pour qu'une juridiction puisse juger, qu'il émane d'une administration ou d'une juridiction, ou est-il produit pour administrer le service public de la justice et s'assurer que les décisions de justice sont exécutées ? Dans le premier, le document est juridictionnel est la CADA est incompétente ; dans le second, le document est administratif et la CADA est compétente.

Une seconde difficulté : la communication du document administratif porte-t-elle atteinte au déroulement d'une procédure engagée devant une juridiction ?

L'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration fait obstacle à la communication de documents dans l'hypothèse où celle-ci est de nature à porter atteinte « *au déroulement des procédures*

engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente »

La seule circonstance qu'un document se rapporte à une procédure en cours devant une juridiction ne fait pas, par elle-même, obstacle à sa communication sur le fondement du droit d'accès aux documents administratifs comme du droit d'accès à l'information relative à l'environnement, et ce même s'il a été transmis à l'autorité judiciaire⁷⁴ et même si la communication du document serait de nature à affecter les intérêts d'une partie à la procédure⁷⁵, qu'il s'agisse d'une personne publique ou de toute autre personne. Ce n'est, en effet, que dans l'hypothèse où cette communication risquerait d'empiéter sur les compétences et prérogatives de la juridiction que la communication d'un document administratif peut être refusée.

Mais cette appréciation des conséquences de la communication du document peut être délicate pour le rapporteur à la CADA, faute de disposer du document et de connaître toute la procédure. L'approche ne peut donc qu'être très concrète, en fonction des éléments portés ou non à la connaissance de la Commission.

En 2025, cette dernière a dû se prononcer sur la transmission aux familles de personnes décédées et à un rescapé d'un naufrage des enregistrements et échanges lors de ce drame. Elle a relevé qu'une information judiciaire était ouverte sur réquisitoire du parquet et placée sous l'autorité de trois juges d'instruction et que les demandeurs, parties civiles dans cette procédure, s'étaient vu refuser par l'autorité judiciaire la délivrance de copie des pièces du dossier d'instruction sur le fondement des dispositions applicables du code de procédure pénale. Dans ces circonstances très particulières, la CADA a estimé que la communication des documents était de nature à porter atteinte, à ce stade, au déroulement de la procédure pénale en cours⁷⁶.



74-Conseil d'État,
5 mai 2008,
n° 309518



75-Conseil d'État,
16 avril 2012,
n° 320571



76-Avis II n° 202500569
du 6 mars 2025

Document administratif et document juridictionnel





**Préciser
les contours
de notre action**

- **Une nouvelle offre de formation e-learning**

Dans une logique de diffusion plus large de la culture du droit d'accès aux documents administratifs, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a lancé une nouvelle offre de formation en ligne. Destinée en priorité aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), cette formation s'adresse également à tout agent intéressé par ces enjeux.

Accessible via la plateforme Mentor pour les agents de l'État, cette formation est également proposée aux agents des collectivités territoriales par l'intermédiaire du CNFPT, afin de favoriser une meilleure appropriation des règles relatives au droit d'accès aux documents administratifs dans l'ensemble des administrations.

Conçue de manière ludique et interactive, elle permet d'acquérir les fondamentaux juridiques, tout en offrant une meilleure compréhension du rôle et du fonctionnement de la CADA.

- **L'expérimentation d'un outil d'intelligence artificielle**

Depuis le printemps 2025, la CADA expérimente, en lien avec les services du Premier ministre,

le recours à un outil d'intelligence artificielle afin d'optimiser le traitement des demandes de conseil (voir infographie page 73). Cette initiative répond à une augmentation constante des sollicitations, notamment de la part des petites communes, et vise à réduire les délais de réponse.

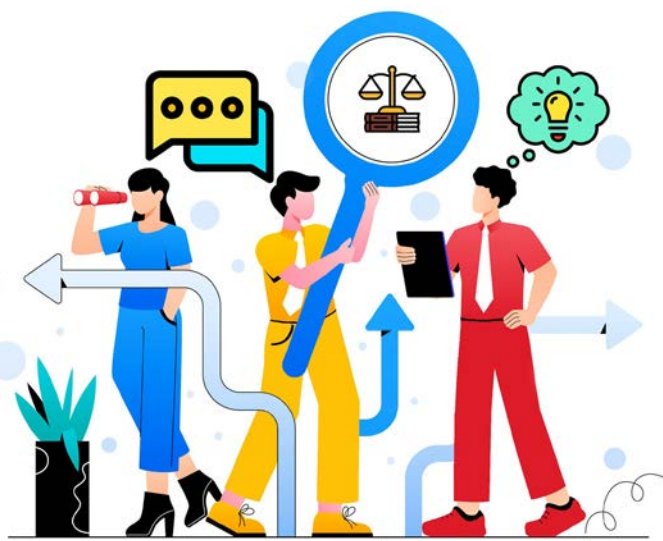


Au quotidien, le secrétariat général traite de nombreuses demandes adressées par voie électronique. Ces réponses initiales qui consistent à transmettre des précédents topiques suffisent, dans la grande majorité des cas, à éclairer l'administration concernée.

Toutefois, cette activité, non comptabilisée dans les statistiques de la Commission, vient s'ajouter à une charge de travail déjà importante.

L'outil actuellement testé permet de faciliter la recherche des « précédents » en s'appuyant sur une base documentaire constituée d'avis et de conseils antérieurement rendus par la CADA, sélectionnés pour leur pertinence et leur valeur pédagogique.

Il contribue également à mieux orienter les demandes, puisque celles nécessitant une analyse plus approfondie peuvent être transmises à un rapporteur pour une instruction complète et, le cas échéant, une présentation devant le collège. Ainsi, l'intelligence artificielle constitue un levier d'efficacité, permettant à la fois un gain de temps et une meilleure priorisation des dossiers.



- **Un accompagnement renouvelé du réseau des PRADA**

La CADA a également renforcé son accompagnement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) en expérimentant un nouveau format : le webinaire.

Un premier rendez-vous a ainsi été organisé à destination des PRADA des départements, consacré à la thématique de l'aide sociale à l'enfance. Conçu comme un format court, ce type de session vise avant tout à mettre en lumière l'actualité juridique et à apporter des réponses concrètes aux questions les plus fréquemment adressées à la CADA.

Ce format permet également de réunir les PRADA selon une approche thématique, en complément de la logique territoriale, afin de permettre un traitement ciblé des sujets et d'en approfondir les enjeux opérationnels.

D'autres webinaires, organisés selon ce même principe, ont vocation à être proposés au cours de l'année 2026 afin de compléter les dispositifs d'accompagnement existants.

- **La poursuite des déplacements au cœur des territoires**

En 2025, la CADA a poursuivi sa politique de proximité en organisant plusieurs déplacements en région : en Bourgogne-Franche-Comté au mois de mars, en Provence-Alpes-Côte-d'Azur en juin, puis en Centre-Val de Loire en novembre. Ces rencontres ont permis de mettre en lumière les initiatives locales et de renforcer les liens avec les acteurs territoriaux.

Les échanges avec les élus, les PRADA et l'ensemble des participants ont été particulièrement riches, témoignant d'un réel besoin de dialogue et d'accompagnement. Ces déplacements constituent ainsi un levier essentiel pour mieux comprendre les réalités du terrain, valoriser les bonnes pratiques et renforcer la diffusion du droit d'accès aux documents administratifs au plus près des administrations.

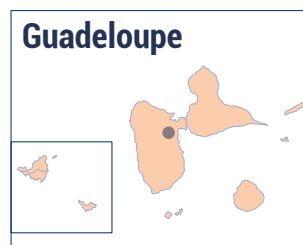


Préciser les contours de notre action

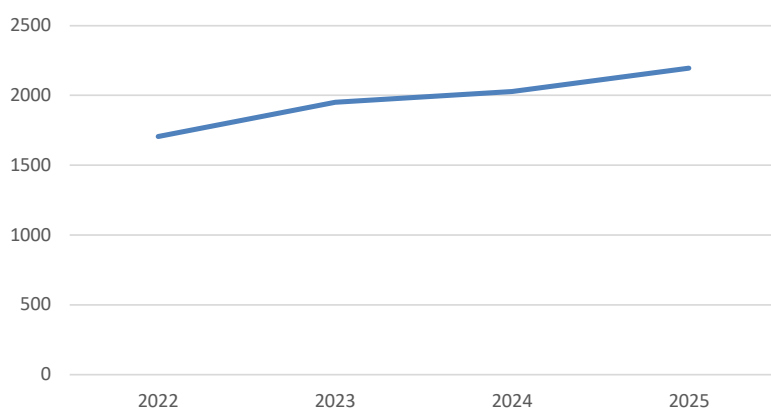
Réseau des PRADA 2025

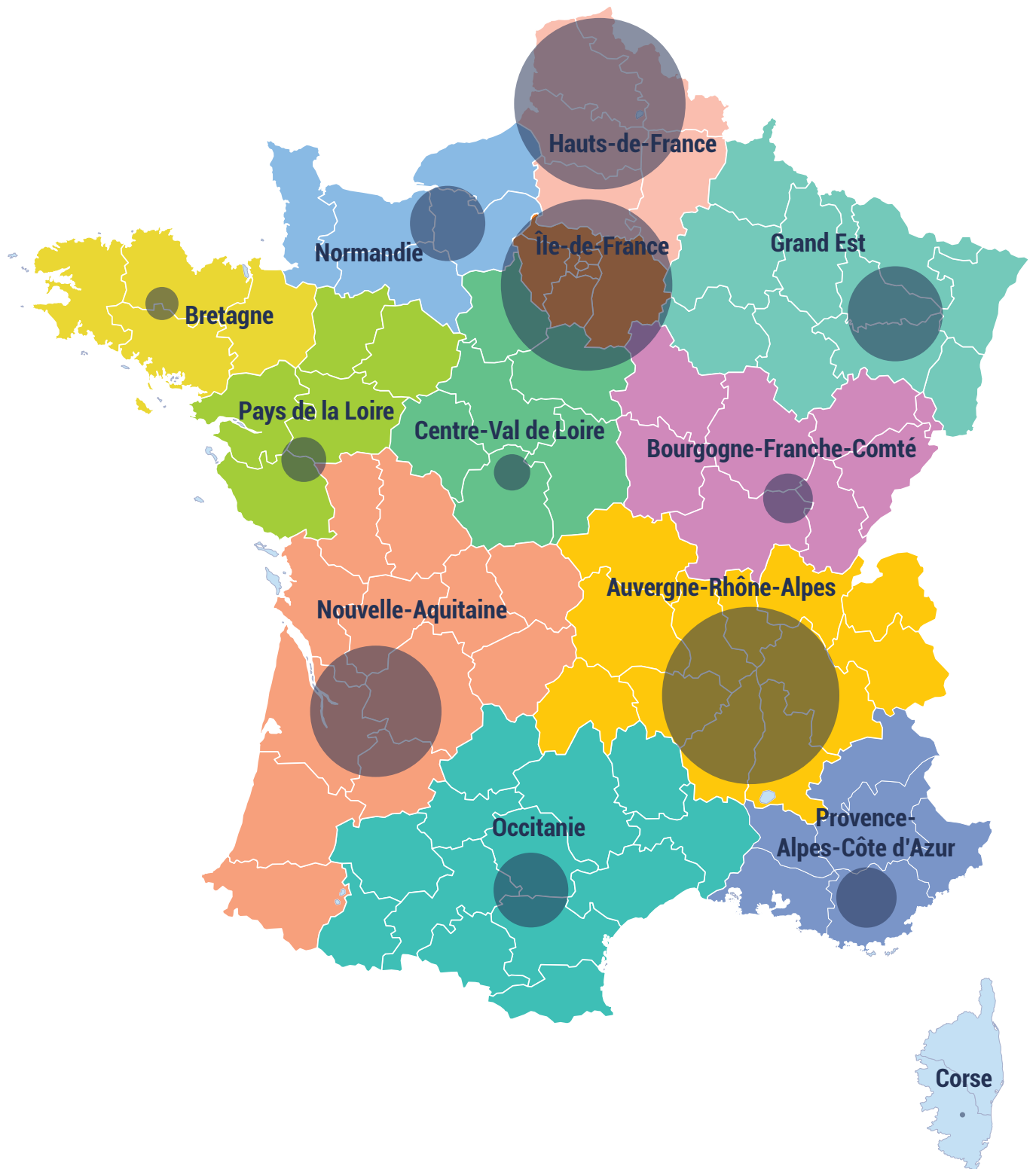
2196
PRADA
nommées

Auvergne -Rhône-Alpes	335
Bourgogne-Franche-Comté	154
Bretagne	65
Centre-Val de Loire	95
Corse	10
Grand-Est	182
Hauts-de-France	194
Île-de-France	327
Normandie	140
Nouvelle-Aquitaine	255
Occitanie	145
Pays de la Loire	88
Provence-Alpes-Côte d'Azur	150
Guadeloupe	17
Martinique	6
Guyane	4
La Réunion	22
Mayotte	1
Saint-Martin (978)	3
Polynésie Française (987)	2
Province des Îles Loyautés (988)	1



Évolution du réseau des PRADA





Préciser les contours de notre action

Entretien avec...



Madeleine BAHLOUL,
animatrice du réseau
des PRADA à la CADA

En quoi consiste votre rôle d'animatrice du réseau des PRADA ?

Mon rôle d'animatrice du réseau des PRADA consiste avant tout à accompagner son développement et sa structuration. Cela implique notamment un travail de sensibilisation auprès des administrations afin de les encourager à désigner une PRADA. Cette désignation permet de garantir le respect d'un droit fondamental, l'accès aux documents administratifs, tout en contribuant à prévenir d'éventuels contentieux.

Auprès des PRADA désignées, mon rôle est également de les accompagner dans l'exercice de leur mission et de favoriser les échanges au sein du réseau. Pour cela, le pôle communication et formation met en place différentes actions telles que l'organisation de webinaires, de formations ou encore de séminaires en région, afin de renforcer le partage d'expériences et la cohésion du réseau.

Quelles actions ont été mises en place depuis votre prise de poste ?

Quelles sont celles envisagées pour l'année 2026 ?

Depuis ma prise de poste en octobre 2024, je contribue, au sein du Pôle communication et formation, à l'accompagnement des PRADA et au développement du réseau. À ce titre, plusieurs actions ont été mises en œuvre.

Un travail de structuration a ainsi été engagé, notamment à travers le rapprochement avec certaines têtes de réseau. À titre d'exemple, un partenariat avec la CNAM a permis de déployer, après des CPAM, une campagne de sensibilisation à la nomination des PRADA et au renforcement de ce réseau. Des échanges ont également été initiés avec le réseau des DPO des Groupements hospitaliers de territoire (GHT), afin d'organiser un temps d'échange sur l'accès aux documents administratifs et le rôle des PRADA.

Parallèlement des actions d'animation du réseau ont été développées. Un premier webinaire, consacré aux documents liés à l'aide sociale à l'enfance, a réuni plus de 80 participants. Les rapporteuses générales ont aussi animé, en 2025, une rencontre avec les PRADA ministérielles pour faire un point sur l'actualité doctrinale de la CADA, dont le pôle a assuré l'organisation et la logistique. J'ai par ailleurs, contribué à l'organisation de formations et de séminaires en région, qui constituent des temps privilégiés de rencontre, d'échanges et de mise en réseau.

Des outils ont également été conçus pour structurer et valoriser la fonction. En collaboration avec le CNFPT et deux PRADA issues de collectivités territoriales (Région Île-de-France et Département de la Gironde), une fiche-fonction a été élaborée en vue d'être publiée dans le répertoire

des métiers de la fonction publique territoriale. Cette fiche-fonction contribuera à valoriser et permettre une réelle reconnaissance de la mission des PRADA. Un outil de *reporting* de leur activité a également été proposé, permettant de recueillir de nombreux bilans pour l'année 2025. Enfin, un espace d'échange a été expérimenté par les conseils départementaux, via l'application *Tchap*, afin de favoriser le partage de pratiques entre PRADA.

Au quotidien, je veille aussi à maintenir une relation de proximité avec les PRADA : lorsqu'elles rencontrent des difficultés ou ont des questions, je m'efforce de leur apporter un appui réactif.

Pour l'année 2026, les actions engagées ont vocation à être poursuivies et consolidées. L'animation du réseau se poursuivra, notamment à travers de nouveaux webinaires thématiques et la poursuite des déplacements en région, avec des rencontres prévues en Bretagne et en Occitanie.

Le développement et l'amélioration des outils existants constituent aussi un axe prioritaire. La mise en place d'un groupe de travail est envisagée afin d'étudier la généralisation d'un outil de suivi collaboratif, utilisé par une collectivité territoriale pilote. Plus largement, le réseau continuera de s'enrichir des pratiques et outils développés localement par les PRADA.

Enfin, la relance d'un support d'information type *newsletter* est envisagée afin de renforcer la diffusion de l'information et la cohésion du réseau.

Dans les outils mis en place pour animer le réseau, vous évoquez un tableau de recensement des demandes de communications, pouvez-vous nous en dire davantage ?

Parmi les missions qui leur sont dévolues (art. R.330-4 du CRPA) les PRADA peuvent « également être chargées d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la commission d'accès aux documents administratifs. »

Afin d'encourager la production de ces bilans et d'en faciliter la réalisation, nous avons proposé aux PRADA un tableau de recensement (ou de « *reporting* ») des demandes de communication.

Cet outil permet de centraliser les demandes reçues et d'en suivre le traitement de manière claire et homogène, facilitant ainsi l'élaboration du bilan d'activité annuel. Il aide également à rendre compte de leur activité auprès de leur administration.

Pour l'année 2025, cet outil s'est révélé particulièrement utile : le nombre de bilans transmis a quadruplé depuis sa diffusion. Si une marge de progression demeure, ce résultat témoigne de l'utilité concrète des outils proposés pour accompagner les PRADA dans l'exercice de leur mission.

Ces retours nous permettent également de mieux appréhender l'activité des PRADA sur l'ensemble du territoire et constituent un appui précieux pour ajuster nos actions de formation et d'accompagnement.

Préciser les contours de notre action

Depuis 2022 le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs ne cesse d'augmenter. Quels sont les freins qui subsistent encore aujourd'hui pour ces nominations ?

Le rôle des PRADA est essentiel, tant pour les usagers que pour les administrations. Elles facilitent l'accès aux documents administratifs et contribuent à sécuriser les pratiques, ce qui permet de prévenir certaines saisines de la CADA.

Leur nombre a d'ailleurs nettement augmenté ces dernières années (+ 12,5 % en deux ans). Cette progression s'explique notamment par les actions de sensibilisation menées pour encourager leur désignation, ainsi que par un meilleur accompagnement des administrations. On observe également un effort d'information des administrations lors des changements de PRADA. Ces actions de sensibilisation soutenues par le Président de la CADA, commencent à porter leurs fruits, même si l'objectif d'une couverture complète reste encore à atteindre.

Les déplacements en région participent également à cette dynamique. Chaque rencontre est l'occasion de mieux faire connaître la CADA et de valoriser le rôle des PRADA. Le Président profite de ces déplacements pour sensibiliser directement les responsables institutionnels à l'importance du droit d'accès aux documents administratifs. Ce travail de terrain contribue progressivement à structurer et renforcer le réseau.

Néanmoins, malgré ces avancées, des freins subsistent. Le principal tient à l'identification des administrations et structures concernées par l'obligation de nommer une PRADA qui nécessite de croiser différentes sources d'information pour mener des campagnes de nomination efficaces, notamment par *emailing*.

Par ailleurs, de nombreuses administrations ignorent encore cette obligation légale ou restent insuffisamment informées sur le rôle et les enjeux liés à la fonction de PRADA. Cela souligne la nécessité de poursuivre et d'intensifier les actions d'information et d'accompagnement et de renforcer la communication institutionnelle.

Le réseau poursuit son développement, mais un travail important reste à mener pour couvrir l'ensemble des administrations. C'est précisément l'un des enjeux centraux de mon poste.

Le réseau des PRADA a été mis en place en 2005 afin d'aider les administrations à répondre aux demandes de communication de documents et de limiter les saisines de la CADA. Avec le recul et l'évolution du nombre de saisines, comment percevez-vous l'évolution de son rôle et de son efficacité ?

L'augmentation du nombre de saisines traduit à la fois une meilleure connaissance du droit d'accès et une exigence accrue de transparence de la part des usagers. Les procédures sont aujourd'hui mieux identifiées, ce qui contribue mécaniquement à une hausse des demandes d'avis.

Dans ce contexte, même s'il est difficile de mesurer précisément l'impact des PRADA sur la limitation des contentieux, leur présence au sein des administrations facilite très concrètement les échanges et améliore le traitement des demandes. Elles contribuent à une meilleure compréhension des règles applicables et à la diffusion d'une véritable culture de la transparence. À ce titre, les PRADA jouent un rôle essentiel de régulation, permettant de résoudre certaines situations en amont, avant toute saisine de la CADA.

Toutefois, leur efficacité est parfois limitée par leur positionnement au sein des structures. Leur rôle n'est pas toujours suffisamment identifié et reconnu, ce qui peut nuire à leur légitimité, notamment lorsqu'il s'agit de rappeler aux services les obligations légales. Cette fonction suppose une reconnaissance institutionnelle claire.

Par ailleurs, certaines PRADA ne disposent pas toujours des outils ou des connaissances nécessaires pour exercer pleinement leur mission. Dans un contexte budgétaire contraint, il ne nous est pas possible de proposer autant de formations ou d'accompagnement individualisé que nous le souhaiterions. Le développement par la CADA d'un MOOC consacré au droit d'accès aux documents administratifs constitue à cet égard un levier utile pour leur apporter les connaissances fondamentales.

En conclusion, je dirai que la poursuite des actions de communication apparaît indispensable pour valoriser cette fonction et en renforcer la visibilité. La mobilisation de relais institutionnels, tels que les associations d'élus ou les préfetures, pourrait contribuer à mieux sensibiliser les administrations et encourager la reconnaissance du rôle des PRADA.

Dans le même esprit, le renforcement de la transversalité du réseau des PRADA, en favorisant des échanges plus structurés entre pairs, permettrait de mieux partager les pratiques et de répondre plus efficacement à des problématiques communes, qu'elles soient territoriales ou thématiques.

L'efficacité du réseau repose aujourd'hui sur un équilibre entre sensibilisation, mise en réseau et reconnaissance institutionnelle, autant de leviers indispensables pour garantir l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs.

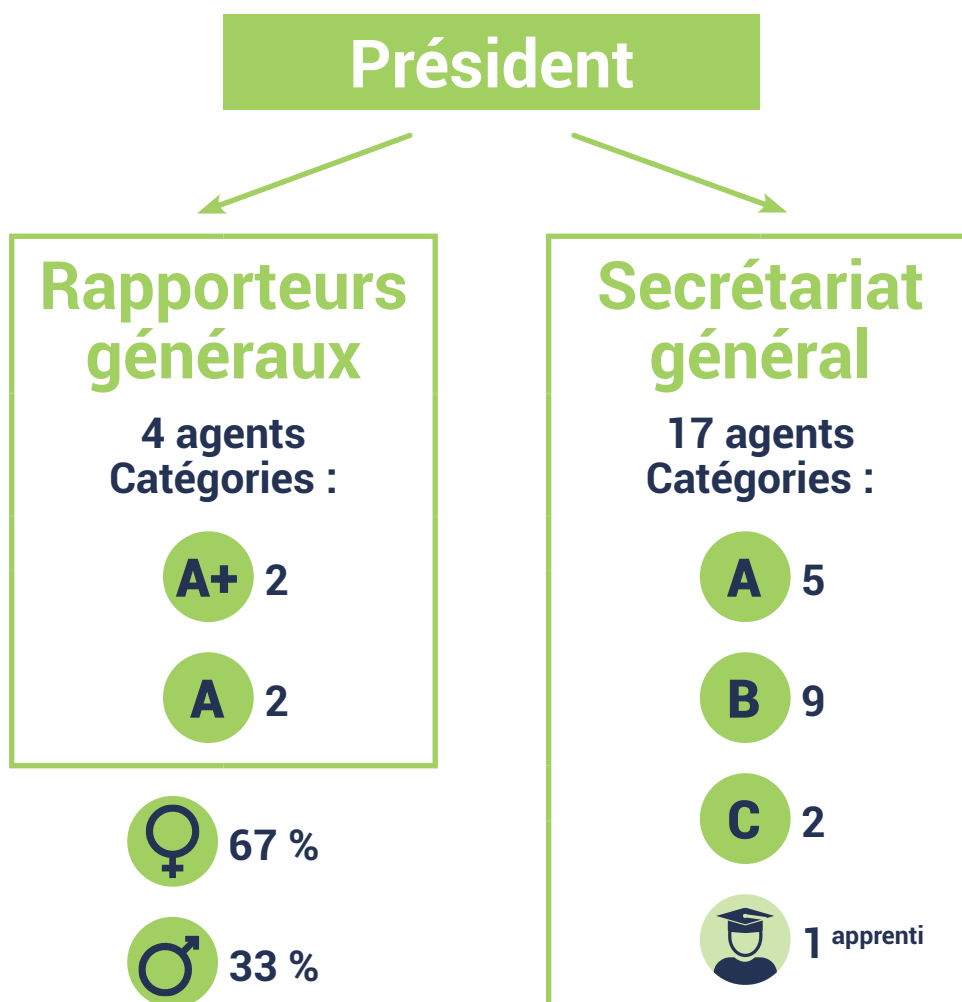
Préciser les contours de notre action





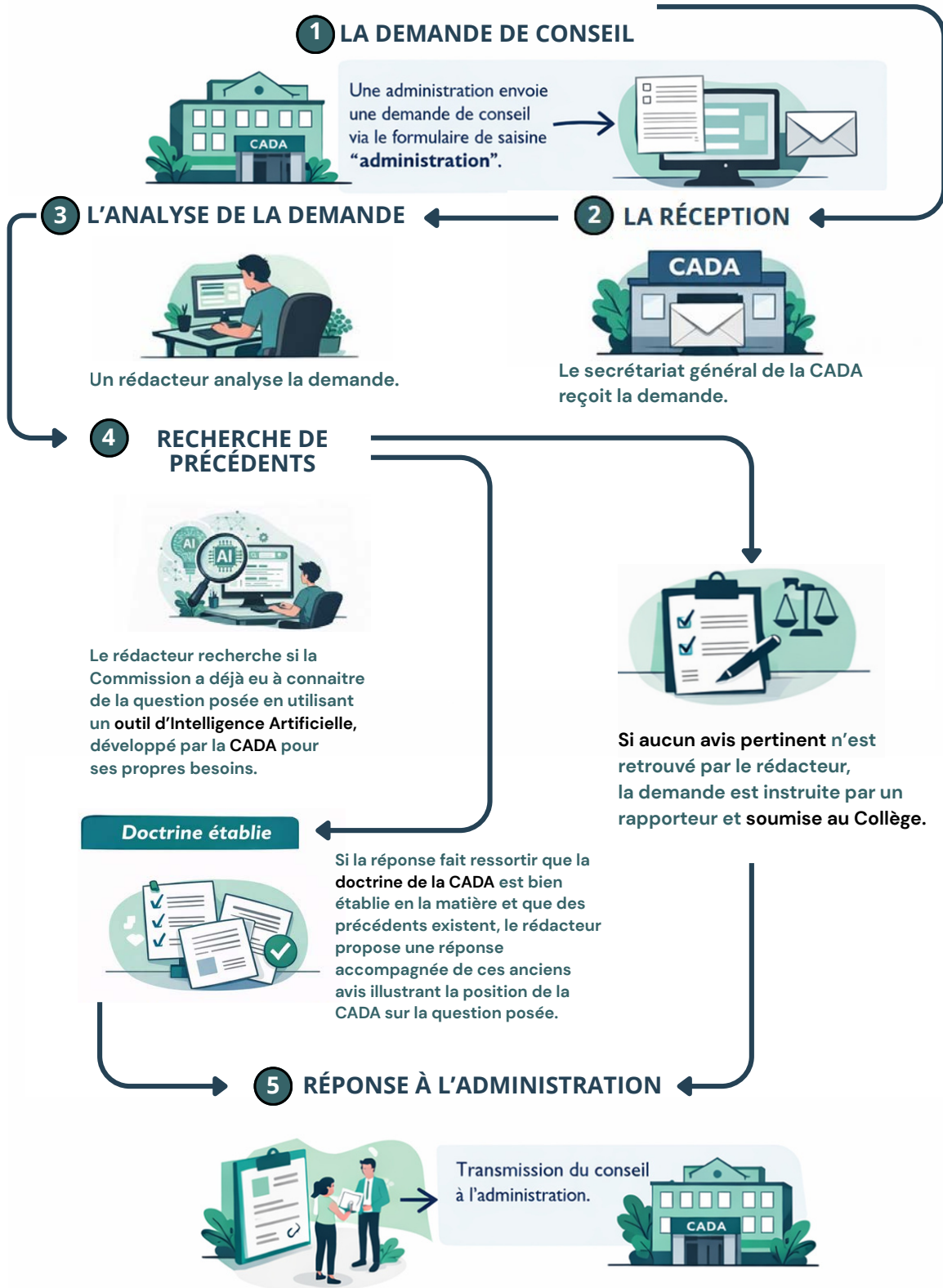
Dans les coulisses de la CADA

Les ressources de la CADA



	2021	2022	2023	2024	2025	LFI 2026
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	99 081	98 585	293 585	253 585	253 585	300 552
Titre 2 : dépenses de personnel	1 440 799	1 304 255	1 582 253	1 641 765	1 801 313	1 894 274
Plafond d'emploi	17	17	17	18	21	21
Schéma d'emploi	16	16	16	17	20	20

Le traitement d'une demande de conseil par la CADA



Dans les coulisses de la CADA

Point de vue d'un rapporteur de la CADA



*Stéphane CLOT,
rapporteur à la CADA,
magistrat administratif,
Cour administrative
d'appel de Versailles*

Pouvez-vous présenter votre parcours professionnel ?

J'ai intégré la fonction publique territoriale après mes études de droit et ai exercé des fonctions de directeur général des services dans des communes et intercommunalités en Île-de-France durant 16 ans. C'est d'ailleurs à cette occasion que j'ai découvert les questions pratiques soulevées par le droit d'accès aux documents administratifs. Après cette première expérience, j'ai intégré en 2012 le corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Durant 9 ans, j'ai occupé les fonctions de rapporteur et de rapporteur public, au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, puis à la cour administrative d'appel de Versailles. C'est aussi durant cette période que j'ai intégré l'équipe des rapporteurs de la CADA. En 2021, j'ai souhaité retourner en administration, mais cette fois-ci en administration centrale où j'ai occupé les fonctions de sous-directeur du contentieux au sein de la direction des affaires juridiques du ministère des armées durant 4 années. J'y ai à nouveau été confronté aux questions d'accès aux documents administratifs, du côté de l'administration, et notamment à l'occasion d'actions contentieuses. De retour à la cour administrative de Versailles depuis juin 2025, j'ai également retrouvé les fonctions de rapporteur à la CADA depuis septembre dernier. Bref, les questions de droit d'accès ne m'ont jamais quitté... et je vais même jusqu'à les enseigner à l'université de Cergy-Paris.

Vous avez été rapporteur à la CADA de 2015 à 2021 et l'êtes à nouveau depuis 2025. Qu'est-ce qui rend le rôle de rapporteur attractif selon vous ? Ces fonctions vous paraissent-elles complémentaires de celles que vous exercez en qualité de magistrat administratif ?

Les fonctions de magistrat administratif et de rapporteur à la CADA me paraissent absolument complémentaires, même si bien entendu elles sont différentes. En tant que juge des référés urgents, en particulier lors de référés « mesures utiles », l'expérience acquise auprès de la commission m'a été d'un grand secours ! En outre et bien souvent, la solution d'un dossier contentieux dépendra d'une question de preuve : le requérant parvient-il à établir sa version des faits par la production de documents probants ? S'il n'en verse pas, peut-on lui en tenir rigueur ? N'aurait-il pas dû les demander ? Mais étaient-ils communicables ? L'administration était-elle fondée à opposer un secret, tel que celui des affaires ou le secret médical, pour refuser de communiquer tel ou tel document

qui aurait été utile au requérant pour lui permettre de faire valoir ses droits ? Ces questions se posent fréquemment dans les différents litiges que j'ai à traiter et l'expérience acquise à la CADA m'est très précieuse. Ainsi, la CADA et les juridictions administratives sont des acteurs complémentaires dans un État de droit : la commission veille à la transparence administrative, afin que chaque administré soit en mesure de connaître les actes de l'administration et puisse, le cas échéant, les contester dans un second temps, devant une juridiction chargée de censurer leur éventuelle illégalité.

Votre expérience en tant que rapporteur à la CADA a-t-elle influencé votre pratique professionnelle par la suite en tant que représentant de l'administration ?

Incontestablement ! Cela m'a permis d'identifier très rapidement quels documents étaient le cas échéant communicables, auprès de qui, et sous réserve d'éventuelles occultations que j'ai pu identifier plus sûrement. Par ailleurs, j'avais déjà constaté lors de mon expérience dans les collectivités territoriales que le droit d'accès influence le sens même des décisions que peut prendre l'administration : savoir par exemple qu'un administré ou une association pourra accéder à l'ensemble des pièces d'un dossier et qu'il disposera ainsi des éléments lui permettant de contester au contentieux une décision qui serait défavorable à ses intérêts, peut inciter l'administration à prendre une décision favorable alors que telle n'était pas son intention initiale... Autre exemple : lors de la passation d'un contrat de la commande publique, un acheteur sait qu'il devra d'autant plus être en capacité de justifier son choix de l'attributaire, que les pièces de la consultation seront accessibles à un candidat évincé, hormis celles protégées par le secret des affaires. C'est une autre des nombreuses vertus de la transparence administrative...

Constatez-vous une évolution dans les demandes adressées à la CADA en dix ans ?

Comme le président l'a relevé dans le précédent rapport d'activité de la CADA, je suis pour ma part surpris, en retrouvant la commission, de la forte augmentation des demandes portant sur les codes sources et les actes administratifs algorithmiques. En un sens, cette progression est rassurante : elle témoigne de ce que la transparence administrative s'adapte aux nouvelles pratiques de l'administration. Je m'étonne aussi de voir la récurrence de certaines saisines qui perdurent depuis dix ans (par ex : accès à son dossier administratif par un agent, accès à son dossier médical par un patient, demande de communication de délibérations ou arrêtés ou encore accès à des informations environnementales) alors que la doctrine de la CADA et la jurisprudence administrative sont pourtant bien établies. En même temps, je trouve que les observations de l'administration sont beaucoup plus argumentées et justifiées qu'il y a dix ans : cette amélioration est à mettre au crédit des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), dont l'intervention est souvent très pertinente.

Dans les coulisses de la CADA

Êtes-vous confronté à des difficultés particulières dans le traitement de vos dossiers ?

Les agents de la CADA nous facilitent grandement la tâche en mettant les dossiers en l'état et en s'assurant de leur recevabilité. Et notre base de données est très précieuse afin d'identifier des précédents et de proposer des solutions aux questions nouvelles qui ne manquent pas de se poser. Les difficultés peuvent surtout survenir lorsque l'administration rend un refus implicite puis ne nous adresse pas d'observations en réponse à notre demande : il nous faut alors envisager les motifs de refus, les réserves éventuelles, alors que le contenu même du document demandé n'est pas toujours facile à appréhender. Là encore, les PRADA ont un rôle essentiel à jouer.

Existe-t-il une différence dans le traitement des saisines suivant qu'elles donnent lieu à un avis du collège de la CADA ou à une ordonnance du président ?

Le recours aux ordonnances a permis d'améliorer très notablement la durée d'instruction des demandes. Leur domaine est clairement identifié par notre règlement intérieur, ce qui permet d'apporter des réponses rapides à des questions récurrentes pour lesquelles la doctrine de la CADA est établie. Nous pouvons ainsi consacrer davantage de temps à des questions nouvelles ou plus complexes. Les ordonnances me paraissent donc participer d'une meilleure allocation des ressources dans l'accomplissement de nos missions.

L'activité de la Commission ne cesse d'augmenter ces dernières années avec des moyens constants. Quelles évolutions seraient, selon vous, souhaitables pour que la CADA puisse continuer à mener ses missions dans de bonnes conditions ?

Le président rappelait ce paradoxe lors de ses vœux en début d'année 2026 : on peut se réjouir de la lisibilité de la CADA dans son action en faveur de la transparence administrative et de ce qu'elle est identifiée comme un acteur essentiel du droit d'accès aux documents administratifs mais dans le même temps, ce succès est un défi humain et organisationnel afin de maintenir la qualité des avis rendus, et ce, dans des délais qui doivent rester raisonnables. L'intelligence artificielle pourra certainement fournir une aide dans ce contexte, notamment dans la recherche documentaire. Ensuite, la poursuite des actions de formation et d'animation du réseau des PRADA contribuera certainement à éviter des saisines, par une résolution des difficultés en amont. Enfin, l'élaboration de guides thématiques, explicitant notre doctrine et la position du juge administratif, pourrait éclairer tant les administrés que les administrations, afin d'éviter certaines saisines inutiles.

Crédits

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

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

Hélène PAULIAT, membre du collège de la CADA

Jean-Charles BEDAGUE, membre du collège de la CADA

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale

Jeanne MENEMENIS, rapporteure générale adjointe

Maxime BOUTRON, rapporteur

Stéphane CLOT, rapporteur

Rémi GRAND, rapporteur

Hélène SERVENT, secrétaire générale

Caroline DREZE, responsable de la communication et de la formation

Madeleine BAHLOUL, animatrice du réseau des PRADA

Joël THIBEAU, administrateur de la base de gestion documentaire

Kévin EBRAHIMI KERMANI, apprenti chargé de communication

La Commission souhaite remercier les intervenants extérieurs pour leurs contributions :

- ▶ **Charles-Edouard MINET**, PRADA du ministère de l'Intérieur, sous-directeur du conseil juridique et du contentieux à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur et des outre-mer
- ▶ **Bénédicte BERNIER**, PRADA du Conseil régional d'Ile-de-France ;
- ▶ **Marion BORDAS**, archiviste, PRADA de la Communauté de communes Pays de Forcalquier-Montagne de Lure et de la ville de Forcalquier ;

Crédits photo et illustrations : CADA, Freepik (couverture et pages 23, 24, 27), Pixabay (pages 33, 35 et 36), Bearfotos sur freepik page 47, Illustration page d'ouverture « Temps forts » : Capture d'écran extraite de la vidéo « ICIC Tuesday Session 2 », BfDI (Allemagne).

Cada

20 avenue de Ségur
75007 Paris

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