

GUIDE DES PERSONNES RESPONSABLES DE L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (PRADA)

S'ORGANISER POUR REpondre AUX DEMANDES D'ACCES ET DE REUTILISATION

I.1 DESIGNER UNE PERSONNE RESPONSABLE de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA)

Une obligation prévue par l'article L.330-1 du Code des relations entre le public et l'administration

Article L.330-1 : Les administrations mentionnées à l'article R. 300-2 sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dans les cas prévus par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Ce décret détermine également les conditions de cette désignation.

Les autorités administratives concernées

Le décret [art R.330-2] prévu par l'article L.333-1 du Code des relations entre le public et l'administration précise que doivent désigner des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs :

- les ministres et les préfets pour les services placés sous leur autorité ;
- les communes de dix mille habitants ou plus, même si elles font partie d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole. Dans ce cas, la personne désignée par la commune peut être la même que celle désignée par l'intercommunalité ;
- les départements, les régions et la collectivité de Corse ;
- les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de dix mille habitants ou plus (syndicats de communes, communautés d'agglomération et communautés de communes, communautés urbaines, métropoles...) ;
- les établissements publics nationaux et locaux, les autres personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public dès lors qu'ils emploient au moins deux cents agents : centres hospitaliers, centres communaux d'action sociale, caisses d'assurance maladie ou caisses de retraites, offices publics d'habitations à loyer modéré,...

Les modalités de désignation de la personne responsable

Article R. 330-3 : « La désignation de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est portée à la connaissance du public et de la commission d'accès aux documents administratifs dans les quinze jours. La désignation fait l'objet d'une publication, selon le cas, dans un des bulletins, recueils ou registres mentionnés aux articles R. 312-3 à R. 312-6. Lorsque les autorités mentionnées à l'article R. 330-2 disposent d'un site internet, elles informent le public de cette désignation sur ce site.

Cette information mentionne les nom, prénom, profession et coordonnées professionnelles de la personne responsable ainsi que la désignation et les coordonnées de l'autorité qui l'a désignée. »

Les délais

Lorsque la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA) quitte ses fonctions, elle doit être remplacée dans un délai raisonnable (à titre indicatif, un à deux mois)

La CADA doit en être informée dans un délai de quinze jours. Il est primordial que son secrétariat général soit informé du départ de la PRADA jusqu'alors nommée. Le dernier acte d'une PRADA qui quitte ses fonctions doit être d'en informer la Commission.

Il est constaté une difficulté grandissante dans les relations de la CADA avec certaines administrations pour lesquelles la personne en charge de cette mission a quitté son poste sans que l'information de la nomination d'une nouvelle PRADA ait été transmise.

Cette désignation doit être publiée, selon le cas, dans un des bulletins, recueils ou registres de la collectivité (articles R. 312-3 à R. 312-6).

Pas de formalisme...

Le code n'impose pas une procédure particulière pour la nomination de la personne responsable.

La nomination peut donc être faite selon les règles ou usages propres à l'organisme lorsqu'il s'agit d'attribuer une fonction ou une mission à une personne donnée.

Elle doit cependant donner lieu à un acte de désignation qui comporte les mentions précisées au deuxième alinéa de l'article R. 330-3, c'est-à-dire les nom, prénom, profession et coordonnées professionnelles de la personne responsable ainsi que la désignation et les coordonnées de l'autorité qui l'a désignée.

La désignation est faite en règle générale par des arrêtés dans les ministères et administrations d'Etat ; elle est parfois faite par délibération dans les collectivités territoriales mais sans que cela soit une obligation.

... mais un devoir de publicité

Pour qu'il puisse être facilement recouru à ses services, la désignation de la personne responsable doit être portée à la connaissance des administrés selon les modalités les plus appropriées (art. R. 330-3). En particulier, la publicité de cette nomination doit être faite, si l'administration dispose d'un site Internet, par la mise en ligne et l'identification permanente de cette personne sur son site.

Il paraît aussi souhaitable de veiller à ce que la nomination de la personne responsable soit connue de l'ensemble des services de l'administration qui l'a désignée, et à cet effet qu'elle soit mentionnée dans le support d'information interne existant (lettre d'information, intranet, note de service...). Cela est d'autant plus nécessaire que la structure administrative est complexe.

La commission observe que les demandes de conseil qui lui sont adressées par les services préfectoraux, les administrations centrales ou les grandes collectivités sont souvent ignorées de la personne responsable, à qui n'est pas transmise l'information en interne, faute d'information sur sa désignation et sur ses missions.

Qui désigner ?

L'autorité habilitée au sein de l'organisme doit désigner la personne qu'elle estime la plus à même d'exercer la mission qu'elle lui confie, décrite à l'article R.330-4. La compatibilité de la mission avec les fonctions exercées, les compétences, la place occupée dans la structure administrative et la disponibilité devraient guider l'autorité administrative dans le choix de la personne responsable.

La personne désignée est normalement un agent de la collectivité, mais aucune disposition n'interdit qu'elle soit un élu. Elle peut être, par exemple, celle qui aura reçu délégation de signature pour prendre la décision d'acceptation ou de refus de communication des documents demandés.

La désignation de deux personnes chargées de ces fonctions, à savoir un titulaire et un suppléant, n'apparaît pas contraire aux dispositions du titre III du code précité.

De même, la PRADA peut se faire assister si nécessaire (par exemple dans le cas où le responsable du service juridique est désigné comme personne responsable).

Les missions de la personne responsable

Article R. 330-4 : « La personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est chargée, en cette qualité, de :

- 1° Réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction ;
- 2° Assurer la liaison entre l'autorité auprès de laquelle elle est désignée et la commission d'accès aux documents administratifs.

Elle peut être également chargée 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. »

LA RESPONSABILITE DE L'ACCES A L'INFORMATION RELATIVE A L'ENVIRONNEMENT

Code de l'environnement, chapitre IV « Droit d'accès à l'information relative à l'environnement », Article R. 124-2 : « La personne responsable de l'accès aux documents administratifs désignée en application de l'article L. 330-1 du code des relations entre le public et l'administration est responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement. Celles des autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 auxquelles ne s'applique pas l'article 42 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques désignent une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement qu'elles détiennent ou qui est détenue pour leur compte. Elles en informent le public par tout moyen approprié. »

La désignation d'une PRADA dans une administration permet donc :

- de faciliter l'instruction des demandes de communication de documents administratifs et de réutilisation des informations publiques adressées par le public ;
- d'assurer la liaison entre cette administration et la CADA.

FACILITER L'INSTRUCTION DES DEMANDES

La désignation d'une PRADA facilite l'instruction des demandes, au bénéfice tant des demandeurs que des services chargés de leur répondre.

Pour les demandeurs

Quiconque souhaite accéder à un document ou réutiliser des informations publiques doit pouvoir s'adresser à une personne compétente qui facilitera l'instruction de sa demande en cas de difficulté.

Les coordonnées de la PRADA doivent donc figurer sur le site de l'administration concernée, comme personne à qui adresser les demandes de communication de documents administratifs et de réutilisation d'informations publiques.

Les demandes de communication ou de réutilisation adressées directement aux services n'en sont pas moins recevables, et il doit y être donné suite. Dans ce cas, la PRADA doit être au moins informée de la demande et recevoir copie de la réponse.

Pour les services

La réception des demandes de communication ou de réutilisation n'implique pas que la PRADA doive répondre elle-même à toutes ces demandes, sauf si cette mission lui est expressément confiée par son administration. Elle doit seulement « veiller à leur instruction », en les orientant vers les services concernés, en suivant le respect des délais impartis par le CRPA (un mois le plus souvent), et surtout, en apportant son expertise juridique aux services de l'administration qui les a désignées.

Il paraît souhaitable que la personne responsable joue un rôle de référent en ce qui concerne le droit de l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques, qui puisse conseiller son administration sur l'instruction de dossiers précis ou les instruire elle-même, et apporter aux services les informations essentielles leur permettant de traiter eux-mêmes rapidement les demandes les plus simples.

En matière de réutilisation, ce rôle peut, dans les administrations qui ne sont pas familières de telles demandes, se révéler plus important encore en contribuant à l'élaboration du répertoire des informations publiques disponibles prévu par les articles L. 322-6 et R. 322-7 du code.

Le bilan annuel des demandes de communication reçues par la collectivité, auquel fait référence le dernier alinéa de l'article R. 330-4 du CRPA, qui n'est pas obligatoire, est un instrument très utile pour évaluer les attentes du public et l'efficacité de l'organisation retenue pour y répondre. Il est souhaitable que la PRADA ait le souci de cette efficacité et suggère à son administration les améliorations d'organisation nécessaires afin de faciliter l'accès aux documents communicables dans les délais les plus brefs, tout en limitant au strict minimum la charge de travail des services concernés.

ASSURER LA LIAISON AVEC LA CADA

La présence d'une PRADA permet d'améliorer la transmission des informations entre les autorités administratives et la commission pour la diffusion de la jurisprudence en matière d'accès aux documents administratifs et pour rendre plus efficace et plus rapide l'instruction des demandes d'avis et de conseils.

La PRADA est l'interlocuteur de la CADA lorsque celle-ci veut prendre contact avec son administration. Ainsi, en cas de saisine de la CADA par une personne à laquelle la communication d'un document a été refusée implicitement ou non, la PRADA est immédiatement contactée par le secrétariat général de la Commission.

Les PRADA reçoivent de la Commission divers messages d'information. Elles sont notamment informées des évolutions importantes de la jurisprudence de la Commission.

La PRADA peut aider son administration à déterminer si une consultation officielle de la commission via une demande de conseil est réellement nécessaire, en recherchant si la réponse à la question posée peut être trouvée facilement sur le site internet de la commission ou auprès du secrétariat général.

S'agissant des questions pour lesquelles le sens des avis de la CADA est constant et bien établi, la consultation du site Internet www.cada.fr apporte des informations qui donnent à l'administration la possibilité de répondre de façon pertinente aux demandes de communication qui lui sont adressées.

A titre exceptionnel et dans la limite de ses moyens, le secrétariat général de la commission, répond par courriel aux questions posées par les administrations, en adressant des précédents – avis ou conseils rendus par la commission sur des questions similaires. Les particuliers sont aussi très nombreux à solliciter des renseignements, c'est la raison pour laquelle il importe à la CADA de rendre plus efficace le service d'information auprès des administrations, dont les administrés sont *in fine* bénéficiaires.

Lorsque la question est difficile, ou nouvelle, la PRADA peut préparer pour son administration une demande de conseil à la CADA.

Les demandes de conseil suivent la même procédure que les demandes d'avis adressées par les particuliers. L'instruction des demandes nécessite pour les rapporteurs de disposer d'éléments de contexte. Les demandes de conseil doivent préciser les points sur lesquels porte l'interrogation et être accompagnées, si besoins, des documents en cause. La commission rappelle qu'elle est tenue au secret professionnel et que dans le cadre de l'instruction d'un dossier, les documents qu'elle pourrait avoir en sa possession suite à une transmission par l'administration ne sont jamais transmis au demandeur.

Après consultation de la commission, les autorités administratives conservent toute liberté d'appréciation et de décision sur la communication des documents. Ainsi, par exemple, en matière de marchés publics, la commission rappelle les éléments susceptibles d'être couverts par les secrets industriels et commerciaux ou les secrets des procédés, mais elle ne procède pas elle-même à l'occultation, lorsqu'elle est nécessaire, des parties des documents fournis par l'administration et couvertes par le secret.

1.2 DEFINIR DES PROCEDURES INTERNES EFFICACES

Compte tenu de la brièveté du délai de réponse prévu par la loi (un mois) aux demandes de communication, et de l'intérêt de le respecter afin d'éviter des saisines inutiles de la CADA, avec le travail supplémentaire que cela implique et la mauvaise image de l'administration concernée, la désignation d'une PRADA et l'information des services sur sa présence et son rôle, bien qu'essentielles, ne suffisent pas.

Il convient en particulier :

- d'auditer le circuit du courrier, afin de supprimer les délais de transmissions inutiles ; éventuellement, de mettre en place des modalités de réception et de transmission interne des demandes, ainsi que des réponses par voie électronique ;
- de mettre à disposition des services des modèles de courrier validés pour les demandes les plus courantes, de façon à raccourcir leur délai de signature ; des formules types sont proposées en annexe 1 ;
- de sensibiliser régulièrement les services au respect des délais et aux principales règles régissant l'accès aux documents administratifs (par exemple dans le cadre d'une intervention annuelle de la PRADA devant les agents) ;
- de mettre à la disposition des personnes chargées de répondre aux demandes de communication des outils documentaires adaptés et des possibilités de formation.

A l'occasion d'une enquête menée en 2017 auprès des PRADA, les bonnes pratiques des administrations ont été recueillies et diffusées. Un document de synthèse figure sur le site internet de la CADA.

ANNEXES

Propositions de paragraphes types pour répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs :

◆ Documents préparatoires/inachevés :

Conformément à l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, le document dont vous sollicitez la communication revêt un caractère préparatoire à une décision administrative qui n'est pas survenue à ce jour. Je ne peux donc pas répondre favorablement à votre demande.

Conformément à l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, le document dont vous sollicitez la communication revêt un caractère inachevé à ce jour. Je ne peux donc pas répondre favorablement à votre demande.

◆ Documents protégés par un ou plusieurs secrets des articles L.311-5 et L.311-6 :

Cas 1 communication partielle : Je vous prie de trouver ci-joint le document sollicité. Je vous précise toutefois que, conformément aux articles L311-5 et L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ce document a été occulté des mentions couvertes par le secret de la vie privée/secret industriel et commercial/secret médical

Cas 2 refus de communication : Je ne peux donner une suite favorable à votre demande de communication de En effet, ce document est intégralement couvert par le secret de la vie privée/secret industriel et commercial/secret médical et n'est communicable qu'à la personne intéressée, en vertu de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

◆ Voies et délais de recours :

Je vous précise toutefois que, en application de l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration, il vous est possible de saisir pour avis, dans un délai de deux mois à réception de la présente, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA -TSA 50730 - 75334 PARIS CEDEX 07).

L'ESSENTIEL SUR L'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

LA NOTION DE DOCUMENT ADMINISTRATIF

L'article L. 300-2 du CRPA considère comme document administratif tout document produit ou reçu, 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 mission de service public. Le code définit de manière très large cette notion. Il s'agit par exemple de : « dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions ».

Peu importe la date, le lieu de conservation, la forme et le support du document (écrit, enregistrement, base de données, algorithme, radiographie, informations numériques). Les informations contenues dans un fichier numérique qui peuvent être extraites par un traitement automatisé d'usage courant sont également communicables.

Parmi les documents détenus par des établissements publics industriels et commerciaux ou les organismes privés chargés d'une mission de service public, seuls sont considérés comme documents administratifs ceux qui se rapportent directement à la gestion du service public.

NE SONT PAS CONSIDÉRÉS COMME DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS CEUX DÉTENUS PAR CERTAINES INSTITUTIONS PUBLIQUES : les actes des assemblées parlementaires ; les documents de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ; les documents juridictionnels ; les documents relevant de l'autorité judiciaire.

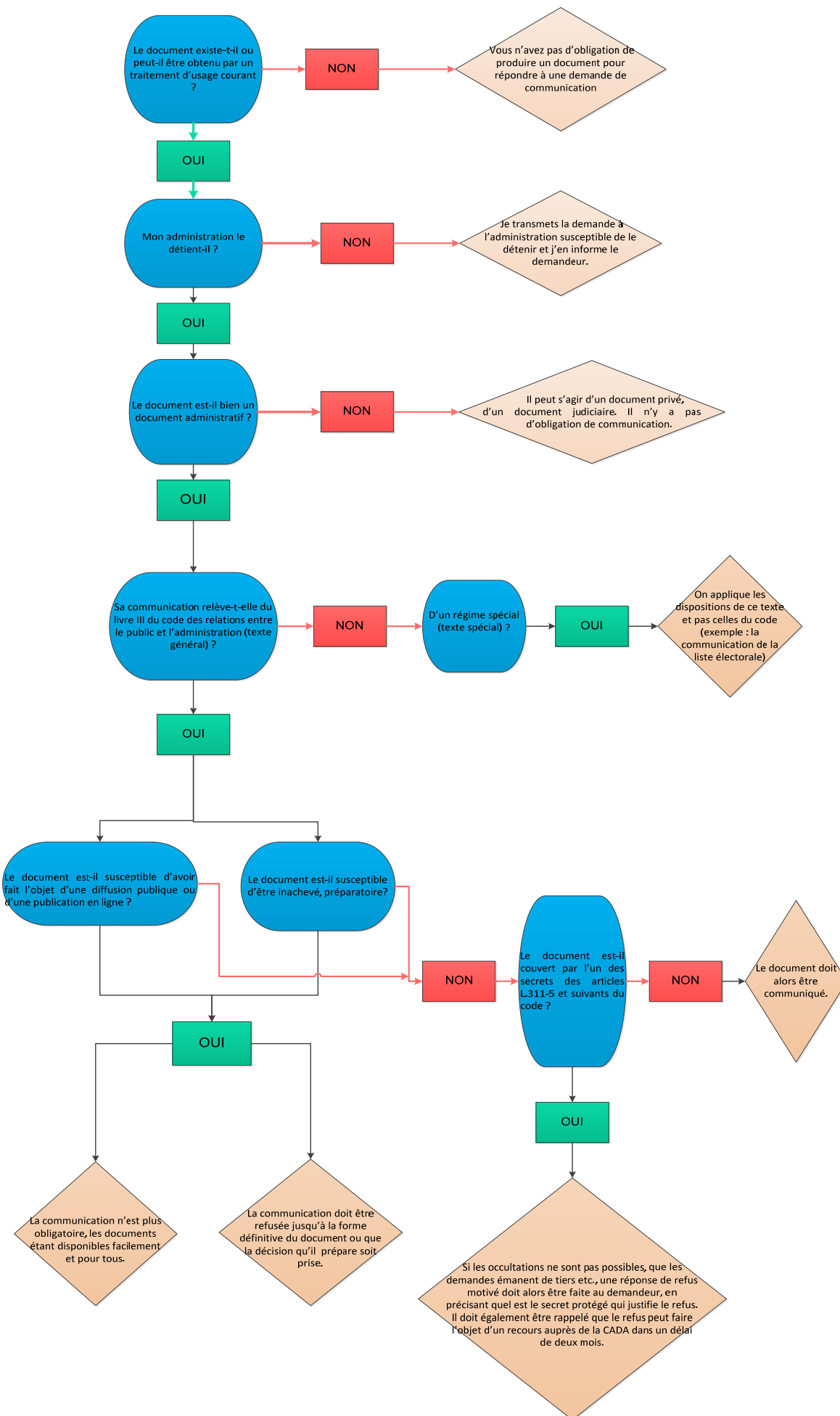
LES LIMITATIONS DU DROIT D'ACCÈS

LA DEMANDE DOIT PORTER SUR UN DOCUMENT EXISTANT (art. L. 311-2). Toutefois, lorsque le document n'existe pas en l'état, mais qu'il peut être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant, il doit être communiqué. En revanche, la condition d'existence exclut les demandes de renseignements, les demandes de motivation d'une décision, d'établissement d'une attestation, de délivrance d'originaux ou encore les demandes de notification d'une décision administrative.

LE DOCUMENT DOIT ÊTRE ACHEVÉ (art. L. 311-2). Ainsi ne sont pas communicables : les avant-projets de rapports administratifs ; les rapports non remis à leur destinataire officiel ; les ébauches d'études ; les notes informelles concernant un projet d'aménagement ; les documents de travail et les notes personnelles destinés à être repris dans le document final.

LES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES À UNE DÉCISION NE SONT COMMUNICABLES QUE LORSQUE LA DÉCISION QU'ILS PRÉPARENT EST INTERVENUE, à l'exception notable des documents contenant des informations en matière d'environnement (voir encadré ci-après).

LA DIFFUSION PUBLIQUE ET LA PUBLICATION EN LIGNE. Les administrations ne sont pas tenues de communiquer les documents faisant l'objet d'une diffusion publique en vertu du 4^e alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA ou ayant fait l'objet d'une publication en ligne conformément aux articles L. 312-1-1 et suivants du CRPA.



LES SECRETS PROTEGES PAR LE LIVRE III DU CODE

La communication des documents doit être refusée lorsqu'elle pourrait porter atteinte à l'exercice des activités régaliennes de l'État et à l'intérêt général (art L. 311-5). D'autres intérêts protégés peuvent conduire à l'occultation des informations contenues dans les documents (art. L. 311-6), ou à la non-communication si les occultations nécessaires font perdre tous sens à la communication

Article L. 311-5 : « Ne sont pas communicables :

1° Les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-10 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article L. 1414-3-3 du code de la santé publique, les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées ;
2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- b) Au secret de la défense nationale ;
- c) A la conduite de la politique extérieure de la France ;
- d) A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- e) A la monnaie et au crédit public ;
- f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;
- g) A la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- h) Ou sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi. »

Article L. 311-6 : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;

2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique. »

Article L. 311-7 : « Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjointer, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions. »

QUI PEUT ACCÉDER AUX DOCUMENTS ?

Principes généraux

Les demandes peuvent émaner de personnes physiques, d'entreprises, de syndicats ou d'associations, voire même de personnes publiques.

La demande d'accès n'est subordonnée à aucune condition de nationalité.

Le demandeur n'a pas à justifier d'un intérêt à agir, ni à préciser les motifs pour lesquels il demande communication d'un document déterminé. L'administration n'est donc pas fondée à exiger que le demandeur lui apporte des indications ou explications sur l'intérêt qu'il porte aux documents demandés. Elle ne peut davantage lui demander d'indiquer les motifs de sa démarche ou l'usage qu'il entend faire des documents sollicités.

Ce droit général d'accès s'applique pour tous les demandeurs, de manière uniforme. Le code ne connaît pas de demandeurs privilégiés, qui tiendraient de leur qualité ou de leur statut un droit d'accès plus étendu que celui accordé aux autres demandeurs, contrairement à ce que peuvent prévoir certaines dispositions spécifiques. C'est pourquoi, sur ce fondement, les élus locaux ne bénéficient pas d'un accès spécifique et privilégié aux documents administratifs de la collectivité de laquelle ils relèvent.

Cette interprétation du code ne fait naturellement pas obstacle à l'application d'autres dispositions législatives qui, par ailleurs, peuvent avoir organisé, pour certains documents, un accès particulier à l'intention de certaines personnes. Par exemple, les membres des organes délibérants des collectivités locales tirent des dispositions du code général des collectivités territoriales un droit particulier d'information sur les affaires inscrites à l'ordre du jour des séances de l'organe auquel ils appartiennent, dispositions que la commission n'est pas compétente pour en connaître.

Documents contenant des informations relevant de l'article L.311-6

Ces informations ne sont communicables qu'à la personne concernée ou à un tiers disposant d'un titre l'habilitant à agir en son nom, notamment un mandat explicite délivré par celui-ci, mandat qui le charge de demander communication des documents le mettant en cause. Les avocats peuvent obtenir communication des documents nominatifs intéressant leurs clients.

Lorsqu'elle est sollicitée par un tiers, l'administration est tenue de ne procéder qu'à une communication partielle, en occultant les passages concernés protégés par la loi, sous réserve que la nature du document le permette. Lorsque les passages comportant de telles informations sont trop nombreux pour que le document garde un intérêt après leur suppression, le document n'est pas communicable.

Les parents d'un enfant mineur ont droit à la communication des documents intéressant leur enfant.

Lorsqu'un document porte des appréciations nominatives sur différentes personnes, il n'est communicable à chacune des personnes mises en cause que pour les parties qui les concernent

personnellement. Une lettre de plainte, par exemple, présente un caractère nominatif à l'égard de la personne visée, mais également à l'égard de son auteur, dont l'identité ne peut être révélée à la personne concernée.

L'ADMINISTRATION COMPETENTE POUR COMMUNIQUER

Une administration saisie doit procéder à la communication d'un document administratif communicable dès lors qu'elle le détient, même si elle n'en est pas l'auteur.

Si elle ne détient pas un document demandé, l'administration est tenue de transmettre la demande à l'administration qui le détient. Il s'agira en général de l'administration qui l'a produit.

FORMULATION DE LA DEMANDE D'ACCES

Le code ne prévoit pas de formalités particulières pour demander l'accès à des documents administratifs. Les demandes formulées par lettre sont les plus fréquentes, mais la commission a admis des demandes présentées par télécopie ou par courriel et elle a même précisé qu'une demande de communication ne devait pas nécessairement prendre la forme d'un écrit, qu'elle pouvait être formulée oralement.

La demande doit être suffisamment précise pour permettre d'identifier avec certitude les documents dont la communication est sollicitée. Mais cette exigence est d'application souple. La commission n'exige pas du demandeur qu'il précise les références exactes des documents demandés. Dès lors que, sans grands doutes, les indications données par le demandeur permettent d'identifier le document recherché, la commission admet la recevabilité de la demande.

En vertu de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès aux documents administratifs s'exerce :

- soit par consultation gratuite sur place ;
- soit par délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci – aux frais de la personne qui les sollicite et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement –, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document ;
- soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;
- soit par publication en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6.

Le choix des modalités de communication appartient au demandeur, en vertu de l'article précité.

Les exigences liées au bon fonctionnement des services publics autorisent cependant les autorités locales à réglementer les modalités d'exercice du droit de communication, en conciliant les impératifs résultant du code avec la bonne marche du service.

Les périodes de consultation doivent être suffisamment larges pour permettre un usage effectif du droit d'accès. La commission porte son appréciation en tenant compte de la taille et des moyens de la collectivité intéressée. Ainsi, elle a par exemple estimé que l'ouverture de deux jours et demi par semaine des locaux d'une mairie d'une petite commune à la consultation était suffisante, et elle recommande généralement de ne pas limiter les possibilités de consultation à une seule plage horaire fixe par semaine. La commission admet aussi la validité des dispositions prévoyant que la consultation doit avoir lieu en présence d'un représentant de la commune – agent ou élu.

S'agissant de documents volumineux, la commission recommande souvent d'étaler dans le temps la communication des pièces sollicitées, pour ne pas perturber le bon fonctionnement des services. Dans cette hypothèse, la communication peut être limitée à une consultation sur place suivie de la délivrance de copies pour les seuls éléments sollicités par le demandeur.

En ce qui concerne la délivrance de copies, la commission ne peut que rappeler que ce mode d'accès est de droit, si le demandeur le souhaite. La photocopie ne peut être refusée que si la reproduction risque de nuire à la conservation du document. La commission veille cependant à ce que cette exception, qui vise surtout les documents fragiles détenus par les services d'archives, ne constitue pas un simple prétexte pour refuser la délivrance des copies.

La commission estime que, lorsque l'administration est équipée du matériel adéquat de reprographie, c'est normalement à l'aide de ce matériel que la délivrance de copies pourra s'effectuer. La loi ne fait toutefois pas obstacle à ce que, dans le cas de difficultés techniques particulières ou lorsque l'administration l'autorise, le demandeur puisse réaliser les photocopies par ses propres moyens, ou qu'il soit fait appel à une société de prestations extérieures. Les frais de reproduction sont à la charge du demandeur (art. L. 311-9).

La tarification des copies

Si les autorités administratives sont en droit d'exiger une participation financière de la part du demandeur lorsqu'elles effectuent à son intention la copie d'un document, sous forme papier comme sous forme numérique, les tarifs pratiqués ne doivent pas excéder le coût réel de la reproduction, auquel pourront s'ajouter, le cas échéant, les frais d'expédition.

Les catégories de dépenses qui peuvent entrer en ligne de compte pour le calcul de ces tarifs sont, outre le coût du support lui-même, des coûts liés à l'amortissement et au fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction. Les frais de personnel, et notamment les frais liés à la recherche des documents, ne peuvent quant à eux donner lieu à facturation. Pour les supports les plus courants, un arrêté du Premier ministre en date du 1er octobre 2001 a d'ailleurs fixé le montant maximum des tarifs qui peuvent être pratiqués :

- 0,18 € par page de format A4 en impression noir et blanc ;
- 2,75 € pour un cédérom.

Pour les autres supports, le tarif doit prendre en compte les seuls éléments prévus tels qu'ils sont rappelés ci-dessus.

Lorsque la copie ne peut être réalisée par le service lui-même, faute de moyens adéquats (cas des documents photographiques ou de grand format), l'administration pourra faire appel à un prestataire extérieur après accord préalable de l'intéressé sur le prix de la prestation.

Dans tous les cas de figure, le paiement des frais de reproduction pourra être demandé d'avance. Mais le fait qu'un service ne soit pas en mesure de percevoir la somme correspondant à la réalisation de la copie, faute par exemple de disposer d'une régie de recettes, ne peut faire obstacle à la communication du document qui sera alors délivré gratuitement.

La CADA et le traitement des demandes d'avis

Le rôle, l'organisation et le fonctionnement de la CADA

Missions et moyens d'action

L'article L. 340-1 du code des relations du public avec l'administration confie à la commission d'accès aux documents administratifs la mission de « veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs ».

Pour ce faire, la commission :

- émet des avis à la demande des personnes ou des administrations qui rencontrent des difficultés pour se faire communiquer un document administratif ;
- conseille les autorités compétentes sur toute question relative au bon exercice du droit d'accès : dans ce cadre, les administrations lui soumettent des documents afin d'en déterminer la communicabilité ;
- sanctionne toute personne réutilisant les informations publiques en violation des prescriptions mentionnées aux 2^e et 3^e alinéas de l'article L. 326-1.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la commission est également compétente pour connaître des refus de publication en ligne des documents administratifs.

Composition

La commission est présidée par un conseiller d'État et comprend, en outre, 10 membres et 10 suppléants : un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes ; un député et un sénateur ; un élu local ; un professeur de l'enseignement supérieur ; une personnalité qualifiée en matière d'archives, le président de la CNIL ou son représentant ; une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix, et une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations (art. L. 341-1)

Il existe 2 formations de délibération, les décisions étant prises à la majorité des membres présents : la formation plénière (cas général) et la formation restreinte pour les sanctions en matière de réutilisation des informations publiques.

La CADA compte 14 rapporteurs dont l'activité est encadrée par un rapporteur général et deux rapporteurs généraux adjoints. Un secrétariat général assure le fonctionnement et la coordination.

Procédure

La CADA accuse réception de la demande et, pour les demandes d'avis, prend immédiatement contact avec l'administration désignée par le requérant comme étant l'auteur d'un refus de communication, ceci afin que lui soient transmis les documents litigieux et les motifs du refus.

L'autorité mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires.

Chaque demande est attribuée à l'un des rapporteurs de la commission et est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine séance de la commission. Celle-ci se réunit toutes les trois semaines sous l'autorité de son président. Les affaires les plus délicates, soulevant des difficultés juridiques particulières sont délibérées en séance, et les autres simplement approuvées.

Les administrations mises en cause peuvent auditionnées, à la demande du président. Les séances ne sont pas publiques.

Une fois adopté en séance, le conseil est notifié à l'administration, et l'avis est notifié au demandeur, d'une part, et à l'administration, d'autre part, sous forme de courriel ou de simple lettre. La CADA dispose, à compter du jour de l'enregistrement de la requête par son secrétariat, d'un délai d'un mois pour notifier son avis à l'autorité compétente et au demandeur. Toutefois, le fait pour la commission de n'avoir pas rendu son avis dans le délai d'un mois qui lui est imparti, est sans incidence sur la régularité de la décision de refus de communication.

L'article R. 341-5-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit désormais la possibilité pour le collège de la commission de donner délégation à son président pour émettre des avis en son nom sur des demandes dont la commission n'est pas compétente, dont la demande d'avis est irrecevable, les demandes qui ont été satisfaites au cours de l'instruction et pour toute demande dont la doctrine de la commission est bien établie et pour des catégories de documents déterminées par la commission.

Délais de saisine

En principe, la CADA doit être saisie dans le délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'intervention du refus tacite. Toutefois, les délais ne sont opposables au requérant que si la notification de la décision de refus de communication a été assortie de l'indication des délais et voies de recours, y compris l'obligation de saisir préalablement la commission.

Instruction des demandes d'avis

Pour permettre à la personne responsable d'assurer la liaison entre son administration et la CADA, le secrétariat général de la commission lui adresse les demandes d'avis impliquant cette administration. La personne responsable a ainsi les coordonnées du rapporteur en charge d'instruire la demande et elle est à même, grâce aux éléments du dossier qui lui sont fournis de déterminer le service qui a reçu la demande. Elle peut ainsi élaborer la réponse que l'administration doit apporter à la CADA.

En effet, le délai d'un mois imparti à la commission pour notifier son avis au demandeur et à l'administration est particulièrement court (voir encadré). La commission saisit l'administration mise en cause et la réponse de celle-ci doit être rapide pour pouvoir être prise en compte de manière satisfaisante. Cette réponse peut permettre de distinguer les cas où l'absence de communication ne résulte que d'un retard dans le traitement de la demande, et ceux pour

lesquels il existe une véritable interrogation quant à la possibilité de communiquer le document sollicité. Il est essentiel que, en cas de refus de communication de la part de l'administration, celle-ci fasse valoir, dans la réponse qu'elle adresse à la commission, les éléments juridiques sur lesquels elle s'appuie pour étayer sa décision de ne pas communiquer et qu'elle fournisse les éléments de contexte qui permettent d'éclairer la commission.

Dans le cadre de la dématérialisation de ses relations avec les administrations et afin d'accélérer la réception des demandes d'observations, la commission incite les autorités administratives à communiquer, au moment de la nomination de la personne responsable, une adresse courriel pour ses relations avec le secrétariat général de la commission. Il est souhaitable que cette adresse soit une adresse fonctionnelle évitant ainsi des dysfonctionnements en cas de départ de la PRADA.

Portée et suites de l'avis de la CADA

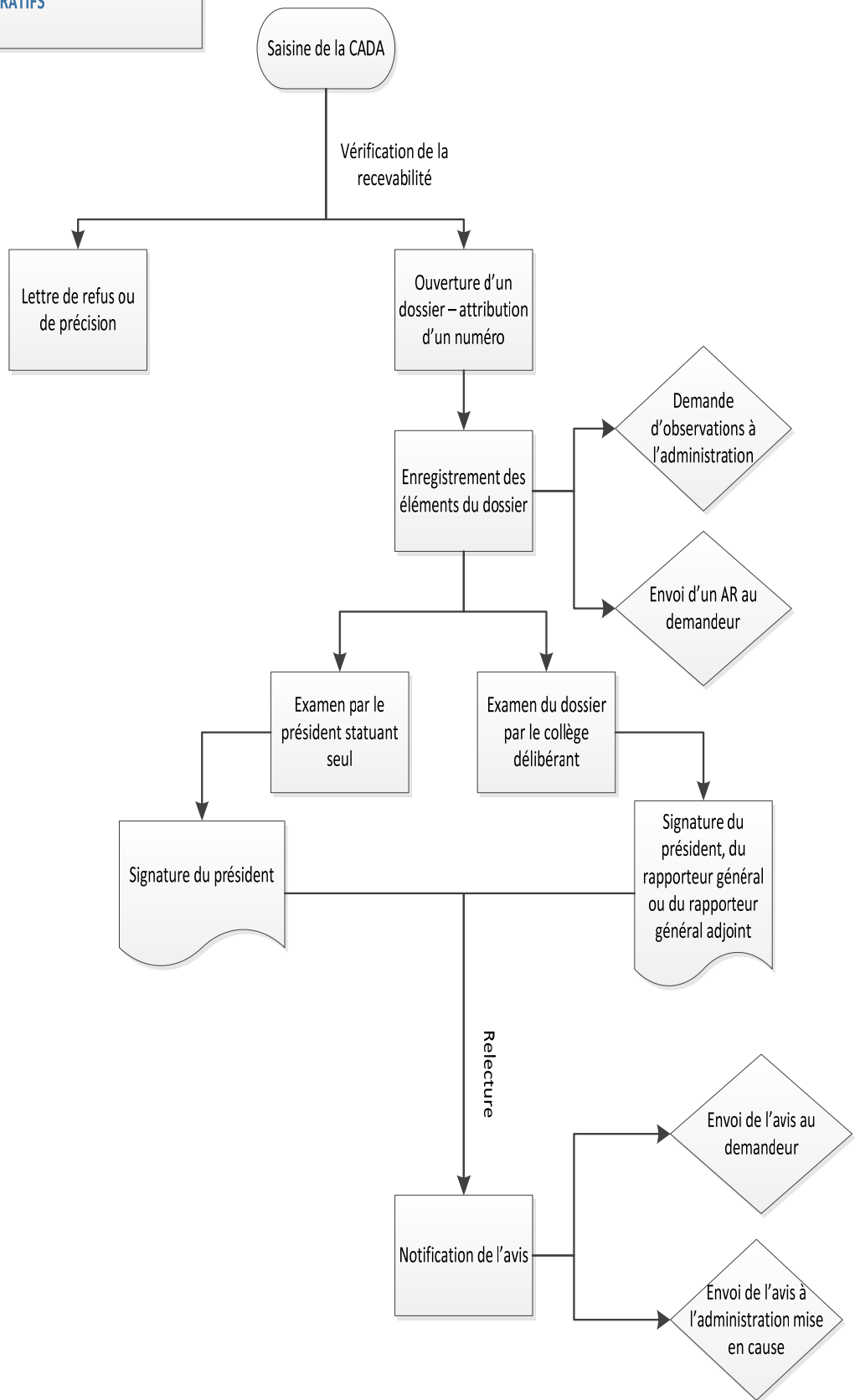
Les 7000 avis rendus par la CADA tous les ans sont dépourvus de caractère contraignant. Ils ne constituent pas des décisions administratives faisant grief, susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

L'autorité administrative dispose d'un mois à compter de la réception de l'avis de la CADA pour lui faire connaître les suites qu'elle entend donner à la demande. Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission vaut confirmation de la décision de refus.

Les avis favorables sont, dans une très large majorité, effectivement suivis de la communication des documents.

En cas de refus de communication, le demandeur pourra contester devant le juge administratif cette décision.

PROCEURE DEVANT LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Document 4



Impact de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique sur le Code des relations entre le public et l'administration s'agissant de la partie relative à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (Livre III)

Références :

- Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique
- Code des relations entre le public et l'administration

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal dite « loi CADA » (Commission d'accès aux documents administratifs) a été à maintes reprises amendée. Ses dispositions ont été, au final, abrogées avant d'être codifiées à droit constant, en 2015 et 2016, dans le Code des relations entre le public et l'administration.

Ce code a connu un certain nombre d'évolutions en raison de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, promulguée le 8 octobre 2016.

En matière de droit d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, la loi précitée :

- 1°) impacte l'étendue du droit d'accès aux documents ainsi que ses modalités d'exercice en faveur de toute personne qui en fait la demande, en général et des administrations en particulier
- 2°) innove en ce sens qu'elle dispose que l'administration publie un certain nombre de documents
- 3°) précise le droit à la réutilisation des informations publiques contenues dans les documents communiqués ou publiés ainsi que son champ d'application
- 4°) modifie les attributions de la CADA ainsi que son fonctionnement

1. LE DROIT D'ACCÈS

Tout d'abord, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique étend le champ d'application du droit d'accès aux documents administratifs **(1.1)**. Ensuite, cette loi élargit et précise les limites à ce droit d'accès **(1.2)**. Enfin, elle ajoute une nouvelle modalité d'exercice du droit d'accès, à savoir la publication en ligne dans un format précis **(1.3)**.

1.1. Une extension et précision du droit d'accès

1.1.1. Une extension et précision de la notion de documents administratifs communicables

Sont des documents administratifs communicables les :

- codes sources (L300-2)
- documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales (L300-3)
- règles définissant le traitement algorithmique ainsi qu'aux principales caractéristiques de sa mise en œuvre au bénéfice de l'utilisateur qui a fait l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement de ce traitement algorithmique (L311-3-1)

1.1.2. Une extension des bénéficiaires aux administrations accomplissant une mission de service public

La loi pour une République numérique instaure :

- un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations pour l'accomplissement de leurs missions de service public (article 1^{er})
- un principe de la gratuité des échanges des documents détenus par les autorités administratives entre les seules administrations relevant de l'État à compter du 1^{er} janvier 2017 (article 1^{er})

La loi pour une République numérique précise que les échanges ne constituent pas une réutilisation au sens du code précité (L321-2).

1.2. Une explicitation des limites au droit d'accès

La loi pour une République numérique apporte des précisions et compléments en matière de documents administratifs non communicables et de documents administratifs uniquement communicables à la personne intéressée.

1.2.1. Une extension du régime existant pour la communication à la publication en matière de droits de propriétés littéraires et artistiques (L311-4)

1.2.2. Un élargissement de la liste des documents non communicables au sens de l'article L311-5 aux :

- documents administratifs dont la communication porterait atteinte « à la sécurité des systèmes d'information des administrations » (d) du L311-5)
- documents administratifs dont la communication porterait atteinte à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature (g) du L.311-5 – cette restriction portait auparavant uniquement sur la recherche des infractions en matière fiscale et douanière)

1.2.3. Une explicitation du secret industriel et commercial en matière de documents communicables uniquement à l'intéressé au sens de l'article L311-6 :

- conformément à la doctrine de la Commission d'accès aux documents administratifs, le secret industriel et commercial comprend le « secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles ». « Il est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration est soumise à la concurrence » (L311-6)

1.3. Une extension des modalités de communication

1.3.1. La loi précise le format de toute publication en ligne :

La publication doit être faite dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (L300-4)

1.3.2. La loi ajoute une nouvelle modalité de communication : la publication en ligne (L311-9 et L311-1)

Traditionnellement, l'exercice du droit d'accès s'effectue par la communication « classique ». La loi « numérique » crée une nouvelle modalité d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs : la publication en ligne.

En outre, l'administration dispose de quatre modalités d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. Elles sont laissées au choix du demandeur, dans les limites des possibilités techniques de l'administration.

2. LA PUBLICATION PAR LES ADMINISTRATIONS

En-dehors de toute demande de communication, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique instaure à l'article L312-1-1 du CRPA des cas d'obligation de publication en ligne. Cette publication est cependant circonscrite à certains documents ainsi qu'à certains acteurs (2.1). Elle reste cependant encadrée par la nécessité d'occulter certaines mentions des documents (2.2).

2.1. Les documents pour lesquels la publication en ligne est obligatoire

2.1.1. Les cas d'obligation de publication en ligne

La loi pour une République numérique cite quatre catégories de documents qui doivent être mises en ligne à l'article L312-1-1 du CRPA sous réserve des articles L311-5, L311-6 et L311-7 du même code: *La portée de cette réserve sera précisée par la CADA lorsqu'elle sera saisie d'une demande d'avis ou de conseil.*

- les documents communiqués à la suite d'une demande individuelle (cf supra 1) ainsi que leurs versions mises à jour
- les principaux documents, contenant des informations publiques, détenus par les administrations et figurant dans un répertoire (mis à jour chaque année) (L322-6)
- les bases de données produites ou reçues par chaque administration
- les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.
- les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles (L312-1-3)

2.1.2. La publication par les administrations des documents et informations précités est cependant circonscrite :

Cette publication ne concerne que les documents :- qui existent sous forme électronique

- qui ne font pas l'objet des droits de propriété littéraire et artistique (L311-4)
- et qui ne sont pas des archives publiques ayant fait l'objet d'une conservation à l'issue des opérations de sélection prévue par le Code du patrimoine (L312-1-2)

Cette publication ne concerne par les administrations suivantes :- les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants

- les personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un certain seuil fixé par décret (même article)

2.2. Le régime d'occultation pour la publication en ligne

Pour ne pas méconnaître les dispositions des articles L311-5 et L311-6 du CRPA ainsi que les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, dite loi « Informatique et libertés », qui protègent les données à caractère personnel, la « loi pour une République numérique » clarifie les règles d'occultation (L312-1-2) :

- les mentions couvertes par les articles L311-5 et L311-6 sont occultées préalablement à la publication. Une disposition législative ou réglementaire peut y déroger.

- de plus, pour les données à caractère personnel, le document n'est publié qu'après son anonymisation.

Dans les deux cas, des dispositions législatives ou réglementaires contraires peuvent déroger aux obligations d'occultation et d'anonymisation. Dans le second cas, l'accord des personnes intéressées peut faire échec à l'obligation d'anonymiser.

3. LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

Toute personne qui le souhaite peut réutiliser les informations publiques communiquées ou publiées par les administrations. Cependant, depuis la « loi numérique », le droit à réutilisation et son champ d'application sont précisés. En outre, une série de dispositions facilite la réutilisation des informations publiques (3.1). Les sanctions en cas de réutilisation des informations publiques à des fins commerciales sont d'un montant plus élevé (3.2).

3.1. Une facilitation de la réutilisation des informations publiques

Une clarification du droit de réutilisation des informations publiques et de son champ d'application

- la réutilisation s'entend comme la possibilité pour toute personne qui le souhaite d'utiliser les informations publiques à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus (L321-1)
- l'inclusion dans le droit à réutilisation des informations publiques contenues dans les bases de données communiquées par les administrations notamment celles une mission de service public à caractère industriel ou commercial **sauf** celles communiquées par les administrations exerçant une mission de service public à caractère industriel ou commercial soumise à la concurrence (L321-3)
(absence de précision sur les informations publiques en général dans le cadre d'une mission de SPIC)

Une facilitation de la réutilisation des informations publiques par :

Des obligations nouvelles pour les administrations :

- l'instauration de l'obligation d'actualisation chaque année du répertoire des principaux documents contenant les informations publiques (L322-6)
- la création d'une mission de service public de l'État concernant la mise à disposition des données de référence (L321-4) avec le concours de toutes les administrations précitées (à compter du 1^{er} janvier 2017)

Une gratuité obligatoire de certaines réutilisations

- l'instauration de la gratuité de la réutilisation des données statistiques produites par le service statistique public (L324-6) (à compter du 1^{er} janvier 2017)

Un encadrement des licences de réutilisation à titre gratuit

- lorsque la réutilisation à titre gratuit donne lieu à l'établissement d'une licence, celle-ci est :
 - . soit choisie sur une liste fixée par décret ;
 - . soit, si elle ne figure pas sur la liste susmentionnée, homologuée par l'État dans des conditions fixées par décret (L323-2 alinéa 2) ;

3.2. Une augmentation du montant des sanctions en cas de réutilisation à des fins commerciales

En cas de réutilisation illégale ou non conforme aux prescriptions contractuelles des informations publiques à des fins commerciales : le montant maximal de la sanction ne peut excéder un million d'euro (L326-1)

En cas de manquement réitéré: le montant maximal de la sanction ne peut excéder deux millions d'euros