

Cada

Commission d'accès
aux documents administratifs

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022 2023

auditorium
Marceau-Long
porte A

C@ada

5	Avant-propos du Président
9	Composition de la CADA
13	Les chiffres clés
17	Temps forts 2022 et 2023
21	Analyses thématiques
23	Concilier droit d'accès et vie privée
27	Garantir l'accès aux données de santé
33	Favoriser l'information des citoyens en matière environnementale
41	Favoriser la transparence administrative à travers les algorithmes et les codes sources
49	Préciser les contours de notre action
50	Simplifier l'instruction des demandes en séries
50	Développer le réseau des PRADA
59	Dans les coulisses de la CADA
60	Les ressources de la CADA
61	Le travail de la CADA en 6 étapes
67	Crédits

Sommaire



Bruno LASSERRE

Pensez-vous que l'activité de la CADA fait progresser la transparence administrative ?

Depuis plusieurs années, l'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs est très soutenue et ne cesse de croître. Ainsi en 2022 et 2023, près de 10 500 saisines ont été enregistrées, soit une hausse de 24% par rapport à 2021 et de 46% par rapport à la moyenne des quatre années antérieures. Cela démontre que la demande de transparence reste forte et que la Commission joue un rôle central pour garantir le droit d'accès. La doctrine de la CADA est riche et œuvre en faveur de la transparence.

Toutefois, on peut s'étonner, près de 45 ans après l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, que tant de refus d'accès soient encore opposés aux usagers sur des documents pour lesquels la doctrine de la CADA est pourtant fixée depuis longtemps.

Il faut rappeler que cette loi, d'initiative parlementaire, a dépassé les clivages politiques traditionnels pour faire l'objet d'un consensus assez inédit à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle a été imposée au Gouvernement de l'époque. Cette loi, ambitieuse et très libérale, a fixé le principe de transparence. Désormais, tout document est présumé communicable à moins qu'un secret, prévu par les textes, ne puisse être invoqué. En d'autres termes, le principe est la liberté d'accès aux documents administratifs, et la protection du secret l'exception.

Pour lever les réticences des administrations et convaincre que la transparence est un moyen de gagner la confiance des citoyens, à rebours du secret qui favorise la suspicion, la CADA doit poursuivre son travail de pédagogie et d'accompagnement des administrations, notamment en développant le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA).

Le droit d'accès aux documents administratifs et la transparence administrative sont des thématiques qui vous ont accompagné tout au long de votre carrière. Quelles différences majeures avez-vous constaté lors de votre prise de fonctions à la CADA ?

Le droit d'accès a subi de profondes mutations.

Ainsi, son usage n'est plus seulement inspiré, comme à l'origine, par le besoin d'obtenir un document particulier notamment pour nourrir un contentieux dirigé contre une décision individuelle défavorable. Il constitue, de plus en plus, un puissant outil de collecte d'informations et d'investigation utilisé pour servir l'objectif d'information du public et alimenter le débat démocratique sur des décisions, des politiques publiques, ou un sujet d'actualité. Il est également utilisé, dans le cadre de démarches militantes, comme un moyen de contrôle de l'action publique. Ces demandes sont généralement plus vastes et tendent à la communication de documents de toute nature en lien avec un sujet particulier.

Avant-propos du Président

L'origine des demandes a également évolué. Elles ne sont plus formulées uniquement par des particuliers. Désormais, 15% des saisines de la CADA sont présentées par des journalistes, ainsi que des organismes promoteurs de transparence, tels que des associations, des lanceurs d'alerte et des chercheurs.

Ces actions, dont la légitimité est indiscutable, participent pourtant d'un sentiment diffus dans l'administration que plus le droit d'accès progresse, plus il s'avère difficile à satisfaire pour les administrations, confinant parfois à une quasi impossibilité technique ou matérielle.

Ces demandes s'accompagnent en outre d'une évolution de la conception du droit d'accès et de l'office de la CADA. La Commission a ainsi admis l'introduction progressive dans sa doctrine de l'approche de proportionnalité des refus de communication, très prégnante dans le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme et dans le droit de l'Union européenne. Celle-ci suppose, dans chaque cas particulier, de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec le ou les intérêts particuliers servis par le refus de communication. Cette mise en balance peut conduire, dans certains cas, à écarter certains secrets.

Enfin, le numérique, auquel une partie du rapport est consacrée, prend une part de plus en plus importante dans les avis rendus par la CADA. Les demandes de communication d'algorithmes et de codes sources, de même que les demandes de mise en ligne des documents, sont en hausse constante, apportant des questions juridiques et techniques nouvelles, auxquelles la CADA doit répondre avec une plus grande expertise.

Quels sont les axes prioritaires de votre mandat ?

Lors de mon audition au Parlement, préalable à ma nomination à la tête de la Commission, j'avais identifié quatre priorités que je m'efforce, avec les équipes de la CADA, de mettre en œuvre :

- ▶ Développer les instruments de droit souple tels que les fiches ou les guides. À cet égard, la CADA a travaillé en collaboration avec la CNIL pour actualiser le guide de l'open data et les fiches de publication en ligne de documents administratifs, comme par exemple la fiche relative aux collectivités territoriales. Cette démarche permet de donner plus de visibilité sur le droit d'accès aux acteurs publics, afin d'encourager la transparence et l'open data.
- ▶ Continuer à réduire le délai d'examen des demandes d'avis. **Le délai moyen de traitement des dossiers à la CADA a considérablement diminué sur ces deux dernières années : il est passé de 59 jours en 2022 à 52 jours en 2023, soit une baisse de 60% par rapport à la moyenne des quatre années précédentes, ce malgré une activité toujours en hausse et des moyens restreints.** Ces résultats sont le fruit du travail accompli par l'ensemble des agents de la Commission qui œuvre au quotidien pour ces excellents résultats.

- ▶ Investir résolument dans la maîtrise des sujets liés à la transformation numérique (open data, algorithmes et codes sources...), qui sont les sujets de demain. Comme évoqué plus haut, la CADA doit se doter d'une plus grande expertise dans ces sujets qui représentent une part grandissante de nos avis et conseils.
- ▶ Développer la pédagogie et l'accompagnement des administrations dans la connaissance et la maîtrise du droit d'accès aux documents administratifs. Cette démarche favorisera la transparence administrative et la confiance des usagers dans notre démocratie.

Parmi les enjeux prioritaires, vous avez évoqué l'animation du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA). Quelles sont les actions que vous souhaitez mettre en œuvre ? En quoi, ce réseau est-il, selon vous, un atout pour la CADA ?

L'une de mes priorités est de créer une véritable animation territoriale des PRADA, que les principales collectivités ou institutions publiques doivent désigner en leur sein. Il est impératif de les réunir, d'aller à leur rencontre sur le terrain, de les former, de leur donner le sentiment d'appartenir à un réseau qui les conforte et les guide.

Cette démarche entamée dès le début de mon mandat a déjà commencé à porter ses fruits. En 2023, la CADA s'est déplacée à la rencontre des PRADA lors de trois événements en région : en Normandie en mars, en Auvergne-Rhône-Alpes en juin et dans le Grand Est en novembre. Nous prévoyons de poursuivre notre tour de France dès avril 2024 dans les Hauts-de-France à un rythme de trois déplacements par an.

En parallèle de ces événements, plusieurs journées de formation ont été dispensées depuis la fin 2022, à Paris comme en région, pour sensibiliser les personnes nommées au droit d'accès aux documents administratifs. Ces actions n'auront d'effet qu'à la condition que ce réseau soit complété et que l'ensemble des administrations tenues de nommer une PRADA fassent le nécessaire. C'est pourquoi la CADA effectue un recensement régulier des PRADA et des campagnes de sensibilisation.

Ce réseau est un atout pour la CADA et plus largement pour la transparence administrative. En étant accompagnées dans l'appropriation du droit d'accès aux documents administratifs, les PRADA vont parfaire une expertise leur permettant de répondre aux demandes, sans qu'il soit nécessaire de saisir systématiquement la Commission. Ce réseau favorisera également les échanges directs entre PRADA, afin de leur permettre d'évoquer leurs problématiques communes et de mettre en confiance les décideurs publics.

Avant-propos du Président





Composition de la CADA

LE COLLÈGE¹

Président

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

Présidente suppléante

Rozen NOGUELLOU, conseillère d'État

Membres de la Cour de cassation

Bénédicte FARTHOUAT-DANON, titulaire

Nicolas MAZIAU, suppléant

Membres de la Cour des comptes

Jean-François COLLIN, titulaire

Raphaëlle GODDET, suppléante

Députés

Patrice PERROT, titulaire

Michèle MARTINEZ, suppléante

Sénateurs

Valérie BOYER, titulaire

Jean-Michel HOULLEGATTE, suppléant

Élus d'une collectivité territoriale

Philippe LOCATELLI, titulaire

Josiane FISCHER, suppléante

Professeurs de l'enseignement supérieur

Hélène PAULIAT, titulaire

Benoit LE BLANC, suppléant

Personnalités qualifiées en matière d'archives

Jean-Charles BEDAGUE, titulaire

Mireille JEAN, suppléante

Représentants de la CNIL (en alternance)

Laurence FRANCESCHINI

Sophie LAMBREMON

Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS

Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Chantal CHOMEL, titulaire

Umberto BERKANI, suppléant

Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique d'informations

Anne DUCLOS-GRISIER, titulaire

David SARTHOU, suppléant

Membre avec voix consultative :

Claire HEDON, Défenseuse des droits

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

1 - Au 1^{er} mars 2024



L'ÉQUIPE DE LA CADA

Rapporteurs généraux :

Caroline GABEZ, rapporteure générale

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale adjointe

Rapporteurs et chargés de missions :

Edouard ALLEGRE, premier conseiller de TA et CAA

Barbara AVENTINO, premier conseiller de TA et CAA

Vivien BEAUJARD, conseiller de TA et CAA

Ophélie CHAMPEAUX, maître des requêtes au Conseil d'État

Yann COZ, premier conseiller de TA et CAA

Cyril DAYON, conseiller de TA et CAA

Katia DE SCHOTTEN, premier conseiller de TA et CAA

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

Guillaume HALARD, premier conseiller de TA et CAA

Sarah HOULLIER, premier conseiller de TA et CAA

Julien ILLOUZ, premier conseiller de TA et CAA

Michaël KAUFFMANN, premier conseiller de TA et CAA

Ardéchire KHANSARI, conseiller de TA et CAA

Tancrède LAHARY, conseiller de TA et CAA

Flavie LE TALLEC, maître des requêtes au Conseil d'État

Jeanne MALLET, conservatrice du patrimoine

Muriel MERINO, premier conseiller de TA et CAA

Eve PERENNEC-SEGARA, inspectrice générale de l'administration

Alexis QUINT, premier conseiller de TA et CAA

Didier RIBES, conseiller d'État

Sylvie STEFANCZYK, présidente des TA et CAA

Manon VAN DAËLE, conseiller de TA et CAA

Hélène ZETTEL, conservatrice du patrimoine

Célia DECK-CATALAN CABILDO, chargée de rédaction juridique

Elisabeth MILLER, 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

Georges COLLET, animateur du réseau des PRADA

Pascale BROIX-MARTIN, rédactrice

Caroline DIMAKUIZA, rédactrice

Claire DUXIN, rédactrice

Daniela GHOUT, rédactrice

Lucien EUPHROSINE, rédacteur

Amina EL AIFATE, rédactrice

Bernard NGANGO, rédacteur

Valérie VAUDON, rédactrice

Frédéric ALLOUCHERY, secrétaire

Monique JEAN, secrétaire

Christine MERCIER, secrétaire

Thibault BERGER, Apprenti



Composition de la CADA

Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

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

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

www.cada.fr



Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

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

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

Chiffres clés

2022

Répartition des dossiers par thème

10 474
saisines
reçues

↗ + 46 %²

8 526
avis et
conseils rendus

↗ + 33 %²

59 %
d'avis
favorables

39 %
d'avis rendus
par ordonnance



**Délai moyen
de traitement**

↗ 59 jours

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

2 - Par rapport à la période 2018/2021

2023

Répartition des dossiers par thème

57 %
d'avis
favorables



10 389
saisines
reçues

↗ + 29 %³

7 890
avis et
conseils rendus

↗ + 7 %³

51 %
d'avis rendus
par ordonnance

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

**Délai moyen
de traitement**

↗ 52 jours

3 - Par rapport à la période 2019/2022

Chiffres clés





Temps forts

2022 et 2023

2022



Journée d'études avec l'INAI

Nomination d'Hélène SERVENT,
secrétaire générale
Accueil d'une **délégation ouzbèke**
Audition pour le **rapport**
sur la transparence de l'action publique
préparé par la députée Paula FORTEZA

Renouvellement du collège de la CADA

et nomination du nouveau président, Bruno LASSERRE

Participation aux Journées « algorithmes de décision publique »
de la Société Informatique de France (SIF)

Publication du décret d'application n° 2022-1335 du 19 octobre 2022,
de l'article 163 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la
différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses
mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi « 3DS »)

Intervention de la secrétaire générale à l'occasion de la **conférence**
des collectivités de l'Association Française des correspondants
à la protection des données à caractère personnel (AFCDP)

Janvier à Avril

Septembre à Décembre

Mai à Août

Participation au Forum organisé par Transparency
international France sur les collectivités engagées

Journée de formation à destination des agents du
ministère de l'Éducation nationale sur le droit d'accès
aux documents administratifs



Formation des PRADA



Réunion commune des collèges de la CNIL et de la CADA

2023



« Rendez-vous » des PRADA de la région Grand Est

Création d'un poste permanent de rapporteur général adjoint, confié à Laetitia GUILLOTEAU

Journée d'études avec l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI) tunisienne

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

Collège commun CADA – CNIL

Webinaire sur l'actualité du droit d'accès aux documents administratifs

Accueil d'une **délégation philippine**

Rencontre avec **les PRADA ministérielles et les correspondants archives**

Accueil d'une **délégation moldave** en lien avec la CNIL

Café de la Data

« Rendez-vous » des **PRADA de la région Grand Est**

Janvier à Avril

Septembre à Décembre

Mai à Août

Rencontre avec les PRADA ministérielles

Formation à destination des conseils départementaux sur la thématique de l'**aide sociale à l'enfance**

« Rendez-vous » des **PRADA de la région Auvergne-Rhône-Alpes**



Accueil d'une délégation philippine

Temps forts 2022 et 2023





Analyses thématiques





Concilier droit d'accès et vie privée

4-Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020

5-Article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration

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

Le droit d'accès aux documents administratifs est garanti par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789⁴.

Pour autant, ce droit n'est pas absolu. La loi a en effet entendu protéger certains secrets. Parmi ces derniers, certains sont opposables à tous, quelle que soit la qualité du demandeur⁵, tels que la sécurité publique, le secret de la conduite de la politique extérieure de la France, ou le secret de la défense nationale, tandis que d'autres limitent le droit d'accès aux seules personnes intéressées par les documents concernés⁶. Il en va ainsi des documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical ou au secret des affaires.

En 2022 et 2023, la Commission a eu l'occasion de préciser la portée du secret de la vie privée.

L'identité des personnes, une mention non couverte par le secret de la vie privée

L'intéressé, au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, est la personne directement concernée par le document, c'est-à-dire, s'agissant d'un document contenant des informations qui se rapportent à une personne, soit cette personne elle-même, soit un ayant droit direct titulaire d'un droit dont il peut se prévaloir à raison du document dont il demande la communication.

À ce titre, la Commission considère que la date de naissance, les coordonnées personnelles ou l'adresse électronique d'une personne physique, ne sont communicables qu'à l'intéressé, à l'exclusion des tiers.

En revanche, la Commission est régulièrement amenée à rappeler que le nom et le prénom d'une personne physique ne sont pas, en tant que tels, couverts par la protection de la vie privée. Ce n'est que lorsque leur rapprochement avec d'autres informations relatives à leur vie privée permet de rendre ces personnes identifiables que la Commission considère que l'occultation de ces mentions peut alors être justifiée.

La Commission est régulièrement amenée à rappeler que le nom et le prénom d'une personne physique ne sont pas, en tant que tels, couverts par la protection de la vie privée.



La Commission a ainsi estimé que la divulgation de l'identité d'un donateur (personne physique), dont la démarche relève d'un choix personnel dans l'usage qu'il fait de son patrimoine, est susceptible de porter atteinte au respect de sa vie privée, quel que soit l'objet, la valeur, le contexte ou le destinataire de la donation, de sorte que la liste des donateurs d'un musée doit nécessairement être anonymisée avant toute communication. En outre, elle a relevé que si la divulgation de l'œuvre donnée ne révèle pas nécessairement l'état global de la situation patrimoniale du donateur, elle dévoile pour partie sa composition, de sorte que cette information ne saurait être divulguée sans porter atteinte au secret de la vie privée⁷⁸.

En revanche, il en irait autrement si les règles de la procédure édictées pour une donation prévoyaient à l'avance la publicité de la liste des donateurs, et si la donation avait été faite en connaissance de cause⁹.

La vie privée des personnes morales

À la suite de la décision « Anticor » du Conseil d'État du 7 octobre 2022, la CADA a précisé dans plusieurs avis que les personnes morales de droit privé disposent également d'un droit au respect de leur vie privée¹⁰.

En application de ce principe, les autorités administratives qui détiendraient des documents relatifs, notamment, au fonctionnement interne et à la situation financière de ces personnes, ne pourraient faire droit à une demande de communication émanant de tiers. La circonstance que de tels documents aient été transmis à l'administration afin de permettre à celle-ci d'exercer un contrôle sur l'activité de l'organisme concerné est sans incidence, par elle-même, sur les conditions d'accès à ces documents par des tiers.

À titre d'exemple, la Commission considère ainsi que sont couverts par le secret de la vie privée des personnes morales de droit privé (sous réserve des organismes ayant bénéficié de subventions publiques et dont les comptes eux-mêmes sont communicables en vertu de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000), les budgets et comptes de ces organismes, les rapports de commissaires aux comptes, les procès-verbaux des organes délibérants, ou les rapports d'activité.

Toutefois, dès lors que ces documents émanent d'un organisme privé chargé d'une mission de service public, l'ensemble des mentions ou passages se rapportant à cette mission restent quant à eux, librement communicables sans que le secret de la vie privée ne puisse être opposé.

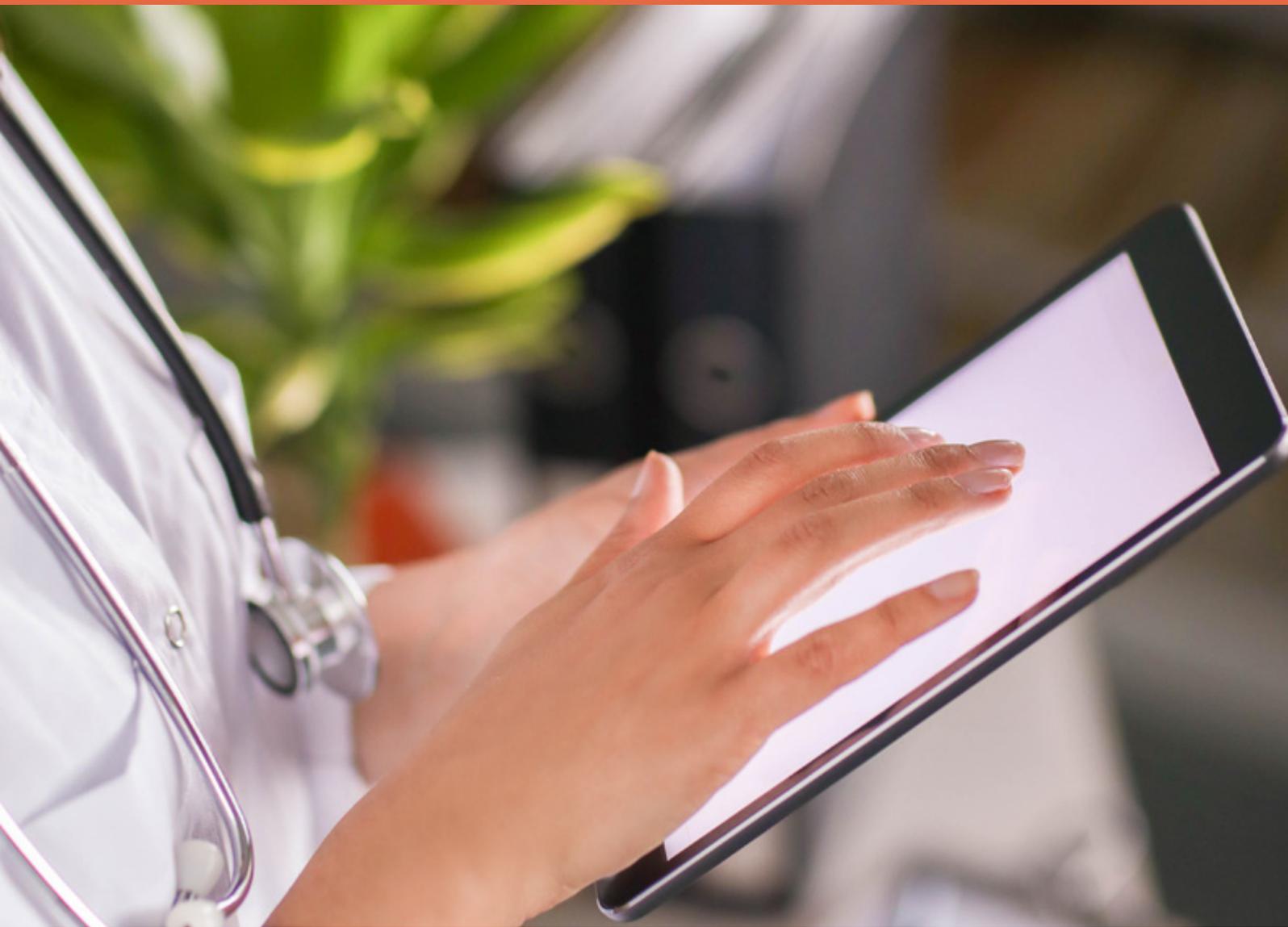


EN SAVOIR PLUS

8-Avis II n° 20221421 du 12 mai 2022, aux termes duquel la CADA a estimé que, s'ils se bornent à faire état des départs et non de la cause de ces derniers, les registres de départs des membres des cabinets ministériels sont librement communicables. En revanche, dans l'hypothèse où le motif des départs apparaîtrait dans le registre, de telles mentions devraient être occultées en tant que couvertes par le secret de la vie privée.

9-Avis II n° 20231499 du 11 mai 2023, relatif à l'organisation des élections des représentants du personnel de la Caisse des dépôts et consignations, aux termes duquel la CADA a rappelé que, si les listes comprenant le nom des personnes qui se sont effectivement portées candidates pour assumer publiquement des responsabilités dans l'intérêt des organisations auxquelles elles adhèrent, sont librement communicables, il n'en est pas de même des listes déclarées irrecevables et qui n'ont par conséquent pas été soumises au scrutin, dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée des personnes qui y sont désignées.

Concilier droit d'accès et vie privée



Garantir l'accès aux données de santé



Les informations à caractère médical sont définies par l'article L. 1111-7 du code de la santé publique comme l'ensemble des informations concernant la santé d'une personne, détenues par des professionnels et établissements de santé, qui sont formalisées ou ont fait l'objet d'échanges écrits entre professionnels de santé.

Cet article prévoit également que toute personne a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé, détenues par des professionnels et établissements de santé.

Bien que sa doctrine en matière d'accès aux dossiers médicaux soit bien établie, la Commission d'accès aux documents administratifs demeure, chaque année, saisie de nouvelles questions juridiques. 2022 et 2023 ne font, à ce titre, pas exception.

Accéder à son dossier médical personnel

En principe, le dossier médical d'une personne en vie majeure n'est communicable qu'à cette dernière. Il ne peut être communiqué aux tiers, y compris à ses proches, sauf à ce que le patient donne son accord.

La CADA a précisé les conditions d'exercice de ce droit pour les majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection juridique.

Elle a ainsi estimé, d'une part, qu'un majeur protégé sous tutelle peut accéder à son dossier médical, sous réserve de mentions contraires figurant dans le jugement de tutelle, d'une manière adaptée à sa capacité de compréhension et sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir l'accord du tuteur¹¹.

D'autre part, lorsque le majeur fait l'objet d'une mesure de protection juridique avec représentation relative à la personne, la personne chargée de cette mesure peut accéder au dossier médical du patient au titre de sa mission. En revanche, lorsque

le majeur fait l'objet d'une mesure de protection juridique avec assistance, la personne chargée de cette mesure ne peut accéder au dossier médical du patient qu'avec le consentement exprès de ce dernier.¹²

La communication aux personnes intéressées

La qualité de personne intéressée au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration est, au premier chef, la personne à laquelle se rapportent les informations contenues dans le document, ou, si cette personne est décédée, ses ayants droit.

Le secret médical fait l'objet d'une protection toute particulière. C'est la raison pour laquelle l'accès aux dossiers médicaux des personnes décédées est encadré dans de strictes conditions.

L'article L. 1110-4 du code de la santé publique restreint aux seules personnes qui peuvent se prévaloir de la qualité d'ayant droit, de concubin ou de partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS), à l'exclusion de toute autre catégorie de tiers, tels que la famille ou les proches, la dérogation ainsi aménagée au secret médical du défunt. En outre, les demandes des ayants droit doivent nécessairement poursuivre l'un des trois objectifs prévus par le code de la santé publique. Ainsi, les informations médicales concernant une personne décédée ne peuvent être délivrées à ses ayants droit, que dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès.



Il en résulte que les ayants droit ne disposent pas d'un droit d'accès à l'ensemble du dossier médical du défunt, mais aux seules informations médicales nécessaires à la poursuite de l'objectif invoqué.

En application de ces principes, la CADA a précisé le régime de communication des directives anticipées exprimées par une personne défunte. Elle a considéré que ces documents, qui participent à la prise en charge médicale des patients, constituent un élément du dossier médical. Elles sont donc communicables aux ayants droit, au concubin ou au partenaire lié par un PACS sous réserve qu'elles soient nécessaires à la poursuite de l'objectif qu'ils invoquent.¹³

À l'inverse, l'identité de la « personne de confiance » mentionnée sur un compte rendu d'hospitalisation ne constitue *a priori* pas une information concernant la santé du patient décédé, mais a trait à son dossier administratif. La CADA en a déduit que ce document est communicable à la seule

personne intéressée, au sens de l'article L. 311-6 précité. En l'espèce, le document sollicité ne contenait pas d'information qui se rapportait au droit dont se prévalait le conjoint du défunt, ce qui a conduit la CADA à émettre un avis défavorable à la demande. Il ne suffit ainsi pas d'avoir un intérêt à obtenir le document pour être regardé comme intéressé au sens de ces dispositions.¹⁴

L'appréciation du lien entre une information médicale et l'objectif poursuivi par le demandeur relève de l'équipe médicale qui a suivi le patient décédé. Celle-ci est ainsi compétente pour apprécier si l'information sollicitée se rattache à l'objectif invoqué par les ayants droit et déterminer l'étendue de la communication qui en découle.

La Commission a recommandé une communication large des informations médicales figurant dans le dossier psychiatrique d'un patient qui s'est suicidé plusieurs semaines après son hospitalisation à ses ayants droit. En effet, dans cette configuration, les causes de la mort ne peuvent être réduites au seul « passage à l'acte », mais comprennent l'ensemble des éléments susceptibles de l'expliquer, notamment l'état psychiatrique du défunt. La CADA a également estimé que la circonstance que le décès soit intervenu en dehors des locaux de l'établissement est sans incidence sur la détermination des causes de la mort et la possibilité de trouver, le cas échéant, des éléments de compréhension au sein du dossier médical.¹⁵

13-Conseil II n° 20217300 du 27 janvier 2022

14-Avis II n° 20221099 du 21 avril 2022

15-Conseil II n° 20223495 du 7 juillet 2022



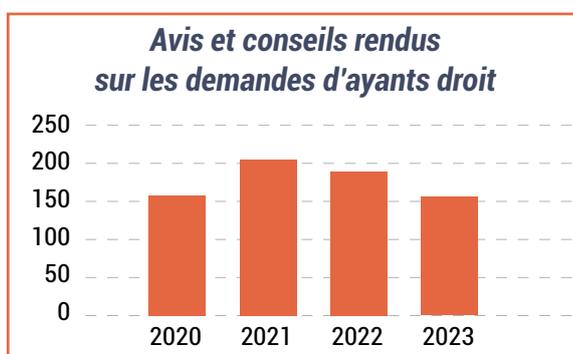
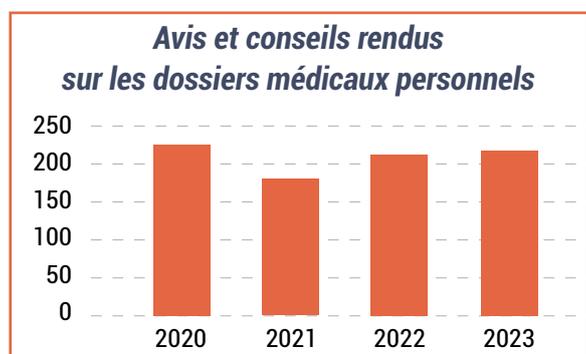
EN BREF

Le « benchmark » des différentes solutions possibles d'hébergement cloud des données de santé produit par une société à l'occasion d'un marché public conclu avec le Health Data Hub (HDH) est un document administratif librement communicable à toute personne, sous réserve de l'occultation des mentions protégées par le secret des affaires. [Avis II n° 20232973 du 22 juin 2023](#)



Les ayants droit ne disposent pas d'un droit d'accès à l'ensemble du dossier médical du défunt, mais aux seules informations médicales nécessaires à la poursuite de l'objectif invoqué.

Accès aux dossiers médicaux : quelques chiffres



Garantir l'accès aux données de santé

Entretien avec...



Charlotte HEILBRUNN, responsable du pôle études et médiation, PRADA de l'AP-HP

Sur les deux dernières années, la CADA a été saisie de dossiers mettant en cause l'AP-HP. Quelle part cela représente-t-il par rapport à l'ensemble des demandes d'accès qui vous ont été présentées notamment en matière de dossiers médicaux ?

Il convient au préalable de présenter l'AP-HP, établissement de santé organisé en six groupes hospitalo-universitaires et quatre hôpitaux hors Ile-de-France (regroupant au total 38 hôpitaux et en leur sein près de 800 services médicaux, l'ensemble prenant en charge chaque année 8 millions de patients) et qui est l'employeur de 100 000 agents. L'établissement comprend un siège, implanté à l'hôpital Saint-Antoine (Paris 12^{ème}), qui regroupe des fonctions stratégiques, d'expertise et de contrôle.

En 2022, l'AP-HP a eu à connaître 50 saisines de la CADA relatives à la communication d'un dossier médical et 44 en 2023. À titre indicatif, le nombre de demandes de dossiers médicaux adressées à nos hôpitaux situés en Ile-de-France s'élève à environ 15 600 par an.

Les autres saisines concernent les agents de l'AP-HP et ponctuellement les marchés publics.

Quelle organisation avez-vous mise en place, au sein de l'AP-HP, pour répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs ?

S'agissant des demandes d'accès aux dossiers médicaux, il existe sur chaque site hospitalier un chargé des relations avec les usagers dont l'une des missions est de recevoir et de traiter ces demandes. Accessible et clairement identifié auprès des usagers, cet agent œuvre en proximité, assurant ainsi l'interface entre les services de soins et les usagers afin d'instruire et de traiter ces demandes dans les meilleurs délais.

S'agissant des demandes d'accès aux dossiers administratifs des agents de l'AP-HP, les DRH des sites assurent directement leur traitement.

Enfin, une nouvelle PRADA a été désignée en octobre 2023 au sein de la direction des affaires juridiques et des droits des patients (siège de l'AP-HP), afin d'améliorer le suivi et le traitement des saisines. Elle est chargée de veiller à ce que les demandes de la CADA soient traitées avec le soin requis et de les répartir entre les services concernés en fonction de leur thématique (dossier médical, fonction publique, commande publique), tant au sein des directions du siège de l'AP-HP qu'au sein des hôpitaux. Elle centralise ensuite les éléments recueillis afin de pouvoir répondre à la CADA et l'informer des suites données à ses avis.

Quelles sont les principales difficultés que votre administration rencontre en matière de droit d'accès aux documents administratifs ?

Les principales difficultés sont liées à la « logistique » purement matérielle de la communication, notamment en raison de la taille de l'institution, qui implique une coordination interne et la mobilisation des services concernés sur un ensemble de services et de sites géographiquement dispersés.

Par ailleurs, la complexité de certaines demandes nécessite un délai important d'anonymisation des documents.

Enfin, s'il ne s'agit pas ici de contester la validité du délai légal de huit jours imposé pour communiquer le dossier médical, il faut souligner son incompatibilité en pratique avec la réalité de la vie hospitalière d'un établissement aussi vaste que l'AP-HP ou même d'un CHU. En particulier, la transmission des dossiers médicaux, qui induit des vérifications médicales préalables et chronophages (ne pas communiquer les informations relatives aux tiers, ne communiquer aux ayants droit que les seules informations légalement susceptibles d'être communiquées s'agissant des dossiers des patients décédés, etc.), dans un contexte où les équipes sont aujourd'hui extrêmement sollicitées par ailleurs par les activités de soins et de diagnostic et ne disposent pas forcément des secrétariats médicaux qu'ils souhaiteraient. On soulignera à ce propos que les secrétaires médicales ne font pas partie des professionnels autorisés à consulter les dossiers médicaux, n'étant pas membres de « l'équipe de soins », et que leur assistance aux tâches de communication des documents en est limitée d'autant.

Un élément, commun à tous les établissements de santé – et qui n'est donc pas propre à l'AP-HP – est, par ailleurs que les systèmes d'information hospitaliers (« le dossier patient informatisé ») dont sont dotés les hôpitaux s'avèrent le plus souvent impropres à une impression rapide et complète des documents médicaux. L'AP-HP a pour objectif des évolutions logicielles dans ce domaine, permettant une grande facilité d'agrégation et d'impression des informations.

Garantir l'accès aux données de santé





Favoriser l'information des citoyens en matière environnementale

L'accès aux informations relatives à l'environnement est régi par des dispositions du code de l'environnement, qui, en application d'une directive européenne, prévoit une atténuation sensible des restrictions au droit d'accès prévues par le régime de droit commun.

Ce régime spécial d'accès a pour effet de favoriser l'information des citoyens en matière environnementale.

Un droit d'accès plus étendu

Ce régime porte d'abord, à la différence du régime d'accès aux documents administratifs (CRPA) garanti par le code des relations entre le public et l'administration, sur la communication d'informations et non de documents. Par ailleurs, le champ de l'information à caractère environnemental est défini très largement par l'article L. 124-2 du code de l'environnement : état des éléments de l'environnement (tels que l'air, l'eau, le sol, la diversité biologique), décisions, activités et facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de ces éléments de l'environnement ainsi que décisions et activités destinées à les protéger.

La CADA a ainsi regardé comme comportant des informations relatives à l'environnement un projet d'implantation d'un parc éolien¹⁶, une base de données climatographiques¹⁷, les comptes rendus relatifs à la délivrance de capacités de pêche¹⁸, le plan du réseau d'évacuation des eaux d'une station d'épuration¹⁹, les arrêtés portant autorisation environnementale pour la construction d'un projet autoroutier²⁰ ou encore un plan de gestion des bois et forêts²¹.

Le code de l'environnement range également au nombre des informations environnementales celles relatives à la santé humaine, à la sécurité et aux conditions de vie des personnes, aux constructions et au patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des

16-Avis II n° 20223157
du 23 juin 2022
et n° 20226034
du 3 novembre 2022

17-Avis II n° 20235185
du 21 septembre 2023

18-Conseil II n° 20217467
du 10 mars 2022

19-Avis II n° 20223025
du 23 juin 2022

20-Avis II n° 20232289
du 1^{er} juin 2023

21-Avis II n° 20236891
du 14 décembre 2023



éléments de l'environnement. Peuvent ici être cités une attestation d'exposition d'un militaire à un agent cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction²², des études réalisées sur les activités d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE)²³, ou encore un diagnostic technique amiante d'un bâtiment public²⁴.

Relèvent de même du régime d'accès aux informations relatives à l'environnement, les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, tels qu'un rapport concernant l'application de la loi « littoral »²⁵.

Enfin, dans la mesure où sont visées par ce régime spécial des informations et non des documents, dès lors que de telles informations sont détenues, reçues ou produites par une autorité administrative, il appartient à cette dernière, lorsqu'elle est saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document spécifiquement en vue de fournir les informations réclamées, quand bien même elles ne figureraient pas d'ores et déjà dans un document existant²⁶.

Des secrets davantage encadrés

Les restrictions au droit d'accès prévues par le régime de droit commun du CRPA sont fortement atténuées s'agissant de l'accès aux informations environnementales. Les secrets listés au livre III de ce code sont ainsi plus difficilement opposables en matière environnementale.

En premier lieu, le caractère préparatoire des documents comportant des informations relatives à l'environnement n'est pas un motif permettant d'en refuser la communication. Le code de l'environnement permet en revanche à l'administration de rejeter une demande portant sur un document en cours d'élaboration, sous réserve de préciser le délai dans lequel celui-ci

sera achevé ainsi que l'autorité publique chargée de son élaboration (articles L. 124-4 et L. 124-6 du code de l'environnement).

En second lieu, certains secrets énoncés aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration sont exclus des secrets opposables à une demande de communication d'informations à caractère environnemental. L'administration ne peut ainsi opposer, pour justifier un refus de communication, le secret de la « monnaie et du crédit public » ou les « autres secrets protégés par la loi »²⁷.

Les restrictions au droit d'accès prévues par le régime de droit commun du code des relations entre le public et l'administration sont fortement atténuées s'agissant de l'accès aux informations environnementales.



Favoriser l'information des citoyens en matière environnementale



Surtout, parmi les informations environnementales, le code de l'environnement réserve un sort particulier aux informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement. Celles-ci peuvent par exemple porter sur des substances polluantes telles que des eaux usées²⁸ ou des produits chimiques²⁹, mais également sur des nuisances sonores ou olfactives³⁰.

Les règles encadrant l'accès à de telles informations sont assouplies, puisque leur communication ne peut être refusée que si elle porte atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales, ainsi qu'à des droits de propriété intellectuelle. En revanche, le secret de la vie privée ou le secret des affaires ne sont pas opposables à ce type de demandes.

Le droit à l'information est ainsi encore davantage renforcé dès lors qu'il porte sur des émissions de substance dans l'environnement.

La mise en balance des intérêts

L'existence de secrets protégés invocables ne fait par ailleurs pas automatiquement obstacle à la communication d'informations environnementales. La CADA est ainsi régulièrement amenée à rappeler que, conformément aux dispositions du code de l'environnement, les limites au droit d'accès aux informations environnementales doivent être interprétées de manière restrictive, en mettant en balance les secrets protégés par la loi avec l'intérêt public que représente la divulgation d'informations environnementales.

Pour opérer cette mise en balance des intérêts, la Commission s'attache principalement à l'intérêt réel pour la protection de l'environnement que revêt la communication des informations sollicitées et aux circonstances propres à chaque affaire³¹. Le contexte de la demande et l'intérêt du demandeur sont ainsi des éléments essentiels d'appréciation.

Plus rarement, la Commission a également pu estimer que la communication de certaines informations était, en soi, de nature à générer un risque pour la protection de l'environnement^{32 33}.



Les limites au droit d'accès aux informations environnementales doivent être interprétées de manière restrictive, en mettant en balance les secrets protégés par la loi avec l'intérêt public que représente la divulgation d'informations environnementales.

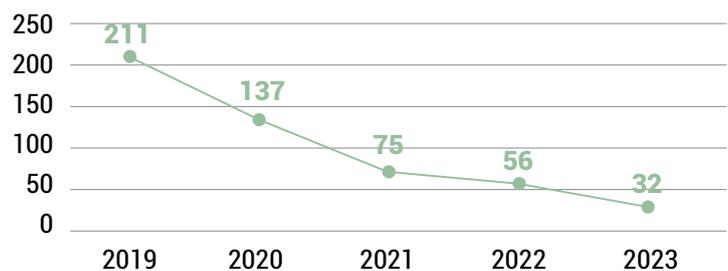


EN BREF

Soucieuse de réduire le délai de traitement des demandes d'accès à l'information environnementale, afin de respecter le délai d'un mois résultant de l'application, en France, de la directive européenne 2003/4/CE, la CADA a déployé des efforts importants pour accélérer et rendre plus efficaces ses procédures. Désormais, ces demandes sont traitées par un rapporteur permanent dédié à ces questions, et sont rendues par la voie des ordonnances. Les délais ont ainsi été ramenés à 32 jours en 2023, soit une réduction de 77% par rapport au délai moyen constaté pour la période 2018-2021.

Ainsi, dans un avis du 2 novembre 2023 portant sur une demande de communication des données GPS permettant la localisation d'une plante particulièrement rare et protégée, l'androsace du Dauphiné, la CADA a considéré, après avoir relevé l'intérêt scientifique et la forte valeur écologique liés à la découverte de cette plante, que la communication des données sollicitées, en permettant la localisation précise de cette plante, représenterait un risque d'atteinte concrète et effective à sa préservation. Au terme de la mise en balance des intérêts en présence, la Commission a, par suite, estimé que l'intérêt tenant à la sauvegarde de la diversité biologique et à la protection de l'androsace du Dauphiné était, en l'espèce, supérieur à l'intérêt, pour la protection de l'environnement, de la communication des informations sollicitées³⁴.

Évolution du délai moyen dans lequel la CADA rend ses avis en matière d'accès aux informations environnementales



Favoriser l'information des citoyens en matière environnementale

Entretien avec...



Laura MONNIER,
responsable juridique,
Greenpeace France

L'association Greenpeace France formule-t-elle régulièrement des demandes d'accès à des documents administratifs ou à des informations à caractère environnemental ?

Greenpeace France est une association agréée pour la protection de l'environnement qui mène des actions de plaidoyer, de mobilisation, ainsi que des actions juridiques, notamment dans les secteurs de la déforestation, des énergies nucléaire et fossile, des fermes-usines, et plus généralement sur les questions liées au changement climatique.

Sur les deux dernières années, Greenpeace France a formulé une trentaine de demandes d'accès à des informations environnementales auprès d'autorités publiques et d'une entreprise publique. Près de la moitié de ces demandes a ensuite fait l'objet d'une saisine de la CADA.

En quoi le droit d'accès aux informations environnementales favorise-t-il votre action ?

L'accès à ces informations est essentiel pour l'action de Greenpeace France, car il nous permet d'ajuster nos actions de plaidoyer auprès des personnes publiques et privées en nous fondant sur l'analyse faite des informations transmises.

Il nous permet également de solidifier nos expertises sur les sujets environnementaux.

Enfin, le droit d'accès aux informations environnementales présente un intérêt contentieux. En effet, accéder à des informations susceptibles de caractériser un comportement répréhensible par la voie administrative ou pénale, nous permet ensuite de saisir les tribunaux, là où les autorités administratives auront décidé de ne pas agir. En outre, notre association tente d'apporter son concours à la justice dans le cadre de ces procédures, en fournissant le résultat de ses investigations et en développant des argumentaires juridiques, afin de contribuer à l'aboutissement des actions menées.

Quelle analyse faites-vous de l'effectivité du droit d'accès aux informations environnementales en France ?

L'effectivité de l'accès aux informations n'est pas garantie à plusieurs titres.

En premier lieu, nous constatons que le délai de réponse d'un mois fixé par les textes n'est jamais respecté, parfois même sans que l'autorité administrative ne sollicite un délai supplémentaire pour faire droit à la demande. L'association est ainsi souvent tenue d'insister pour obtenir une réponse, laquelle, lorsqu'elle est défavorable, est rarement motivée.

En second lieu, l'accès aux informations environnementales nous paraît encore trop conditionné à la sensibilité politique des sujets. Cela résulte du fait que la mise en balance des intérêts, qui devrait favoriser la communication lorsque l'intérêt public le justifie, n'est à notre sens jamais opérée par l'administration. Les spécificités du régime spécial d'accès aux informations environnementales prévu par le code de l'environnement et la directive européenne 2003/4/CE paraissent ainsi encore peu maîtrisées par les autorités administratives.

Enfin, un refus de communication, même non justifié, n'étant assorti d'aucune sanction, l'administration n'est pas incitée à divulguer davantage les informations environnementales. En outre, l'absence de pouvoir coercitif de la CADA et les délais de recours contentieux ont pour effet de dissuader le justiciable de saisir la justice. Il en résulte que l'accès aux informations environnementales apparaît encore trop souvent être un véritable « parcours du combattant », nécessitant plusieurs années pour aboutir. Or, trois ou quatre ans après la demande initiale, lorsque l'association peut enfin accéder à l'information sollicitée, celle-ci ne présente déjà plus grand intérêt.

À titre d'exemple, nous rencontrons d'importantes difficultés pour accéder aux informations relatives aux contrôles opérés dans le secteur de l'importation du bois, ou encore aux informations portant sur le secteur industriel nucléaire, telles que le contrôle de la fabrication des équipements, le financement des projets de réacteur nucléaire (EPR), les scénarios climatiques pris en compte pour définir la stratégie à mener face au changement climatique, etc. Trop souvent, ces demandes se voient opposer le secret des affaires sans qu'une mise en balance des intérêts ne soit opérée.

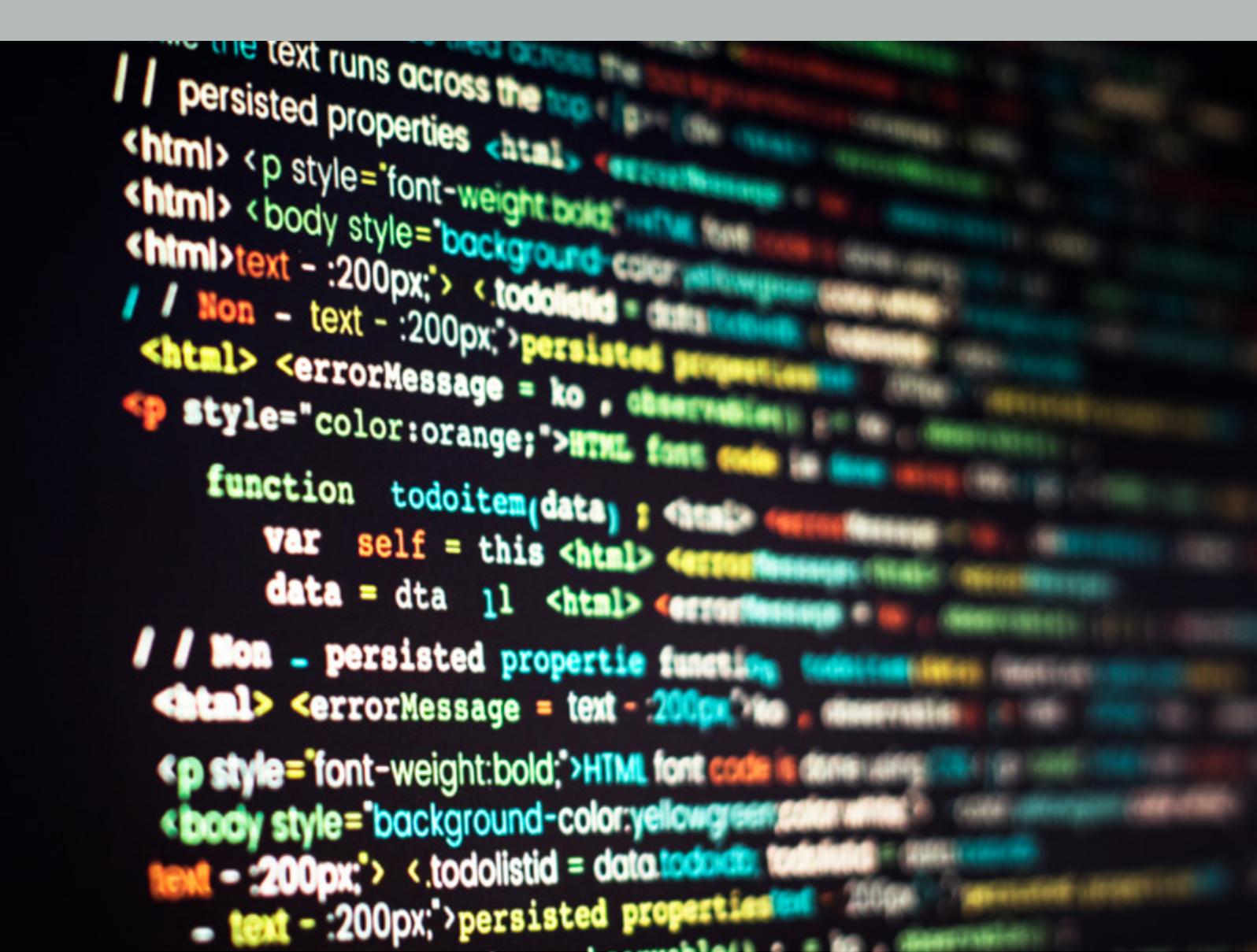
La loi pour une République numérique a apporté des modifications substantielles en matière de droit d'accès parmi lesquelles la mise en ligne des documents administratifs et le développement de l'open data. Avez-vous l'impression que votre action a été facilitée par ces dispositions ?

La mise en ligne spontanée de données aurait en principe dû faciliter notre action. En pratique, c'est cependant loin d'être le cas puisque beaucoup d'informations ne sont pas publiées spontanément par l'administration.

Par exemple dans le secteur des installations classées pour la protection de l'environnement, nous sommes encore contraints de demander les informations contenues dans les bases de données « brutes ». Or ces données ne sont pas à jour, contiennent des erreurs et sont relativement illisibles. Nous faisons ce constat depuis plusieurs années avec nos spécialistes de la donnée.

De fait, nous ne pouvons pas utiliser directement ces bases de données qui nécessitent systématiquement que nous les vérifions et les croisons avec d'autres jeux de données.

Favoriser l'information des citoyens en matière environnementale



Favoriser la transparence administrative à travers les algorithmes et les codes sources

L'action publique s'inscrit aujourd'hui pleinement dans l'ère du numérique. Les autorités administratives dématérialisent ainsi massivement leurs procédures et développent des algorithmes pour encadrer leurs processus décisionnels.

Afin de créer les conditions de la confiance des citoyens dans l'action publique, ce déploiement des outils numériques au service de la performance publique doit avoir pour corollaire la transparence administrative.

35-article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration

37-Article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration

38-Avis III n° 20235126 du 21 septembre 2023

39-Avis II n° 20213847 du 13 janvier 2022

40-Article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle.

Une transparence indispensable à la confiance dans l'action publique

La notion de documents administratifs auxquels les citoyens ont accès est entendue très largement.

Sont en effet considérés comme documents administratifs tous les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme ou leur support.³⁵ La notion de documents administratifs a ainsi accueilli, avec les évolutions technologiques et l'évolution des modes de travail, de nouveaux supports, tels que les bases de données ou les fichiers informatiques.

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a consacré ce droit d'accès dans le domaine numérique, puisque sont désormais expressément inclus dans la définition des documents administratifs communicables, les codes sources³⁶.

EN SAVOIR PLUS

36-La CADA avait déjà, par un avis II n°20144578 du 8 janvier 2015, qualifié de document administratif communicable le code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

A également été créé un droit d'accès spécifique à certaines informations relatives aux traitements algorithmiques fondant des décisions individuelles³⁷, ouvert aux personnes faisant l'objet de telles décisions.

Cette avancée législative est essentielle. La transparence joue en effet un rôle primordial dans l'acceptabilité du recours aux outils numériques par les autorités administratives.

La recherche d'un équilibre entre transparence administrative et secrets protégés

Le droit d'accès aux codes sources et aux algorithmes ne peut intervenir que sous réserve des secrets protégés par la loi.

S'agissant des premiers, la sécurité des systèmes d'informations peut faire obstacle à la communication de l'intégralité d'un code source dans la mesure où sa divulgation peut constituer un facteur de vulnérabilité des systèmes d'information³⁸. Tenant compte de la volonté d'ouverture des codes sources initiée par le législateur et attachée à la garantie des droits des citoyens, la Commission apprécie toutefois très strictement cette réserve, qui ne se présume pas et doit être démontrée à partir d'éléments circonstanciés fournis par les autorités administratives³⁹.

Le secret des affaires, principalement le secret des procédés, et les droits d'auteur peuvent également s'opposer à la mise à disposition des codes sources lorsque ces derniers sont développés par des entreprises privées.

En effet, dès lors que l'autorité administrative établit que le logiciel concerné est bien une œuvre de l'esprit au sens du code la propriété intellectuelle⁴⁰ en fournissant des éléments circonstanciés justifiant l'apport créatif de

La transparence joue un rôle primordial dans l'acceptabilité du recours aux outils numériques par les autorités administratives.

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

42-1° de l'article L. 311-6
du code des relations
entre le public et
l'administration

l'auteur du document sollicité, il lui appartient, dans un premier temps, de solliciter l'accord de ce dernier qui serait alors en droit de s'opposer à la communication de son œuvre à des tiers⁴¹. En l'absence de démonstration de l'originalité du code source, le secret des affaires⁴² peut également, s'il est justifié, entraîner l'occultation ou la disjonction des mentions protégées^{43 44}.

S'agissant des algorithmes, le principal secret opposable est le risque d'atteinte à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature⁴⁵.

43-Avis II n° 20220816
du 31 mars 2022

44-Avis I n° 20221454
du 23 juin 2022

45-g) du 2° de l'article
L. 311-5 du code des
relations entre le public
et l'administration



À ce titre, la CADA a estimé, s'agissant de l'algorithme du modèle de « datamining » utilisé par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour attribuer un score de risque aux dossiers allocataires, que leur communication reviendrait à dévoiler les variables prises en compte, ainsi que les coefficients associés, et se traduirait, par voie de conséquence, par la divulgation des critères retenus pour cibler les contrôles. La Commission a estimé que le risque de développement de la fraude individuelle ou organisée susceptible d'en résulter présentait un caractère suffisant de vraisemblance pour être tenu pour acquis et a donc, par suite, considéré que cette communication serait de nature à porter atteinte à la politique de lutte contre la fraude sociale menée par la CNAF ainsi que, plus généralement, à l'efficacité des contrôles.

En revanche, elle a estimé qu'il n'en était pas de même des variables utilisées dans les modèles qui n'étaient plus en vigueur et sur le fondement desquels ne reposaient pas les contrôles actuels et à venir⁴⁶.

46-Avis I n° 20226179
du 15 décembre 2022



EN BREF

La Commission a considéré que la communication des modèles d'apprentissage entraînés de l'outil de pseudonymisation des décisions de justice développé par la Cour de cassation, serait de nature à remettre en cause la finalité même de ces modèles et, plus généralement, de l'outil, à savoir sécuriser la diffusion publique des décisions de justice en assurant le respect de la vie privée des personnes concernées, du fait du risque d'opérations qui permettraient de reconstituer les données occultées. Elle a estimé, par suite, que la divulgation de ces documents mettrait en cause la protection de la vie privée au sens du 1° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.
Avis II n° 20230314 du 30 mars 2023

Favoriser la transparence administrative à travers les algorithmes et les codes sources

Entretien avec...



*Fabien TARISSAN,
chargé de recherches au
CNRS, professeur attaché
à l'ENS Paris-Saclay
et membre de la CNIL*

Pourriez-vous nous expliquer ce qu'est un algorithme ? Un code source ?

Un algorithme est une séquence d'opérations permettant de résoudre un problème donné. Au sein de cette famille très large (les premiers algorithmes remontent à plus de 2000 ans), les algorithmes au sens informatique se distinguent en au moins deux aspects. Tout d'abord ces derniers opèrent sur une version symbolique du monde réel (nombres, caractères, etc.). Ensuite, ils ont pour finalité d'être exécutés par des machines. C'est cette dernière caractéristique qui fait le lien avec le code source.

Un code source est un texte qui décrit les instructions qu'un ordinateur doit exécuter pour résoudre le problème. Ce texte est écrit dans un langage (informatique) donné et ce langage s'appuie sur un ensemble d'instructions et de constructions qui ont chacune un sens très précis pour un ordinateur.

On peut dire que le code source est la traduction d'un algorithme dans un langage particulier compréhensible par un ordinateur.

Quels sont les enjeux principaux de la communication au public des algorithmes et codes sources développés par les administrations ?

Parmi les nombreux enjeux, je retiens principalement les suivants.

La transparence tout d'abord, parce que la communication des algorithmes et codes sources permet aux administrés de connaître précisément (au même niveau de précision qu'un ordinateur en ce qui concerne un code source) la manière dont une décision administrative les affectant sera ou a été prise. Ce qui est en lien avec la notion de confiance envers le fonctionnement des pouvoirs publics.

Me semble également importante la notion d'indépendance, car l'accès au code source permet notamment à chacun de s'assurer par lui-même (ou en s'appuyant sur un tiers auquel il fait confiance) de la légitimité et de la loyauté d'une prise de décision s'appuyant sur un algorithme. Ce qui est alors en lien avec la notion d'acceptabilité de la décision administrative, indispensable lorsque celle-ci va à l'encontre de la volonté de l'administré.

Quels sont les défis à venir en matière de codes sources et d'accès aux documents administratifs ?

Les codes sources restent des textes habituellement très techniques. L'un des enjeux de la communication de ceux-ci reste leur lisibilité et leur compréhension par les administrés. Une piste pourrait ici être explorée dans la rédaction des codes sources de manière à ce qu'ils soient à la fois corrects du point de vue de leur exécution par des ordinateurs (comme tout code source) mais aussi compréhensibles par un être humain. Ce serait ici le caractère public des codes sources qui légitimerait cette contrainte additionnelle.

On pourrait aussi lier cette question à celle de la vérification formelle des propriétés attendues par ces codes sources et, derrière eux, les algorithmes. De telles techniques existent déjà, dans l'industrie notamment (l'aviation par exemple). Cela exige de rédiger d'une certaine manière les codes sources, rajoutant des contraintes. Mais le bénéfice est que l'on peut alors s'assurer de la correction de ceux-ci (au sens mathématique). On rejoint ici une perspective de confiance envers la décision publique.

Un autre enjeu qui prend de l'ampleur est lié à celui des données sur lesquelles s'appliquent les algorithmes et codes sources. En lien avec la perspective d'acceptabilité évoquée plus haut, dans de nombreux cas l'accès à l'algorithme ne suffit pas, à lui seul, à comprendre le résultat menant à une décision. Une autre manière de voir le problème est de lier ce défi à un enjeu d'explicabilité d'une décision administrative s'appuyant sur un traitement algorithmique : la publicité de l'algorithme ne permet pas toujours de justifier la décision finale.

Selon vous, en quoi l'ouverture des données publiques est-elle utile, voire nécessaire pour la transparence administrative ?

Celle-ci me semble indispensable pour les raisons évoquées plus haut. Si on lie le problème de l'accès à un algorithme ou un code source à celui de l'explicabilité et de l'acceptabilité d'une décision administrative, alors les données fournies à l'algorithme jouent ici un rôle capital. La question de la transparence de l'algorithme se répercute mécaniquement dans celle des données que l'algorithme utilise.

Autrement dit, rendre public un algorithme dans l'optique de rendre transparente une décision administrative exige de réfléchir à la publicité des données sur lesquelles il s'applique.

**Favoriser la transparence administrative
à travers les algorithmes et les codes sources**

Quels sont les enjeux du numérique aujourd'hui pour la sphère publique ?

L'enjeu principal me semble être l'appropriation des approches informatiques et numériques dans la sphère publique. Ce que l'on peut décliner sous deux axes : en premier lieu la nécessité d'une meilleure compréhension de ces techniques par les administrations elles-mêmes afin qu'elles ne soient pas simplement utilisatrices d'outils sans en comprendre le fonctionnement, ce qui les mettrait en position de dépendance vis-à-vis des résultats issus de l'application d'algorithmes. Dans le cas d'algorithmes d'aide à la décision par exemple, la question de la capacité de l'utilisateur à se démarquer de la recommandation algorithmique revêt un caractère capital dans le contexte d'une décision publique.

Cette question rejoint plus largement la question de la nécessité d'une meilleure compréhension de la part des citoyens et citoyennes, là encore dans une optique d'acceptabilité.

Cet enjeu est lié à celui de la formation (initiale comme continue) à l'informatique et au numérique, à destination du « grand public » comme des praticiens et des experts, publics qu'il faut distinguer dans une réflexion à la formation.

En quoi l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) peut-elle améliorer la qualité du service public ? Pouvez-vous nous donner un exemple ?

L'IA est un outil très puissant pour analyser des données en identifiant des tendances et des caractéristiques dominantes dans des contextes précis. Lorsque la connaissance issue de l'application de ces techniques est ensuite utilisée à des fins « prédictives », cela pose problème et demande à la fois réflexion, formation, capacité de recul et concertation autour de choix de société. Mais lorsque cela est utilisé à des fins d'analyse, alors cela devient un élément qui peut ensuite être utilisé dans des prises de décision et l'orientation de politiques publiques.

Le récent débat autour des dérives de l'algorithme utilisé par la caisse d'allocations familiales en est un exemple. Lorsque l'analyse des données sert ensuite à détecter des fraudes potentielles (aspect prédictif), il peut y avoir une dérive discriminatoire. Mais ces mêmes techniques d'analyse pourraient au contraire être utilisées pour détecter des profils qui pourraient obtenir des aides mais ne les demanderaient pas, rétablissant une forme d'équité dans l'accès aux droits sociaux.

De même, dans le cas de la justice dite « prédictive », l'intérêt de l'apprentissage machine réside moins dans la présumée capacité à automatiser des décisions (aspect prédictif à nouveau) que dans la capacité à révéler une normativité qui émerge dans la pratique du droit (identification des tendances ou des facteurs déterminants dans la prise de décision juridique ou judiciaire).

L'intelligence artificielle suscite encore de grandes craintes de la part des administrations. Pour quelles raisons ?

Il me semble que la principale raison réside dans la méconnaissance et la difficulté d'appropriation de ces techniques et, derrière elles, des algorithmes et de l'informatique. C'est en lien avec des problèmes d'éducation et de formation à la science informatique. Les administrations me semblent aujourd'hui sous une forme de dépendance vis à vis de la projection de ces algorithmes d'intelligence artificielle dans la sphère publique, qui ne leur permet que difficilement de conserver du recul et de la maîtrise dans la prise de décision finale. Il y a ici un enjeu à remettre les administrations au centre de l'expertise lorsque celles-ci utilisent des outils issus de l'intelligence artificielle.

Favoriser la transparence administrative à travers les algorithmes et les codes sources





Préciser les contours de notre action

Simplifier l'instruction des demandes en séries

Depuis quelques années, la Commission est saisie d'un nombre croissant de demandes en série, constituées d'au moins cinq demandes présentant le même objet, adressées par un même demandeur à différentes administrations.

La particularité de ces saisines, dont la masse entraînait des difficultés tangibles de fonctionnement pour la Commission, a justifié l'adoption d'une procédure adaptée destinée à limiter le risque d'éviction sur les autres dossiers et de préserver les délais de traitement des demandes⁴⁷.

Désormais, lorsqu'une saisine relève d'une série de demandes, la Commission ne peut plus être saisie que d'un seul refus de communication et n'émet qu'un seul avis. Cette saisine vaut recours administratif préalable obligatoire pour chacune des demandes composant la série.

Ce nouveau dispositif permet d'adapter le fonctionnement de la CADA aux évolutions de l'usage du droit d'accès constaté ces dernières années, afin de répondre à ces nouvelles sollicitations sérielles de façon rapide et efficace, sans préjudicier aux autres demandeurs.

EN SAVOIR PLUS

47-Article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, modifié par la loi n°2022-217 du 21 février 2022 ; articles R. 343-3-1 et R. 343-3-2 du même code issus du décret n°2022-1335 du 19 octobre 2022.

Développer le réseau des PRADA

Soucieuse de développer l'animation du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), la Commission a créé un poste d'animateur du réseau des PRADA qui a pour missions principales le développement, la coordination et l'animation de celui-ci au travers de trois axes principaux :

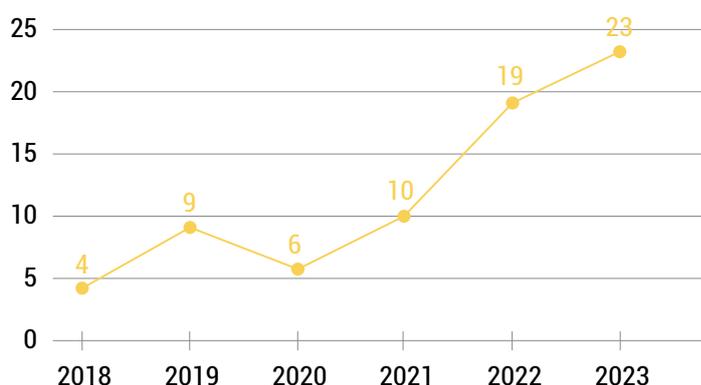
- ▶ Les campagnes de nominations,
- ▶ Les rencontres régionales,
- ▶ Les actions de formations.

• L'évolution du réseau des PRADA

Pour créer une véritable animation du réseau, il est impératif que celui-ci soit le plus complet possible. C'est pourquoi, la CADA a initié, dès fin 2022, un grand travail d'actualisation et d'identification des administrations soumises à l'obligation de nomination d'une PRADA. Ainsi, entre le début de cette campagne et fin 2023, le réseau des PRADA a augmenté de 13%.

Ces campagnes de sensibilisations sont faites notamment à l'occasion de l'organisation des déplacements de la CADA en région, à la rencontre des PRADA.

Nombre de séries soumises à la CADA



Ainsi, entre le début de cette campagne et fin 2023 le réseau des PRADA a augmenté de 13%.

• **Les séminaires régionaux**

En 2023 la Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes et le Grand Est ont été les premières régions dans lesquelles la Commission s'est rendue. Ces déplacements sont l'occasion de rencontrer les PRADA nommées, les élus et les représentants des administrations au travers d'une demi-journée de séminaire abordant deux thématiques relatives à la transparence administrative, et d'une journée de formation. Ces « rendez-vous » des PRADA permettent des échanges riches autour des problématiques rencontrées quotidiennement sur le droit d'accès aux documents administratifs et des bonnes pratiques mises en place dans les institutions.

En 2024, la CADA va poursuivre ces rencontres à un rythme de trois par an, dès avril dans les Hauts-de-France.



• **Les offres de formation**

Pour accompagner les PRADA dans l'appropriation du droit d'accès aux documents administratifs, la Commission a développé, dès fin 2022, son offre de formation tant à Paris qu'en région.

Ainsi, plus de 200 PRADA ont pu bénéficier d'une journée de formation parmi les neuf organisées en 2023.

Outre ces actions générales, la Commission a souhaité diversifier les événements proposés aux membres du réseau afin de tenir compte des problématiques particulières rencontrées par certaines typologies d'administrations. À titre d'exemple, une formation relative à l'accès aux dossiers d'aide sociale à l'enfance a été dispensée à destination des conseils départementaux. De même, une rencontre des PRADA ministérielles a eu lieu dans les locaux de la CADA pour encourager les échanges sur les sujets communs aux différents ministères en lien avec le droit d'accès, rencontre suivie, au second semestre 2023, d'un webinaire sur l'actualité de la doctrine.

Cette offre se poursuivra en 2024 avec l'ambition de multiplier les journées de formation et de diversifier les thématiques abordées.

Par ailleurs, la Commission mène en parallèle de ces actions, une réflexion autour de la mise en place de nouveaux outils pour assurer une véritable animation territoriale, ainsi que pour encourager et faciliter les échanges entre les PRADA.

En 2023 la Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes et le Grand Est ont été les premières régions dans lesquelles la Commission s'est rendue.



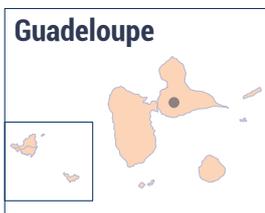
Préciser les contours de notre action

Réseau 2022



1706
PRADA
nommées

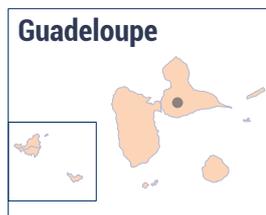
Auvergne-Rhône-Alpes	197
Bourgogne-Franche-Comté	84
Bretagne	75
Centre-Val-de-Loire	70
Corse	6
Grand Est	146
Hauts-de-France	143
Île-de-France	319
Normandie	115
Nouvelle-Aquitaine	157
Occitanie	145
Pays de la Loire	99
Provence-Alpes-Côte d'Azur	110
Guadeloupe	17
Martinique	4
Guyane	3
La Réunion	16
Mayotte	0



des PRADA 2023

1953
PRADA
nommées

Auvergne-Rhône-Alpes	345
Bourgogne-Franche-Comté	86
Bretagne	79
Centre-Val-de-Loire	73
Corse	10
Grand Est	168
Hauts-de-France	145
Île-de-France	333
Normandie	133
Nouvelle-Aquitaine	159
Occitanie	149
Pays de la Loire	104
Provence-Alpes-Côte d'Azur	122
Guadeloupe	17
Martinique	4
Guyane	3
La Réunion	22
Mayotte	1



Préciser les contours de notre action

Regards croisés des PRADA



Florence
COCHU-GUILLEMAIN

Enjeu prioritaire de la CADA depuis 2022, le développement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) et leur accompagnement est au cœur des actions mises en place par la Commission.

A l'occasion du présent rapport d'activité, trois PRADA exerçant dans des administrations différentes ont accepté de témoigner afin de partager leur expérience et leur vision de la transparence administrative.

Présentation des fonctions de PRADA dans votre institution :

Florence COCHU-GUILLEMAIN, PRADA du ministère de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires :

J'assure les fonctions de PRADA qui représentent 90% de mon activité depuis 2 ans. En parallèle, je suis en charge du traitement de certains contentieux relatifs au droit d'accès. Enfin, je donne quelques formations en matière de droit d'accès et en droit administratif général auprès de différents centres de valorisation des ressources humaines (CVRH).



Hugo CHATAGNER

Hugo CHATAGNER, PRADA d'EDF :

Je suis responsable du pôle droit public et environnement à la direction juridique d'EDF, lequel est composé de sept personnes. La fonction de PRADA et la gestion des demandes d'accès aux documents administratifs constituent moins de 5% de nos activités, au même titre que d'autres interventions liées aux missions de service public de l'entreprise.

En résumé, nous intervenons dans les domaines suivants :

- ▶ droit de l'énergie (soutien aux énergies renouvelables, tarifs réglementés de vente d'énergie, régulation du parc nucléaire, droit européen de l'énergie, mécanismes de marché...) ;
- ▶ droit public des affaires (opérations et gouvernance des entreprises publiques, commande publique, domanialité publique...)
- ▶ droit public général (autorisations administratives, accès aux documents administratifs, procédures contentieuses) ;
- ▶ droit de l'environnement (participation du public, évaluation environnementale, biodiversité, installations classées, déchets, gaz à effet de serre et changement climatique) et RSE (devoir de vigilance).



Benoît POCHE

Benoît POCHE, PRADA de la ville de Grenoble :

Nommé personne responsable de l'accès aux documents administratifs en février 2018, j'exerce ces missions en parallèle de la ma fonction principale, celle de délégué à la protection des données de la commune et de son centre communal d'action social (CCAS). Entre 15 à 20% de mon temps de travail est consacré aux missions de PRADA.

Process de traitement des saisines de la CADA :

FCG : Une note du 9 juin 2022 définit pour le pôle ministériel les process mis en place. Les saisines de la Commission sont relayées aux différents services par la PRADA qui, sur la base des éléments qui lui sont ensuite transmis, formalise les observations à adresser à la CADA.

HC : La demande initiale de communication est instruite par les services directement concernés (les entités « métiers » conseillées par leurs appuis juridiques de proximité). La PRADA se charge ensuite, dans un second temps, d'instruire les saisines que la CADA adresse à EDF, en veillant systématiquement à préparer ses observations en lien direct avec les services chargés de la réponse à la demande initiale de communication.

BP : Je relaye les saisines de la CADA auprès des services concernés par la demande de communication. J'assure ensuite personnellement la rédaction des observations adressées à la CADA et le suivi des dossiers. *In fine*, il appartient au service concerné d'adresser le document au demandeur.

L'activité du droit d'accès dans votre institution :

FCG : Pour ce qui concerne le ministère, les demandes d'accès sont variées et touchent toutes les thématiques des politiques du pôle ministériel : énergie, climat, biodiversité, logement, urbanisme, routes, mer, aviation civile...

Elles peuvent être réparties en trois catégories :

- la première regroupe les demandes d'accès à l'information relative à l'environnement ;
- la deuxième concerne des demandes de nature plus politique et notamment l'activité des cabinets ministériels ;
- la dernière rassemble des demandes ciblées relatives à des documents clairement identifiés (accident bureau enquêtes accident (BEA), rapport d'enquête, document d'urbanisme...);

En 2023, environ 206 demandes ont été traitées. Si ces demandes se répartissent à part égale entre des demandes directes d'administrés et des demandes connues au stade de la saisine de la CADA, il est difficile d'établir un pourcentage qui reflète le pourcentage de demande donnant lieu à des saisines de la CADA, car la PRADA ne centralise pas l'ensemble des demandes. Certaines ne sont en effet portées ma connaissance qu'au stade de la saisine de la CADA. Il est néanmoins possible d'estimer à environ 25% le nombre de demandes reçues par la PRADA qui se sont ensuite poursuivies devant la CADA.

Préciser les contours de notre action

HC : Les demandes de communication sont très nombreuses et sont instruites et traitées directement par les entités qui les reçoivent. De notre côté, nous instruisons en moyenne une dizaine de saisines CADA chaque année, qui portent en majorité sur une demande d'accès à des informations à caractère environnemental ou à des documents relatifs à l'activité de production d'électricité d'EDF.

BP : Pour la ville de Grenoble, plus de quarante demandes d'accès sont parvenues à la PRADA en 2023. Ce chiffre est en augmentation de 80% par rapport à 2022 et 2021. Parmi l'ensemble de ces demandes, 20% donnent lieu à une saisine de la CADA. Les demandes portent, par ordre décroissant d'importance, sur l'activité des élus, les autorisations d'urbanismes, les ressources humaines de la collectivité, les documents comptables et financiers, les marchés publics, les bâtiments et équipements municipaux. Viennent ensuite des demandes concernant les associations, les listes électorales, la communication d'études, ou les travaux de conseils consultatifs mis en place par la municipalité.

Les enjeux liés à l'open data et à la communication des documents administratifs :

FCG : La culture de la diffusion spontanée des informations détenues par les administrations, afin d'en permettre l'exploitation et la valorisation, progresse mais ne conduit pas pour autant à la diminution des demandes ponctuelles d'accès aux documents administratifs. Au contraire, nous faisons le constat que la transparence spontanée génère de nouvelles demandes de communication. Ainsi, en matière d'information environnementale, les demandes d'accès ne faiblissent pas, alors même que la culture de la diffusion et de l'open data s'ancrent toujours davantage dans les pratiques.

L'enjeu est, d'une part, de sensibiliser les services à leurs obligations de diffusion et, d'autre part, d'améliorer la lisibilité et le référencement des données mises en ligne via un portail unique facilement identifiable permettant l'accès aux nombreuses données détenues par les services.

HC : La mise en place d'outils de partage de documents avec les citoyens leur permettant d'accéder facilement et rapidement à l'information me semble incontestablement constituer un progrès.

Elle laisse néanmoins entière la question du périmètre et des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les solutions en open data. Il me paraît important, dans ce contexte nouveau et évolutif où de nouveaux supports d'information prennent une place grandissante, que l'open data s'opère de façon conforme aux textes, dans le respect notamment des secrets protégés par la loi.

BP : Un des enjeux futurs de l'open data est la prise de conscience des élus que, une fois celles-ci adoptées, les ressorts de leurs décisions sont accessibles à tous. Cette transparence accrue et le contrôle de l'action publique par les citoyens devraient ainsi intrinsèquement renforcer la qualité du travail municipal.

Toutefois, la diffusion de données et documents en accès libre crée une obligation de pertinence et de mise à jour, pour lesquelles il convient d'allouer des ressources.

En outre, il est important que cet outil ne se transforme pas en un moyen pour les administrations de se décharger de leur devoir d'information en renvoyant systématiquement l'utilisateur vers l'information disponible en format numérique au risque de favoriser le renforcement de la fracture numérique

Préciser les contours de notre action



Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

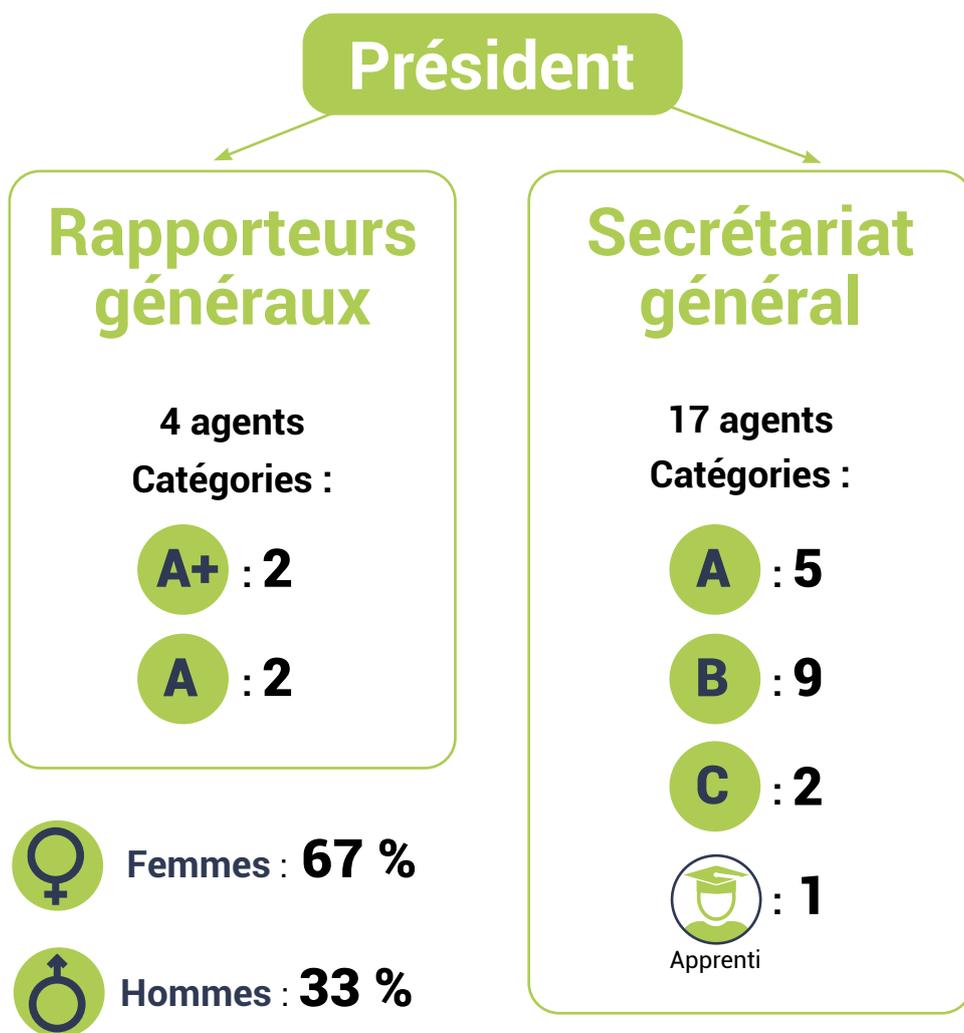
La CADA est une autorité
administrative indépendante
chargée de veiller
à la liberté d'accès aux documents
administratifs et à la réutilisation
des informations publiques

transparence
Accès Secrets
Commission
Loi Document
Archives Algorithme



Dans les coulisses de la CADA

Les ressources de la CADA⁴⁸



	2018	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	PLF 2024
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	252 071	249 659	99 659	99 081	98 585	293 585	253 585
Titre 2 : dépenses de personnel	1 332 507	1 549 174	1 388 120	1 440 799	1 304 255	1 582 253	1 641 765
Plafond d'emploi	15	16	17	17	17	18	21
Schéma d'emploi	14	15	16	16	16	17	20

48 - au 1^{er} mars 2024

Le travail de la CADA en 6 étapes

L'administration a refusé la communication d'un document administratif

1 LA SAISINE



Un citoyen ou une administration saisit la CADA d'une demande d'avis ou de conseil.

2 LA MISE EN FORME DU DOSSIER



Le secrétariat général vérifie la recevabilité de la demande, définit l'objet et met en forme le dossier.

3 L'INSTRUCTION



Le rapporteur instruit la demande et rédige un projet d'avis.

4 RÉVISION



Les rapporteurs généraux révisent les projets d'avis et de conseil.

5 L'EXAMEN



Le collège se réunit pour examiner les dossiers et délibère.

Le président approuve directement les ordonnances.

6 LA NOTIFICATION



Le secrétariat général notifie :

- l'avis aux deux parties
- le conseil à l'administration

Dans les coulisses de la CADA

Point de vue d'un rapporteur



Mickaël KAUFFMANN,
premier conseiller
de TA et CAA

Votre mission de rapporteur pour la CADA vous paraît-elle complémentaire de vos fonctions de magistrat administratif ?

J'exerce les fonctions de rapporteur depuis 2021.

Au quotidien, cette mission ne peut être complémentaire de mes fonctions de magistrat, car le principe d'impartialité m'empêcherait de traiter, en tant que magistrat, un dossier lié à la communication d'un document dont j'aurais eu à connaître en tant que rapporteur pour la CADA.

En revanche, au plan structurel, les magistrats administratifs, auxquels il revient d'interpréter les lois avant de les appliquer - notamment les textes parfois complexes liés au droit d'accès - se nourrissent forcément et fortement d'une expérience en tant que rapporteur. Celle-ci leur permet d'appréhender concrètement l'exercice de ce droit ainsi que les contraintes pouvant peser tant sur les administrations que sur les demandeurs du droit d'accès pour affiner ce travail d'interprétation et, le cas échéant, faire évoluer la jurisprudence en tenant compte, autant que possible, de cette réalité.

Avec votre expérience, quelle analyse faites-vous de l'usage par les demandeurs du droit d'accès qui leur est ouvert ?

La grande majorité des demandeurs me semble en faire un usage raisonné et raisonnable. Pensons notamment aux associations dont les demandes favorisent une transparence accrue et souvent bienvenue en matière, notamment, de droit de l'environnement ou de sécurité publique.

Une infime minorité de demandeurs trouvent cependant prétexte dans le droit d'accès pour tenter de désorganiser le fonctionnement d'une administration ou régler des différends étrangers à ce droit. La CADA, de concert avec la jurisprudence administrative, s'est dotée d'instruments efficaces pour limiter ce type d'excès.

À titre d'exemple, la possibilité de rejeter comme irrecevables les demandes dites « abusives » est un outil utilisé par la Commission, avec parcimonie, mais qui s'avère être déterminant.

Dans cette même logique, le Conseil d'État a récemment introduit une dose de subjectivité au droit d'accès, de nature essentiellement objectif, en jugeant que l'intérêt qui s'attache à la communication d'un document pour le demandeur ainsi que pour le public peut être pris en compte pour apprécier si la charge de travail que requiert cette demande pour une administration est excessive.

Les textes relatifs au droit d'accès, tels que rédigés aujourd'hui, vous paraissent-ils adaptés à l'exigence contemporaine d'une transparence accrue ? Quelles évolutions vous sembleraient souhaitables ?

Dans ses grandes lignes, le droit d'accès me semble atteindre un équilibre satisfaisant entre exigence de transparence et contraintes organisationnelles de l'administration. Je pense néanmoins à deux évolutions, l'une sur la forme, l'autre sur le fond, sur lesquelles une réflexion pourrait être menée.

Sur la forme, malgré la création, en 2015, du code des relations entre le public et l'administration, le droit d'accès se trouve aujourd'hui encore trop éclaté au sein de textes législatifs ou réglementaires épars parmi lesquels il peut être difficile, pour l'administré comme pour l'administration, de se retrouver. Pensons simplement, parmi un grand nombre de régimes, à ceux fréquemment mobilisés relatifs à l'environnement, à la vie publique au sein des collectivités territoriales ou aux dossiers médicaux, qui se trouvent chacun exposés dans des codes différents. Une refonte formelle plus ambitieuse pourrait être envisagée en créant, par exemple, un « code de l'accès aux documents administratifs » au sein duquel seraient regroupés, à droit constant et par thématique, l'ensemble des textes et régimes généraux ou particuliers relatifs au droit d'accès, sur le modèle de ce qui a récemment été réalisé avec le nouveau « code général de la fonction publique ».

Sur le fond, on le sait, le droit d'accès n'est pas illimité et a été encadré, dès l'origine, par la préservation de certains secrets, tel le secret de la vie privée ou le secret des affaires, énumérés par le CRPA selon une terminologie qui n'a pas significativement évolué au fil des époques. Les composantes et la délimitation de ces secrets posent souvent des difficultés aux administrés comme aux administrations et les solutions dégagées à cet égard sont aujourd'hui inspirées essentiellement par la jurisprudence ou la doctrine de la CADA. La sensibilité du public sur les problématiques liées à la vie privée ayant largement évolué et dans un contexte où la vie publique économique s'est singulièrement complexifiée, une intervention législative ou réglementaire, à visée non pas exhaustive mais illustrative, détaillant les déclinaisons concrètes de ces secrets assurerait peut-être une meilleure lisibilité des textes.

Dans les coulisses de la CADA

Point de vue d'un rédacteur



Denis BRIN

Quel est le rôle du rédacteur ?

Le rôle du rédacteur, comparable à celui d'un greffier de tribunal, consiste à vérifier la recevabilité des saisines et mettre en état les dossiers avant leur instruction par un rapporteur.

Le rédacteur intervient également lors de la dernière étape du traitement des dossiers, puisqu'il lui appartient de procéder à la notification des avis et des conseils.

Pouvez-vous présenter, en quelques mots, le processus de traitement des saisines de la CADA ?

Les saisines parviennent au secrétariat général par courrier postal ou, majoritairement, par courrier électronique via le formulaire de saisine en ligne sur notre site internet.

Ces saisines sont ensuite transférées dans l'application métier de la CADA grâce à laquelle le traitement du dossier est intégralement assuré. Le dossier passe successivement entre les mains de tous les acteurs de la Commission intervenant dans le rendu des avis ou des conseils : secrétaires, rédacteurs, rapporteurs, rapporteurs généraux, secrétaire général et président.

Depuis votre arrivée à la CADA, quels sont les principaux changements ou évolutions qu'a connus l'institution ?

J'exerce les fonctions de rédacteur depuis un peu plus de douze ans. À cet égard, je peux signaler :

- la codification de la loi du 17 juillet 1978 dans le livre III du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'élargissement de la compétence de la CADA aux algorithmes et codes sources par la loi pour une République numérique en 2016 ;
- une meilleure communication entre la CADA et la CNIL sur les questions communes ;
- la création des ordonnances permettant de traiter plus rapidement les dossiers rattachés à des thèmes pour lesquels la doctrine de la CADA est stabilisée et constante ;
- et enfin, dernière en date, la procédure de traitement des séries permettant pour les saisines en nombre, de n'enregistrer qu'un seul dossier.

Par ailleurs, les saisines nous parviennent aujourd'hui majoritairement par courrier électronique et la quantité de courriers postaux a considérablement diminué depuis mon arrivée à la CADA.

La mise en ligne d'un formulaire de saisine sur notre site internet facilite à la fois la rédaction de sa saisine pour l'utilisateur et le traitement par le secrétariat général.

Enfin, je relève que le nombre de saisines ne cesse de s'accroître d'une année sur l'autre, ce qui soulève la question des moyens alloués à la Commission, lesquels restent modestes.

Avec votre expérience, quelle analyse faites-vous de l'usage par les demandeurs du droit d'accès qui leur est ouvert ? Pensez-vous qu'il y ait une « professionnalisation » des saisines de la CADA (ex : hausse des saisines de journalistes, associations, etc.) ?

Je constate en effet une réelle évolution des profils des demandeurs depuis plusieurs années.

Se développent ainsi les saisines de journalistes de presse écrite, de télévision et de data journalistes, qui se saisissent des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs pour alimenter leur travail sur l'actualité. Des sujets tels que la Covid, les contrats passés avec des cabinets de conseil, les notes de frais des élus, ont ainsi fait l'objet d'avis récents de la CADA suite à ces saisines.

Je relève également une augmentation des saisines en série des associations de défense des animaux, saisines souvent massives puisqu'elles peuvent être adressées à des dizaines voire des centaines d'administrations différentes. Heureusement, la procédure de traitement des séries adoptée fin 2022 nous permet désormais de les absorber sans mettre en péril le bon fonctionnement de l'institution.

Par ailleurs, la CADA est très régulièrement saisie par des élus de l'opposition des collectivités. Car, même si la Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit particulier à l'information dont disposent les élus, ceux-ci n'en demeurent pas moins des citoyens qui, à ce titre, peuvent user du droit d'accès prévu par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin, il me semble que les demandeurs contestent de plus en plus et de façon insistante les avis rendus qui ne vont pas dans le sens qu'ils souhaitent. Or, l'office de la CADA est de rendre un avis consultatif, de sorte que l'autorité administrative concernée reste libre de ne pas le suivre, à charge pour le demandeur insatisfait de saisir ensuite le juge administratif pour contester le refus qui lui est opposé par l'administration.

Dans les coulisses de la CADA

Crédits

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

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

Caroline GABEZ, rapporteure générale

Laetitia GUILLOTEAU, rapporteure générale adjointe

Hélène SERVENT, secrétaire générale

Mickaël KAUFFMANN, rapporteur

Caroline DREZE, responsable de la communication et de la formation

Joël THIBEAU, administrateur de la base de gestion documentaire

Denis BRIN, rédacteur

La Commission souhaite remercier les intervenants extérieurs pour leurs contributions :

- **Charlotte HEILBRUNN**, PRADA de l'AP-HP ;
- **Laura MONNIER**, responsable juridique, Greenpeace France ;
- **Fabien TARISSAN**, chargé de recherches au CNRS, professeur attaché à l'ENS Paris-Saclay et membre de la CNIL ;
- **Florence COCHU-GUILLEMAIN**, PRADA du ministère de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires ;
- **Hugo CHATAGNER**, PRADA d'EDF ;
- **Benoît POCHE**, PRADA de la ville de Grenoble

Crédits photo et illustrations : CADA, Conseil d'État (page 4) et Freepik (pages 27, 41 et 43)

Cada

20 avenue de Ségur
75007 Paris

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