



COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS  
RAPPORT D'ACTIVITÉ 2013

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2013



# AVANT-PROPOS

Depuis la loi du 17 juillet 1978 trente-six ans se sont écoulés. Le secret administratif est devenu une exception au principe qui est le droit d'accès au document administratif sur demande formulée auprès de toute autorité administrative qui le détient. Depuis l'ordonnance du 6 juin 2005 ce droit d'accès au document administratif se double d'un droit à la réutilisation des informations qu'il contient, lui aussi érigé en principe.

Depuis 2011 s'est accéléré dans notre pays un mouvement qui est appelé à engendrer un nouveau droit : le mouvement d'ouverture des données publiques (« l'open data ») en vertu duquel les informations publiques ont vocation à être mises d'office à la disposition du public c'est-à-dire proposées hors même de toute demande à cet effet. Exigence de démocratie participative, d'efficacité administrative et de développement économique se conjuguent pour justifier que soient prises au profit de tout un chacun les mesures propres à restituer aux informations publiques, au-delà de leur statut juridique, les usages effectifs d'un bien commun qui est la conséquence de leur essence.

Ce mouvement bénéfique, que la révolution numérique rend enfin matériellement possible, constitue désormais notre horizon. Le rapport d'information du Sénat, rendu sous la présidence de Jean-Jacques Hyest et au rapport de Corinne Bouchoux, met en lumière ses implications et suggère des voies et moyens pour réussir la mutation qu'il appelle.

Leur mise en œuvre peut s'avérer complexe mais la pertinence de la vision stratégique n'est pas contestable. Elle est appelée, avec les propositions qui en découlent, à servir de socle à toute réflexion sur la transposition de la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013 et sur son enrichissement par des dispositions plus favorables du droit national.

Je forme le vœu que ces travaux soient placés sous le signe du couple efficacité/effectivité.

À rien ne servirait d'écrire des lois dont on n'assurerait pas l'effectivité.

Par chance il existe une synergie entre le droit d'accès, l'ouverture des informations publiques et leur réutilisation.

Ouvrir les informations publiques ne comportant ni mention protégée par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ni donnée à caractère personnel, c'est-à-dire les offrir à tous avant même qu'une demande ait été formulée, c'est pour l'administration s'épargner la répétition des opérations de communication individuelle et épargner leur coût au contribuable.

Programmer cette ouverture généralisée, en définir les étapes, en prévoir les moyens, en respecter l’échelonnement, c’est s’éviter les frustrations qui suivent les déclarations non suivies d’effets perceptibles.

Prendre en compte les besoins de la réutilisation, notamment de la réutilisation automatisée, dès le recueil et la production des informations par l’établissement de normes techniques et juridiques standardisées, c’est créer les conditions d’une fluidité indispensable à la communauté de tous ceux dont l’information est la matière première et qui sont appelés à être tour à tour collecteur, producteur et réutilisateur.

Définir le périmètre de la gratuité en combinant une gratuité de principe de la réutilisation des informations publiques proposées dans leur état préexistant avec la facturation au bénéficiaire des services complémentaires spécialement demandés par les opérateurs, dont le coût n’a pas nécessairement à être supporté par le contribuable et ne pourrait sans doute pas l’être durablement, c’est assurer la pérennité du principe de gratuité de la prestation standard.

Réconcilier le temps de l’accès et de la réutilisation – qui est immédiateté – avec le temps de la procédure – qui est forme et délai – dans un référé accès/réutilisation selon des modalités compatibles avec les charges qui pèsent sur le juge administratif, conférer à la commission d’accès aux documents administratifs le pouvoir de décider la publication au JORF de certaines de ses délibérations, voire même lui reconnaître un pouvoir d’injonction sous astreinte limité aux cas où l’administration ne défère pas aux mesures d’instruction prescrites en application de l’article 18 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, c’est encore rendre plus effectifs les droits ouverts par la loi du 17 juillet 1978.

Prévoir, enfin, la faculté pour la commission d’autoriser son président, agissant au nom du collège, à constater les désistements, les irrecevabilités et les non-lieux, peut-être même à rendre les avis dont le sens résulte manifestement de l’application de la jurisprudence administrative ou d’une doctrine bien établie de la commission, et enfin à déléguer sa signature à cet effet au rapporteur général, au rapporteur général-adjoint, ainsi qu’aux rapporteurs et, s’agissant des désistements, au secrétaire général de la commission, c’est créer les conditions d’un raccourcissement sensible des délais de traitement.

Oui, il y a place dans les mois qui viennent pour des améliorations réfléchies et concertées avec toutes les parties prenantes !

Serge Daël  
Président de la Commission d’accès  
aux documents administratifs

• Ont contribué à l’élaboration de ce rapport : Nicolas Polge, Franck L’Hôte, Charline Nicolas, Manon Perrière et Anne Josso.

# SOMMAIRE

■ AVANT-PROPOS	3
■ CENT VINGT REFUS DE COMMUNIQUER	7
<b>Première partie</b>	
Doctrine et jurisprudence	17
Les principaux avis et conseils de la Commission en matière d'accès aux documents administratifs	19
Sur la réutilisation des informations publiques	45
L'actualité jurisprudentielle des tribunaux et des cours administratives d'appel	47
Les décisions du Conseil d'État	61
<b>Deuxième partie</b>	
Analyse de l'activité de la CADA	65
Le règlement des litiges entre usagers et autorités administratives en matière d'accès aux documents administratifs	67
Aider l'administration à mieux répondre au défi de la transparence	102
De la réutilisation des informations publiques à l'ouverture des données publiques	109
Modernisation des outils et mobilisation pour faire face à une demande en hausse	114
■ ANNEXES	117

## Chiffres clés de l'année 2013

<b>Dossiers instruits</b>	<b>5486</b>
– dont avis	5306
– conseils	178
– sanctions	2
<b>Désistements</b>	<b>9,2%</b>
<b>Répartition des avis rendus</b>	
– Avis favorable	57,4%
– Sans objet (communiqué ou inexistant)	23%
– Avis défavorable	9,3%
– Avis d'incompétence	4,9%
– Irrecevabilité de la saisine	5,4%
<b>Durée moyenne d'instruction des dossiers</b>	<b>40,3 jours</b>
<b>Demandes de renseignements</b>	
– courriers et courriels	5620
– téléphone	35 appels/jours
<b>Personnes responsables</b>	<b>1 597</b>

# CENT VINGT REFUS DE COMMUNIQUER

La mission de la CADA est une mission consultative. C'est dire que l'administration peut s'écarter de ses avis même s'ils sont suivis dans la très grande majorité des cas et ce pour plusieurs raisons.

Première raison : ses avis ne sont pas des avis d'opportunité, mais des avis solidement motivés en droit sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. La commission n'opine pas selon ses préférences : elle indique la règle légalement applicable et pour ce dernier motif seulement obligatoire sauf si, d'aventure, la commission a mal interprété la loi.

Deuxième raison : l'interprétation de la loi peut se révéler délicate et dans ce cas celle de la commission se trouver démentie par le juge administratif. Mais cette hypothèse est assez rare et, en définitive, l'administration qui refuse de suivre l'avis de la commission a toutes les chances de perdre son procès si la personne à laquelle elle persiste à opposer un refus saisit la justice.

Troisième raison : on ne dira jamais assez que les administrations, pour employer ce terme simplificateur, sont le plus souvent de bonne foi et de plus en plus imprégnées des valeurs de la transparence, car en définitive leurs dirigeants et leurs agents sont aussi des citoyens et se ressentent comme tels. C'est avec beaucoup de bonne volonté – on pense en particulier aux maires – qu'elles se plient à des avis certes fondés, mais ayant occasionnellement pour objet des documents demandés par des administrés bien exigeants.

Il reste que dans un certain nombre de cas et pour des raisons assez diverses l'administration ne peut ou ne veut suivre l'avis de la commission. La dernière étude d'ensemble sur l'efficacité de son rôle précontentieux remonte au rapport d'activité 2011, mais il était orienté sur les suites contentieuses des avis. Il est intéressant aujourd'hui, et à vrai dire complémentaire, de s'intéresser aux suites administratives directes de ces avis avant tout contentieux porté devant un juge.

C'est à un bilan d'étape qu'il va être procédé. Expliquons-nous. L'article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 fait obligation à l'administration d'informer la commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de son avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande de communication compte tenu de cet avis. On précise que la commission ne réclame, en fait, cette information que



lorsqu’elle a émis un avis favorable ou partiellement favorable à la communication. Or le taux d’information de la commission, qui doit être informée sans avoir à le réclamer, s’était de fait dégradé faute d’une politique systématique de rappel aux retardataires passant ainsi de 78,5 % en 2008 à 47,15 % en 2013, ce qui est franchement très mauvais. La situation est désormais largement rétablie. Depuis le 18 janvier 2014, grâce à la nouvelle application informatique dont dispose la commission, les rappels sont automatisés et le taux d’information de la commission en janvier 2014 atteignait déjà 72,3 %. Toutefois l’échantillon qui sert de base à la présente étude est extrait des réponses reçues au titre des demandes d’avis mises à l’instruction au cours de l’année 2013<sup>1</sup> et c’est en ce sens que cette étude, qui en outre repose en partie sur des informations extraites d’une application (SALSA) dont la montée en puissance a appelé des ajustements nombreux, constitue un bilan d’étape.

### L’échantillon et son interprétation

Au cours de l’année 2013 la CADA a mis à l’instruction 5 306 demandes d’avis dont 2 975 ont été suivies d’un avis favorable ou partiellement favorable à la communication demandée<sup>2</sup>. Durant la même période elle a reçu 1 403 réponses de suivi, dont 120 refus de suivre l’avis émis. Ces cent vingt refus – 87 refus total et 33 refus partiel, la nuance est importante, de suivre l’avis de la commission – doivent être rapportés :

- au nombre total de demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, dont ils représentent 2,26 % ;
- au nombre total d’avis favorables ou partiellement favorables rendus sur les demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, dont ils représentent 4,03 % ;
- au nombre total de réponses de suivi reçues à la suite des demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, dont ils représentent 8,55 %.

Chacun de ces pourcentages apporte un éclairage propre.

- le pourcentage de réponses comportant refus partiel ou total de suivre l’avis favorable ou partiellement favorable rapporté au nombre total de demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, soit 2,26 %, mesure grossièrement, c’est-à-dire sous la réserve de l’analyse ci-après très instructive des causes du refus, la part relative des demandes de communication suivies d’une contestation qui, en première analyse, auraient dû être satisfaites selon la CADA et qui, ne l’ayant pas été au terme de la procédure administrative non contentieuse peuvent raisonnablement relever du recours au juge ;

1. Toutes ont donné lieu à une notification en 2013 ou au début de l’année 2014 et, en conséquence, en cas d’avis favorable ou partiellement favorable à la communication, à une invitation à faire connaître à la commission la suite réservée par elle à cet avis.

2. Soit 56,06 % d’avis favorables, pourcentage légèrement inférieur à celui retenu dans le reste du rapport en raison de reclassements de sens marginaux.

- le pourcentage de réponses comportant refus partiel ou total de suivre l’avis favorable ou partiellement favorable rapporté au nombre total d’avis favorables ou partiellement favorables rendus sur les demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, soit 4,03 %, représente sous la même réserve la limite de la capacité de persuasion de la CADA selon la mesure la plus favorable à cette capacité de persuasion (car elle fait l’impasse sur une inconnue qui est l’absence de notification à la commission d’une partie des refus) ;
- le pourcentage de réponses comportant refus partiel ou total de suivre l’avis favorable ou partiellement favorable rapporté au nombre total de réponses de suivi reçues à la suite des avis rendus sur les demandes d’avis mises à l’instruction en 2013, soit 8,55 % représente, toujours sous la même réserve, la limite de la capacité de persuasion de la CADA selon une mesure qui ne tient compte que des notifications de suivi ou de non-suivi d’avis reçues par la commission. C’est sans doute la plus réaliste.

Encore faut-il préciser qu’au sein des cent vingt refus 10 d’entre eux trouvent leur origine dans la révélation ultérieure de l’inexistence matérielle du document demandé. Par ailleurs, toujours au sein des cent vingt refus on trouve un série de 19 refus émanant soit d’une caisse primaire d’assurance maladie (CPAM), soit d’une caisse de mutualité sociale agricole (MSA), refus relatifs à l’accès de l’employeur, hors pièces couvertes par le secret médical, aux dossiers clos d’accident du travail, refus qui correspondaient à une même position de principe – à laquelle le directeur de la caisse nationale d’assurance maladie a bien voulu se laisser convaincre de renoncer – et qu’on pourrait du point de vue de l’analyse regarder comme un refus unique. En ramenant à l’unité, c’est-à-dire de 19 à 1, ces deux populations les pourcentages ci-dessus seraient ramenés respectivement à 1,92 %, 3,44 %, et 7,36 %.

La question de savoir, enfin, comment se répartissaient les suites d’avis qui, en violation de l’article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, n’ont pas été notifiées à la commission reste une inconnue qui constitue la limite de cette étude. La CADA part du principe que cette répartition était voisine de celle des suites notifiées. Mais c’est une hypothèse que seules les statistiques de l’année 2014 permettront d’infirmar ou de confirmer, puisqu’ainsi qu’on l’a dit, le taux de notification des suites d’avis qui dépasse désormais 72 % doit encore s’améliorer pour tendre vers 100 %.

### Les refus par catégories

Les cent vingt refus ne constituent pas un échantillon homogène. Au sein de cet échantillon on a déjà distingué les refus purs et simples (87 refus de ce type) et les refus partiels (33 refus de ce type<sup>3</sup>).

3. Bien entendu un refus partiel de suivre un avis peut tout aussi bien s’analyser en une acceptation partielle de suivre cet avis (verre à moitié plein verre à moitié vide...).

Les premiers expriment souvent une opposition frontale à l’avis émis par la CADA, parfois même une réticence de principe à la transparence, les seconds reflètent en général une position plus nuancée.

Une autre distinction doit être relevée : celle des refus faisant suite à des avis rendus après observations préalables de l’administration et des refus faisant suite à des avis rendus en l’absence de réponse de l’administration. Cette distinction peut surprendre. En effet, conformément aux dispositions de l’article 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, la commission transmet systématiquement les demandes d’avis à l’autorité mise en cause, qui en vertu de l’article 18 du même décret est tenue, dans le délai prescrit par son président, de lui communiquer tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires. Cette instruction contradictoire éclaire la commission et est propre à garantir à l’autorité mise en cause que son point de vue, confirmé ou infirmé, a été examiné. Lorsque l’autorité ne répond pas dans le délai prescrit, la commission passe outre sauf raison justifiée. C’est, en effet, la seule manière de tirer les conséquences du caractère obligatoire de la réponse à la commission et de ne pas s’éloigner du délai d’un mois qui lui est prescrit par le législateur pour notifier son avis au demandeur. Le retard à répondre ou le défaut de réponse traduisent inévitablement – sauf question compliquée appelant l’octroi sur demande d’un délai allongé – sinon une réticence initiale de l’autorité mise en cause, au moins une hiérarchisation de ses priorités qui sacrifie le devoir de transparence.

Il n’est donc pas sans intérêt de constater que sur les 87 refus purs et simples de suivre l’avis de la commission, 29 sur 68 ont été rendus en l’absence de toute réponse de l’administration et que les 19 autres qui forment un lot CPAM ou MSA spécifique ont quasiment tous été rendus sans observations préalables de l’administration. Parallèlement et significativement, sur 33 refus partiels de suivre l’avis de la commission, 10 seulement ont été rendus en l’absence de réponse de l’administration (réponse qui aurait pu modifier le sens de l’avis, lorsque, par exemple, le document, communicable s’il existe, en réalité n’existe pas, ce qu’en l’absence d’observations de l’autorité mise en cause la commission ne pouvait évidemment deviner).

On relèvera, enfin, que sur les cent vingt refus, total ou partiel, 47 émanent d’une collectivité territoriale (dont 43 d’une commune ou d’un établissement public communal ou intercommunal) et 30 d’une administration de l’État dont, dans ce dernier cas, la moitié (soit 15) a pour origine les services du ministère de l’intérieur (3 provenant de l’administration centrale et 12 provenant des préfetures). C’est dire que dans un contexte où les refus sont statistiquement de faible ampleur, ils ont tendance à se concentrer sur l’administration territoriale. À l’inverse la commission ne peut que relever l’attitude exemplaire de l’administration des finances comme de l’administration de la défense à la fois sur le fond et sur la célérité des réponses.

## Les refus par motifs

Les motifs soutenant le refus de suivre l'avis de la commission sont évidemment assez divers et s'agissant d'avis précontentieux que l'administration n'est pas tenue de suivre, ce refus n'est pas nécessairement illégitime dès lors qu'il appartient au juge de trancher les désaccords persistants lorsqu'ils soulèvent du moins une difficulté sérieuse. Ce n'est pas toujours le cas et parmi les motifs de refus qui reviennent périodiquement certains pourraient pour le moins être épargnés au juge. C'est sur ces motifs récurrents et, il faut bien le dire, rarement fondés, qu'on s'attachera en conclusion.

Parmi ces motifs récurrents se rencontrent dans l'ordre de fréquence décroissante :

- l'inexistence du document : 10 fois.

De ce motif, peu de chose à dire, sinon qu'il aurait été expédient et de bonne administration d'en avvertir la commission avant sa séance.

- le caractère prétendument abusif de la demande : 7 fois.

Ce motif est souvent invoqué lorsque les relations entre le demandeur et l'administration se sont dégradées et cette dégradation a souvent pour origine le nombre et la fréquence des sollicitations du demandeur. La commission n'exclut pas que cet aspect quantitatif – volume et récurrence – puisse conduire dans des cas extrêmes à caractériser un abus du droit d'accès. Mais elle est d'autant plus réticente à s'en saisir, en l'absence d'intention de nuire avérée, que le droit à réutilisation comme d'ailleurs la politique d'ouverture des données publiques légitiment des accès massifs aux documents administratifs.

- l'existence d'une procédure juridictionnelle : 5 fois.

Il s'agit là d'un motif assez récurrent, qui d'ailleurs intervient sous deux formes juridiquement distinctes, l'administration invoquant tantôt le caractère juridictionnel du document – c'est-à-dire lui déniait le caractère administratif –, tantôt l'atteinte au déroulement de la procédure juridictionnelle que pourrait comporter sa communication. L'un et l'autre de ces deux fondements peuvent être pertinents, mais ce qui ne l'est pas c'est d'en faire un usage extensif en considérant à tort que tout document administratif devient juridictionnel du seul fait qu'il a été transmis à une juridiction et que toute communication d'un document relatif à un litige porté devant une juridiction porte atteinte au déroulement du procès. Fondamentalement le document juridictionnel est celui qui a été élaboré à l'intention du juge ou à sa demande et l'accès à un document administratif ne porte atteinte au déroulement du procès que si cet accès complique la tâche du juge ou porte atteinte à ses prérogatives, ce qui est bien rarement le cas.

- l'ampleur excessive des occultations à effectuer : 5 fois.

Ce motif n’est, en règle générale, admis par la commission que lorsque le nombre des occultations aboutit en réalité à dénaturer le document occulté, voire à créer un nouveau document.

- le refus de fournir copie : 4 fois.

L’article 4 de la loi du 17 juillet 1978 laisse au demandeur, et non pas à l’administration, le libre choix du mode de communication dans la limite des possibilités « techniques » de l’administration et, s’agissant d’une demande de copie elle est de droit, dès lors qu’elle est demandée sur un support identique à celui utilisé par l’administration, que la reproduction ne nuit pas à la conservation du document et que le demandeur règle les frais de reproduction (au tarif fixé par l’arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001, sauf recours techniquement nécessaire à un prestataire extérieur). Lorsque la tâche matérielle s’avère lourde, la commission accepte un étalement dans le temps selon un calendrier raisonnable.

- la réticence à communiquer des documents concernant des agents publics : 4 fois ;

La frontière entre les informations relatives aux agents publics qui relèvent de leur vie privée et celles auxquelles, compte tenu de cette qualité d’agent public, les administrés peuvent avoir accès est désormais bien fixée par la doctrine de la commission. Il reste, et c’est regrettable, qu’une certaine résistance à la transparence subsiste, heureusement de façon marginale seulement.

- des refus sans aucune motivation : 3 fois.

Il est, bien évidemment, proprement inadmissible qu’en réponse à un avis motivé d’une autorité administrative indépendante l’administration se borne à maintenir un refus sans donner aucune explication complémentaire.

- l’invocation du caractère interne du document : 3 fois.

En dehors, en vertu d’une jurisprudence isolée et ancienne, des documents internes des jurys d’examen, ce motif ne trouve aucun fondement dans la loi du 17 juillet 1978.

- l’ancienneté du document : 2 fois.

Pas plus que le précédent, ce motif ne peut se prévaloir d’un fondement légal.

- une surcharge de travail : 2 fois.

La surcharge de travail peut justifier un étalement dans le temps des travaux de reproduction, elle ne saurait justifier un refus définitif.

- l’absence prétendue de qualité du demandeur : 2 fois.

Le droit d’accès est, en dehors essentiellement des hypothèses visées à l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978, un droit indépendant de la justification de toute qualité comme de tout intérêt à l’exercer. Autant dire que ce motif de refus est le plus souvent dépourvu de tout fondement légal.

- la protection des données à caractère personnel : 1 fois.

Tel quel ce motif est inopérant. Ou bien la demande d'accès vise les informations contenues dans l'un des traitements entrant dans le champ d'application de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 et cette demande émane de la personne concernée au sens de cette loi, et en pareil cas la CADA est incompétente. Ou bien, ces deux conditions n'étant pas l'une et l'autre remplies, tel n'est pas le cas et la loi du 17 juillet 1978 étant alors seule applicable, la demande d'accès s'examine au regard des dispositions de cette loi, lesquelles ne comportent pas, s'agissant de l'accès aux documents administratifs, la notion de données à caractère personnel.

- l'inopportunité : 1 fois.

La raison d'État n'a pas sa place parmi les motifs de refus reconnus par la loi du 17 juillet 1978.

- une méconnaissance de l'obligation de transmission : 1 fois.

L'administration n'a pas épuisé – comme elle le croit souvent – ses obligations après avoir constaté qu'elle ne détient pas le document qui lui est demandé. En application du quatrième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 elle doit, si ce document est détenu par une autre administration, transmettre elle-même la demande à cette autre administration, le cas échéant accompagnée de l'avis de la CADA lorsque cet avis a déjà été rendu.

Il est ainsi loisible de constater que les motifs de refus injustifiés de suivre l'avis de la commission sont assez divers. Pour terminer on citera à cet égard quelques cas typiques.

Par avis n° 20130265 du 7 février 2013, la commission émet un avis favorable à la communication par la commune de Lachapelle Saint-Pierre de différents documents relatifs à son plan local d'urbanisme et rappelle que l'absence de régie de recettes dans les services municipaux ne fait pas obstacle à la facturation au demandeur des frais éventuels de reproduction et d'envoi, qui peuvent donner lieu à l'émission d'un titre de recettes dont le recouvrement sera pris en charge par le comptable public de la commune. Au demeurant la commune qui peut percevoir ces frais n'y est pas tenue. En violation de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, qui laisse au demandeur le choix du mode d'accès, la commune indique derechef que tous ses documents sont consultables en mairie et qu'en l'absence de régie communale pour percevoir le règlement des frais de copies aucune copie ne peut être délivrée.

Par avis n° 20133021 du 12 septembre 2013, la commission émet un avis favorable à la communication des notes ou avis réalisés par le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité à la demande des préfets, dès lors que le préfet ayant pris sa décision le document a perdu son caractère préparatoire et après occultation des mentions relevant de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Pour refuser de suivre cet avis, le ministère

de l’intérieur se borne à invoquer les inconvénients qui en résulteraient pour l’exercice par le préfet de ses prérogatives dans la mesure où l’analyse du pôle interrégional pourrait lui être opposée. Ce raisonnement en opportunité ne trouve évidemment aucun fondement dans la loi et ce d’autant plus que son article 6-I-1° comporte précisément une liste limitative de documents qui pour des raisons parfois comparables ne sont pas communicables, liste qui ne comporte pas les notes ou avis du pôle interrégional d’appui au contrôle de légalité. Peut-être admettra-t-on aussi que le contrôle de légalité appelle par essence la transparence.

Par avis n° 20133774 du 7 novembre 2013, la commission a émis un avis favorable à la communication à un agent communal, qui se plaignait de sa non-réintégration dans les effectifs de la commune, de l’avis rendu sur les aspects médicaux de sa situation par le comité médical supérieur. Le même avis estime communicable à l’agent, si elle existe, la réponse apportée par le comité à un courrier que le conseil de la commune lui aurait adressé. Non sans une certaine véhémence<sup>4</sup>, le ministère des affaires sociales et de la santé apporte une réponse négative malheureusement dépourvue de portée utile sur le premier point. Selon cette réponse, en effet :

1) le dossier a été retourné au comité médical départemental : or, en pareil cas l’administration doit, en application du 4<sup>e</sup> alinéa de l’article 2 de la loi du 17 juillet 1978, transmettre au comité départemental la demande de communication accompagnée de l’avis de la commission ;

2) il peut être très préjudiciable pour ce type d’agent d’accéder à leurs demandes : or, en pareil cas, la seule procédure prévue est celle décrite au quatrième alinéa de l’article L.1111-7 du code de la santé et il convient soit de la suivre si l’hypothèse qu’elle prévoit est celle de l’espèce, soit de communiquer.

En revanche en indiquant, s’agissant de la réponse du comité au courrier du conseil de la commune, constituant le deuxième point de la demande d’avis, qu’il n’a pas été répondu par le comité à ce courrier – ce qui aurait pu et dû être indiqué à la commission par le ministère avant sa séance – l’administration doit être regardée comme faisant valoir l’inexistence du document demandé, circonstance qui effectivement fait obstacle à la communication et information qui n’est d’ailleurs pas sans intérêt pour l’agent.

L’arbre ne doit pas cacher la forêt. Ces quelques exemples de résistance injustifiée ne doivent cacher ni les efforts de transparence accomplis quotidiennement et spontanément par les administrations, ni leur disponibilité pour tenir compte des observations que la commission émet occasionnellement lorsque la méconnaissance de la loi lui paraît manifeste.

4. Tout à fait inhabituelle dans les réponses à la commission.

Il est, à vrai dire, exceptionnel que la commission réagisse à la notification d'une décision de ne pas suivre son avis et ce parce que ses avis ne lient pas l'administration et que, de ce fait, la suite relève en principe du juge administratif, s'il est saisi.

Lorsque, toutefois, la méconnaissance de la loi du 17 juillet 1978 lui paraît manifeste, il arrive que la commission le signale à l'administration intéressée.

C'est ainsi qu'alerté par le président de la commission sur l'erreur d'interprétation que commettaient certaines CPAM relativement au champ d'application respectif des dispositions du code de la sécurité sociale régissant la procédure de reconnaissance d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, d'une part, et des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 régissant l'accès aux documents administratifs, d'autre part, le directeur de la caisse nationale d'assurance maladie s'est finalement rallié à la doctrine de la commission qui constate qu'elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre 5.

C'est ainsi encore qu'alerté par le président de la commission, le chef de la mission interministérielle d'inspection du logement social est revenu, compte tenu des arguments avancés, sur un refus initial de suivre un avis de la commission sur la communication de rapports de la mission.

Ces deux derniers exemples sont significatifs du concours toujours apprécié que les autorités administratives apportent à la commission.

---

5. L'arrêt de la Cour de cassation, Civ.2 du 31 mai 2012, n° 11-17088, qui est à l'origine de la position de certaines caisses et le jugement du TA de Châlons-en-Champagne du 17 septembre 2013, SARL Ferro France n° 1300677 et 1300679, qui confirme la doctrine de la commission, ne sont nullement contradictoires.





**Première partie**

**DOCTRINE ET JURISPRUDENCE**



# LES PRINCIPAUX AVIS ET CONSEILS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

---

## Sur les questions générales : champ d'application, modalités d'accès et procédure

¶ Dans le cas où il ressort de l'architecture et du fonctionnement d'un système d'information alimenté par différents contributeurs que ces derniers conservent le contrôle de l'accès à leurs données, toute transmission d'information étant subordonnée à l'autorisation du contributeur propriétaire des données, que l'organisme qui a créé et qui gère ce système d'information est lui-même soumis aux mêmes règles d'accès que tout utilisateur et ne peut donc accéder aux données mises à disposition par les contributeurs sans autorisation de l'organisme qui les a mises à disposition, et que la contribution à ce système d'information est réversible, dans la mesure où chaque contributeur peut retirer les données mises à disposition, l'organisme public chargé d'une mission de service public qui a créé et gère ce système d'information ne peut pour autant être considéré de ce seul fait, eu égard aux caractéristiques propres à l'architecture et au fonctionnement du service, comme ayant reçu ces informations ou comme étant détenteur des fichiers de données, qui sont simplement

mis à disposition sous condition dans le système qu'il a créé et qu'il administre. L'hébergement des données au sein du système est par suite sans incidence sur le régime applicable aux données des différents contributeurs, qui doit être apprécié indépendamment de cette circonstance (avis 20133914 du 5 décembre 2013).

¶ Lorsqu'elle revêt matériellement la forme d'un document distinct de la plainte ou de la requête dont la juridiction est saisie, la décision d'agir en justice présente, si elle est prise au nom d'une personne morale dans le cadre des missions de service public dont celle-ci est chargée, le caractère d'un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20124487 du 10 janvier 2013).

¶ Dans le cas d'une demande de documents envoyée à l'adresse électronique individuelle d'un agent qui n'est plus en fonctions, une demande émise à destination d'une telle adresse ne peut être présumée avoir été utilement présentée, sauf dans le cas où l'administration l'aurait indiquée, sans mettre à jour cette information, comme adresse de destination de tout ou partie des demandes qui peuvent lui être adressées (avis 20136033 du 12 septembre 2013).

¶ Dans le cas où l'autorité administrative saisie d'une demande de communication échappe au champ d'application de l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs

relations avec les administrations, tel un établissement public à caractère industriel et commercial comme la RATP, et où le silence de cette autorité a fait naître une décision implicite de rejet, le délai de saisine de la commission fixé à l’article 17 du décret du 30 décembre 2005 peut être opposé au demandeur même dans le cas où l’autorité n’a pas informé le demandeur des voies et délais de recours par un accusé de réception (avis 20131479 et 20131999 du 4 juillet 2013).

¶ La mise en ligne du document sollicité sur le site internet officiel d’une administration, rend sans objet la demande d’avis dont la commission a été saisie avant cette diffusion publique, sous réserve toutefois que le demandeur soit informé de cette mise à disposition du document sur l’internet (avis 20130826, 20130842 et 20131261 du 11 avril 2013).

¶ La circonstance qu’une demande soit présentée par le représentant légal d’une association ou d’un syndicat pour le compte d’un tel organisme ne fait pas obstacle à ce qu’elle puisse néanmoins être regardée comme abusive, si elle vise manifestement à entraver le fonctionnement normal du service public et ne présente qu’un lien trop indirect avec les intérêts que cet organisme s’est donné pour objet de défendre. En revanche, il y a lieu de tenir compte de l’objet social de la personne morale, qui peut souvent justifier la fréquence des demandes présentées dans le cadre de la mission qu’elle s’est assignée. Dans le cas où les demandes sont suffisamment espacées dans le temps et portent sur un nombre raisonnable de documents, en lien avec l’activité de la personne morale, la commission estime que l’exception prévue à l’article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ne doit pas être opposée (avis 20131095 du 28 mars 2013).

¶ La commission rappelle régulièrement que, lorsqu’une demande porte sur un nombre ou un volume important de documents, l’administration est

fondée à étaler dans le temps la réalisation des copies afin que l’exercice du droit d’accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

¶ Si une demande porte sur une copie de documents volumineux que l’administration n’est pas en mesure de reproduire aisément compte tenu de ses contraintes matérielles, celle-ci peut inviter le demandeur à venir consulter ces documents sur place et à emporter copie des seuls éléments qu’il aura sélectionnés. Si le demandeur maintient son souhait de recevoir copie des documents, et que la reproduction des documents n’excède pas les possibilités techniques et les moyens de l’administration, celle-ci est fondée à en échelonner l’envoi dans le temps. Elle doit alors en aviser l’intéressé et, dans la mesure du possible, convenir avec lui d’un échéancier de communication. A cet égard, l’administration, qui doit statuer sur la demande de communication dans le délai d’un mois après sa saisine, au-delà duquel son silence vaut décision de refus en application de l’article 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, doit aussi, lorsque le document est communicable, s’efforcer de procéder à sa communication dans ce même délai, sauf si le volume des documents demandés y fait manifestement obstacle (avis 20131753 du 14 mai 2013).

¶ Lorsque l’administration, en particulier une commune, dispose de moyens limités, elle peut prévoir avec le demandeur cet étalement au-delà du délai d’un mois à compter de la demande, à l’issue duquel un refus de communication est constitué en application de l’article 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005. L’administration est également fondée à inviter le demandeur à venir consulter sur place les documents sollicités (avis 20131922 du 14 mai 2013).

¶ Lorsque l’administration décide de faire appel à un prestataire extérieur au motif qu’elle est dans l’incapacité de procéder elle-même à la reproduction des documents demandés, la commission estime devoir contrôler, lorsque

le demandeur la saisit de cette question, le montant de la facture du prestataire dont l'administration lui réclame le paiement (avis 20130595 du 20 juin 2013).

## Sur les domaines d'application

### Affaires sanitaires et sociales

¶ Malgré l'absence d'informations, à propos de la Fédération des œuvres de l'enfance française d'Indochine, association dissoute en 1983, qui avait pour objet statutaire « l'éducation et le placement des enfants français abandonnés ou moralement délaissés » en Indochine, sur certains des critères énoncés par la jurisprudence du Conseil d'État relative à la qualification des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (section, 22 février 2007 ; APREI), la commission considère que sont réunis suffisamment d'indices concordants pour que cette association puisse être regardée comme ayant été chargée d'une mission de service public. Les documents qui procédaient de l'activité de l'association, dans le cadre de cette mission, notamment les dossiers de ses pupilles, ont ainsi le caractère d'archives publiques (avis 20130259 du 7 février 2013).

¶ Une union départementale des associations familiales (UDAF) chargée par l'État d'animer le « Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents » (REAAP) de son département est à ce titre chargée d'une mission de service public au sens de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20136050 du 4 juillet 2013).

¶ L'Association pour la gestion des restaurants des administrations financières (AGRAF) doit être

regardée comme une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public au sens de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20134766 du 5 décembre 2013).

¶ Une lettre adressée au juge des tutelles par un particulier, pour signaler à ce juge les difficultés rencontrées par sa mère, n'a pas le caractère d'un document administratif, alors même qu'une copie de ce courrier a été transmise par son auteur à une autorité administrative à titre d'information. La circonstance que cette lettre n'ait jamais donné lieu à une procédure judiciaire, ou encore celle que le juge ne l'ait jamais reçue, n'ont pas d'incidence sur la nature du document (avis 20132257 du 23 mai 2013).

¶ La base de données constituée par le CHU de Bordeaux dans le cadre d'une coopération avec une société privée constitue un « document réalisé en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées », au sens, anciennement, de l'article 2, et, désormais, du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ce document est ainsi exclu du droit d'accès aux documents administratifs (avis 20131522 du 6 juin 2013).

¶ Le « guide de la procédure d'identification », rédigé conjointement par la CNAVTS et l'INSEE, n'est communicable à toute personne qui le demande qu'après occultation des seules mentions et disjonction des seules pages dont la communication, en facilitant la fraude documentaire ou les usurpations d'identité, serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique (avis 20130907 et 20131905 du 12 septembre 2013).

¶ Eu égard tant à l'objet du droit d'accès prévu par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, qu'à la portée du II de l'article 6 de cette loi, qui tend à la protection des intérêts légitimes des personnes privées, la communication d'un document administratif ne saurait être refusée au seul motif qu'il fait apparaître, de la part d'un établissement public tel que l'Assistance publique – Hôpitaux

de Paris ou d’une autre personne chargée d’une mission de service public, dans l’exercice de cette mission, un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (avis 20131473 du 10 octobre 2013).

¶ Les documents produits ou reçus par le Comité français d’accréditation (COFRAC) dans le cadre de sa mission d’accréditation sont des documents administratifs, au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, soumis au droit d’accès prévu à l’article 2 de cette loi sous les réserves prévues à cet article et à l’article 6 de la même loi, notamment au h du I de cet article, en application duquel les documents dont la communication porterait atteinte à un secret protégé par la loi ne sont pas communicables. Cette exception au droit d’accès vaut également pour les documents dont la communication porterait atteinte à un secret institué par des normes d’une autorité supérieure à celle de la loi, en l’espèce le règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 (avis 20131473 du 4 juillet 2013).

¶ La communication du tableau de service des médecins et internes de garde dans un service hospitalier porterait atteinte à la protection de leur vie privée, à moins d’occulter leur nom. En l’espèce, la communication d’un tableau rendu anonyme ne serait pas privée de tout intérêt pour le demandeur, qui cherche à vérifier le niveau de présence médicale qui était prévue dans ce service à une date donnée (avis 20130141 du 7 février 2013).

Les comptes rendus et procès-verbaux de visite des établissements recevant du public par les commissions de sécurité et d’accessibilité sont, lorsqu’ils ne présentent pas ou ne présentent plus un caractère préparatoire, communicables à toute personne qui le demande, et non pas seulement à certaines personnes intéressées, après occultation des mentions dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique ou

à la sécurité des personnes, ainsi que, le cas échéant, des éventuelles mentions particulières intéressant la vie privée de personnes aisément identifiables et des éventuels renseignements couverts par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20124454 et 20124533 du 10 janvier 2013).

¶ Dans le cadre de la permanence des soins instituée par l’article L. 6314-1 du code de la santé publique, les tableaux de médecins de permanence prévus à l’article R. 6315-1 du même code reçus par le conseil départemental de l’ordre des médecins et mis en œuvre par celui-ci, dans le cadre de la mission de service public à laquelle il participe en vertu de l’article R. 6315-2 du code précité, sont des documents administratifs au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, qui sont communicables à toute personne en faisant la demande, sous réserve de la protection des intérêts et secrets garantis par le II de l’article 6 de la loi. A cet égard, la solution retenue dans l’avis rendu à propos des tableaux de service des médecins et internes de garde d’un centre hospitalier (avis n° 20130141 du 7 février 2013) est transposable aux tableaux prévus par l’article R. 6315-2 du code de la santé publique pour organiser la permanence des soins ambulatoires. En effet, si les tableaux de médecins de permanence sollicités sont communicables au demandeur pour ce qui le concerne, leur communication intégrale porterait atteinte, à défaut d’occultation du nom des autres médecins qui y sont inscrits, à la protection de leur vie privée, visée par le II de l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Aucune disposition, ni aucun principe ne ferait en revanche obstacle à la communication, à toute personne qui le demande, du même document après anonymisation. La communication d’un tel tableau, dans la mesure où il fait apparaître, à défaut de leur nom, le nombre des médecins dont la présence était prévue pour assurer la

permanence de soins, n'est pas privée de tout intérêt (avis 20131649 du 25 juillet 2013).

¶ Les rapports établis à la suite des inspections réalisées par les services de sécurité sanitaire des aliments des DDCSPP, dès lors qu'ils font apparaître de la part de l'exploitant, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, un comportement dont la divulgation lui porterait préjudice, ne sont communicables qu'à celui-ci. Il n'en va autrement que lorsque le rapport en cause ne comporte, en réalité, au cas particulier, aucune mention d'un manquement de la part de l'exploitant, ni aucune autre mention couverte par l'un des intérêts protégés par les mêmes dispositions (avis 20132465 du 26 septembre 2013).

¶ La communication des pièces relatives à l'insalubrité d'un logement à une personne qui ne serait pas directement concernée est susceptible de porter atteinte au respect de la vie privée tant de son occupant que de son propriétaire, et est également susceptible de révéler de la part de l'un comme de l'autre un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. Ces documents ne sont donc communicables qu'à l'occupant et au propriétaire, pour la période qui les concerne, qui sont l'un et l'autre directement concernés, pour cette période, par ces pièces. En revanche, l'occupant d'un logement n'est pas directement concerné par les pièces relatives à la salubrité de ce logement antérieures au début de sa période d'occupation. Un locataire ne présente donc pas la qualité de personne « intéressée », au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par les documents émanant d'un précédent locataire et du bailleur, et reçus par les services municipaux, ou produits par ces derniers, à propos du signalement par ce premier locataire de l'état de salubrité du logement (avis 20133108 du 7 novembre 2013).

¶ Un demandeur, qui a fait l'objet d'un abandon secret dans les semaines qui ont suivi sa naissance,

mais qui connaît le nom de sa mère porté sur son acte de naissance, peut, par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine et compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'espèce, demander communication des mentions relatives à sa mère de naissance contenues dans le registre du service de maternité et le registre du bureau des entrées conservés aux archives départementales, sous réserve de l'occultation de toutes les mentions relatives à d'autres personnes que le demandeur et sa mère de naissance (avis 20132948 du 7 novembre 2013).

## Dossiers médicaux et santé

¶ Les informations médicales anonymisées contenues dans le volet médical d'un certificat de décès et que détient l'INSERM sont insusceptibles, par construction, d'être rattachées à une personne déterminée sans un travail d'enquête et de recoupement avec des informations que cet établissement public ne détient pas. L'INSERM ne peut, dès lors, être regardé comme détenant des informations ou un document relatifs aux causes du décès d'une personne et communicables à ses ayants droit sur le fondement de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et des articles L. 1110-4 et L. 1111-7 du code de la santé publique (avis 20134323 du 7 novembre 2013).

¶ Les notes rendant compte des échanges intervenus lors de séances de thérapie familiale constituent un élément du dossier médical de toute personne ayant consenti à cette thérapie partagée et y ayant participé. Chacune d'entre elles peut y avoir accès sans occultation en application de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, dès lors qu'elles doivent être intégralement regardées, au sens de ces dispositions, comme des informations concernant la santé de chacune des personnes ayant partagé la thérapie, et non comme des



informations concernant pour partie un ou plusieurs tiers (avis 20130447 du 21 février 2013).

¶ La commission a estimé qu’à l’exception des cas dans lesquels le patient a donné un mandat exprès à un tiers ou fait l’objet d’une mesure de tutelle, aucune disposition du code de la santé publique ne permettrait au médiateur médecin de la commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge, ni directement, ni par l’intermédiaire de la famille ou des proches du patient, de prendre connaissance du dossier médical de celui-ci, alors même qu’il n’était pas en mesure d’exprimer sa volonté (avis 20131183 du 28 mars 2013).

¶ Lorsque l’établissement de santé est saisi d’une demande écrite signée par l’intéressé, le fait que l’état cognitif de celui-ci semble incompatible avec l’expression d’un consentement libre et éclairé ne peut justifier un refus de communication de la part de l’établissement. Il n’en va autrement que lorsque le demandeur a fait l’objet d’une mesure de protection juridique en application des dispositions des articles 425 et suivants du code civil, au motif qu’il est dans l’impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts en raison d’une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l’expression de sa volonté. Dans le cas, en effet, d’une personne placée sous tutelle, il est prévu par les dispositions de l’article R. 1111-1 du code de la santé publique que l’accès aux informations relatives à la santé d’un patient est demandé par son tuteur (avis 20131764 du 25 avril 2013).

¶ En application de l’article L. 1111-7 du code de la santé publique, le droit d’accès aux informations concernant la santé d’une personne mineure est exercé par les titulaires de l’autorité parentale, sous réserve de l’opposition prévue à l’article L. 1111-5. Ainsi la communication du dossier médical d’un mineur à un

tiers désigné comme digne de confiance dans le cadre d’une mesure d’assistance éducative est en principe impossible dès lors que les parents continuent, en application des dispositions de l’article 375-7 du code civil, d’exercer tous les attributs de l’autorité parentale. Il peut toutefois en aller autrement dans trois hypothèses : lorsque le tiers digne de confiance est en mesure de justifier d’un mandat exprès consenti par les parents du mineur, détenteurs de l’autorité parentale (CE 26 septembre 2005, Conseil national de l’ordre des médecins, n° 270234) ; lorsque le juge des enfants décide d’autoriser cette personne à exercer un acte relevant de l’autorité parentale, en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l’autorité parentale ; enfin, lorsque le tiers de confiance accomplit tous les actes usuels relatifs à la surveillance et à l’éducation de l’enfant mineur, en vertu de l’article 373-4 du code civil (avis 20130367 du 20 juin 2013).

¶ Conformément à une interprétation littérale des dispositions de l’article L. 1111-7 et du 1°) de l’article R. 1112-2 du code de la santé publique, le droit d’accès d’un patient aux informations médicales le concernant doit être apprécié en fonction de l’objet des informations en cause, indépendamment, le cas échéant, du but autre que thérapeutique en vue duquel ces informations avaient été recueillies par le personnel soignant. Ainsi, les clichés photographiques d’un enfant qui, à défaut d’être né vivant et viable, n’a pas de personnalité juridique distincte de celle de sa mère, sont communicables à celle-ci, même dans le cas où ils n’avaient qu’une visée purement scientifique et non une finalité thérapeutique, puisqu’ils font apparaître des informations relatives à l’état clinique de cet enfant (avis 20130197 du 24 janvier 2013).

¶ De même, les documents relatifs à la décision d’interrompre certains traitements, qui permettent aux ayants droit d’un patient décédé de connaître les

causes de la mort, leur sont communicables lorsqu'ils motivent leur demande par cet objectif (avis 20131076 du 24 janvier 2013).

¶ Les conditions dans lesquelles le compte rendu établi par un médiateur, en vertu de l'article R. 1112-94 du code de la santé publique, peut être communiqué aux ayants droit d'un plaignant décédé dépendent de l'état d'avancement de la procédure d'examen de la plainte et de son objet. Tant que le directeur de l'établissement ne s'est pas prononcé sur la plainte dont il est saisi, le compte rendu établi par le médiateur ne peut être communiqué qu'à l'auteur de la plainte selon les conditions prévues par les dispositions de l'article R. 1112-94 du code de la santé publique. Lorsque le représentant légal de l'établissement a répondu à la plainte, le compte rendu est communicable à la personne intéressée ou, en cas de décès, à ses ayants droits dans les conditions suivantes : si le document comporte des informations se rapportant aux conditions de la prise en charge médicale individuelle d'un patient identifié, ces informations sont couvertes par le secret médical, qui ne fait pas obstacle à ce que les informations médicales concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt ou faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire opposée par la personne avant son décès. Dans le cas où le compte rendu établi par le médiateur se rapporte à d'autres informations, ce document est communicable dans les conditions prévues par les dispositions combinées des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20131958 du 25 avril 2013).

¶ La communication intégrale ou partielle des bases de données gérées par traitement automatisé telles que la base nationale de pharmacologie (BNPV) et la base relative à la gestion des fiches d'incidents transfusionnels

(e-FIT), nécessite des opérations d'occultation ou de disjonction préalables d'éléments identifiants, notamment à l'intérieur des champs réservés à une libre description, par les déclarants, des effets indésirables attribués à l'absorption d'un médicament ou à une transfusion, enregistrés dans ces bases de données. Ces opérations ne peuvent résulter elles-mêmes d'un traitement automatisé d'usage courant, mais exigent des retraitements individuels correspondant à une opération de reprise individuelle de l'ensemble des données distincte de leur extraction automatisée. En outre, ces opérations ne peuvent garantir l'anonymat des personnes concernées qu'à la condition, dans certains cas, de priver de tout intérêt la communication des données qui subsistent, après disjonction de toutes les informations d'ordre médical qui ne sont pas directement nominatives mais susceptibles de permettre l'identification indirecte des intéressés. Dans ces conditions, l'occultation ou la disjonction des mentions de ces bases qui ne sont pas communicables aux tiers ne peut être considérée comme possible au sens du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ni, dès lors, de nature à permettre la communication, sur le fondement de cette disposition, des autres données contenues dans ces bases (avis 20133264 du 10 octobre 2013).

¶ L'extraction des informations relatives à la consommation du Mediator® entre 1999, année de création par la CNAMTS de la base SNIIRAM, et 2009, année d'arrêt de commercialisation du médicament, ne nécessite pas un traitement des données source de la base qui excéderait un usage courant, dès lors que ces informations correspondent, non à des données spécifiques n'existant pas en tant que telles dans la base, mais à l'agrégation de données que le SNIIRAM a pour vocation de répertorier conformément à ce que prévoit l'arrêté du 19 juillet 2013, relatif à sa mise en œuvre. Par ailleurs, la seule circonstance que des

instructions judiciaires sont en cours devant le tribunal de grande instance de Paris ne suffit pas à faire regarder la communication de ces informations comme étant de nature à porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions. Enfin, les données sollicitées, si elles revêtent un caractère médical, ne constituent pas un extrait des données source de la base mais correspondent, après traitement automatisé d’usage courant de ces données, à des informations anonymes et globales, par année et par département, ne permettant pas, compte tenu de leur niveau d’agrégation, l’identification, même indirecte, des patients ou des médecins concernés. Dans ces conditions, la communication de ces informations n’est pas de nature à porter atteinte au secret médical ou au secret en matière commerciale et industrielle, ni à aucun autre intérêt protégé par le II de l’article 6 par la loi du 17 juillet 1978 (avis 20134348 du 21 novembre 2013).

¶ La commission d’accès aux documents administratifs est compétente pour émettre un avis tant sur le principe d’une demande de transmission par voie électronique de la version électronique des documents médicaux concernant le demandeur que sur les modalités du droit d’accès de l’intéressé. La délibération n° 97-008 du 4 février 1997 de la CNIL qui « préconise que, dans le domaine de la santé, seules des messageries professionnelles sécurisées et recourant au chiffrement des données puissent être utilisées pour transférer des données médicales nominatives » est rédigée dans des termes qui ne sont pas, sur ce point, impératifs, et à propos des transferts de données médicales entre professionnels, et ne saurait, en tout état de cause, faire obstacle à l’exercice par le demandeur de son droit d’accès aux documents à caractère médical qui le concernent, selon les modalités pour lesquelles l’article 4 de la loi du 17 juillet 1978 et l’article R. 1111-2 du code de la santé publique lui permettent

d’opter. Cependant, dès lors que le choix du demandeur n’exonère pas l’établissement de ses obligations légales en matière de confidentialité de l’envoi auquel il devra procéder sur sa demande, il est nécessaire d’avertir l’intéressé des risques que présentent les modalités de communication qu’il a choisies. Il reste loisible à l’établissement, si ses possibilités techniques le lui permettent, de recourir pour l’envoi des documents en cause par courrier électronique, conformément au choix du demandeur, à leur chiffrement, sous réserve de l’envoi séparé au demandeur d’une clé ou d’un dispositif de déchiffrement utilisable par ce dernier (avis 20131050 du 25 juillet 2013).

## Economie, agriculture et industrie, contrats et marchés

¶ L’« Agence Aquitaine de promotion agroalimentaire » (AAPRA), constituée sous la forme d’une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, qui a pour objet de promouvoir les produits agricoles et agroalimentaires de la région Aquitaine, ainsi que les entreprises de la région Aquitaine intervenant dans ce secteur d’activité, ne peut être regardée comme investie d’une mission de service public. Les documents produits par cet organisme ne revêtent donc pas le caractère de documents administratifs (avis 20134242 du 7 novembre 2013).

¶ Les documents établis par une entreprise pour les besoins de son activité, qui n’ont été adressés à l’administration qu’à des fins d’information, sans que celle-ci les détienne dans le cadre de l’exercice d’une mission de service public, n’ont pas le caractère de documents administratifs au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20132112 du 25 juillet 2013).

¶ Si l’ensemble des documents qui se rattachent directement à l’une des missions de service public assurées par des établissements publics à caractère industriel et

commercial ou par des personnes de droit privé chargées d'une telle mission constituent des documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, par exemple les marchés de nettoyage des gares de la SNCF (avis 20124904 du 10 janvier 2013), tel n'est pas le cas des documents relatifs à un marché public ayant pour objet des prestations de conseil apportées à l'établissement dans la conduite des procédures dont il a la charge (avis 20124919 du 10 janvier 2013). La commission a précisé que le rattachement d'un contrat à la mission de service public d'un tel établissement n'a à être recherché que dans le cas où le contrat est régi par le droit privé. En revanche, les documents se rapportant à un contrat administratif constituent nécessairement des documents administratifs (avis 20124947 du 24 janvier 2013).

¶ Les documents relatifs à un marché passé par la société Aéroports de Paris pour les travaux de création d'une aire de stationnement d'aéronefs présentent un lien suffisamment direct avec sa mission de service public pour revêtir le caractère de documents administratifs pour l'application de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont donc communicables à toute personne qui en fait la demande sous réserve des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20131911 du 6 juin 2013).

¶ Au contraire, les documents relatifs aux contrats de prestations de bureau d'études techniques pour le suivi de travaux de construction en matière d'énergie, de climatisation, de courants faibles, de mécaniques, de fluides et d'infrastructures ne présentent pas avec la mission de service public du Centre national d'études spatiales un lien suffisamment direct permettant de les regarder comme produits par le centre dans le cadre de sa mission de service public (avis 20131921 du 6 juin 2013).

¶ Les contrats de licence et de sous-licence en possession du CNRS, établissement public à caractère

administratif, et passés avec des tiers ou entre des tiers pour l'exploitation de brevets détenus par cet établissement seul ou avec des organismes étrangers dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de valorisation des résultats de la recherche, défini à l'article L. 112-1 du code de la recherche, revêtent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 et sont soumis au droit d'accès institué à l'article 2 de cette loi (conseil 20130944 du 4 juillet 2013).

¶ Un marché d'achat de nouvelles rames de RER par la RATP présente un lien suffisamment direct avec la mission de service public de la RATP définie aux articles L. 2142-1 à L. 2142-5 du code des transports pour que les pièces relatives à ce marché présentent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20131999 du 4 juillet 2013).

¶ A propos de conventions de participation à la protection sociale des agents de la fonction publique territoriale, que leur objet apparente à des contrats d'assurance, la commission a estimé que le détail des prestations offertes ou des risques garantis par l'attributaire de la convention n'était pas couvert par le secret en matière commerciale et industrielle, tandis que les éléments qui révèlent la stratégie commerciale du prestataire ou la stratégie de couverture de ses propres risques l'étaient (avis 20124197 et 20134496 du 7 février 2013).

¶ La circonstance que l'entreprise attributaire d'un marché public a été placée en situation de liquidation judiciaire n'a pas d'incidence sur les règles de communication applicables aux documents s'y rapportant. Cette circonstance n'a pas non plus, par elle-même, pour effet de conférer un caractère préparatoire à ces documents. Toutefois, lorsque la collectivité publique a fait part, de manière suffisamment ferme et précise,

de son intention de résilier un contrat en cours d’exécution pour passer une nouvelle concession portant sur un objet identique, les documents se rapportant à l’offre de l’entreprise retenue ou à celles des entreprises candidates ne sont communicables qu’à celles-ci, chacune pour ce qui la concerne. Sont notamment couverts, dans un tel cas, par le secret en matière industrielle et commerciale, les dossiers de candidatures présentés par les entreprises, la liste des entreprises admises à présenter une offre, le rapport d’analyse des offres, ainsi que les éléments de notation ou de classement des offres, dès lors que la divulgation de ces documents pourraient porter atteinte au libre jeu de la concurrence entre les entreprises qui seraient candidates à la passation du nouveau contrat (avis 20132119 du 23 mai 2013).

¶ La circonstance qu’une demande tendant à obtenir la communication du bordereau des prix unitaires de l’entreprise attributaire soit présentée peu de temps avant le renouvellement du marché en cause ne fait pas par elle-même obstacle à ce que cette demande soit satisfaite. La communication du bordereau des prix unitaires de l’entreprise attributaire n’est en effet pas susceptible de porter atteinte à la concurrence entre les candidats, dès lors que le délai qui sépare la signature du marché initial de l’engagement d’une nouvelle procédure pour son renouvellement est suffisamment important pour considérer que les conditions économiques de passation du marché ont, depuis celle du marché initial, évolué (conseil 20132294 du 25 juillet 2013).

¶ Dans le cas où les clauses d’un marché public résultent d’une renégociation, au cours de la procédure de mise en concurrence, de l’offre initiale de l’attributaire, la commission considère que l’offre initiale remise par l’entreprise attributaire avant l’engagement des négociations doit être traitée comme les offres produites par les entreprises non retenues. Il en découle que seule l’offre initiale de prix globale, à l’exclusion

des offres de prix détaillées initialement proposées, est communicable (avis 20132915 du 12 septembre 2013, à propos d’un marché de fourniture, installation et maintenance d’équipements de réseau électronique à haut débit). Par ailleurs, les documents ayant trait à la négociation entre l’autorité administrative et les entreprises candidates, y compris avec celle à laquelle le marché a été confié, sont entièrement couverts par le secret des stratégies commerciales (avis 20130448 du 21 février 2013, concernant les offres de prêts proposées par un établissement bancaire et avis 20130742 du 14 mars 2013 à propos de l’avenant à un contrat de swap indexé sur un cours de change).

¶ Un marché passé par une société concessionnaire d’autoroute ayant pour objet la réalisation de travaux d’entretien d’un ouvrage d’art doit être regardé comme s’inscrivant dans une suite répétitive de marchés analogues, cette circonstance faisant obstacle à la communication à un tiers de l’offre de prix détaillée de l’entreprise attributaire (avis 20132924 du 24 octobre 2013).

¶ Le caractère préparatoire de rapports d’audit réalisés à la demande de l’autorité délégante dans la perspective de la renégociation d’un contrat d’affermage venant à échéance à l’horizon de dix-huit mois s’apprécie en fonction de leur objet précis et du temps écoulé depuis qu’ils ont été remis à l’autorité délégante. Ainsi, ne présentent plus un caractère préparatoire ni le rapport établi dans le but spécifique d’étudier un autre mode de gestion du service public mais rédigé depuis plus de quatre ans sur le fondement de circonstances et de données existant à cette date, ni les rapports qui comportaient des propositions d’amélioration ponctuelle des contrats en cours, dont la mise en œuvre pouvait être décidée par l’autorité délégante à court terme et ne l’a pas été pendant la durée de l’exercice qui a suivi celui au cours duquel ces suggestions ont été formulées. Au-delà de ce délai, l’autorité

déléguante doit être regardée comme ayant renoncé à les suivre (avis 20133561 du 19 décembre 2013).

## Enseignement, culture, archives et loisirs

¶ La société BNF Partenariats, filiale à 100 % de la Bibliothèque nationale de France, créée par celle-ci et dont l'activité de numérisation et de diffusion du patrimoine culturel contribue à l'exercice de ses missions par la BNF, est chargée d'une mission de service public. Dans ce cadre, les contrats passés par BNF Partenariats avec d'autres sociétés pour la numérisation des fonds de la BNF et la commercialisation des données numérisées doivent être regardés comme des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20130827 et avis 20131049 du 11 avril 2013).

¶ Une association qui bénéficie du label de « scène nationale » doit être regardée comme étant en charge, pendant la durée du contrat d'objectifs conclu avec l'État, d'une mission de service public (CE 25 juillet 2008, n° 280163 CEA) (avis 201334363 du 21 novembre 2013).

¶ Les sociétés de participation et de répartition des droits constituées conformément à l'article L. 321-9 du code de la propriété intellectuelle sont chargées d'une mission de service public, et les documents produits en application de l'article L. 321-12 du même code sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve, s'il y a lieu, de l'occultation des éventuelles mentions dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (avis 20131759 du 4 juillet 2013).

¶ Les relevés de compte bancaire de la Fédération française d'échecs, organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, revêtent un caractère

administratif et sont communicables après occultation, parmi les lignes se rapportant à l'exécution de la mission de service public de la fédération, de celles dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, notamment celle des adhérents de la fédération, ou au secret en matière commerciale et industrielle, notamment celui dont bénéficient les cocontractants de la fédération, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20130747 du 14C mars 2013).

¶ Par une décision du 19 octobre 2011, le Conseil d'État a considéré que les recommandations qu'adresse, sur le fondement des dispositions de l'article L. 331-25 du code de la propriété intellectuelle, la commission de protection des droits de la haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) ont pour effet « de rendre légalement possible l'engagement d'une procédure judiciaire » et « sont indissociables d'une éventuelle procédure pénale conduite ultérieurement devant le juge judiciaire, à l'occasion de laquelle il est loisible à la personne concernée de discuter tant les faits sur lesquelles elles se fondent que les conditions de leur envoi » (CE, 19 octobre 2011, French Data Network, n° 342405). Eu égard à cette décision, la commission estime ainsi que, contrairement à ce qu'elle avait indiqué dans son précédent avis du 26 juillet 2011 (n° 20113087), tant les recommandations de la commission de protection des droits de l'Hadopi adressées aux abonnés, que les procès-verbaux dressés par les agents assermentés de cette autorité sur lesquels ces recommandations sont fondées, ainsi que les pièces annexées à ces procès-verbaux doivent être regardés comme ayant le caractère, non de documents administratifs mais de documents produits dans le cadre et pour les besoins d'une procédure judiciaire, exclus, à ce titre, du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Ces documents revêtent un caractère

judiciaire y compris lorsque les conditions auxquelles est subordonnée la constitution de la contravention de négligence caractérisée ne sont pas, en définitive, réunies ou lorsque l’autorité décide de ne pas saisir l’autorité judiciaire des manquements dont elle a eu connaissance (avis 20134984 du 19 décembre 2013).

¶ L’article L. 232-11 du code du sport qui prévoit que les agents relevant du ministre chargé des sports et les personnes agréées par l’Agence française de lutte contre le dopage, assermentés et habilités les uns et les autres à procéder aux contrôles anti-dopage sont tenus au secret professionnel, fait obstacle à la communication à des tiers des procès-verbaux de contrôle anti-dopage établis lors du Tour de France (conseil 20130917 du 4 juillet 2013).

¶ Eu égard tant à l’objet du droit d’accès prévu par l’article 2 de la loi du 17 juillet 1978, qu’à la portée du II de l’article 6 de cette loi, qui tend à la protection des intérêts légitimes des personnes privées, la communication d’un document administratif ne saurait être refusée au seul motif qu’il fait apparaître, de la part d’une personne chargée d’une mission de service public, telle que Radio France, dans l’exercice de cette mission, un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (avis 20133942 du 10 octobre 2013).

¶ La commission a émis un avis défavorable à la demande de communication du dossier pénal d’une personne décédée, conservé aux archives départementales de la Mayenne, dans le cadre de l’écriture d’un roman inspiré de la vie de cette personne. Dans la mesure où ces documents contiennent des informations sensibles, susceptibles de concerner des personnes encore en vie, la commission estime que l’intérêt qui s’attache à la consultation anticipée du dossier demandé en vue de l’écriture du roman conduit à porter une atteinte excessive à la vie privée de ces personnes (avis 20124512 du 24 janvier 2013).

¶ La consultation anticipée, par dérogation aux délais fixés par l’article L. 213-2 du code du patrimoine, de documents conservés aux Archives nationales et contenant des renseignements sensibles, relatifs notamment à la lutte anti-terroriste, couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale sans avoir été déclassifiés, porterait une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, malgré l’intérêt scientifique des travaux de recherche entrepris par le demandeur (avis 20124964 du 24 janvier 2013).

¶ La consultation anticipée de documents d’archives relatifs à l’activité de centrales nucléaires et de raffineries porterait une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger (avis 20130991 du 14 mars 2013).

¶ Lorsqu’une demande porte sur un volume important de dossiers d’archives qui ne pourraient être identifiés, triés, rassemblés, reproduits et transmis au demandeur sans perturber le fonctionnement des services, notamment lorsque ces derniers sont saisis de nombreuses demandes, l’administration peut se borner à proposer au demandeur de choisir entre les trois formules suivantes :

- échelonner dans le temps la reproduction des documents et leur communication, selon un échéancier établi d’un commun accord ;
- inviter le demandeur à consulter les documents sur place pour n’emporter copie que des pièces qui lui sont utiles, sous réserve qu’il puisse se déplacer sans difficulté et que des plages horaires suffisantes lui soient accordées pour ce faire ;
- procéder à la communication de l’ensemble des documents contenant les pièces ou informations demandées, sans effectuer préalablement un tri pour n’en extraire que les éléments demandés : dans ce dernier cas, il appartient à l’administration de veiller à ne pas communiquer des documents en méconnaissance de la

loi du 17 juillet 1978, de l'article L. 213-2 du code du patrimoine ou des régimes spéciaux énumérés à l'article 21 de cette loi (avis 20132522 du 26 septembre 2013).

¶ La demande de communication des dossiers du fichier central de la police judiciaire relatifs au chef de la Gestapo à Tours et à son auxiliaire française, datés de 1946 à 1967, conservés aux Archives nationales, peut recevoir un avis favorable, par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, compte tenu du caractère scientifique, de l'ancienneté, de la réputation des travaux de recherche du demandeur et de l'intérêt que présentent ces documents pour ces travaux. Le demandeur doit toutefois s'engager préalablement à ne pas reproduire les documents communiqués, ainsi qu'à ne publier et à ne divulguer, sous quelque forme que ce soit aucune information recueillie dans ces documents permettant d'identifier directement ou indirectement les personnes dont le nom y est porté, avant l'expiration des délais de soixante-quinze ans à compter de la date des documents ou vingt-cinq ans à compter du décès des « intéressés » fixés, s'agissant de ceux-ci, aux 4° et 5° de l'article L. 213-2 du code du patrimoine et, s'agissant des personnes n'ayant pas la qualité d'« intéressé » au sens de ces dispositions, du délai de cinquante ans à compter de la date des documents spécifié au 3° du même article (avis 20132660 du 25 juillet 2013).

## Environnement, développement durable et transports

¶ Si elles ont le caractère d'actes de droit privé, les conventions conclues avec des tiers par l'Office national des forêts pour l'exploitation de terrains de camping en forêt domaniale doivent être regardées comme comportant des informations relatives à l'environnement, qui sont, à ce titre, accessibles à toute personne en application des articles L. 124-1 et suivants du

code de l'environnement, sous réserve de l'occultation préalable, en application du 1°) du I. de l'article L. 124-4 du même code, des éventuelles mentions dont la divulgation à un tiers porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (avis 20134905 du 19 décembre 2013).

¶ Un rapport qui décrit les modifications qu'il est envisagé d'apporter, dans certaines voies publiques, au sens de circulation, aux règles de stationnement, à l'aménagement des chaussées, des carrefours et des trottoirs et à la signalisation, est essentiellement constitué d'informations relatives à l'environnement, au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement. Il s'agit en effet d'informations relatives à des décisions et des facteurs, au sens du 2° de cet article, susceptibles d'avoir des incidences notamment sur le bruit, la sécurité et les conditions de vie des personnes, mentionnées aux 2° et 3° de l'article, voire, localement et dans une certaine mesure, sur l'état de l'air, mentionné au 1° (avis 20130970 du 10 octobre 2013).

¶ Les documents constituant le dossier de demande d'autorisation présentée par l'exploitant au titre du régime des installations classées pour la protection de l'environnement sont communicables à toute personne en faisant la demande sur le fondement de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, dès lors que ces documents ont été communiqués par le pétitionnaire à l'administration compétente, alors même que celle-ci estime que le dossier dont elle est saisie serait encore incomplet (avis 20133131 du 26 septembre 2013).

¶ Un schéma directeur des sentiers élaboré par une communauté de communes dans le cadre du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement comporte nécessairement, pour l'essentiel, des informations relatives à des décisions susceptibles d'avoir des incidences sur l'état d'éléments de l'environnement



tels que les paysages et les sites naturels, voire la diversité biologique, au sens des 1° et 2° de l'article L. 124-2 du code de l'environnement. Dès lors, le caractère préparatoire de tels documents, qui ne figure pas au nombre des motifs légitimes de refus de communication limitativement énumérés à l'article L. 124-4 du même code, ne saurait fonder le refus de communiquer les documents qui comportent ces informations (avis 20134768 du 5 décembre 2013).

¶ L'administration ne peut s'opposer, sur le fondement du 2° du I. de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, à la communication des documents de suivi qu'elle élabore pour répertorier les attaques de loup dont sont victimes des éleveurs et celle des constatations opérées par l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) au motif qu'en dépit de l'intérêt qu'elle présente, une telle communication porterait atteinte à la protection de l'environnement auquel ces documents se rapportent. La conciliation prévue par ces dispositions entre, d'une part, les intérêts qu'elles protègent, et d'autre part, l'intérêt d'une communication, doit conduire l'administration, plutôt que d'occulter certaines mentions du document demandé, à modifier ce document, lorsque c'est possible, en substituant aux mentions qu'il contient d'autres indications moins précises, qui sont de nature à garantir la protection de l'environnement et à préserver les autres intérêts garantis par la loi, tout en répondant à la demande (avis 20134403 du 21 novembre 2013).

¶ Le secret professionnel de l'avocat peut être opposé à une demande de communication d'informations portant sur les comptes rendus établis par un avocat au profit d'une commune à propos de la mise en place d'une redevance environnementale incitative. En effet, ces comptes rendus ne comportent pas des informations relatives à l'environnement au sens de l'article

L. 124-2 du code de l'environnement (avis 20131557 du 11 avril 2013).

¶ Les arrêtés de mise en demeure adressés à des sociétés d'affichage publicitaire ainsi que les lettres, par lesquelles l'autorité administrative leur a notifié ces arrêtés en leur enjoignant de s'y conformer, sont des documents administratifs qui comportent des informations relatives à l'environnement, relevant à ce titre du droit d'accès prévu par l'article L. 124-1 du code de l'environnement et par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, ces documents ne sont communicables qu'aux intéressés en application de l'article L. 124-4 du code de l'environnement et du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que leur communication à des tiers, si elle ne porte pas atteinte à la protection de la vie privée des personnes morales concernées ou au secret en matière commerciale et industrielle, révélerait néanmoins un comportement de leur part, dont la divulgation pourrait leur être préjudiciable (conseil 20131874 du 25 avril 2013).

## Finances publiques et fiscalité

¶ La commission est compétente pour connaître d'une demande de communication de la liste des comptes bancaires ouverts au nom d'une personne, telle que figurant dans le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), lorsque cette demande est présentée soit par un tiers, soit pour le compte de la personne inscrite dans le fichier s'il s'agit d'une personne morale, par ses représentants légaux ou par un mandataire, soit, enfin, au nom d'un ayant droit de la personne physique inscrite dans le fichier, si cette dernière est décédée et que son ayant droit n'est pas une personne physique, mais une personne morale. Dans le premier cas, les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 s'opposent à la communication. Dans les deux derniers, la liste demandée est

communicable à l'intéressé en l'absence de circonstances particulières qui donneraient à penser que cette communication comporterait un risque d'atteinte à la recherche des infractions fiscales (avis 20124626 et 20130195 du 10 janvier 2013 et avis 20132170 du 23 mai 2013).

¶ Le « fonds de co-investissement Poitou-Charentes », créé par la région Poitou-Charentes en 2010, sous la forme d'une société par actions simplifiée dont elle est l'unique associée, et qui a pour mission d'apporter un soutien financier, sous forme de prises de participation, à des petites et moyennes entreprises innovantes ou issues de l'économie sociale et solidaire, doit être regardé comme investi d'une mission de service public. Par conséquent, le rapport de gestion établi par son président au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2011, ainsi que les rapports établis par le commissaire au compte pour le même exercice ou en vertu de l'article L. 823-12 du code de commerce, sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (conseils 20131861 et 20131892 du 23 mai 2013).

¶ Les contrats d'emprunt souscrits par une collectivité publique, même s'ils sont en principe soumis à un régime de droit privé, revêtent néanmoins le caractère de documents administratifs librement communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors que de tels contrats se rapportent aux ressources de la collectivité publique, ainsi qu'à ses frais financiers et qu'ils doivent être, à ce titre, regardés comme ayant été conclus par celle-ci dans le cadre de sa mission de service public (avis 20132224 du 25 juillet 2013).

¶ La commission d'accès aux documents administratifs n'a pas compétence pour se prononcer sur la délivrance de bordereaux de situation par les comptables du Trésor, régie par les dispositions de l'article

L. 105 du livre des procédures fiscales (avis 20133956 du 7 novembre 2013).

¶ Les documents se rapportant à l'exécution de la décision du 19 décembre 2012 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante instituée par l'article L. 52-14 du code électoral, a rejeté le compte de campagne du candidat et ordonné la restitution de l'avance forfaitaire de l'État, ainsi que le versement au Trésor public d'une somme correspondant au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales, s'ils existent, revêtent un caractère administratif, et non juridictionnel, et sont donc soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978, nonobstant la circonstance que les mesures d'exécution à prendre faisaient suite à la décision du Conseil constitutionnel réformant en partie la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (avis 20134311 du 21 novembre 2013).

¶ Lorsque le demandeur décide, pour obtenir la communication de pièces justificatives de dépenses de l'État, de s'adresser au comptable public plutôt qu'à l'ordonnateur de ces dépenses, qui est en mesure d'identifier aisément les pièces demandées et doit, en principe, en conserver une copie, la direction départementale des finances publiques est fondée à exiger du demandeur qu'il lui communique des indications suffisamment précises pour lui permettre de répondre à sa demande sans recherches disproportionnées. Le demandeur doit ainsi indiquer au comptable public, à tout le moins, l'ordonnateur à l'origine de la dépense, le programme auquel cette dépense se rattache, et l'intitulé du code d'identification de la dépense selon le plan comptable de l'État. Si le demandeur choisit de s'adresser à la Cour des comptes, il doit en outre préciser le comptable public en charge de l'exécution

de la dépense. Une demande adressée au comptable ou au juge des comptes plutôt qu'à l'ordonnateur et portant, sans autre précision, sur les pièces justificatives des frais concernant le véhicule de service utilisé par le responsable d'une unité territoriale des services de l'État déterminée pour une période donnée, ou sur l'ensemble des frais de déplacement de ce fonctionnaire pris en charge par l'État, n'est pas recevable (avis 20130591 et 20130592 du 28 mars 2013)

¶ Lorsque le demandeur décide, pour obtenir la communication de pièces justificatives de dépenses exposées par une commune, de s'adresser au comptable public plutôt qu'à l'ordonnateur de ces dépenses, le trésorier compétent est fondé à exiger du demandeur qu'il lui précise, outre la collectivité territoriale concernée, la nature des dépenses auxquelles les pièces justificatives sollicitées se rapportent, afin de lui permettre de répondre à la demande dont il est saisi sans recherches disproportionnées (avis 20134442 du 21 novembre 2013).

¶ En application d'une convention passée avec l'administration fiscale, le comité interprofessionnel des vins d'Alsace (CIVA) reçoit les déclarations de récoltes prévues par l'article 407 du code général des impôts, en vue d'en intégrer les données au casier viticole informatisé (CVI). L'article 267 de l'annexe II au code général des impôts prévoit par ailleurs qu'une copie des déclarations de récoltes reste en mairie et doit être communiquée à tout requérant. Toutefois, la commission a estimé que le secret professionnel en matière fiscale résultant de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales interdisait au CIVA de communiquer les déclarations de récoltes à des tiers dans la mesure où l'une des finalités du CVI est de déterminer l'assiette et de contribuer au contrôle des impôts, taxes et droits perçus sur l'activité viticole (avis 20131935 du 6 juin 2013).

¶ L'affichage en mairie du classement des exploitations de polyculture du département établi par la

commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires pour la détermination forfaitaire de leur bénéfice imposable en application de l'article 64 du code général des impôts et de l'article L. 4 du livre des procédures fiscales ne suffit pas à permettre de regarder les décisions de classement de ces exploitations comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, après laquelle cesserait de s'exercer, à l'égard de ces documents administratifs, le droit d'accès prévu par ces dispositions. Ces documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande, eu égard notamment à la publicité ainsi organisée par la loi. De même, les procès-verbaux des réunions au cours desquelles la commission a pris ces décisions de classement sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des mentions dont la communication porterait atteinte au respect de la vie privée ou au secret en matière commerciale et industrielle, autres que celles qui sont relatives au classement fiscal des exploitations de polyculture (avis 20133470 du 7 novembre 2013).

¶ En Nouvelle-Calédonie, les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 ne sont applicables qu'à l'État et à ses établissements publics, et non, notamment, aux provinces. La loi du 17 juillet 1978 y est, en revanche, applicable à toutes les autorités administratives, notamment les provinces. Dès lors, la convention conclue par la province en vue de l'attribution d'une subvention, le compte rendu financier que lui a ensuite remis le bénéficiaire de la subvention et les autres pièces justificatives reçues par la province pour l'attribution ou le contrôle de l'affectation de cette subvention, qui ont de ce fait été produits ou reçus par la province dans le cadre de sa mission de service public, sont communicables sur le fondement de l'article 2 de la loi de 1978

et sous les réserves posées à l'article 6 (avis 20124523 du 7 février 2013).

¶ Le droit d'accès prévu par le cinquième alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 qui prévoit que le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention qu'il doit conclure avec l'autorité administrative qui lui attribue la subvention lorsque celle-ci dépasse un certain seuil, ainsi que le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978, s'exerce, conformément au III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions dont la divulgation pourrait porter atteinte à l'un des intérêts ou secrets protégés par les dispositions du II du même article (avis 20133875 du 26 septembre 2013).

¶ Lorsque la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a été instituée par la commune en application de l'article 1520 du code général des impôts et qu'elle est donc assimilable à un impôt direct local, les dispositions du b de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales, en vertu desquelles une personne inscrite au rôle de l'impôt en cause peut obtenir, en s'adressant au comptable chargé de son recouvrement, la communication d'un extrait du rôle ou d'un certificat de non-inscription au rôle concernant un autre contribuable nommément désigné, ne permettent pas que l'intégralité du rôle ou la liste des entreprises exonérées de cette taxe puisse être communiquée à toute personne qui en ferait la demande sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ou sur celui du code général des collectivités territoriales, y compris lorsque cette demande est adressée non au comptable chargé du recouvrement de l'impôt mais à la commune (avis 20131123 du 25 avril 2013). Toutefois, la liste des locaux à usage industriel ou commercial exonérés

de taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le 1° du III de l'article 1521 du code général des impôts a expressément prévu qu'elle était déterminée annuellement par les conseils municipaux ou les organes délibérants de leurs groupements, est communicable à toute personne qui en fait la demande, en vertu de l'article L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales (avis 20131067 du 25 avril 2013).

¶ La redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets non ménagers, prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, calculée en fonction du service rendu, et dont le produit est inscrit parmi les recettes non fiscales de la section de fonctionnement du budget communal, conformément à l'article L. 2331-4 du même code, ne présente pas un caractère fiscal. En outre, le montant dû par chaque redevable, qui est calculé en fonction, notamment, de la quantité de déchets gérés, sauf pour les plus petites quantités de déchets, a de ce fait le caractère d'une information relative à des émissions dans l'environnement, en sens des articles L. 124-2 et L. 124-5 du code de l'environnement. Ce montant est dès lors, en application de ces dispositions, communicable à toute personne qui le demande, sans que le secret en matière commerciale et industrielle ou le secret de la vie privée puissent être opposés à une telle demande (avis 20134384 du 7 novembre 2013).

¶ La liste des redevables de la taxe locale sur la publicité extérieure, prévue à l'article L. 2333-6 du code général des collectivités territoriales, n'est communicable à des tiers, en application des II et III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qu'après occultation, si celle-ci est matériellement possible, de toute mention susceptible de porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale des personnes assujetties ou à la protection de leur vie privée, notamment les montants de taxe acquittés et les bases déclarées, ainsi

que, le cas échéant, le nom et l’adresse des personnes physiques nommément désignées qui y figureraient (avis 20134664 du 5 décembre 2013).

L’article L. 213-2 du code du patrimoine précise le délai à l’issue duquel les documents couverts par l’un des secrets protégés par l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978 deviennent communicables à tous. Il ne comporte toutefois aucune disposition propre aux « autres secrets protégés par la loi », mentionnés au h du 2° du I – par exemple le secret professionnel des agents du fisc, régi par l’article L. 103 du livre des procédures fiscales. Il s’ensuit que doit être appliqué aux documents détenus par le fisc le délai prévu pour protéger l’intérêt auquel pourrait porter atteinte la communication du document. Ainsi, des déclarations de succession, dont la communication porterait atteinte au respect de la vie privée, sont communicables à l’issue d’un délai de cinquante ans (3° du I de l’article L. 213-2), et des avis de patente, dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, sont communicables au bout de vingt-cinq ans (a du 1° du I de l’article L. 213-2) (avis 20124565 et 20130338 du 7 février 2013).

## Justice, défense, ordre public et sécurité

¶ Depuis la création de la commission consultative du secret de la défense nationale par la loi et un avis de 2001, la CADA se déclarait incompétente pour se prononcer sur le caractère communicable d’un document classifié « secret-défense ». Le Conseil d’État ayant jugé le contraire en février 2012 (CE, n° 350382, ministre de la défense et des anciens combattants c/ association des vétérans des essais nucléaires et association Moruroa e Tatou), la CADA a tiré les conséquences de cette jurisprudence en se déclarant à nouveau compétente. La commission se prononce sans pouvoir prendre directement connaissance du document classifié mais au vu,

notamment, de tout élément d’information que l’administration lui communique dans des formes préservant le secret de la défense nationale, de façon à lui permettre d’émettre son avis en connaissance de cause sans porter directement ou indirectement atteinte à ce secret. Dans le cas où la commission, estimant que la communication d’un document classifié ne porterait atteinte ni au secret de la défense nationale, ni à un autre intérêt protégé par l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978, émet un avis favorable à la demande, il appartient à l’administration, si elle décide de s’y conformer, de procéder à la communication après déclassification par l’autorité compétente (avis 20124117 du 10 janvier 2013 et 20130037 du 21 février 2013).

¶ La demande présentée par un requérant tendant à obtenir du tribunal administratif auprès duquel il a déposé un recours la communication du code confidentiel d’accès à l’application SAGACE pour lui permettre de suivre l’état d’instruction de son dossier doit être regardée, lorsque l’intéressé est une personne physique, comme une demande d’accès à un traitement de données à caractère personnel relevant de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, dont la commission n’est pas compétente pour connaître (avis 20130501 du 21 février 2013).

¶ Un procès-verbal constatant une infraction pénale ne doit pas être regardé comme étant un document administratif communicable sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, alors même qu’il n’a pas été transmis à l’autorité judiciaire (conseil 20131068 du 28 mars 2013).

¶ Les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rapportent à la fonction de juger dont elles sont investies n’ont pas le caractère de document administratif pour l’application de la loi du 17 juillet 1978. Le Conseil d’État a

jugé que tel est le cas des documents qui déterminent la composition de la juridiction pendant la période qu'ils couvrent (Section, 7 mai 2005, n° 303168). En revanche, la liste permanente des membres de la Commission centrale d'aide sociale, qui se rapporte à l'organisation de cette juridiction et non à sa fonction de juger, présente le caractère d'un document administratif (avis 20134347 du 6 juin 2013).

¶ Ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans une décision du 22 février 2013 (n° 337987, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France), la communication de documents produits ou reçus par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) dans le cadre de sa mission de service public ne peut être refusée au seul motif que, compte tenu de la mission de cette autorité administrative, cette communication méconnaîtrait les dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Il convient en revanche de rechercher si, en raison des informations qu'ils contiendraient, la divulgation de ces documents risquerait de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou si une communication partielle, après occultation de certaines informations, serait, le cas échéant, possible (avis 20130461 du 25 juillet 2013).

¶ Les archives publiques dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée sont communicables à toute personne qui le demande à l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de la date du document le plus récent inclus dans le dossier (3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine). Les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire et les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions ne sont eux-mêmes communicables qu'à l'expiration d'un délai de soixante-quinze ans, ou d'un délai de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de « l'intéressé » si ce

dernier délai est plus bref (b et c du 4° du même I). La commission considère que la notion « d'intéressé », au sens des b et c du 4° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine doit être restreinte aux « parties » à la procédure pénale, comme le prévoit la circulaire du ministre de la culture et de la communication du 23 juillet 2010, soit la personne mise en examen, prévenue ou accusée, la victime, la partie civile et, le cas échéant, le témoin assisté (avis 20131970 du 14 mai 2013).

¶ Le rapport d'enquête et sa lettre de transmission, établis dans le cadre d'une procédure de naturalisation et servant de fondement à la décision prise à l'issue de cette procédure, constituent des documents administratifs communicables à l'intéressé après occultation des mentions relatives à la vie privée de tiers, et ce alors même que ces documents comportent pour partie des informations extraites de fichiers de police (avis 20132226 du 4 juillet 2013).

¶ « La notice de renseignements » établie à la suite d'une enquête effectuée à partir des déclarations de l'épouse, qui vise à s'assurer qu'un mariage entre un ressortissant étranger et un ressortissant français n'est pas un mariage de complaisance est communicable à l'étranger, en qualité d'intéressé, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, sans qu'il y ait lieu d'occulter les mentions se rapportant à son épouse, dès lors que celles-ci ne révèlent aucun comportement de la part de celle-ci dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En revanche, il y a lieu d'occulter, préalablement à la communication de ce document, les mentions se rapportant à des tiers, autres que l'épouse de l'intéressé, qui sont couvertes par la protection de la vie privée, telles que l'adresse du domicile de la belle-mère de l'intéressé (avis 20133226 du 24 octobre 2013).

¶ Une demande de communication des fichiers informatiques anonymisés, répertoriant au niveau du département les numéros et les dates de validité des

cartes européennes de stationnement pour personnes handicapées actuellement en circulation est sans objet, l’élaboration d’un tel fichier n’étant à l’heure actuelle ni effective ni d’ailleurs prescrite par une disposition légale ou réglementaire (avis 20133570 du 26 septembre 2013).

### Travail, emploi, fonction publique

¶ Le compte rendu de la réunion extraordinaire du comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail d’une entreprise portant sur la situation d’une salariée, qui s’est plainte d’une dégradation de ses conditions de travail, détenu par l’inspection du travail dans le cadre de sa mission de service public, revêt, à ce titre, le caractère d’un document administratif au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20135001 du 19 décembre 2013).

¶ Les documents qui se rattachent à la situation de ceux des agents d’un organisme de droit privé chargé d’une mission de service public qui, quelle que soit la fonction qu’ils occupent, sont des agents de droit public, sont soumis au droit d’accès régi par la loi du 17 juillet 1978, en particulier toutes les pièces figurant dans le dossier personnel de ces agents (avis 20131479, 20131916 et 20131989 du 14 mai 2013).

¶ Le rapport sur l’état de la collectivité, de l’établissement ou du service, souvent dit « bilan social », que l’autorité territoriale doit présenter au moins tous les deux ans, avant le 30 juin de l’année paire suivant l’année impaire sur laquelle il porte, au comité technique compétent pour cette collectivité, cet établissement ou ce service, présente, lorsqu’il est achevé, un caractère préparatoire faisant obstacle à sa communication, qu’il perd soit au moment de sa présentation devant le comité technique, soit, lorsque l’échéance du 30 juin n’est pas respectée, dès cette date (avis 20124558 du 10 janvier 2013).

¶ Il résulte de l’arrêté du 16 mars 2011 relatif aux conditions d’appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires du ministère de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l’aménagement du territoire que les chefs de service du ministère chargé de l’agriculture établissent annuellement pour chaque fonctionnaire une proposition de réduction d’ancienneté, de majoration d’ancienneté ou d’avancement à la cadence moyenne, qui est communiquée à l’agent intéressé. Toute proposition de majoration d’ancienneté est obligatoirement accompagnée d’un rapport spécial. Les réductions et majorations d’ancienneté sont ensuite arrêtées et notifiées par le secrétaire général du ministère, après avis de la commission administrative paritaire compétente pour le corps considéré. Dans les circonstances particulières propres à cette procédure décomposée en deux étapes, dont chacune se conclut par la notification d’un acte à chaque agent, la notification de la proposition du chef de service rend communicables à l’agent intéressé les documents préparatoires à cette proposition, notamment le rapport spécial qui doit y être joint lorsque c’est une majoration d’ancienneté qui est proposée (avis 20131977 du 14 mai 2013).

¶ Aux termes du premier alinéa de l’article 3 de la loi du 17 juillet 1978 : « Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées ». La commission estime que les documents administratifs dont une personne qui en fait la demande peut obtenir la communication sur le fondement de ces dispositions se limitent à ceux sur lesquels l’administration s’est directement fondée, en s’appropriant leur contenu, pour engager à

l'encontre de cette personne une procédure administrative ou pénale – en l'espèce, pour décider un changement d'affectation de l'intéressé. En revanche, ne sont pas communicables en application des mêmes dispositions les documents dont a disposé l'administration, qui ne peuvent pas, par eux-mêmes, servir de fondement à une procédure administrative ou judiciaire à l'égard des personnes qu'ils citent et qui n'emportent aucun effet juridique. Par ailleurs, les dispositions de l'article 3 s'appliquent dans les conditions fixées par l'article 2 de la loi de 1978, qui prévoit que l'administration est tenue de communiquer les documents administratifs qu'elle détient aux personnes qui en font la demande, sous réserve des dispositions de l'article 6, en vertu desquelles ne sont pas communicables, sauf à l'intéressé, les documents administratifs dont la communication porterait atteinte aux intérêts et aux secrets protégés par ces dispositions (Conseil d'État, 10 février 2010, Société Chevron Réunion Limited, n° 299517). Ainsi, lorsque les conclusions d'un document administratif sont opposées à la personne qui demande à en avoir connaissance, les secrets et intérêts protégés par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 peuvent néanmoins faire obstacle à la communication des informations contenues dans ce document (avis 20130356 du 21 février 2013).

¶ Les documents mentionnant le montant de la rémunération globale des cadres et dirigeants d'une société d'économie mixte locale, salariés de droit privé, ne sont pas communicables aux tiers, en raison de l'atteinte que porterait cette communication au respect de leur vie privée (avis 20122075 du 10 janvier 2013).

¶ Les tableaux d'avancement et listes d'aptitude, qu'ils concernent des promotions de grade ou d'échelons, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, même lorsqu'apparaît l'ordre dans lequel les agents doivent être promus, puisqu'il ne s'agit pas

de documents par lesquels il est porté une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*cf.* avis 20123835 du 22 novembre 2012). Toutefois, un tableau d'avancement comportant une colonne intitulée « cadence », qui précise les modalités d'avancement, à l'ancienneté, au choix ou au « grand choix » de chacun des agents intéressés, ce qui est de nature à faire apparaître une appréciation portée sur leur manière de servir, ne peut être communiqué à un tiers qu'après occultation des informations de la colonne « cadence » (avis 20130833 du 14 mars 2013).

¶ Les lettres d'observations émises par l'inspection du travail, qui correspondent en principe aux mises en demeure dont le code du travail prévoit l'envoi aux employeurs en vue de les informer des manquements constatés à la législation et à la réglementation du travail et de les inviter à les corriger, dans un délai déterminé, font en général apparaître de la part de leur destinataire, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale, un comportement dont la divulgation lui porterait préjudice. Elles ne sont dès lors communicables qu'à leur destinataire, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à moins qu'elles ne comportent en réalité, au cas particulier, aucune mention d'un manquement de la part de l'employeur, ni aucune autre mention couverte par l'un des intérêts protégés par les mêmes dispositions (avis 20131530 du 4 juillet 2013).

¶ Les arrêtés du président du conseil général accordant et renouvelant le bénéfice d'une décharge d'activité à titre syndical au profit d'un de ses agents sont intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande sur le fondement de l'article L. 3121-17 du code général des collectivités territoriales (avis 20133559 du 26 septembre 2013).



## Urbanisme, aménagement et logement

¶ Les conventions de réservation prévues à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, conclues avec un OPH, une commune, l'État, et plus généralement les bénéficiaires mentionnés à l'article R. 441-5 du même code ont été produites dans le cadre des missions de service public de l'office et revêtent donc le caractère de documents administratifs. Ces conventions sont communicables à toute personne qui le demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20136103 du 4 juillet 2013).

¶ Le fonds d'aide qu'une société anonyme d'HLM a décidé de créer de sa propre initiative pour accorder un soutien financier à ses locataires en cas d'impayés relève de la mission de service public dont elle est investie. Le règlement intérieur définissant les conditions d'attribution de ces aides doit donc être regardé comme un document administratif (avis 20132456 du 23 mai 2013).

¶ La commission s'est déclarée incompétente pour se prononcer sur une demande de communication de courriers émis par des locataires d'un office public de l'habitat et relatifs à des conflits de voisinage. Si les offices publics de l'habitat ont le statut d'établissements publics locaux à caractère industriel et commercial et si les documents qu'ils produisent ou reçoivent dans le cadre de leur mission de service public constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978, il n'en va pas ainsi des pièces qui se rapportent aux relations contractuelles de droit privé qu'entretiennent ces offices avec les locataires des logements qu'ils gèrent (avis 20131125 du 28 mars 2013).

¶ Selon une doctrine constante, les documents produits ou reçus par l'administration en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme perdent leur caractère préparatoire, dès lors que l'administration a effectivement pris une décision sur la demande dont

elle est saisie. Revenant sur un avis ancien bien qu'explicite (avis 9702076 du 20 mars 1997), la commission a étendu cette solution au cas dans lequel l'administration fait le choix de surseoir à statuer sur une demande de permis de construire. En effet, lorsqu'elle fait usage de cette faculté, l'autorité compétente, même si elle n'accepte ni ne rejette la demande dont elle est saisie, prend néanmoins parti sur cette demande et rend une décision qui ne revêt pas nécessairement un caractère provisoire. Les justifications de cette solution tiennent au régime spécifique auquel est soumise la décision de sursis à statuer prise en application de l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique à tous les documents qu'il contient, y compris les avis et propositions d'arrêté émis ou préparés par les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), à laquelle la commune a fait appel dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis de construire (avis 20125066 du 24 janvier 2013).

¶ Les avis émis par les services de l'État dans le cadre d'une procédure de révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) ayant été abandonnée sont immédiatement communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, alors même que la commune n'a pas renoncé à la révision de son PLU et qu'une nouvelle procédure a d'ores et déjà été engagée (avis 20132195 du 20 juin 2013).

¶ Les conditions dans lesquelles peuvent être communiqués les documents produits ou reçus dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre par la collectivité publique qui en a eu l'initiative, dépend de l'état d'avancement de la procédure et de la nature des informations contenues dans ces documents. Avant l'intervention de l'arrêté préfectoral d'insalubrité, les documents qui se rapportent à l'opération de résorption de l'habitat insalubre

conservent un caractère préparatoire et ne sont pas en principe communicables. Toute personne qui en ferait la demande dispose toutefois d'un droit d'accès aux informations relatives à l'environnement que pourraient contenir ces documents, sans que leur caractère préparatoire puisse faire obstacle à la communication ou à la consultation de ces informations dans les conditions prévues par les dispositions sus-rappelées des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. Lorsque l'arrêté d'insalubrité est intervenu, les études élaborées pour préparer cette décision sont en principe communicables à toute personne qui en ferait la demande. Seules les études foncière et sociale réalisées lors de la phase « pré-opérationnelle » ne sont communicables en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qu'aux personnes intéressées, en tant qu'elles les concernent, dès lors que leur divulgation à des tiers porterait atteinte à la protection de la vie privée et qu'elles ne comportent pas, en principe, d'informations relatives à l'environnement (avis 20125072 du 21 février 2013).

¶ Les documents relatifs au récolement des travaux auquel peut procéder ou faire procéder, sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer une autorisation individuelle d'urbanisme sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, à condition qu'ils ne présentent plus de caractère préparatoire et sous les réserves résultant de l'article 6 de la même loi (avis 20124603 du 7 février 2013).

¶ Les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), qui contiennent des informations relatives au patrimoine des particuliers, ne sont pas communicables à des tiers mais uniquement aux intéressés, dont présentent la qualité tant le vendeur que l'acquéreur, lesquels sont directement concernés par une déclaration d'intention

d'aliéner. Le document sollicité est donc communicable à ceux-ci et à leurs mandataires, qu'il s'agisse de leur conseil ou du notaire auquel ils ont eu recours (avis 20133670 du 10 octobre 2013).

¶ Pour autant qu'elle revêt une forme écrite, la décision par laquelle une commune renonce à exercer le droit de préemption urbain est – au même titre qu'une décision de préemption -communicable à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve toutefois de l'occultation des mentions de cette décision couvertes par le secret de la vie privée des personnes concernées (adresses autres que celle de l'immeuble en cause, numéros de téléphone, situation familiale, etc.). En revanche, les autres mentions de cette décision, même dans le cas où celles-ci reprendraient en tout ou partie celles figurant dans la déclaration d'intention d'aliéner, telles que le nom du propriétaire, l'adresse de l'immeuble, ses références cadastrales ou encore le prix de cession, n'ont pas à être occultées (avis 20125071 du 24 janvier 2013).

## Vie publique

¶ La décision de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante chargée d'une mission de service public, rejetant le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle revêt le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. Cette décision, qu'elle fasse ou non l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, est donc en principe communicable à toute personne qui le demande, sauf lorsque sa communication porte atteinte à l'un des intérêts protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20131038, 20131097 et 20131488 du 11 avril 2013).

¶ Les documents relatifs à l’activité et à la gestion d’une société d’économie mixte détenus par une collectivité publique en sa qualité d’actionnaire de cette société, créée dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par la loi, ont nécessairement été produits ou reçus par cette collectivité dans le cadre des missions de service public au titre desquelles elle participe au capital de cette société commerciale, qui constitue l’un des instruments de sa politique d’intervention dans un cadre concurrentiel (avis 20134558 du 21 novembre 2013).

¶ Si le rapport établi par un prestataire extérieur, chargé par une administration de réaliser une enquête de satisfaction auprès d’usagers ou d’agents publics, est un document administratif communicable dans son intégralité à toute personne qui en fait la demande en application de l’article 2 de la loi du 17 juillet 1978, les questionnaires individuels remplis par les personnes interrogées lors de l’enquête et qui ont pu être conservés ne sont pas en principe des documents communicables sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, à l’exception du seul cas dans lequel ces questionnaires auraient été remis à l’administration par le prestataire (conseils 20131665 et 20131680 du 25 avril 2013).

¶ L’enregistrement audiovisuel d’une réunion publique organisée par une autorité administrative dans le cadre de ses missions de service public, réalisé en vue de la rédaction du compte rendu de cette réunion, conserve un caractère préparatoire tant que n’a pas été prise, dans un délai raisonnable, la décision arrêtant ce compte rendu. Il devient ensuite communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve que puissent en être disjointes ou occultés les éléments permettant d’identifier les participants à la réunion autres que les élus et les fonctionnaires ou les prestataires de la commune, dans la mesure où la

communication de ces éléments porterait atteinte au respect de leur vie privée (avis 201311531 du 11 avril 2013).

¶ Un courrier adressé au maire d’une commune par un particulier, qui se plaint de la disparition d’une borne de délimitation de son terrain, constitue un document administratif dès lors que le maire a été saisi au titre de ses fonctions, et alors même que la personne qui le saisit se serait, le cas échéant, méprise sur l’étendue de sa compétence (conseil 20134907 du 19 décembre 2013).

¶ Le document établi par un défunt, exprimant ses volontés relatives à l’organisation de ses obsèques, et transmis à une commune dans le dossier d’une demande d’autorisation d’inhumation présente le caractère d’un document administratif. Il n’est cependant communicable qu’aux intéressés, à savoir la personne désignée pour pourvoir aux funérailles et les proches du défunt mentionnés par ce document, qui sont directement concernés, ainsi qu’à leur conseil éventuel (avis 20132018 du 14 mai 2013).

¶ Une autorisation de fermeture du cercueil qui, en application de l’article R. 2213-17 du code général des collectivités territoriales, est délivrée par le maire en tant qu’officier d’état civil, constitue un document qui n’a pas la nature d’un document administratif au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 mais celle d’un document relevant de l’autorité judiciaire, sur la communication duquel la commission n’est pas compétente pour se prononcer. En revanche, les autorisations de crémation du corps d’un défunt, délivrées par le maire dans l’exercice de ses pouvoirs de police administrative des funérailles, ainsi que les pièces du dossier qui les accompagnent, notamment les demandes adressées à la commune, constituent des documents administratifs au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, eu égard aux mentions

que comportent de tels documents, qui touchent à la vie privée, les dispositions du II de l'article 6 de cette loi font obstacle à leur communication à des tiers, seuls les « intéressés », c'est à dire les personnes directement concernées, pouvant y avoir accès tant que le délai de cinquante ans fixé au 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine n'est pas expiré. Aux termes de l'article R. 2213-34 du code général des collectivités territoriales, la crémation est autorisée sur la présentation de l'expression écrite des dernières volontés du défunt ou, à défaut, à la demande de toute personne qui a qualité pour pourvoir aux funérailles. La commission en déduit que toutes les personnes ayant qualité pour pourvoir aux funérailles du défunt sont directement concernées par ces documents, qui leur sont communicables, ainsi qu'à l'auteur de la demande d'autorisation, et à l'exclusion de toute autre personne. Il peut s'agir, selon le cas, soit de la personne expressément désignée par le défunt comme ayant qualité pour pourvoir à ses funérailles, soit, en l'absence d'une telle désignation, de ses successeurs légaux ou testamentaires, notamment ses enfants. Ces derniers, en leur qualité d'héritiers réservataires, ont toujours celle d'ayants droit et sont par suite directement concernés par la demande d'autorisation, sauf dans le cas où le défunt a désigné une autre personne comme ayant seule qualité pour pourvoir aux funérailles (avis 20131624 du 4 juillet 2013).

¶ Les règles posées par l'article L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes, s'appliquent également aux décisions et comptes rendus de séance du bureau d'un EPCI (conseil 20131569 du 11 avril 2013).

¶ Le caractère préparatoire d'un rapport d'audit s'oppose en principe à la communication immédiate de l'ensemble de son contenu, à moins, toutefois, que les éléments de ce rapport préparant une décision ultérieure ne soient divisibles de ses autres développements (avis 20133492 du 24 octobre 2013).

¶ Alors même que la rédaction de l'avis d'une autorité administrative indépendante consultée sur un projet de décret ferait apparaître certaines différences entre la version du décret publié et le projet qui lui était soumis et comporterait des citations directes de ce projet, la commission estime que la communication de cet avis ne porterait pas atteinte au secret des délibérations du gouvernement (avis 20130215 du 7 février 2013).

¶ La communication de notes de service qui ont pour objet de définir la chaîne de commandement applicable au service départemental d'incendie et de secours pour l'organisation de ses interventions n'est pas de nature à porter atteinte à la sécurité publique protégée par le d) du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20132653 du 24 octobre 2013).

¶ Une demande tendant à la communication des listes électorales de l'ensemble des communes du département des Alpes-Maritimes, effectuée par une personne, non électrice dans la commune pour laquelle il a effectué sa demande, qui dirige une agence d'enquêtes privées spécialisée dans la recherche d'adresses, et ne fait valoir aucune activité d'ordre politique ou civique, ni aucune autre finalité étrangère à son activité professionnelle et à tout autre usage commercial, en vue de laquelle il solliciterait ces documents, peut être regardée comme tendant à un usage commercial des listes électorales, et par suite être rejetée, en dépit de la production par l'intéressé d'un engagement écrit de sa part à ne pas en faire un tel usage (avis 20133473 du 10 octobre 2013).

¶ Le bénéfice de la personnalité civile accordée aux syndicats implique un régime de publicité permettant aux tiers de connaître les conditions dans lesquelles cette personne morale a été constituée et peut être valablement engagée par ceux qui ont qualité pour la représenter, notamment dans les actions en justice (Conseil d’État, 5 juillet 1912, Leroy, p. 797). La commission a ainsi déjà considéré que la communication des coordonnées des dirigeants du syndicat ne mettait pas en cause la protection de leur vie privée au sens du II de l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20084432 du 27 novembre 2008). La commission considère de même que la composition du bureau d’un syndicat est communicable, dans son intégralité, à toute personne qui en fait la demande (avis 20130382 du 20 juin 2013).

¶ S’agissant de documents d’archives publiques émanant du président de la République et dont le versement a été assorti de la signature du protocole prévu à l’article L. 213-4 du code du patrimoine, l’autorisation de déroger au délai prévu à l’article L. 213-2 du même code nécessite l’accord du signataire du protocole. Aux termes mêmes du premier alinéa de l’article L. 213-4 de ce code, ce protocole ne s’applique pas aux documents qui, compte tenu des délais fixés à l’article L. 213-2, sont déjà communicables à toute personne qui le demande, et l’accord du signataire du protocole n’est pas requis pour la communication de ces documents (avis 20133473 du 10 octobre 2013).

¶ L’article 9 du décret n° 2007-1137 du 26 juillet 2006, selon lequel : « les membres de la commission et les personnes invitées à participer à ses travaux sont tenus à un devoir de confidentialité qui couvre les débats, votes et documents internes de travail » n’a été édicté que pour répondre à une exigence résultant de l’article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la commission nationale consultative des droits de l’Homme (CNCDH), qui consacre le principe

selon lequel « la commission exerce sa mission en toute indépendance ». L’obligation de confidentialité à laquelle sont tenus tant les membres de la commission nationale consultative des droits de l’Homme que les personnes invitées à participer à ses travaux, doit dès lors être regardée comme un secret protégé par la loi au sens des dispositions du h) du 2<sup>o</sup>) du I. de l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978, lesquelles s’opposent par suite, notamment, à ce que puissent être communiquées à toute personne qui en ferait la demande les communications écrites produites par les membres de la CNCDH, qui s’apparentent, selon les indications fournies par cette commission, à des projets élaborés lors de la préparation de ses avis, mais non encore approuvés (avis 20133733 du 24 octobre 2013).

# SUR LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

¶ Lorsqu'elles se rapportent à un établissement d'enseignement de la conduite exploité à titre individuel, les informations relatives aux auto-écoles, notamment à leur taux de réussite aux différents examens du permis de conduire, revêtent le caractère de données à caractère personnel, dont la réutilisation n'est permise, sauf anonymisation, qu'avec l'accord de l'intéressé (avis 20130163 du 14 mars 2013).

¶ La mise en ligne sur le site internet du demandeur, sur lequel les visiteurs sont invités à publier, s'ils le souhaitent, des commentaires, des comptes rendus des séances du conseil municipal constitue une réutilisation régie par les articles 10 à 19 de la loi du 17 juillet 1978. Cependant, compte tenu des termes du deuxième alinéa de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, qui dispose, à propos des documents qui en relèvent : « chacun peut les publier sous sa responsabilité », les dispositions du premier alinéa de l'article 13 de la loi n'imposent pas au demandeur de procéder, avant leur réutilisation, à l'anonymisation des comptes rendus communiqués. En revanche, sauf accord de l'administration, les informations contenues dans ces comptes rendus ne devront pas être altérées, leur sens ne devra pas être dénaturé, leurs sources et la date de leur dernière mise à jour devra être mentionnée conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi. La mise en ligne intégrale et sans modification des comptes rendus communiqués par la commune, qui mentionnent eux-mêmes leur source et leur date, suffirait à satisfaire à ces dernières prescriptions (avis 20131199 du 11 avril 2013).

¶ La réutilisation de documents par extraits n'est pas en soi contraire à l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978, qui n'impose pas à la personne qui souhaite réutiliser des informations publiques figurant dans des documents administratifs de procéder à la reproduction intégrale de ces documents mais interdit seulement, sauf accord de l'administration, d'altérer ou de dénaturer les informations réutilisées. Les appréciations portées dans un tract diffusé par le réutilisateur sur les données réutilisées, qui s'inscrivent dans le cadre d'un débat relatif aux conditions de gestion d'une société d'économie mixte locale et qui émanent d'un élu d'opposition, ne sauraient non plus, eu égard à la liberté d'expression garantie tant par les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et malgré leur caractère critique, être regardées comme une altération, voire comme une dénaturation du sens des informations publiques utilisées, au sens de ces dispositions (décision 20131544 du 5 décembre 2013).

¶ Par ailleurs, les dispositions du même article, si elles subordonnent également la réutilisation des informations publiques à la condition que leurs sources et la date de leur mise à jour soient mentionnées, n'imposent pas, toutefois, lorsque la réutilisation est faite dans un document, que cette mention figure en bas de page. S'agissant de données tirées de la comptabilité d'une société, les précisions relatives à la nature des dépenses mentionnées ou à l'intitulé de l'écriture correspondante dans les comptes de

la société ainsi qu’aux exercices auxquelles elles se rapportent mentionnent de manière suffisante les sources et la date de mise à jour des éléments comptables auxquels le réutilisateur se réfère, dès lors que celles-ci peuvent être aisément identifiées par un lecteur du tract (même décision 20131544 du 5 décembre 2013)

¶ Si le maire d’une commune peut, en vertu d’une délégation donnée sur le fondement de l’article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, fixer le montant de la redevance exigée pour la réutilisation d’informations publiques, il n’appartient qu’au conseil municipal, en vertu de l’article L. 2121-29 du même code, de décider de soumettre la réutilisation d’informations publiques à la délivrance d’une

licence et au paiement d’une redevance, et de déterminer les règles applicables à cette licence. Il en résulte que la réutilisation par une association, sur son site internet, de différents documents émanant des services municipaux sans avoir préalablement sollicité la licence dont la délivrance n’était imposée que par une décision du maire, prise par une autorité incompétente, n’est pas intervenue en violation de l’obligation d’obtention d’une licence prévue par l’article 16 de la loi du 17 juillet 1978 (décision 20130844 du 5 décembre 2013).

¶ Voir également l’avis 20134348 du 21 novembre 2013, p. 25-26 et l’avis 20133914 du 5 décembre 2013, p. 19.

# L'ACTUALITÉ JURISPRUDENTIELLE DES TRIBUNAUX ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

## **Demandeur**

¶ Nonobstant la circonstance qu'il constitue une personne morale de droit public, un laboratoire départemental d'analyse a le droit, en tant que membre et mandataire d'un groupement dont l'offre a été rejetée, de demander la communication des documents administratifs communicables relatifs à la procédure de passation d'un marché passé avec une Agence régionale de santé (TA de Toulouse 1<sup>er</sup> octobre 2013 n° 1203589, Laboratoire départemental d'analyse du Tarn).

¶ Nonobstant le caractère probant des actes d'état civil produits et sa qualité établie de descendante, une personne, qui ne s'est prévalué d'aucun motif lui permettant d'être considérée comme étant elle-même directement concernée, ne peut être regardée, par sa seule qualité d'ayant-droit du souscripteur d'une déclaration de nationalité française, comme la personne intéressée, au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par la situation de son grand-père en ce qui concerne les conditions dans lesquelles la nationalité française de ce dernier a été reconnue (TA de Nantes 3 décembre 2013, n° 1104245, Mme B., cf. CE, 17 avril 2013, Ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ M. Ouazenne, n° 337194).

## **Saisine de la commission**

¶ En matière de réutilisation des documents administratifs comme en matière d'accès aux documents

administratifs, l'absence de réponse de l'administration à la demande et, par suite, de mention des voies et délais de recours contre la décision implicite de rejet, rend inopposable le délai de deux mois pour saisir la commission prescrit par l'article 17 du décret du 30 décembre 2005 (CAA de Nancy, 18 avril 2013, n° 11NC01860, Société Notre Famille.com, classé en C+).

## **Documents privés détenus par une personne publique**

Si, en principe, les actes notariés constituent des documents privés exclus du droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978, ils peuvent toutefois revêtir un caractère administratif et être, par suite, communicable à toute personne qui en fait la demande, lorsqu'ils sont annexés à une délibération d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale, ou lorsque, sans pour autant être annexés à une telle délibération, ils font partie d'un dossier administratif et ont effectivement servi de support à la décision d'une autorité administrative prise dans le cadre de sa mission de service public, auquel cas ils sont alors communicables après occultation des éventuelles mentions couvertes par le secret en matière commerciale ou industrielle ou par le secret de la vie privée (TA de Nîmes, 26 décembre 2013 n° 1200353, SAS JCS).



## Documents produit ou reçus par une personne publique dans le cadre de sa mission de service public

### Documents ayant un caractère administratif

¶ Les documents que la Commission nationale de déontologie et de sécurité, qui n’est pas une juridiction, a produits ou reçus dans le cadre de sa mission de service public constituent en principe des documents administratifs au sens de l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 1<sup>er</sup> février 2013, n° 1108719, M. R.).

¶ Si les documents relatifs à la constitution et à la répartition de la « réserve parlementaire » qui émanent des commissions des finances du Parlement ou d’autres membres du Parlement ou qui leur étaient destinés et leur ont été remis, revêtent le caractère d’actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires et ne sont par conséquent pas communicables, les documents produits ou reçus par l’administration relatifs aux opérations de mise en œuvre des décisions d’utilisation de la « réserve parlementaire » – en l’espèce des demandes de subventions adressées au ministère de l’intérieur dans le cadre de la « réserve parlementaire » – revêtent le caractère de documents administratifs communicables (TA de Paris, 23 avril 2013, n° 1120921, Association pour une démocratie directe, classé en C+).

¶ Les agréments des agents de police municipale délivrés, en application de l’article L 412-49 du code des communes, par le représentant de l’État dans le département et le procureur de la République sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l’occultation des éventuelles mentions intéressant la vie privée des agents concernés ou un jugement de valeur sur ces agents (TA de Paris 17 mai 2013, n° 1202391, Union

syndicale professionnelle des policiers municipaux; TA de Cergy 15 novembre 2013 n° 1204201, Union syndicale professionnelle des policiers municipaux).

¶ Les décisions que prend l’autorité administrative hiérarchique compétente – en l’espèce le ministre de la culture – à l’égard des fonctionnaires placés sous son autorité en vue de la mise en œuvre effective du droit syndical reconnu aux fonctionnaires par la loi du 13 juillet 1983 sont prises par cette autorité en sa qualité de chef de service et édictées dans le cadre d’une mission de service public. Il s’agit donc de documents administratifs communicables (TA de Paris 4 juin 2013, n° 1200925, Syndicat SNU-FO).

¶ Les commissions départementales des hospitalisations psychiatriques, compte tenu notamment de leur mission, du mode de nomination de leurs membres et de leur organisation, présentent le caractère de commissions administratives de l’État. Par suite, les documents administratifs qu’elles détiennent et qui répondent aux conditions légales sont communicables sans que puisse y faire obstacle la circonstance qu’elles ne disposent pas de la personnalité morale (TA de Grenoble, 19 septembre 2013, n° 1100455, Association Commission des citoyens pour les droits de l’Homme).

¶ Les procès-verbaux et les rapports qui sont établis dans le cadre d’enquêtes administratives sur d’éventuelles pratiques anticoncurrentielles, en application des dispositions de l’article 46 de l’ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, codifiées à l’article L 450-2 du code de commerce, par des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l’économie (agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) sont des documents administratifs dont la communication est régie par la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 10 décembre 2013 n° 1218271, Sté Alter Nego).

## Documents dépourvus de caractère administratif

¶ Les documents détenus par l'inspection du travail et concernant les demandes d'autorisations de licenciement de salariés présentent le caractère de documents administratifs communicables, sous réserve de l'occultation des mentions concernant des personnes tierces. En revanche, dès lors qu'un salarié protégé a quitté son emploi à la suite d'une démission et non d'un licenciement, les documents concernant le litige qui l'oppose à son ancien employeur et que pourrait détenir l'inspection du travail n'ont pas ce caractère (TA d'Amiens 21 juin 2013, n° 1101127, Mme H.).

## Documents produits ou reçus par une personne privée chargée de l'exécution d'une mission de service public

### Documents ayant un caractère administratif

¶ L'Institut national de plongée professionnelle et d'intervention en milieu aquatique et hyperbare (INPP), association loi de 1901 créé à l'initiative du premier ministre, a pour mission de former et qualifier des personnels aux interventions en milieu hyperbare, de promouvoir et développer les conditions de sécurité dans ce milieu, de participer aux travaux des commissions spéciales et mener, à la demande des ministères concernés, toute action correspondant à sa mission et prêter son concours lors de l'élaboration des textes réglementaires. Son assemblée générale et son conseil d'administration se composent statutairement de représentants de l'État et de ses établissements publics, de représentants des collectivités territoriales ainsi que des employeurs et salariés de la branche. Enfin, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en

est le commissaire du gouvernement. Elle a le statut d'un organisme privé chargé d'une mission de service public et les documents qu'elle produit ou reçoit dans le cadre de sa mission sont des documents administratifs communicables (TA de Marseille 30 avril 2013, n° 1202316, Selarl Centre médical subaquatique).

¶ La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF est un organisme de sécurité sociale doté de la personnalité morale en charge d'une mission de service public de gestion du régime spécial dont relèvent les agents du cadre permanent de la SNCF et les documents qu'elle produit ou reçoit dans le cadre de cette mission, sont des documents administratifs communicables (TA de Marseille, 21 mai 2013, n° 1202373M. L.).

### Documents dépourvus de caractère administratif

¶ Si l'action médico-sociale en faveur des personnes âgées constitue une mission d'intérêt général, il résulte toutefois des dispositions de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, éclairées par leurs travaux préparatoires, que le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires d'établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes revête le caractère d'une mission de service public. En outre, ni les dispositions du code de l'action sociale et des familles qui régissent ce type d'établissements d'hébergement ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'attribuent l'exercice de prérogatives de puissance publique à ces établissements. Enfin, si l'activité d'hébergement et de soins médicaux assurées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux présente un caractère d'intérêt général et si ces établissements et services sont soumis à autorisation délivrée soit par le président du conseil général, soit par le préfet, soit par l'État, les conditions de création,

d’organisation, de fonctionnement et de financement des établissements privés d’hébergement des personnes âgées dépendantes ne permettent pas de les regarder comme étant chargés d’une mission de service public (TA d’Orléans 31 janvier 2013 n° 1202262, Conseil départemental de l’Ordre des Masseurs-Kinésithérapeutes du Loiret).

¶ La Commission paritaire nationale de formation continue conventionnelle (CPN-FCC), mise en place par l’Union nationale des caisses d’assurance maladie (UNCAM) ainsi que quatre organisations syndicales représentatives d’infirmières et infirmiers, chargée d’arrêter chaque année les thèmes d’actions de formations qui doivent être en rapport avec les thèmes conventionnels de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé et avec les objectifs de la loi de santé publique, de préparer les appels d’offres destinés aux actions de formation et de les agréer, n’a pas le caractère d’un organisme de droit privé chargé d’une mission de service public, dès lors qu’elle n’est pas dotée de prérogatives de puissance publique, que l’UNCAM ne lui impose aucune obligation et ne la contrôle pas. Dès lors, les documents qu’elle produit ou reçoit ne sont pas des documents à caractère administratif (TA de Paris, 9 avril 2013, n° 1011346, Centre d’éducation permanente et de formation continue, classé en C+).

¶ Les directions diocésaines de l’enseignement catholique ont essentiellement pour mission d’assurer la promotion et le développement de l’enseignement catholique dans le diocèse. Leur directeur est nommé par l’évêque, auquel il rend compte de l’exécution, de sa mission. Leur financement est assuré par des cotisations diocésaines. Dès lors, si elles sont appelées à collaborer à une mission d’intérêt général, notamment par le rôle qu’elles assument dans le recrutement, la formation et la gestion des mouvements des professeurs affectés dans les établissements d’enseignement

catholique sous contrat, elles ne peuvent, pour autant, être regardées comme des organismes de droit privé chargés d’une mission de service public et les documents qu’elles produisent ou reçoivent ne sont pas des documents à caractère administratif. (TA de Nantes 30 avril 2013, n° 1103586, M. G ; TA de Nantes 14 mai 2013, n° 1103326, M. G.).

## Documents non communicables

### Sûreté de l’État, sécurité publique ou sécurité des personnes

¶ Les rapports d’activité de la direction interrégionale des services pénitentiaires sont des documents administratifs communicables, sous réserve de l’occultation d’éventuelles mentions couvertes par la sécurité publique et la sécurité des personnes. (TA de Melun, 18 mars 2013, n° 1105092, Section française de l’observatoire international des prisons).

¶ Dès lors que les actes autorisant les agents d’une police municipale à exploiter les banques de données à caractère personnel visées par l’article 6 de l’arrêté du 14 avril 2009 autorisant la mise en œuvre, dans les communes, de traitements automatisés ayant pour objet la recherche et la constatation des infractions pénales par leurs fonctionnaires et agents habilités ne contiennent pas d’information autre que les nom, prénom et grade de l’agent habilité, le moyen tiré de ce que la divulgation de ces actes risquerait de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ne peut qu’être écarté (TA d’Amiens 7 juin 2013, n° 1103037, Union syndicale professionnelle des policiers municipaux).

¶ Doivent être occultés, dans des règlements intérieurs d’établissements pénitentiaires, les mentions dont la consultation ou la communication, porterait atteinte

à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, à savoir des données nominatives et personnelles relatives aux personnes physiques et morales intervenant auprès des établissements pénitentiaires, ainsi que des emplois du temps lorsque leur précision est telle qu'elle permet de déterminer le lieu où un détenu particulier est susceptible de se trouver à un instant donné (TA de Paris 23 décembre 2013, n° 1114897, Section française de l'observatoire international des prisons).

### Documents fiscaux et secret professionnel

¶ La décision d'agrément fiscal prévu par les dispositions de l'article 217 *undecies* du code général des impôts, accordée par le ministre du budget, est un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Cependant, dès lors qu'un tel document comporte des informations sur la nature et le montant des investissements réalisés ainsi que sur la situation économique et financière de l'entreprise qui l'a sollicité, ce document ne peut pas être communiqué à un tiers. En outre, ces décisions relèvent d'opérations d'assiette de l'impôt dès lors qu'elles permettent aux entreprises auxquelles elles sont accordées de déduire de leurs résultats imposables des investissements productifs éligibles effectués dans les départements d'outre-mer et donc de l'obligation de secret professionnel prévue par les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (TA de Paris, 4 janvier 2013, n° 1115882, SA Mediaserv).

¶ Les informations que les fiches de programmation d'un contrôle fiscal comportent sont susceptibles de renseigner les contribuables sur les critères retenus par l'administration pour sélectionner leurs dossiers afin d'entreprendre la vérification de leur situation fiscale et ne sont donc pas communicables (TA de Toulon, 7 mars 2013, n° 1101180-1101181, M. et Mme A.).

¶ Eu égard aux règles générales gouvernant la détermination de la valeur locative cadastrale des locaux commerciaux et biens divers pour l'établissement de la taxe foncière, les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales relatives au secret professionnel ne sauraient faire obstacle, par elles-mêmes, à la communication à un redevable de l'imposition régie par l'article 1498 du code général des impôts, des procès-verbaux pertinents établis pour l'évaluation de ces biens. (TA de Grenoble, 12 mars 2013, n° 1003812, Sté GSM Consulting; TA de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2013, n° 1001262, SAS Alma Consulting Group; TA de Toulouse 12 juillet 2013 n° 1000779, SCI MPG).

En outre, si ces procès-verbaux contiennent des informations relatives notamment aux caractéristiques et à l'aménagement des locaux occupés par des entreprises industrielles et commerciales, ils ne relèvent pas du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. (TA de Grenoble, 12 mars 2013, n° 1003812, Sté GSM Consulting).

En revanche, les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales font obstacle à ce que de tels documents, contenant des informations portées à la connaissance de l'administration fiscale à l'occasion d'opérations d'établissement de l'impôt, soient communiqués à des tiers autres que les redevables de l'imposition régie par l'article 1498 du code général des impôts (TA de Châlons-en-Champagne, 18 juin 2013, n° 1001262, SAS Alma Consulting Group).

¶ Les déclarations H2 établies par les contribuables pour le calcul des impôts locaux sur les locaux à usage d'habitation et professionnel comportent des informations relatives au nom du propriétaire et de son conjoint, à son adresse, à la date d'acquisition du bien, au nom du nu-propriétaire en cas d'usufruit, aux occupants du local et à sa destination, des renseignements concernant les prêts, le prix de revient ou d'acquisition du logement et leur divulgation est donc de nature à

porter atteinte au secret de la vie privée et au secret professionnel visé à l’article L 103 du livre des procédures fiscales (TA de Paris 9 avril 2013, n° 1208263, M. B. ; TA de Rennes 24 juin 2013, n° 11000418, Sté SNC Miramar Crouesty).

### Autres secrets protégés par la loi

¶ Il résulte des dispositions de l’article 16-8 du code civil, de l’article L 511-10 du code pénal ainsi que des articles L 1211-5, L 1273-3, L 1244-6 et R 1244-5 du code de la santé publique que les informations contenues dans le dossier d’un donneur de gamètes utilisées dans le cadre d’une assistance médicale à la procréation sont couvertes par l’un des secrets protégé par la loi, au sens de l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ces dispositions garantissent en particulier la préservation de l’anonymat du donneur à l’égard de toute personne demandant à y avoir accès. Elles prévoient toutefois qu’en cas de nécessité thérapeutique, le médecin du receveur, d’une part, peut avoir accès aux informations permettant l’identification du donneur, et que, d’autre part, un médecin peut accéder aux informations médicales non identifiantes concernant un enfant conçu à partir d’un don de gamètes (CAA Versailles 2 juillet 2013, n° 12VE02857, Mme G., classé en C+ ; TA de Paris 22 novembre 2013, n° 1206815, Consorts B. ; TA de Paris 6 décembre 2013 n° 1116202, M. S., cf. CE 13 juin 2013, M. Molenat, n° 362981).

### Documents communicables aux seuls intéressés

#### Secret en matière commerciale et industrielle

¶ Dans le cadre d’un marché public de fourniture pour l’acquisition d’un bateau, les informations relatives aux caractéristiques techniques du bateau, qui

portent sur des éléments purement descriptifs, ne peuvent pas être regardés comme étant couverts par le secret en matière industrielle et commerciale, alors que, par ailleurs, l’entreprise concernée est une entreprise qui importe les bateaux dont elle n’assure pas la fabrication (TA de Grenoble 25 octobre 2013 n° 1203715, SARL Poletto).

#### Documents ou dossiers médicaux

¶ Le SNIIR-AM (Système national d’informations inter-régimes de l’assurance maladie) contient des informations relatives aux professionnels de santé, notamment leur numéro d’identification, le cas échéant l’établissement de rattachement, le sexe, la date de naissance, la spécialité ainsi que des informations relatives aux actes effectués. La communication de ces informations est de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. Le SNIIR-AM contient également des informations concernant le numéro d’anonymat de l’assuré et du bénéficiaire, le sexe, l’année et le mois de naissance, le cas échéant, la date de décès, le département et la commune de résidence, la nature détaillée des actes, biens et services présentés au remboursement, les dates de soins et de remboursement, le mode de prise en charge et les informations relatives au parcours de soins. Si ces données sont formellement « anonymisées », leur corrélation peut permettre d’identifier indirectement les patients concernés. Ainsi leur communication est de nature à porter atteinte à la protection de la vie privée et au secret médical (TA de Paris 15 juillet 2013, n° 1211832, Sté Les laboratoires Servier).

¶ Le dossier d’instruction de reconnaissance de maladie professionnelle est en principe communicable par une caisse primaire d’assurance maladie à l’employeur qui en fait la demande dès lors qu’il est possible d’occulter les mentions qui porteraient atteinte au secret

médical de l'intéressé. Toutefois, les divers certificats médicaux, établis par un médecin pour certifier que le salarié souffre de la pathologie dont il demande la reconnaissance comme maladie professionnelle, ont un caractère exclusivement médical et ne peuvent être communiqués qu'à l'intéressé (TA de Châlons-en-Champagne, 17 septembre 2013, n° 1300677-1300679, SARL Ferro France).

### Dossier médical d'un mineur

¶ Les notes manuscrites d'un psychologue réalisées dans le cadre d'entretien avec un patient d'un hôpital public sont des documents administratifs communicables. Toutefois, s'agissant de notes prises dans le cadre d'entretiens avec un patient mineur, ces notes ne sont communicables aux parents qu'avec l'accord de l'enfant si les soins ont été dispensés sans le consentement ou à l'insu des parents (TA d'Amiens 24 octobre 2013 n° 1200264, M. G., classé en C+).

### Documents faisant apparaître le comportement d'une personne, dont la divulgation serait de nature à lui porter préjudice

¶ Le document recensant de manière anonyme les commentaires des subordonnés dans le cadre d'une procédure d'évaluation dite « à 360° » destinée à apprécier le comportement managérial des cadres du ministère des affaires étrangères, en particulier des ambassadeurs, revêt le caractère d'un document administratif communicable, sous réserve que cette communication ne soit pas susceptible de révéler un comportement des auteurs des commentaires dont la divulgation pourrait leur porter préjudice, ce qui peut être le cas lorsque les subordonnés peuvent être identifiés en raison de leur nombre restreint ou du contenu même de leurs commentaires. En l'espèce, la lecture

du document en cause ne permet pas d'identifier les agents placés sous l'autorité du cadre noté, compte tenu, notamment, du nombre de personnes travaillant avec lui, qui s'élevait à neuf (TA de Paris, 1<sup>er</sup> février 2013, n° 1104644, M. D.).

¶ Les plaintes, dénonciations, témoignages et signalements concernant le mouvement scientologue adressés à la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes), compte tenu de leur nature et des informations qu'elles contiennent, lesquelles permettent d'identifier leurs auteurs sur la base des faits énoncés, tels que le récit de leur expérience, les dates, les lieux et les personnes rencontrées, ou encore les liens de parenté et les pratiques dénoncées, révèlent des comportements dont la divulgation pourrait porter préjudice à leurs auteurs. Elles forment un tout indissociable et ne peuvent être communiquées en occultant les éléments dont la communication est susceptible de porter atteinte au respect de leur vie privée et de leur porter préjudice au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 23 décembre 2013 n° 1121132-1121133, association spirituelle de l'église de scientologie Celebrity centre & association spirituelle de l'église de scientologie d'Ile-de-France).

¶ Les documents relatifs à la formation organisée par l'Ecole nationale de la magistrature sur les dérives sectaires sont des documents administratifs dont la communication est régie par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978. La communication des noms des intervenants, des listes des participants et des bulletins d'inscription est insusceptible par elle-même de révéler des comportements dont la divulgation pourrait porter préjudice aux intervenants ou aux participants compte tenu de la nature des informations en cause. En revanche, eu égard à l'argumentation de l'association requérante qui soutient que la participation des magistrats judiciaires à la formation sur les dérives sectaires

est par elle-même de nature à leur ôter toute neutralité et impartialité dans le traitement des affaires mettant en cause l’Eglise de la Scientologie, la communication de l’identité des participants comme des intervenants à cette formation est susceptible, dans les circonstances de l’espèce, de porter atteinte au respect de leur vie privée au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 23 décembre 2013 n° 1220101, association spirituelle de l’église de scientologie Celibrity centre).

### **Documents détenus par certaines institutions publiques (Conseil d’État, juridictions financières...)**

¶ Les actes de reversement et de recouvrement d’une somme à laquelle une personne a été déclarée conjointement et solidairement avec d’autres comptables, débiteur envers l’État, ne sont pas détenus par la Cour des comptes ou une autre juridiction et ne se rattachent pas à la fonction de juger, même s’ils se rapportent à l’exécution d’une décision de justice et constituent des documents afférents aux mesures prises par l’administration afin d’assurer l’exécution de cette décision. Ils constituent donc des documents administratifs communicables (TA de Paris 7 février 2013, n° 1007399M. A.)

¶ Les demandes adressés par le président du conseil général et le comptable public aux fins d’obtenir le reversement de deniers publics ainsi que les actes de reversement dans les caisses publiques du département de ces deniers publics, pris en exécution d’un arrêt de la Cour des comptes statuant définitivement sur une gestion de fait, revêtent un caractère administratif et non juridictionnel et sont par suite soumis au droit d’accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 (TA de Grenoble 21 février 2013, n° 1001714, M. A.).

¶ La demande d’éclaircissement au Conseil d’État formulée par un ministère dans le cadre de la procédure prévue par l’article R. 931-1 du code de justice administrative ainsi que la réponse à cette demande d’éclaircissement ne sont pas des documents administratifs communicables dès lors qu’ils entrent dans la catégorie des avis du Conseil d’État au sens du 1° du I de l’article 6 de la loi de 1978 (TA de Paris 20 septembre, n° 1211457, M. D.)

### **Demandes de communication ne pouvant être satisfaites**

#### **Caractère abusif de la demande**

¶ Une demande, effectuée dans l’unique but de démontrer des emplois fictifs, s’ajoutant à de nombreuses autres demandes de même nature et s’inscrivant dans un contexte local délétère a un caractère abusif (TA d’Amiens 26 avril 2013, n° 1101166, M. G.).

¶ La section française de l’observatoire international des prisons (OIP-SF) a demandé à une direction inter-régionale des services pénitentiaires la communication de 624 notes de service à l’administration pénitentiaire. Le traitement de telles demandes de communication de documents implique pour chacun d’eux un examen de sa communicabilité, notamment au vu de la protection des données privées et de la sécurité publique. Cette demande dépasse les capacités techniques des services de l’administration, en l’espèce deux agents affectés au traitement de ces demandes, et présente un caractère abusif. (TA de Strasbourg, 19 juin 2013, n° 1106604, Section française de l’observatoire international des prisons).

¶ La seule circonstance qu’une association ait auparavant utilisé des rapports d’activités qui lui avaient été communiqués par une commission départementale des hospitalisations psychiatriques pour saisir le

ministère de la santé en lui demandant de diligenter une enquête et que cette association serait affiliée à l'église de scientologie ne saurait à elle seule caractériser une demande abusive (TA de Grenoble, 19 septembre 2013, n° 1100455, Association commission des citoyens pour les droits de l'Homme).

¶ La communication par la commune d'Avignon des bulletins de paie de l'ensemble des agents de la commune, après occultation des mentions qui porteraient atteinte à la protection de la vie privée ou comporteraient une appréciation ou un jugement sur la valeur de l'agent public en cause, notamment des mentions relatives aux primes pour travaux supplémentaires et aux primes de rendement, ne permettrait pas au syndicat requérant de faire, comme il l'envisage, une analyse comparative du régime indemnitaire applicable aux agents exerçant les mêmes fonctions dans un même service puisque des informations essentielles pour apprécier l'équité de ce régime y seront occultées. Dans ces conditions, la demande du syndicat requérant, qui est dépourvue d'effet utile, présente le caractère d'une demande abusive au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nîmes, 21 novembre 2013, n° 1201311, Syndicat FO des agents territoriaux de la ville d'Avignon).

### Documents inexistantes ou détruits

¶ L'autorité administrative n'a pas d'obligation de reconstituer les documents détruits (TA de Marseille 12 mars 2013, n° 1204738, M. P.).

¶ Il appartient au juge administratif de tenir compte des allégations des parties pour apprécier si le document dont la communication est demandée existe bien et s'il est toujours entre les mains de l'administration. Il revient à cette dernière de démontrer que malgré des recherches approfondies, elle est dans l'impossibilité matérielle de produire les documents. En l'espèce, si l'administration soutient qu'elle n'a pas conservé

l'intégralité des tableaux et synthèses établis en application d'une circulaire au titre des cinq semaines pendant lesquelles elle était en vigueur, l'administration n'établit pas, alors que ces tableaux et synthèses ont très vraisemblablement été établis sur papier et sous forme électronique, être dans l'impossibilité matérielle de les produire (TA de Paris 9 avril 2013, n° 1207645, Groupe d'information et de soutien des immigrés). Il en va de même pour le calendrier universitaire d'une faculté (TA de Paris 25 juin 2013, n° 1214340 M. F.).

### Documents préparatoires ou inachevés

¶ Un document « powerpoint » projeté lors d'une séance du conseil municipal au cours de laquelle a été voté le budget et présentant les projets d'investissements de la ville ne peut être regardé comme un document préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration (TA de Grenoble, 12 mars 2013, n° 1005493, Association Trait d'Union).

¶ Le fait que des documents ne seraient pas suffisamment fiables ne leur confère pas un caractère inachevé (TA de Paris 22 mars 2013, n° 1113130, Mme S.).

¶ Les notes prises par un secrétaire de séance lors de réunions d'un conseil municipal, qui ne constituent que des annotations informelles et éparées, à titre d'aide-mémoire et à la seule fin de mise au net, n'ont pas le caractère de documents achevés et ne sont donc pas communicables (TA de Bordeaux 22 octobre 2013 n° 1300937, M. R.).

### Documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique

¶ Ni l'affichage en mairie, ni l'insertion dans un journal local ne sont considérés comme des diffusions publiques, même à l'égard d'un habitant de la commune concernée (TA de Strasbourg, 6 mai 2013, n° 1101337, M. I.).



## Régimes spéciaux de communication

### Code général des collectivités territoriales

¶ Le droit de communication prévu par les dispositions de l'article L 2121-26 du code général des collectivités territoriales est reconnu à toute personne physique et morale, notamment à toute association indépendamment de ses statuts ou de ses buts (TA de Toulouse 25 juin 2013, n° 1204017-1202872, Association citoyens d'Escalaten).

### Communication d'archives publiques

¶ En application de l'article L. 213-3 du code du patrimoine, l'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I de l'article L. 213-2 peut être accordée, par dérogation, aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Il appartient, à ce titre, à l'autorité versante, puis à l'administration des archives, non seulement de prendre en compte les intérêts légalement protégés susceptibles d'être mis en cause, eu égard au contenu des documents sollicités, mais aussi d'apprécier la légitimité et le sérieux de la demande, l'utilité des documents pour le demandeur ainsi que, le cas échéant, le temps restant avant l'expiration des délais au-delà desquels les documents sont de plein droit communicables (CAA de Paris, 27 juin 2013 n° 12PA00890, M. C.).

¶ Une personne qui ne précise pas les motivations de sa demande, ne justifie pas, par sa seule qualité de petite fille du souscripteur d'une déclaration de reconnaissance de nationalité française, d'un intérêt

légitime pour obtenir la levée du secret avant l'expiration du délai de libre communicabilité prévu par le code du patrimoine (TA de Nantes 3 décembre 2013, n° 1104245, Mme B.).

### Urbanisme

¶ Le rapport établi par trois ateliers citoyens à l'occasion de la concertation organisée pour la révision du plan local d'urbanisme de la commune constitue un document administratif communicable dès lors que la procédure de révision du plan local d'urbanisme est achevée (TA de Nîmes 13 juin 2013, n° 12000119, M. T.).

### Régimes d'accès exclus du champ de compétence de la commission

¶ L'article L 4321-18 du code de la santé publique instaure au profit de l'ordre national des masseurs-kinésithérapeutes un droit d'accès aux listes nominatives des masseurs-kinésithérapeutes employés dans les structures publiques et privées et aucune disposition applicable n'exige une saisine préalable de la commission d'accès aux documents administratifs avant l'introduction d'une requête devant le tribunal administratif (TA de Lyon, 23 mai 2013, n° 1204369, Conseil départemental de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes du Rhône).

### Modalités de communication

¶ Eu égard, d'une part, au nombre, au volume, et à la désignation parfois imprécise des documents dont la communication a été demandée, d'autre part, aux moyens limités dont dispose le syndicat intercommunal des eaux du Fay, le président de ce dernier n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 en excluant de faire réaliser

des copies de l'ensemble de ces documents pour les envoyer ensuite à l'adresse indiquée par le demandeur, fût-ce selon un échéancier déterminé d'un commun accord comme le suggère à titre d'alternative l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs, et en se limitant à inviter l'intéressé à se rendre sur place pour sélectionner les documents ou extraits de documents dont il entendrait obtenir une copie. (TA de Lyon 24 octobre 2013 n° 1204895, M. C.).

¶ En se bornant à proposer un horaire de consultation, de surcroît limité à une heure, hors du large créneau proposé par le requérant, la commune de Monfort-sur-Meu doit être regardée comme ayant limité de façon excessive le droit d'accès aux documents administratifs reconnu par la loi susvisée du 17 juillet 1978 et par l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales (TA de Rennes 8 novembre 2013, n° 1104094, M. B.)

¶ La seule circonstance que les dossiers litigieux de permis de construire et de déclaration préalable de travaux comprennent des plans de très grande taille, dont les photocopieuses mises à disposition du public à la direction de l'urbanisme ne permettent pas la photocopie intégrale, ne saurait exonérer l'administration de son obligation de délivrer aux demandeurs une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci, alors même que la ville de Paris n'est pas le pétitionnaire du projet immobilier en cause et que les plans n'ont pas été élaborés pour son compte. Il appartenait ainsi à la ville de Paris de faire reproduire les plans susmentionnés, le cas échéant par le recours à un prestataire extérieur, et de mettre à la charge du demandeur les frais correspondants, dans les conditions fixées par les dispositions précitées de l'article 35 du décret du 30 décembre 2005 (TA de Paris 10 décembre 2013 n° 1209222, M. et Mme D.).

¶ Les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 n'imposent pas à l'administration de constituer de nouveaux documents administratifs à l'effet d'expliquer ceux dont la communication lui a été demandée (TA de Lyon 12 décembre 2013 n° 1104927, Mme B.).

¶ Si le ministre de la justice soutient qu'il ne lui est pas possible de procéder aux occultations nécessaires afin de communiquer des règlements intérieurs d'établissements pénitentiaires sur support numérique, il ressort des pièces du dossier que ces règlements intérieurs sont rédigés sous format « Word » par les chefs d'établissements pénitentiaires. Ainsi, contrairement à ce que soutient la partie défenderesse, il est possible d'occulter les mentions qui ne sont pas communicables et qui représentent une faible part du contenu total de ces documents, sans bouleverser la pagination des documents, puis de convertir très simplement, par des outils informatiques d'utilisation courante, les documents au format « Word » comportant les occultations nécessaires, d'abord en documents au format « PDF », puis en images au format « jpeg », garantissant la fiabilité des occultations. (TA de Paris 23 décembre 2013 n° 114897, Section française de l'observatoire international des prisons).

### Réutilisation des informations publiques

¶ Un département qui a créé un ensemble de fichiers numériques permettant le stockage permanent d'archives ainsi que l'accès à celles-ci par l'intermédiaire du site internet des archives départementales et qui a effectué un travail de classement et de structuration des documents originaux lequel a nécessité l'engagement de 230 000 euros ainsi que huit années de travail de numérisation des documents d'archives, est fondé à se prévaloir de la protection prévue par les dispositions de l'article L 342-1 du code de la propriété

intellectuelle qui permettent au producteur de base de données de s’opposer à la réutilisation du contenu de la base. En outre, si les droits du producteur de base peuvent faire l’objet d’une licence, elles n’imposent pas au producteur de délivrer cette licence. Par ailleurs, la délibération par laquelle le conseil général a interdit la cession des fichiers numériques contenus dans la base de données qu’il a créée pour une réutilisation autre que l’accomplissement d’une mission de service public n’a ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à la liberté de réutilisation consacrée par la loi du 17 juillet 1978 en ce qui concerne les informations publiques contenues dans les documents détenus par les archives départementales et accessibles sur place ou sur le site internet des archives départementales (TA de Poitiers, 31 janvier 2013, n° 1002347, Société Notre Famille. com, classé en C+).

¶ Contrairement à ce que soutient la société LCBS, qui a notamment pour objet l’exploitation à des fins commerciales des informations relatives aux prestataires de santé et aux mutuelles complémentaires de santé en vue de fournir à ses clients une évaluation des prestations de soin, le consentement accordé par les professionnels de santé au traitement des données personnelles les concernant sur la base Ameli n’implique pas que ces derniers aient consenti à la réutilisation de ces données à des fins commerciales conformément à l’article 38 de la loi du 6 janvier 1978. En outre, la société LCBS n’établit pas que l’objet social qu’elle s’est donnée correspond à la mission d’information des assurés dévolue à la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés en vue notamment de leur faciliter l’accès aux soins et à la protection sociale et de les informer des conditions de prise en charge des actes de prévention, de diagnostic ou de soins et ne justifie pas davantage de la réalisation d’un intérêt légitime. Dès lors, la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés pouvait

légalement opposer à la demande de communication des données relatives aux médecins un refus fondé sur le non-respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 (TA de Paris 23 décembre 2013, n° 1201686, Sté LBCS, classé en C+).

## Contentieux

### Office du juge de l’impôt

¶ Seule la décision par laquelle l’administration fiscale compétente confirme, au vu de l’avis de la commission d’accès aux documents administratifs, son refus de communiquer les documents administratifs requis par un contribuable est susceptible d’être déférée au juge de l’excès de pouvoir. Il n’appartient pas, en revanche, au juge de l’impôt de connaître des demandes tendant à la communication de documents relatifs au contrôle fiscal. Si ce dernier peut, il est vrai, dans le cadre de son pouvoir général d’instruction, demander à l’une ou l’autre des parties de produire certaines pièces, ce n’est que dans la mesure où celles-ci apparaissent utiles à la solution du litige. (TA de Nice 20 août 2013 n° 1104985, SARL SAB Construction).

## Divers

### Suite donnée par l’administration à l’avis de la commission

¶ La circonstance que l’avis de la commission ne mentionne pas la date des documents sollicités est sans incidence dès lors que l’administration peut se reporter à la demande d’avis pour déterminer le contenu exact de l’avis faisant droit à cette demande (CAA de Marseille, 4 juin 2013, n° 12MA03110, M. S.).

¶ La commission a émis un avis favorable à la communication par une préfecture à l’intéressé d’une lettre anonyme sur laquelle figureraient ses empreintes

digitales, sous réserve que ces empreintes soient bien les siennes. Dès lors que la préfecture a invité le demandeur à déposer ses empreintes pour vérifier leur similitude avec celles figurant sur le document et que l'intéressé n'a pas répondu à la demande qui lui a été adressée, le préfet est fondé à refuser la communication de la lettre (TA de Toulouse, 15 mai 2013, n° 0801999, M. M.).

### Effets de l'avis de la commission

¶ Même si la commission a émis un avis favorable à la communication des sources sur lesquelles était fondé l'avis du médecin de l'Agence régionale de Santé d'Ile-de-France en ce qui concerne la possibilité pour un étranger de bénéficier d'un traitement médical approprié dans son pays d'origine, le défaut de communication de ces sources n'a pas pour conséquence d'entacher d'irrégularité l'avis de ce médecin dès lors que ni le principe du contradictoire ni les dispositions de l'arrêté du 9 novembre 2011 relatif aux conditions d'établissement et de transmission des avis rendus par les agences régionales de santé ne font obligation au médecin de l'Agence régionale de Santé d'Ile-de-France de produire les éléments d'information qui lui ont permis de prendre son avis (TA de Montreuil 31 octobre 2013 n° 1306348, M. D.).



# LES DÉCISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT

*CE, 22 février 2013, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France, n° 337987, à mentionner aux Tables*

Pour apprécier si la communication de documents administratifs porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par le 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, l'administration et le juge administratif ne peuvent se fonder sur les finalités, en rapport avec l'un de ces intérêts, de la mission de l'autorité administrative qui a produit ou reçu ces documents : le seul critère pertinent tient au contenu de ces documents. Ainsi, le juge ne peut rejeter une demande tendant à l'annulation du refus de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) au motif que, compte tenu de la mission de cette autorité administrative consistant à informer le public sur les risques, et, le cas échéant, les dangers, auxquels les dérives sectaires l'exposent, et de l'intérêt qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité des personnes, la communication de tels documents méconnaîtrait ces dispositions, sans rechercher si, en raison des informations qu'ils contiennent, la divulgation de ces documents risquerait de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ni si une communication partielle ou après occultation de certaines informations est possible.

*CE, 17 avril 2013, Ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ M. Ouazene, n° 337194, à mentionner aux Tables*

La notion d'intéressé, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, recouvre la personne

directement concernée par le document. Ne présente pas la qualité de personne intéressée, lui permettant d'obtenir communication d'une déclaration reconnaitive de la nationalité française, en dépit des éléments relatifs à la vie privée du souscripteur que contient ce document, le petit-fils de celui-ci, au seul titre de sa filiation et alors qu'il ne s'est prévalu d'aucune autre qualité lui permettant d'être regardé comme étant lui-même directement concerné.

*CE, 17 avril 2013, ministre du travail, de l'emploi et de la santé c/ Cabinet de La Taille, n° 344924, à mentionner aux Tables*

Le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 garantit la protection de la vie privée non seulement aux personnes physiques, mais aussi aux personnes morales. Les documents recueillis par le ministre chargé du travail dans le cadre du processus de reconnaissance de la représentativité d'une organisation syndicale patronale, notamment la liste des adhérents de l'organisation, ne sont donc pas communicables aux tiers, car leur communication serait de nature à révéler des orientations, notamment syndicales, en méconnaissance de la protection de la vie privée comme de divulguer des choix révélateurs d'actions et de projets d'entreprises de nature à porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle.

*CE, 17 avril 2013, La Poste c/ M. Bigi, n° 342372, à mentionner aux Tables*

Un document « élaboré ou détenu » (selon la rédaction de la loi de 1978 applicable au litige, compte tenu de la date à laquelle il est né), « produit ou reçu » (selon la rédaction en vigueur depuis l'ordonnance du 29 avril

2009), par un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public exerçant également une activité privée revêt le caractère d'un document administratif, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, s'il présente un lien suffisamment direct avec la mission de service public de l'organisme. Tel est le cas d'un document relatif aux règles applicables à des personnels de La Poste dont une partie est affectée aux missions de service public de cette société. S'agissant en l'espèce de listes « d'emplois repères » mentionnant pour chacun des postes d'encadrement supérieur concernés une fourchette très large de rémunération allant du simple à plus du double, la généralité et le degré de précision assez faible de ces informations, qui ne portent ni sur les effectifs, ni sur la stratégie ou l'organisation de l'entreprise, ni ne suffisent à les révéler, ne permettent pas de regarder leur communication comme de nature à porter atteinte au secret industriel et commercial.

*CE, 24 avril 2013, Mme Lesain, n° 338649, à mentionner aux tables*

Les documents relatifs à l'élection d'un organe délibérant d'une fédération sportive, qui a le statut d'une association à but non lucratif régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, relèvent du fonctionnement interne de celle-ci et ne sont pas des documents administratifs, faute d'un lien suffisamment direct avec la mission de service public impartie à la fédération.

*CE, 24 avril 2013, Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de la société Lyondell Chimie France et comité d'entreprise de la société Lyondell Chimie France, n° 337982, à mentionner aux Tables*

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 fait obligation à l'administration et à la commission d'accès

aux documents administratifs, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles 20 et 21 de la même loi, de l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes, à l'exception du régime d'accès anticipé aux archives publiques organisé par l'article L.213-3 du code du patrimoine. En revanche, il n'appartient pas au juge administratif, saisi de conclusions tendant à l'annulation d'un refus de communication, d'examiner d'office si ce refus méconnaît un autre des régimes d'accès aux documents administratifs que celui qui est expressément invoqué devant lui, et donc, en l'espèce, de faire bénéficier le demandeur des dispositions du code de l'environnement, alors qu'il n'invoquait que celles de la loi du 17 juillet 1978.

*CE, 24 avril 2013, Syndicat CFDT Culture, n° 343024, à mentionner aux Tables*

Le contrat de travail d'un agent public est un document administratif librement communicable à toute personne qui en fait la demande sous réserve que soient occultées préalablement à la communication toutes les mentions qui porteraient atteinte à la protection de la vie privée ou comporteraient une appréciation ou un jugement sur la valeur de l'agent public en cause. Est ainsi communicable la rémunération qui y figure, lorsqu'elle résulte de l'application des règles régissant l'emploi concerné, tandis que n'est pas communicable la rémunération arrêtée d'un commun accord entre les parties sans référence à des règles la déterminant, car elle révèle alors nécessairement une appréciation et un jugement de valeur portés sur la personne recrutée. La communication du contrat ne peut dans ce dernier cas intervenir qu'après occultation des éléments relatifs à la rémunération.

CE, 13 juin 2013, *M Molenat*, n° 362981,  
à paraître au Recueil

L'interdiction de communiquer même les données non identifiantes de nature médicale sur le donneur ou le receveur d'un don de gamètes, sauf en cas de nécessité thérapeutique concernant un enfant ainsi conçu ou lorsqu'est diagnostiquée chez un donneur une anomalie génétique grave dont les conséquences sont susceptibles de mesures de prévention ou de soins, et la règle, absolue, de l'anonymat d'un donneur de gamètes ne sont pas incompatibles avec les stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

CE, 26 décembre 2013, *Société  
Les Laboratoires Servier*, n° 372230,  
à mentionner aux Tables

L'autorité compétente pour autoriser la communication de documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, au sens du f du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire où cette communication risquerait d'empiéter sur les compétences et prérogatives de cette autorité, est l'autorité judiciaire ou la juridiction administrative compétente, auxquelles il appartient seules, dans le cadre des procédures engagées devant elles et en vertu des principes et des textes qui leur sont applicables, d'assurer le respect des droits de la défense et le caractère contradictoire de la procédure.

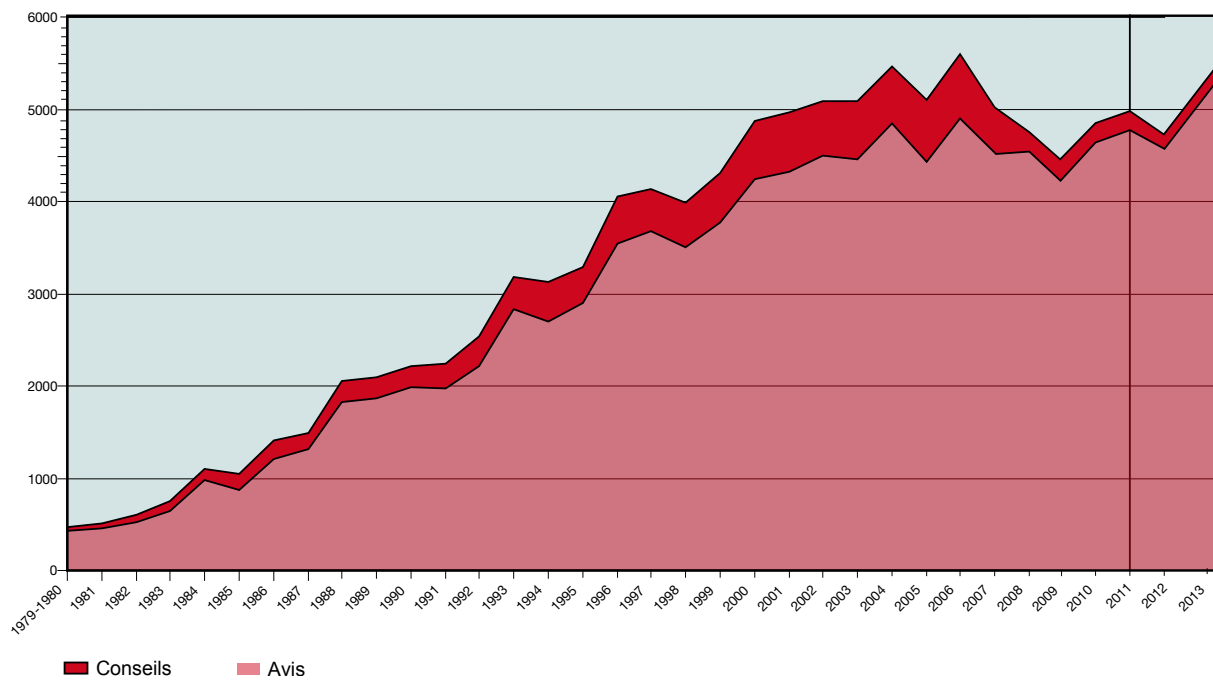




Deuxième partie

ANALYSE DE L'ACTIVITÉ  
DE LA CADA

Graphique 1 – Nombre d'affaires et part respective des avis et des conseils



# LE RÈGLEMENT DES LITIGES ENTRE USAGERS ET AUTORITÉS ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

---

## Une année record pour le nombre de saisines enregistrées

Le nombre total de dossiers enregistrés en 2013 de 5 486, comprenant les demandes d'avis, de conseil et de sanction, ne dépasse pas le chiffre record de 2006 de 5 593. Toutefois, le nombre de demandes d'avis de 4 905 en 2006 a été dépassé de 14 % en 2013 avec les 5 306 enregistrés. La différence tient au fait que, en dix ans, le nombre des consultations des administrations soumis à la délibération de la Commission n'a cessé de baisser. Il y avait eu 688 conseils rendus en 2006 contre 178 en 2013. La baisse du nombre de conseils rendus est liée à l'augmentation du travail de renseignement du secrétariat général qui répond aux administrations directement sur des questions déjà tranchées par la Commission.

Sur le long terme, on observe que les demandes d'avis n'ont pas cessé d'augmenter d'année en année depuis la création de la CADA en 1978, atteignant le cap des 1 000 dossiers en 1984, des 2 000 en 1988, 4 000 en 1998 et près de 5 000 à partir des années 2000. Or, après le pic atteint en 2006, un léger reflux avait été observé dans les années suivantes. La relative stabilité du nombre des saisines autour de 5 000 par an les cinq

**Avec 5 306 demandes d'avis enregistrées en 2013, l'activité a augmenté de 15,5 % entre 2012 et 2013.**

dernières années (2007-2012) laissait penser qu'une forme d'équilibre avait été atteinte entre les attentes des usagers des services publics et les capacités de ces derniers à répondre dans des délais raisonnables (voir le rapport d'activité 2012, p. 60 et suiv.).

La hausse très nette observée en 2013 et qui semble vouloir se poursuivre – l'activité au 1<sup>er</sup> semestre de 2014 est identique à celle du 1<sup>er</sup> semestre 2013 –, marque-t-elle une évolution du comportement des usagers, des difficultés accrues des services pour répondre à des sollicitations en hausse elles aussi, ou encore une crispation des autorités publiques ? Les trois facteurs jouent sans doute, à des degrés divers, et le point d'observation que constitue la Commission ne permet pas d'apporter des réponses trop catégoriques à cet égard. Néanmoins, une analyse détaillée des litiges dont la CADA a à connaître constitue autant d'indices que seule une étude de terrain – comme l'enregistrement de toutes les demandes et les suites données dans un même service – pourrait confirmer ou corriger.

## Diversité des documents demandés et sujets de litige récurrents

L'évolution des demandes d'accès a été régulièrement analysée dans les rapports d'activité au fil des ans. Il a été notamment rendu compte de la répartition des litiges portés devant la Commission en fonction des secteurs d'activité administrative.

Pour rester à ce niveau d'analyse, le tableau ci-contre montre une progression très nette des demandes dans le domaine des affaires sociales (santé et prestations sociales) passé de 13 % en 2011 et 2012 à plus de 20 % des affaires en 2013.

Le secteur de l'emploi (privé et fonction publique) reste stable légèrement au-dessus de 15 % des affaires.

Le secteur de l'urbanisme (permis de construire et plans locaux d'urbanisme notamment) enregistre, après une augmentation en 2011 et 2012, un tassement, passant en-deçà des 15 %, pour revenir au niveau qu'il avait en 2010 autour de 14 %.

Les affaires relatives à l'ordre public (droit de séjour des étrangers notamment) et à la justice (conditions de détention), si elles ont légèrement baissé en pourcentage passant de 13 % à 11,6 % entre 2012 et 2013, confirment le poids important qu'elles représentent en comparaison des 7 % qu'elles pesaient en 2010.

Les dossiers de commande publique qui sont l'essentiel des demandes dans le secteur de l'économie sont en légère baisse, mais globalement les documents en relation avec l'activité économique représentent depuis dix ans un pourcentage constant entre 10 et 12 % des affaires.

Les demandes en matière de finances publiques (les budgets de collectivités notamment) et de fiscalité ont nettement progressé et elles ont doublé en pourcentage entre 2010 (4 %) et 2013. Les demandes en matière d'environnement après une hausse sensible en 2011, retrouvent en 2013 leur niveau de 2010 (6,9 %).

**Cinq types de demandes – dossier médical, dossier administratif d'agent public, permis de construire et PLU, dossier de commande publique, dossier d'étranger – génèrent la moitié des litiges portés devant la Commission.**

Tableau 1 – Répartition des saisines par secteur

	en %	2011	2012
Affaires sociales	13,2	13,8	20,56
Travail et emploi dont fonction publique	15,4	16,5	15,9
Urbanisme	17	16,8	14,5
Justice, ordre public et sécurité	11,1	13	11,6
Économie, industrie et agriculture (dont marchés publics)	11,4	12,2	10,44
Finances publiques et fiscalité	6,7	5,6	8
Environnement, développement durable, transports	8,5	7,4	6,7
Vie publique	5,3	4,1	6,3
Enseignement, culture et loisirs	5,6	4,8	4
Divers, modalités, réutilisation	5,8	5,8	2

À un niveau plus fin d'analyse, par catégories de documents, apparaissent les véritables enjeux du droit d'accès, les demandes révèlent en effet les besoins ou les préoccupations des usagers.

### Affaires sociales

Le thème « Affaires sociales » recouvre, d'une part, les demandes d'accès aux informations médicales et, d'autre part, celles portant sur les prestations sociales.

### Dossiers médicaux

Les saisines sur des refus communication de dossiers médicaux, 320 en 2013, apparaissent moins nombreuses qu'en 2012 (546). Toutefois, il faut tenir compte du fait qu'en 2012 étaient comptabilisées

dans cette catégorie les saisines portant sur des expertises médicales liées aux comités médicaux et commissions de réforme de la fonction publique qui ont été reclassées en 2013 dans le thème travail et fonction publique. Si on retient les mêmes critères, il est remarquable de constater que les litiges sur l'accès aux dossiers médicaux ont représenté autour de 300 dossiers depuis 2010.

Dans ce domaine, moins que dans tout autre litige en matière d'accès, ne peut être incriminée la méconnaissance des services sur le droit des usagers. En effet, tous les établissements de santé connaissent bien les dispositions du code de la santé publique sur les droits du patient à accéder à son dossier. Les causes des saisines tiennent pour une part aux délais très courts (8 jours pour les dossiers de moins de cinq ans et deux mois pour ceux de plus de cinq ans), et pour une part aux réticences de certains chefs de service hospitalier que l'on rencontre particulièrement dans les cas où le patient met en doute la qualité des soins reçus. Un patient sur deux justifie sa saisine de la Commission en expliquant avoir besoin des pièces pour améliorer la qualité de sa prise en charge auprès d'une autre équipe médicale, et de l'ordre de 12 % des demandeurs déclarent vouloir faire un recours devant les commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI) ou l'Oniam.

Un tiers des litiges sur des refus de communication de dossiers médicaux – 114 dossiers – concerne des dossiers de personnes décédées. Les règles particulières qui entourent la communication des informations médicales concernant les personnes décédées obligent les établissements à opérer des vérifications sur les droits effectifs des demandeurs et un tri des informations à transmettre. Les ayants droit souhaitent souvent accéder au dossier complet, alors que la loi et la jurisprudence du Conseil d'État ne permettent

qu'un accès limité aux informations qui concourent à la réalisation d'un ou plusieurs des trois motifs prévus et qu'ils doivent avoir obligatoirement invoqué avant toute communication. La majorité des ayants droit déclare vouloir connaître les causes de la mort, mais ils sont aussi plus d'un tiers à déclarer vouloir faire valoir leurs droits. Dans 10 cas sur les 114 dossiers, la demande d'accès vise à constituer un dossier pour le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). La défense de la mémoire d'un défunt est plus rarement évoquée comme motif d'accès.

Enfin, il faut mentionner la catégorie un peu particulière des demandes d'accès liées aux hospitalisations sous contrainte ou HDT (140 dossiers en 2013 contre 80 en 2012).

Selon la pathologie des patients, la communication de leur dossier peut être délicate et une médiation est alors proposée par les services, particulièrement en psychiatrie :

*« ...la communication de l'intégralité de son dossier médical détenu par le service psychiatrie de l'établissement... »*

Toutefois l'essentiel des dossiers (127 sur les 140 liés à la santé mentale en 2013) provient des demandes récurrentes d'une association liée à l'Eglise de scientologie qui demandait :

*« ...copie du rapport annuel d'activité de la commission départementale des soins psychiatriques de X, bilan qualitatifs sans données nominatives, pour l'année 2012, ainsi que les annexes statistiques de ce rapport... »*

### Aide sociale à l'enfance

36 saisines en 2013 (contre 41 en 2012) ont porté sur des signalements ou des dossiers de suivi d'enfants par les services d'aide sociale à l'enfance (ASE). Les demandes sont adressées aux conseils généraux par les parents des enfants et dans quelques rares cas aux rectorats. Dans cinq cas, la demande d'accès émane

d'adultes revenant sur leur passé qui souhaitent accéder à leur propre dossier de placement.

La communication des dossiers détenus par l'Aide sociale à l'enfance est compliquée par le fait qu'une partie des documents a très souvent été élaborée à l'intention du juge ou à sa demande et n'obéit pas au régime d'accès aux documents administratifs fixé par la loi du 17 juillet 1978.

Outre la difficulté d'établir un partage entre documents administratifs et documents à caractère judiciaire, les services doivent s'assurer que la communication ne porte pas atteinte à la vie privée des adultes mentionnés dans les dossiers ou encore qu'elle ne révèle pas le comportement de tiers dans des conditions qui leur porteraient préjudice. Le souci de protéger les intérêts de l'enfant, le secret professionnel qui s'attache à l'activité des travailleurs sociaux et les situations souvent sensibles compliquent la tâche des services dont la prudence est plus souvent à l'origine des saisines que la rétention délibérée d'informations comme le soupçonnent souvent les demandeurs.

Les conseils généraux sont également sollicités sur des documents de gestion des assistants familiaux et des crèches. Ces demandes ont généré 22 dossiers en 2013 portant sur des documents liés aux agréments et notamment l'accès aux rapports des assistants sociaux.

### Dossiers de prise en charge des maladies et accidents professionnels

380 saisines en 2013 ont concerné l'accès aux dossiers de reconnaissance de maladie professionnelle ou accident du travail constitués auprès des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Ce type d'affaires était quasi inexistant avant cette année. Les litiges, portés essentiellement par des avocats d'employeurs (322 sur 331 demandes d'accès au dossier d'un salarié), se sont développés du fait que les caisses

contestaient le caractère communicable des dossiers une fois la procédure de reconnaissance achevée, considérant à tort que l'accès était exclusivement organisé dans le cadre de cette procédure.

Dans une cinquantaine de cas sur les 380 saisines portant sur la reconnaissance de maladies professionnelles ou accidents du travail, ce sont les salariés eux-mêmes qui ont demandé l'accès au dossier les concernant.

La CADA, face au développement d'un contentieux qui menaçait d'être massif, est intervenue auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie en suggérant que des instructions soient diffusées auprès des caisses primaires pour que son avis soit appliqué, la Commission ayant estimé les dossiers communicables sous réserve de l'occultation des mentions protégées par les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (celles concernant la santé du salarié).

Le résultat de cette intervention est une nette amélioration des réponses apportées par les caisses, même si des litiges dans ce domaine se sont poursuivis au 1<sup>er</sup> trimestre 2014 (voir l'analyse des suites données aux avis p. 9).

### Aide sociale, assurance vieillesse et chômage

Les litiges sur l'accès à des pièces relatives aux diverses aides sociales ont augmenté en 2013 (47 dossiers contre 18 en 2012). Les demandes sont adressées aux conseils généraux, aux caisses d'allocations familiales (35 dossiers) et plus marginalement aux caisses primaires d'assurance maladie.

Si elles n'ont pas augmenté significativement, les demandes d'accès des chômeurs à leur dossier de prise en charge par Pôle Emploi ont généré l'ouverture de 12 dossiers.

Ces demandes sont liées pour une part d'entre elles à un mécontentement sur la qualité de la prise en charge et pour une autre part à la contestation du nombre de jours d'indemnisation retenus notamment pour le calcul des droits. Elles peuvent aussi avoir pour origine le souci de faire valoir des droits à la retraite. Dans ce dernier cas, le fait que les informations ne soient pas archivées au-delà de vingt ans, circonstance qu'oppose l'administration, ne peut pas satisfaire les demandeurs qui mettent alors souvent en doute la purge des informations les concernant.

Ces demandes sont à rapprocher des 25 litiges nés des difficultés pour le demandeur d'obtenir des documents sur sa carrière écoulée pour faire valoir des droits auprès d'organismes de retraites (caisse d'assurance retraite et de la santé au travail, CARSAT ou caisse d'assurance maladie des travailleurs salariés).

### Travail et emploi

Le secteur travail et emploi regroupe les litiges soulevés par les agents publics relativement à l'accès aux documents de gestion les concernant et les litiges soulevés par des salariés et employeurs privés relativement à l'accès à des documents détenus par les inspections du travail.

#### Dossier individuel des agents publics

Sur les 806 dossiers enregistrés en 2013 concernant les agents publics (834 en 2012), 260 ont portés sur l'accès au dossier administratif individuel de l'agent. La demande la plus courante est formulée ainsi :  
«...communication de son dossier personnel d'agent public...

Il peut aussi s'agir de notation, de rapport ou d'appréciation du supérieur hiérarchique. Ces demandes d'accès sont souvent liées à une décision défavorable à l'agent, qu'il entend contester, comme par exemple un

refus d'avancement, de mutation, ou d'attribution de primes. Elles sont le fait des fonctionnaires eux-mêmes et, dans une moindre mesure, de représentants syndicaux mandatés par l'agent.

Parmi ces dossiers, 41 mettent en cause la Poste, avec des demandes du type :

«...copie de ses notations détenues par la direction opérationnelle territoriale DOTC 44/85, complétées par le directeur du niveau opérationnel de déconcentration (NOD), à la suite de son inscription sur les listes d'aptitude pour l'accès aux grades de contrôleur divisionnaire et d'inspecteur au titre de l'année 2012...

Le groupe Orange (ex France Télécom) a été mis en cause dans 18 dossiers, avec des demandes du type :  
«...copie des documents suivants le concernant : 1) toutes les appréciations dont il a fait l'objet; 2) toutes ses notations depuis 1982; 3) les lettres de félicitations figurant dans son dossier; 4) les décisions de France Télécom ayant promu des agents reclassés dans le grade de chef technicien des installations et d'inspecteur depuis 1993...

Parmi les demandes des agents publics, un quart environ porte sur les commissions médicales et les commissions de réforme, avec une demande fréquente de :

«...communication de l'intégralité des comptes rendus de ses expertises médicales établies par les docteurs X et Y, détenues par la commission de réforme...

«...copie des documents suivants concernant l'examen de sa situation par le comité médical départemental le ... : 1) la lettre de saisine du comité médical par son employeur, la commune de X; 2) les rapports hiérarchique et du médecin du travail; 3) l'avis intégral retracé dans le procès-verbal de la séance du comité médical contenant toutes les informations médicales et administratives le concernant...



Les concours, et particulièrement ceux organisés par les CNFPT, ont été l'objet d'une vingtaine de demandes :

*«...copie de sa composition de l'épreuve de valorisation de l'expérience professionnelle jugée irrecevable par le jury d'admissibilité du concours interne d'administrateur territorial...»*

### Syndicats et représentants du personnel

Dans la majorité des cas, soit 180 dossiers en 2013, les demandes des organisations syndicales ou des instances représentatives ne visent pas à obtenir un dossier individuel, mais des informations sur la gestion des ressources humaines en général, par exemple la proportion des agents titulaires et non titulaires, ou les différents régimes indemnitaires.

*«...copie de la délibération du conseil municipal mettant en place le régime indemnitaire des agents de la collectivité...»*

*«...communication de la liste intégrale des agents de la commune et du centre communal d'action sociale, y compris les agents contractuels, bénéficiant du régime indemnitaire avec les montants, ainsi que les primes, les indemnités et nouvelle bonification indiciaire (NBI) ...»*

La fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale concentrent les demandes. Pour cette dernière, on peut noter le nombre important de recours de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux (USPPM) qui a saisi 31 fois la CADA en 2013, alors que contrairement à l'année 2012 les saisines des représentants des sapeurs-pompiers ont été rares.

Les représentants des enseignants constituent le quatrième contingent parmi les demandes syndicales, le plus souvent adressées aux rectorats.

Est apparue en 2013 une nouvelle source de litiges portant sur l'accès aux documents détenus par les inspections du travail. Ces demandes, adressées aux directions régionales des entreprises, de la consommation, du travail et de l'emploi-DIRECCTE, sont à l'origine de 74 dossiers. Elles émanent dans leur majorité des avocats qui défendent des salariés et plus rarement des salariés eux-mêmes. Sont demandées les pièces des dossiers constitués à l'occasion du licenciement de salariés protégés, les dossiers sur des procédures de licenciement collectif, mais plus encore les enquêtes réalisées et les documents collectés pour l'instruction de plaintes pour harcèlement notamment.

*«...communication du dossier récapitulatif de l'ensemble des faits constatés par l'inspectrice du travail, Madame X, et ses collaborateurs, lors de l'enquête diligentée à sa demande chez son employeur...»*

*«...copie des lettres d'observations adressées aux entreprises X et Y...»*

*«...communication du courrier en date du -- de l'inspecteur du travail, Monsieur X, à la suite de sa tentative de suicide du - - reconnue comme accident du travail ...»*

*«...communication de l'avis du docteur X, médecin inspecteur mandaté par le service d'inspection du travail 2<sup>e</sup> section, émis à la suite de l'examen médical de son client ...»*

*«...communication de la lettre d'observations adressée à -- à l'issue du contrôle effectué dans l'établissement à la suite d'une plainte d'un salarié pour injures homophobes...»*

*«...communication du rapport de l'inspecteur du travail et de la note de synthèse, établis par la DIRECCTE --, dans le cadre du recours hiérarchique qu'elle a formé, en sa qualité de salarié protégé, contre la décision administrative de l'inspecteur du travail en date du -- ayant autorisé son employeur à procéder à son licenciement pour inaptitude physique.»*

## Le secteur Urbanisme

Les demandes en matière d'urbanisme ont enregistré une légère baisse entre 2012 et 2013, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux documents liés aux autorisations individuelles et aux dossiers d'aménagements, alors que dans le même temps les litiges sur l'accès aux pièces constituant les plans locaux d'urbanisme ont beaucoup augmenté.

### Permis de construire et conflits de voisinage

246 litiges portant sur l'accès à des dossiers d'autorisations individuelles d'urbanisme ont été enregistrés en 2013 contre 313 en 2012.

Les demandes sont souvent le fait de voisins qui s'inquiètent ou qui ont à pâtir d'une construction ou d'un aménagement. La demande de communication peut viser à vérifier la légalité de la construction. Par exemple :

*« ...communication des documents suivants concernant la construction d'une véranda... : 1) la déclaration préalable relative au dossier n° DP 068 193 12 A0015 déposé par Monsieur X, le 12 novembre 2012; 2) l'arrêté de non-opposition à une déclaration préalable au nom de la commune de X; 3) la réponse de la direction départementale des territoires (DDT) à l'arrêté de non-opposition à une déclaration préalable au nom de la commune de X... »*

Soupçonnant favoritisme ou accointance avec l'exécutif local, il n'est pas rare que la demande vise à vérifier que les avis des services de l'État ont été suivis :

*« ...communication de l'avis de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) sur le permis d'aménager délivré à Madame X... »*

Les demandes visent aussi à vérifier que les services locaux d'urbanisme assument leur rôle de police

administrative dans ce domaine, comme la communication des arrêtés de péril imminent, des mises en demeure de mise en conformité.

Les services d'urbanisme connaissent bien, dans leur ensemble, les règles d'accès à ces dossiers, mais l'administration est réticente à la communication lorsque le contexte de la demande est un conflit de voisinage ou lorsqu'elle craint que la légalité de l'autorisation accordée soit contestable. Les services s'interrogent aussi sur le caractère communicable non du dossier mais de certaines pièces particulières qu'il peut contenir comme des plans ou des factures.

Ceux qui s'estiment victime de dénonciation calomnieuse de la part de leur voisin peuvent demander accès au courrier de dénonciation par exemple, l'autorité administrative se trouvant alors parfois au cœur de conflits, où le risque de divulguer des informations sur le comportement de personnes dans des conditions susceptibles de leur nuire, motif de refus prévu par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, exclut la satisfaction de la demande de communication.

Les litiges dans ce domaine ne portent pas uniquement sur les aménagements réalisés par des particuliers, mais aussi dans une forte proportion sur les permis obtenus par des entreprises revêtant la forme d'une société commerciale.

Il peut s'agir des permis de construction d'éoliennes – 25 dossiers en 2013 contre 21 en 2012 :

*« ...communication, de préférence sous forme numérique, des demandes de permis de construire n° PC 063 331 12 A 0003 et PC 063 031 12 A 0004 du 12 décembre 2012 déposés par la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Eole-lien... »*

ou dans une proportion plus faible d'installation d'antennes relais – 6 dossiers en 2013 :

*«... copie de l'intégralité des dossiers de déclaration de travaux et des dossiers d'information des antennes relais situées...*

### Projets d'aménagement collectif et lotissements

Les litiges ayant pour objet des projets d'aménagement collectif (ZAC...) sont nettement moins nombreux en 2013 avec 151 dossiers qu'en 2012 où ils avaient atteint 260 affaires. Ils dénotent une certaine défiance sur les procédures d'attribution, par exemple ces demandes :

*« ...consultation des éléments suivants : 1) l'appel d'offre pour le projet immobilier ; 2) la convention signée avec l'aménageur ; 3) l'état d'avancement de ce projet ; 4) l'état d'avancement de ZAC...*

*« ...copie intégrale de l'acte de vente passé avec la société X concernant les parcelles cadastrées ZA n° 23, 24, 25, 426, 428 et 430, commune de X, afin d'y créer un centre commercial...*

Le litige porté devant la Commission sert souvent à alimenter une contestation du projet lui-même comme dans les demandes suivantes :

*« ...communication des délibérations du conseil d'agglomération se rapportant au projet d'implantation d'une aire d'accueil des gens du voyage sur le territoire de la commune de...*

*« ...communication par courrier électronique du compte rendu du comité de pilotage du projet de contournement ferroviaire de...*

Les projets de préemption ou expropriation sont à l'origine de 27 affaires en 2013, qui ont concerné autant des collectivités que des sociétés d'aménagement foncier.

*« ...consultation du registre des préemptions indiquant les acquisitions réalisées par la mairie de X...*

Enfin, sont à mentionner une dizaine de litiges ayant pour origine le respect de cahiers des charges par des lotisseurs.

### Plans locaux d'urbanisme

Les demandes de communication liées à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ont nettement augmenté entre 2012 et 2013, passant de 280 à 340 dossiers. L'instruction de ces dossiers fait apparaître que ce ne sont pas tant une méconnaissance des règles d'accès dans ce domaine qui est un frein à la communication que le volume des documents concernés par ces demandes et qui met lourdement à contribution les moyens de la collectivité. Cet argument, souvent avancé par les services, est à relativiser du fait d'une part, que les documents existent souvent sur support numérique alors que la communication est demandée sous cette forme, et que d'autre part, les frais de copie peuvent être mis à la charge du demandeur.

Les demandes émanent le plus souvent de particuliers, directement ou par l'intermédiaire d'un avocat, du fait que le plan local est préjudiciable à la valorisation de leur patrimoine. Les associations locales semblent rencontrer moins de difficultés d'accès dans ce domaine que sur les autres projets d'aménagement.

### Le secteur de la commande publique

Les demandes d'accès aux pièces de marchés publics et délégations de service public ont généré 500 litiges portés devant la Commission en 2013 contre 445 en 2012.

Les services, qui sont nombreux à contacter la CADA sur ce sujet, témoignent de leurs difficultés à répondre à des demandes massives dans ce domaine. Le nombre d'affaires portées devant la Commission

ne donne qu'un aperçu d'un phénomène qui ne cesse de prendre de l'ampleur depuis une dizaine d'années.

L'effort conjoint de la CADA et de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour informer les administrations sur les règles de communication qui concilient le respect de la concurrence et la transparence de la commande publique est apprécié des administrations qui utilisent largement les outils d'information à leur disposition. La fiche thématique « marchés publics » du site Internet de la CADA est d'ailleurs une des pages les plus visitées (voir sur le site p. 105-106).

### Concurrence

Les litiges sont majoritairement portés dans ce domaine par des entreprises évincées des marchés auxquels elles ont soumissionné. Ce sont deux dossiers sur trois. Ce fait est à rapprocher du nombre de recours administratifs très important en matière de marchés publics.

Les difficultés des services pour répondre aux demandes sont liées aux risques d'atteinte à la concurrence à trop communiquer d'informations sur les entreprises. Les moyens à consacrer pour réaliser les occultations nécessaires avant la communication sont un autre défi pour les services. Ainsi, la CADA observe moins de réels refus de communication que des interrogations et des difficultés matérielles pour répondre.

Face au développement du contentieux sur l'attribution des marchés, certains services, sans l'exprimer officiellement bien sûr, considèrent que la communication des pièces alimente les contentieux. D'autres estiment, à tort, que lorsqu'il y a un recours contentieux, la communication doit se faire dans le cadre de la procédure et que répondre à une demande de communication sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 est superflu. Une part non négligeable, enfin, des demandes est le fait de

quelques sociétés spécialisées dans l'analyse des marchés, sur lesquelles on reviendra dans le développement consacré à la réutilisation (p. 110).

### Contrôle de la gestion par les citoyens

Les demandes des particuliers en matière de commande publique sont moins nombreuses que celles des entreprises. Elles concernent, d'ailleurs, moins les marchés publics que les délégations de service public, notamment celles relative à l'assainissement. L'attribution de ces services et leur exécution par le délégataire touchent plus directement les usagers que d'autres objets de commande publique. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que le besoin d'informations soit plus fort ici.

Sans qu'elles soient massives, il faut ici mentionner les demandes d'accès à des dossiers de partenariat public-privé, 10 en 2013, qui sont le fait non pas d'entreprises concurrentes mais de citoyens qui s'interrogent sur les termes, notamment économiques, de ces partenariats que la presse a souvent évoqués dans ses colonnes.

*« ...copie des documents suivants relatifs au contrat de partenariat passé avec la société --, ayant pour objet l'établissement et l'exploitation d'un réseau de communications électroniques à très haut débit sur le territoire de ...*

### Ordre public et justice

Si le poids des affaires qui relèvent des ministères régaliens, Intérieur et Justice, a légèrement baissé entre 2012 et 2013, l'évolution des demandes est plus contrastée. Hors les dossiers sur la détention, les questions de sécurité ont représenté 540 dossiers en 2013.

Les demandes qui se rattachent à la situation des étrangers sont restées relativement stables comme les saisines liées à la circulation routière, alors que celles sur les conditions de détention ont nettement augmenté.

## Admission au séjour des étrangers et droit d'asile

Avec 179 dossiers en 2013 contre 206 en 2012, les litiges dans ce domaine restent à un niveau élevé. Ces demandes sont majoritairement le fait de quelques avocats spécialisés (une dizaine d'avocats totalise 80 % des demandes).

Elles visent particulièrement le traitement des dossiers par les services préfectoraux: « *...consultation de l'entier dossier relatif à la demande de titre de séjour de ...*

Les préfetures de Seine-Saint-Denis (35 dossiers), du Val-de-Marne (19) et de l'Essonne (16) sont les plus sollicitées.

Les agences régionales de santé sont également mises à contribution mais dans une moindre mesure (25 dossiers). Il s'agit de demandes du type :

« *...communication d'une copie des éléments à caractère médical sur lesquels le médecin de l'ARS s'est appuyé pour apprécier la possibilité offerte à sa cliente de bénéficier [dans son] pays d'origine, d'un traitement approprié...*

Enfin, les demandes auprès des services consulaires chargés d'instruire notamment les dossiers de demande de regroupement familial ont porté sur 19 dossiers.

« *...copie de l'intégralité du dossier (enquête, entretiens, examens médicaux, etc.) ayant conduit les services de l'ambassade de France [...] opposer un refus à la demande qu'elle a présentée en qualité de réfugiée, sur le fondement du principe de l'unité de famille...*

## Circulation routière

Les litiges en matière de circulation routière sont restés en nombre presque constant (85 en 2012 contre 91 en 2013).

Ils portent majoritairement sur les notifications de perte de points du permis de conduire. La demande la plus courante est formulée ainsi :

« *...communication d'une copie du courrier référencé 48SI [...] du chef du service du fichier national des permis de conduire portant notification de l'annulation du permis de conduire de son client pour défaut de points...*

La contestation des infractions pour excès de vitesse passe parfois par la demande de communication des dossiers d'entretien des radars de contrôle de vitesse, mais les affaires de ce type ont été moins nombreuses en 2013 :

« *...communication d'une copie intégrale, et non partielle du carnet métrologique du cinémomètre de contrôle routier de type Mesta 210C [...] ayant servi à établir à l'encontre de son client la procédure ...*

Dans le but de contester une infraction, mais aussi parfois pour des raisons de sécurité, les demandes portent sur des réglementations ou des aménagements de circulation :

« *...communication d'une copie, de préférence par courrier électronique, des documents suivants relatifs à la réglementation applicable au stationnement des véhicules dans la rue ...*

« *...copie de l'arrêté municipal prescrivant l'implantation d'un feu tricolore de signalisation routière à l'intersection de l'avenue ...*

## Sécurité publique et sécurité civile

Si on excepte une saisine mettant en cause 108 départements (voir réutilisation p. 109), les affaires en lien avec la sécurité publique ont été moins nombreuses en 2013 (32 dossiers) qu'en 2012 (78).

Les demandes dans ce domaine sont extrêmement diverses, mais plusieurs portent sur l'accès aux autorisations en lien avec la sécurité publique, par exemple :

*« ...communication d'une copie du rapport établi par la direction départementale de la sécurité publique... »*

Quelques demandes sont en lien avec des accidents survenus sur la voie publique :

*« ...communication de l'extrait de la main-courante informatisée n° -- détenue par le commissariat de police de - - relative à un accident de la voie publique dont a été victime le demandeur... »*

Dans ce domaine plus que dans d'autres, la CADA a confirmé le refus de communication des documents qui pouvaient porter atteinte à la sécurité des personnes ou qui revêtaient un caractère non pas administratif mais juridictionnel, par exemple pour cette demande de :

*« ...communication d'une copie du rapport du directeur de la police judiciaire en date du 19 février 2013 visé dans l'arrêté du préfet de police [...] portant fermeture administrative d'un local, dont leur cliente est propriétaire... »*

Les dossiers dans le domaine de la Sécurité civile (26 en 2013) ont porté à parts égales sur des questions d'autorisation administrative et sur des interventions de services de secours. À titre d'exemple :

*« ...communication de l'intégralité du dossier d'autorisation accordée à la SARL -- pour l'installation d'un abattoir temporaire... »*

*« ...communication d'une copie du compte rendu ou du rapport de la commission de sécurité... »*

*« ...communication d'une copie du rapport relatif à l'intervention qu'ont effectuée les sapeurs-pompiers le 23 juillet 2013 à l'intérieur de son appartement situé... »*

### Conditions de détention

75 dossiers ont été enregistrés en 2013 sur des refus de communication de dossier de détenu ou sur les conditions de détention en général, ce qui est nettement supérieur à l'année 2012 (58 dossiers). Contrairement aux années précédentes, les demandes

à portée générale émanant d'associations qui observent la situation des détenus ont été moins nombreuses, ce qui est peut-être lié au développement de l'activité du Contrôleur général des lieux de privation qui facilite l'échange d'information avec l'administration pénitentiaire.

*« ...communication d'une copie des documents suivants relatifs à la maison d'arrêt de -- : 1) le dernier rapport d'activité de l'établissement ; 2) le dernier compte rendu de la réunion du conseil d'évaluation. »*

Les détenus eux-mêmes et plus rarement par l'intermédiaire de leur avocat, ont donc davantage saisi la CADA pour l'accès aux informations les concernant directement.

*« ...communication d'une copie des documents suivants établis au cours de l'incarcération de leur client à la prison de la Santé du -- au -- : 1) son entier dossier médical ; 2) son dossier individuel constitué pendant sa détention... »*

Toutefois, certains détenus qui entendent défendre leurs intérêts et contester les décisions de l'administration pénitentiaire sollicitent la communication de documents en lien avec l'organisation administrative :

*« ...communication de la note -- relative aux rémunérations des personnes détenues classées au service général et de la note - - relative à la mise à jour au 1<sup>er</sup> juillet 2012 des seuils minima de rémunération des activités de production dans les établissements pénitentiaires... »*

*« ...communication des documents suivants remis aux personnes détenues arrivant à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis : 1) le livret arrivant et les documents d'information ; 2) les documents informatifs remis dans les quartiers spécifiques tels que le quartier d'isolement, le quartier disciplinaire ainsi que les documents à l'attention des personnes transsexuelles incarcérées... »*

## Finances publiques et fiscalité

Les demandes dans ce secteur ont nettement progressé en 2013. L'essentiel de la hausse a porté sur les demandes des budgets et comptes des collectivités. Les demandes liées à la fiscalité locale ont elles aussi progressé tandis que les dossiers sur les contrôles fiscaux ont légèrement baissé.

### Budget de l'État et budgets locaux

En 2013, 33 dossiers ont porté sur les finances publiques de l'État et de ses services déconcentrés, allant des subventions allouées à des demandes de pièces sur le financement d'opérations précises.

«...communication du rapport relatif au financement de...

«...communication des documents relatifs aux subventions allouées par le ministère...

«...copie de l'arrêté de subvention concernant 385 000 € alloués au titre du Fonds européen pour la pêche (FEP) ...

«...communication des actes de recouvrement et des actes d'encaissement du trésorier public correspondant aux sommes dues par X...

«...communication des documents budgétaires et comptables relatifs aux frais de déplacement de X...

«...communication de l'enquête des services de la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) sur les conditions du remboursement de 33 % de la perte de 4,9 milliards d'euros déclarée par...

Les demandes concernant les comptes et budgets des collectivités ont beaucoup progressé, avec 297 dossiers en 2013 contre 37 en 2012.

La gestion locale suscite régulièrement l'intérêt vigilant des associations locales et de quelques administrés, mais la situation des finances locales, l'augmentation des impôts locaux et plus encore la perspective des élections municipales ont accentué le besoin d'informations dans ce domaine.

Les demandes ont visé à obtenir aussi soit des pièces justificatives d'une opération précise (factures, devis...), mais plus encore que le détail de certaines opérations, c'est l'état des finances qui intéresse :

«...les contrats de prêts communaux souscrits depuis 2008 avec le tableau retraçant l'encours des emprunts (dette et annuités d'emprunts) pour les sociétés suivantes...

«...copie de l'étude juridique rédigée par la SELARL -- et associés et relative aux emprunts structurés de la ville...

«...communication, en sa qualité de conseillère municipale, des documents suivants : 1) les trois dernières analyses financières (annexes et pièces jointes comprises) portant sur la commune ; 2) l'intégralité du grand livre comptable par article pour les années 2010 à 2012 ; 3) l'intégralité du livre journal comptable pour les années 2010 à 2012.

La préparation des élections municipales explique aussi la multiplication de demandes très précises sur la gestion, comme cette demande en 15 points :

« copie, de préférence sous format numérique, des documents suivants : a) l'intégralité des écritures détaillées du grand livre concernant le compte 64130 (personnel non titulaire) pour les années 2010, 2011 et 2012 ; b) tous les contrats d'assurance de responsabilité civile, des biens communaux et d'assistance juridique ; c) le ou les contrats de maintenance de l'éclairage public ayant fait l'objet d'un règlement pour un montant total de 16 745,17 euros en 2012 (compte 6156) [...] f) le compte administratif 2012 rectifié à la suite des observations de la chambre régionale des comptes de ...

### Fiscalité locale

Plus directement liées à l'évolution des taxes locales, les demandes d'accès aux rôles locaux d'imposition, aux travaux des commissions communales des impôts directs et aux pièces justificatives des taxes d'enlèvement d'ordure ou d'assainissement ont augmenté ces

deux dernières années (47 en 2013, 43 en 2012). Ces demandes concernent souvent des particuliers :

*« ...communication de la copie des documents suivants concernant les taxes foncières 2011 auxquelles est assujettie sa cliente pour des biens situés... »*

*« ...communication de l'extrait du procès-verbal de la commission communale des impôts directs ayant statué sur le classement de leur habitation... »*

*« ...la monographie communale concernant l'assiette des taxes foncières et de la taxe d'habitation »*

*« ...communication des documents suivants pour l'année 2012 : 1) la liste des entreprises ou autres, redevables de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales (CGCT); 2) la liste des sociétés ou autres qui ont été exonérées de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en application de l'article L. 1521 du code général des impôts, sur décision du conseil de la communauté de communes »*

Les demandes portant sur la fiscalité du patrimoine sont également adressées non pas aux collectivités mais aux services des finances publiques (12 en 2013) :

*« ...copie de la matrice cadastrale ou de la déclaration H2 qui constitue la source des informations des surfaces habitables référence des immeubles visés dans de la proposition de rectification du 30 novembre 2009... »*

Enfin, 13 dossiers en 2013 contre 17 en 2012, ont porté sur des demandes adressées au cadastre, comme par exemple :

*« ...la copie des relevés de propriété comprenant le nom des propriétaires des parcelles H n° 768, 1774, 1773, 770, 771, 772, 773 et 1428 situées à ... »*

### Contrôle fiscal

Les dossiers portant sur des contrôles fiscaux (43 en 2013 contre 60 en 2012) sont demandés aussi bien par des particuliers que par les entreprises, qui ont plus systématiquement recours à des avocats spécialisés.

Toutefois, les entreprises ont pris le pas sur les particuliers dans les affaires instruites en 2013 :

*« ...communication de l'intégralité du dossier de vérification fiscale de sa cliente, la société --, détenu par la 2<sup>e</sup> brigade de vérification, sur la base duquel le rappel d'imposition a été opéré... »*

7 dossiers ont concerné l'accès de tiers au fichier national des comptes bancaires, l'accès direct par le titulaire des comptes relevant de la compétence de la CNIL : *« ...communication de la liste des comptes ouverts et/ou clôturés au nom de la société -- figurant dans le FICOPA... »*

### Environnement

L'évolution en pourcentage des saisines en matière d'environnement peut surprendre, leur baisse assez nette (8,5% des dossiers en 2011, 7,4% en 2012 et 6,7% en 2013) ne correspondant pas *a priori* à l'accroissement de la sensibilité du public en général aux questions environnementales.

Un élément d'explication pourrait être lié à la diffusion spontanée par les organismes publics des informations dans ce domaine. Cette diffusion, pour une large part, est légalement obligatoire, mais elle est souvent plus large que ce qui relève de l'obligation légale.

Beaucoup de données environnementales peuvent être mises à disposition sans risque d'atteinte à un secret protégé. Les litiges se concentrent d'ailleurs sur des demandes mettant en cause l'activité d'entreprises privées exploitant des installations classées, les refus portés devant la Commission concernant l'assainissement ou le traitement des déchets étant deux fois moins nombreuses.

Dans le domaine de l'environnement sont comptabilisés les dossiers portant sur des informations sur les transports publics : 36 en 2013 (dont 6 au STIF) ce qui constitue un recul par rapport à 2012 où 54 dossiers avaient été enregistrés.



## Assainissement

Les litiges dans ce domaine sont restés à un niveau similaire entre 2013 (94 dossiers) et 2012 (120 dossiers).

Les demandes portent sur des documents généraux, par exemple :

- « ...plans du réseau d'assainissement...
- « ...communication du règlement de la régie municipale de l'eau et de l'assainissement...
- « ...copie des programmes d'épandage des boues produites par la station d'épuration de -- pour les années 2010 à 2013, établis conformément aux dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 8 janvier 1998...

La mise en conformité des réseaux d'assainissement dans les zones rurales entraîne des travaux lourds qui sont à l'origine d'une trentaine de demandes d'avis en 2013. Certains usagers se trouvent dans des situations difficiles comme ceux qui ont financé des travaux de mise aux normes de leur installation personnelle faute de pouvoir se raccorder à un réseau collectif et auxquels il est demandé quelques années plus tard de payer pour un raccordement devenu possible. Les expertises, les coûts de travaux sont les documents les plus couramment demandés. Les usagers sollicitent le plus souvent la commune alors que ces opérations peuvent être gérées par des établissements publics locaux, ce qui entraîne des retards ou des absences de communication lorsque la commune ne détient pas elle-même les pièces demandées :

- « ...communication de l'enquête réalisée auprès des administrés mentionnant qu'il n'a lui-même pas jugé utile d'être raccordé au réseau d'adduction d'eau...
- « ...communication de l'intégralité du rapport de synthèse du diagnostic de l'assainissement non collectif réalisé par le service public de l'assainissement non collectif (SPANC) ...

## Installations classées et risques naturels

Les demandes sur les installations classées, la protection de la nature, les risques de pollution et les risques naturels ont été l'objet de 187 demandes d'avis en 2013 contre 194 en 2012.

Les demandes se rapportant à des risques naturels ont augmenté :

- « ...copie des documents suivants : 1) la correspondance du préfet de --, accompagnée de ses annexes, transmettant au ministre de l'intérieur la demande de la commune de -- tendant à ce que l'événement sécheresse 2012 lui permette d'avoir la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle...
- « ...copie du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) ...

Les risques technologiques ont suscité sensiblement le même nombre de dossiers :

- « ...communication de l'intégralité du dossier concernant les plans de prévention des risques miniers (PPRM) ...
- « ...copie du dossier de déclaration concernant l'installation classée pour la protection de l'environnement exploitée par la SARL...

Enfin, quelques dossiers sur des sujets particulièrement sensibles et faisant écho à de nombreux articles de presse ont été enregistrés, du projet d'aéroport à Notre Dame des Landes à la : « ...communication des dossiers d'autorisation de mise sur le marché et des étiquettes commerciales des produits phytosanitaires...

## Vie publique, vie locale

Dans cette catégorie de dossiers sont regroupées les nombreuses demandes portant sur les procès-verbaux des conseils municipaux et divers documents dont le point commun est d'être liés à la gestion locale et la vie publique locale.

Il s'agit dans la plupart des cas des demandes de communication de délibérations de conseils municipaux, d'arrêtés ou d'informations sur les budgets locaux, demandes qui associent souvent ces différents types de documents. Les recours mettent en cause, dans neuf cas sur dix, de petites collectivités qui n'ont pas les moyens de mettre systématiquement en ligne des documents *a priori* librement communicables, contrairement à la pratique maintenant courante sur les sites Internet des grandes collectivités. Rappelons que le régime de communication des documents des collectivités, codifié dans le code général des collectivités territoriales, est particulièrement large et plus libéral que le régime général d'accès aux documents administratifs. Les freins à la communication des documents sont plus souvent qu'ailleurs liés à une insuffisance de moyens ou à un contexte politique local conflictuel.

Sont aussi classées dans ce thème les demandes de documents liés aux élections (listes électorales) et aux opérations électorales. Elles ont toutefois été peu nombreuses – 13 dossiers dont 4 concernant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en 2013 contre 23 en 2012 et 21 en 2011.

Les demandes de communication adressées à des autorités administratives indépendantes aux compétences transversales (CNIL, Défenseur des droits, CNCDDH) peu nombreuses elles-aussi, illustrent la détermination de certains usagers qui vont jusqu'à mettre en cause l'aide apportée par ces autorités.

### L'accès aux archives publiques

Les demandes d'accès aux archives ont suscité moins de dossiers en 2013, 49 contre 92 en 2012, et parmi ceux-ci 12 dossiers portant sur des documents d'état civil contre 38 en 2012.

Cette baisse peut surprendre dans la mesure où les services d'archives évoquent souvent l'afflux considérable de demandes des généalogistes amateurs auxquels ils ont les plus grandes difficultés à répondre dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 faute de moyens suffisants.

L'essentiel des dossiers présentés à la Commission a porté sur des refus d'accès aux archives par dérogation.

Ces demandes d'accès par dérogation n'ont pas été majoritairement le fait de chercheurs mais davantage de particuliers tentant de reconstituer une histoire familiale tourmentée : *«...communication par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, du procès-verbal n° -- dressé le 13 septembre 1982 par la brigade de gendarmerie de -- concernant les circonstances du décès de son père, [...] dans le cadre d'une recherche historique personnelle et conservé par le service historique de la défense...*

*«...communication, par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, des documents conservés aux archives de Paris sous la cote suivante : DASES – Dossier d'enfant assisté adopté en 1951...*

### Enseignement

Les demandes dans le secteur de l'enseignement secondaire ont représenté 96 dossiers en 2012 contre 56 en 2013. Elles ont majoritairement porté sur la communication de dossiers scolaires et de décisions liées à la scolarité. Elles sont souvent le fait du parent ne disposant pas de la garde de l'enfant, l'institution scolaire étant parfois dans ces affaires le seul lien entre le parent n'ayant pas la garde et son enfant. Dans des situations conflictuelles, les directions des établissements se trouvent en difficulté, car elles craignent par la communication des documents d'alimenter des conflits familiaux évidemment préjudiciables aux enfants : *«...copie des documents suivants relatifs à la scolarité de son fils : 1) l'inscription*

*scolaire au titre de l'année 2013-2014 mentionnant en particulier le nom de l'établissement dans lequel il est actuellement scolarisé; 2) les résultats de la session du BAC de juin 2013...*

*«...communication de l'entier dossier ouvert au nom de son fils mineur D. comportant les résultats qu'il a obtenus aux tests d'admission en section internationale anglais en mai 2013 ainsi que l'avis ou les avis émis sur ses résultats...*

Les demandes portant sur l'administration des établissements sont plus rares :

*«...communication du procès-verbal du conseil d'administration extraordinaire du lycée...*

L'enseignement supérieur a représenté 48 dossiers en 2013 contre 54 en 2012. Les demandes de communication dans ce domaine sont majoritairement le fait d'étudiants qui souhaitent accéder à leur dossier de scolarité ou leurs copies d'examen.

*«...communication de sa copie d'examen de l'Institut de criminologie de Paris, en Droit pénal spécial enseigné ...*

*«...communication d'une copie de la liste, expurgée de toute donnée nominative, des notes obtenues par tous les étudiants de 2<sup>e</sup> année du DEUG...*

Parmi ces dossiers on peut mentionner 12 demandes auprès d'instituts de formation en soins infirmiers, par exemple :

*«...copie des documents suivants relatifs à son cursus de formation au diplôme d'État d'infirmier : 1) le compte rendu de la commission d'attribution des crédits (CAC) du semestre 5, précisant les motifs de non validation du stage 5 et par conséquent du semestre 5; 2) la feuille de notation des mémoires soutenus en juillet et octobre 2012, avec les critères d'évaluation non validés ayant entraîné les notes*

*éliminatoires de ces travaux de fin d'études; 3) le compte rendu du conseil pédagogique du 13 décembre 2012...*

## L'évolution des autres secteurs

### Agriculture, commerce et autres secteurs économiques

À l'exception notable des dossiers de commande publique, les litiges sur les demandes concernant les divers secteurs économiques sont peu nombreux et très divers.

Dans le domaine du commerce, il y a une dizaine de demandes adressées à la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Au total dans ce secteur on compte 17 dossiers en 2013 contre 57 en 2012 où il y avait eu des demandes sur la réglementation des marchés.

Quelques dossiers ont porté sur des questions de régulation économique.

En matière d'agriculture les demandes n'ont représenté que 31 dossiers en 2013 contre 63 en 2012. Ces litiges ont mis en cause des directions départementales des territoires, des sociétés d'aménagement foncier sur des questions de remembrement et la Mutualité sociale agricole.

### Fédérations sportives

Le nombre de dossiers mettant en cause des fédérations sportives a nettement baissé en 2013 avec 13 dossiers ouverts contre 30 en 2012. Les litiges ont porté sur des questions de réglementation sportive et de communication de dossier disciplinaire.

## Les difficultés exprimées par les demandeurs

Les demandeurs qui saisissent la Commission apportent dans leur courrier ou courriel de saisine bien plus que les informations strictement nécessaires à l'ouverture d'un dossier (à savoir la liste des documents qu'ils n'ont pas pu obtenir de l'administration, les coordonnées de celle-ci et les pièces établissant le refus).

Tableau 2 – Les difficultés rencontrées par les demandeurs

Comportement de l'administration	Nombre d'occurrences dans un échantillon de 100 dossiers
Absence totale de réponse	71
Simple accusé de réception	7
Réponse dilatoire	6
Communication ne répondant pas à la demande ou partiellement	8
Refus explicite de l'administration dont les demandes estimées abusives	4
Volonté exprimée par l'administration de satisfaire la demande mais impossibilité ou difficulté	2
Demande de précisions ou de documents pour satisfaire la demande	2
<b>Comportement du demandeur</b>	
Demande motivée auprès de l'administration	42
Demande motivée auprès de la CADA	64
Récriminations du demandeur contre l'administration au-delà de l'absence de communication (recours contre une décision...)	28
L'absence de réponse est jugée inadmissible	25
Relation difficile avec l'administration	18
Difficulté pour identifier le document qui comporte l'information recherchée ou l'administration que le détient	9

Alors que la loi ne prévoit pas que le demandeur justifie d'un intérêt à agir, nombreux sont ceux qui assortissent leur demande auprès de la Commission d'arguments pour légitimer leur démarche, et ils décrivent les comportements de l'administration auxquels ils se heurtent.

La Commission, qui se prononce en droit et non en opportunité, n'a à prendre qu'exceptionnellement en compte ces informations qui figurent dans les dossiers mais qui ne font pas l'objet d'une analyse statistique. Il est pourtant intéressant de rendre compte de ce qu'expriment les demandeurs, et qui, au-delà des règles de droit, éclaire les enjeux et les difficultés de la mise en œuvre du droit d'accès.

On a pris à cet effet un échantillon de 100 dossiers, sur lesquels on a relevé ce qui s'exprime et qui n'est pas habituellement mesuré. On obtient ainsi des indications intéressantes, mais il faudrait, pour les valider définitivement, travailler sur un échantillon plus large et confronter la parole des demandeurs aux observations recueillies auprès de l'administration, ce qui serait un travail de grande ampleur.

### Le silence de l'administration comme stratégie pour éviter le développement de litiges jugés plus sérieux ?

Dans notre échantillon, 71 % des saisines naissent d'un refus implicite de communication de la part de l'administration du fait d'une absence totale de réponse à la demande de communication.

**71 % des saisines naissent d'un refus implicite de communication de la part de l'administration du fait d'une absence totale de réponse à la demande de communication.**

Ce résultat explique que le recours devant la CADA soit efficace, un litige sur deux se soldant par la satisfaction de la demande (voir p. 93), son intervention opérant comme un rappel pour l’administration qui n’avait pas « l’intention de refuser ».

Pourtant, si l’on rapproche ce comportement des difficultés que rencontre la Commission pour obtenir des réponses à ses demandes d’observations au cours de l’instruction des dossiers et même après que l’avis ait été rendu (voir p. 92), et surtout des motivations exprimées par les demandeurs, on peut vraisemblablement considérer qu’une bonne part de ces silences n’est pas due au retard dans le traitement des réponses mais correspond à un comportement délibéré et même à une stratégie.

En effet, dans 28 % des dossiers de notre échantillon, le demandeur fait état de son intention de faire un recours contre une décision de l’administration. Aux yeux de l’administration, la communication des documents va donc servir à alimenter un recours que ses services auront à défendre. Certaines administrations l’expriment d’ailleurs explicitement comme un motif de refus, particulièrement concernant les pièces de marchés demandées par des candidats évincés.

L’absence de réponse est jugée à juste titre sévèrement par les demandeurs dans 25 % des cas de notre échantillon et certains d’entre eux expriment même leur exaspération quand ce comportement se répète dans 2 % des cas. Sans que le silence de l’administration soit en cause, il faut noter que 18 % des demandeurs de notre échantillon font état de relations conflictuelles ou tendues avec l’administration alors que dans 4 % de ces dossiers l’administration évoque l’illégalité de la demande qui lui est présentée.

## Le demandeur justifie spontanément sa démarche qui vise majoritairement à défendre ses intérêts

Alors que la demande de communication ne prévoit pas dans la loi du 17 juillet 1978 que le demandeur ait à motiver sa demande de communication, près de la moitié des demandeurs de notre échantillon motive sa démarche auprès de l’administration.

Ils sont encore plus nombreux (64 %) à motiver leur démarche auprès de la CADA elle-même.

L’expression d’une motivation n’a pas toujours pour objectif de légitimer la demande mais en revanche souvent de convaincre l’administration et ensuite la CADA du réel besoin d’obtenir les documents. Il s’agit aussi, pour une part des demandeurs, de lever toute ambiguïté sur ce qu’ils souhaitent obtenir.

C’est important quand le demandeur éprouve des difficultés pour identifier le document dont il souhaite la communication. D’ailleurs, dans notre échantillon, si l’on cumule les réponses des administrations qui indiquent ne pas pouvoir répondre à la demande ou qui n’y répondent que partiellement, ce sont 12 % des cas où la demande semblait ne pas pouvoir être satisfaite faute d’identification suffisante de la pièce demandée.

## Les refus liés aux modalités de communication

Dans l’échantillon, il n’a été relevé que deux cas où la difficulté de satisfaire la demande était liée à des questions de mise à disposition.

Sur l’ensemble des dossiers instruits en 2013, les saisines ne portant que sur les modalités de communication ne représentent que 70 dossiers soit 1,3 % du total.

Dans leur grande majorité, ces affaires correspondent à un désaccord entre le demandeur et l’administration sur la forme que doit prendre la communication.

Certains services ignorent ou font mine d'ignorer qu'en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la communication se fait au choix du demandeur.

Le litige provient, par exemple, du fait que l'administration propose une communication sur place alors que le demandeur souhaite une copie. Or, si aucune contre-indication de conservation du document ou impossibilité technique ne s'oppose à la copie, l'administration est tenue de faire droit à une telle demande.

Dans un quart des dossiers relatifs aux modalités d'exercice du droit d'accès, le litige porte sur les coûts mis à la charge du demandeur. Rares sont cependant les administrations qui imposent des tarifs supérieurs au plafond fixé par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie.

### Qui sont les demandeurs ?

Dans les rapports d'activité des années antérieures, la Commission relevait que les deux tiers des demandes étaient le fait de personnes physiques, en mentionnant toutefois qu'en 2012 la part des personnes morales parmi les demandeurs avait augmenté.

Tableau 3 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs

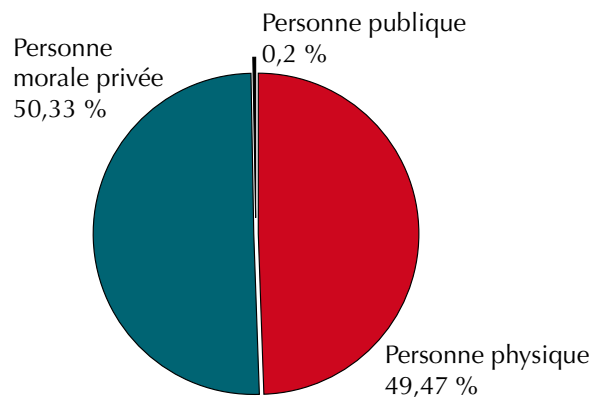
Année	Personne physique	Personne morale privée	Personne publique
2010	66,4	32,9	0,7
2011	67,2	32,5	0,3
2012*	65,2	34,2	0,6
2013	49,47	50,33	0,2

Le mode de calcul de la répartition des demandeurs entre personnes physiques, personnes morales privées et personnes publiques reposait sur la classification du demandeur dans une de ces trois catégories. Les limites de cette classification apparaissaient dans les cas où le représentant d'une personne morale pouvait

### Particuliers et personnes morales font parts égales

aussi saisir en son nom propre pour un autre dossier. Les chiffres obtenus en 2013 se basent sur les informations enregistrées dans chaque dossier et non plus sur le référencement du demandeur, ce qui modifie la répartition sans que l'on puisse dire qu'il s'agit d'une réelle évolution. Pourtant, et même en tenant compte d'un changement de mode de calcul, il y a une hausse des saisines pour le compte des personnes morales : sociétés, associations ou organisations professionnelles.

Graphique 2 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs



La faible part des demandes émanant de personnes publiques s'explique par le fait que la Commission estime que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir l'accès à des documents administratifs détenus par une autre personne publique, cette loi ne concernant que les relations entre les usagers et les autorités administratives. Sauf lorsque les demandes concernent des informations

environnementales, le secrétariat général informe directement les administrations que la CADA ne pourra pas se prononcer sur leur saisine.

Pour l’année 2013, il n’a pas été possible de mesurer, comme les années précédentes, la répartition géographique des demandeurs, cette mesure n’apportant toutefois pas, *a priori*, d’informations très riches.

### Les personnes physiques

À l’image de la variété des documents demandés aux autorités administratives, les demandeurs qui saisissent la Commission se trouvent dans toutes les catégories socio-professionnelles de la population. Il n’y a donc pas de profil type du demandeur mais quelques traits notables souvent en lien avec la nature des documents demandés.

On peut mentionner que les saisines par courriel, encouragées par la Commission, ont encore augmenté pour représenter plus d’un tiers des demandes qui lui sont adressées. À cet égard, le formulaire de saisine sur le site de la CADA, qui devait être disponible fin 2013, et dont la mise en ligne a été retardée pour des raisons techniques et de sécurité, peut simplifier la procédure déjà fort peu contraignante pour l’usager.

La Commission reçoit encore près de 20% des demandes sous forme manuscrite. Ces demandes sont souvent le fait de personnes âgées ou de personnes n’ayant pas un niveau d’études élevé et qui n’ont pas d’accès à un ordinateur.

Ce taux important des demandes manuscrites montre que même si la CADA n’est pas une autorité disposant d’une forte notoriété dans le grand public, elle est cependant connue de personnes qui n’ont pas accès aux moyens d’information disponibles sur Internet, mais aux annuaires et autres documents d’information diffusés par l’administration.

Dans près d’une demande sur deux des particuliers apparaît un litige avec l’administration qui dépasse la non-communication de document. L’accès aux documents vise majoritairement à défendre des intérêts en apportant preuves ou arguments pour étayer une réclamation auprès de l’administration ou du juge administratif. Il est loin d’être toujours motivé par la curiosité pour la gestion publique.

Pourtant, les élections municipales de mars 2013 ont suscité, de façon perceptible fin 2013 et très nettement au premier semestre 2014, des demandes portant directement sur la gestion communale (budgets et comptes, dettes, travaux réalisés, gestion des agents communaux).

Déjà observé les années précédentes, un petit groupe d’une vingtaine de demandeurs a saisi plus de cinq fois et même jusqu’à dix fois la Commission dans l’année. Certains d’entre eux ont plusieurs procédures engagées devant les tribunaux, et d’autres appartiennent clairement à l’opposition municipale. On retrouve dans ce groupe, des demandeurs qui saisissent la CADA régulièrement depuis plusieurs années, et qui ont en commun d’être engagés dans des litiges persistant avec l’administration.

Les saisines de la Commission par l’intermédiaire d’un avocat au profit de particuliers demeurent très minoritaires, grâce à la simplicité ou au peu de formalisme pour obtenir un avis de la CADA. Il n’est pas rare que des personnes indiquent saisir la Commission sur les conseils de leur avocat, ce dernier s’attachant à la production de mémoires ou de pièces de procédure qui requièrent une compétence professionnelle.

Les saisines par le biais d’un avocat sont concentrées sur certaines catégories de documents, et en premier lieu les demandes de dossier d’étrangers, les personnes concernées ne maîtrisant pas forcément bien le français. En second lieu, on trouve les saisines de quelques

cabinets juridiques spécialisés dans le droit fiscal, l'urbanisme et enfin le droit de la fonction publique.

## Les personnes morales

Les personnes morales qui saisissent la Commission peuvent être regroupées en trois catégories qui demandent le plus souvent trois types de documents différents.

Il s'agit, en premier lieu, des entreprises privées qui dans leur grande majorité demandent la communication de pièces de marchés publics. Plus rarement, les entreprises demandent accès à des dossiers fiscaux. En 2013, est apparu un troisième type de demandes de la part des entreprises concernant les dossiers constitués par les caisses d'assurance maladie sur les accidents du travail ou reconnaissances de maladies professionnelles.

Le secteur associatif, en deuxième lieu, est particulièrement présent dans les saisines qui portent sur les informations environnementales et les projets d'aménagement, et dans une moindre mesure sur la fiscalité locale, avec une activité notable des associations de défense du contribuable. Des associations aux activités directement liées à la politique locale ont été plus nombreuses à saisir la CADA, les échéances municipales expliquant bien sûr le développement de litiges, les équipes en place étant pour certaines très réticentes à fournir des éléments ensuite exploités en leur défaveur par l'opposition.

Enfin, les syndicats professionnels du secteur public sont des demandeurs assidus (fonction publique territoriale, notamment représentants des policiers municipaux et des pompiers).

Tableau 4 – Demandeurs totalisant le plus de saisines dans l'année

NNbr de saisines	Thème	Type de demandes
316	Affaires sociales	Dossiers détenus par les CPAM sur les accidents et maladies professionnelles / cabinet d'avocat agissant pour le compte d'employeurs
100	Affaires sociales	Liste des cartes de stationnement délivrées aux personnes handicapées / Association
60	Affaires sociales	Registres des visites des autorités dans les établissements psychiatriques / Association
28	Justice/détention	Rapports sur divers établissements pénitentiaires / Observatoire international des prisons
28	Fiscalité locale	Documents relatifs à la procédure de passation d'un marché d'assistance pour la perception de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) / Société privée spécialisée dans ce type d'activité
22	Ordre public	Taux de réussite de toutes les auto-écoles du département/particulier
22	Vie locale	Divers documents de gestion de la commune / Opposant politique au maire
20	Urbanisme	Règlement de la taxe locale de publicité / Association Agir pour les paysages
15	Marchés publics	contrats de délégation de service public ayant pour objet la gestion de divers équipements sportifs / Société privée spécialisée dans ce type d'activité
15	Affaires sociales	Divers documents élaborés par le ministère de la santé / DEMEYER
12	Environnement	Rapports communiqués à la commission interministérielle ayant examiné la demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ... au titre de la sécheresse de 2009/ cabinet d'avocat agissant pour des collectivités
12	Marchés publics	Conventions passées pour le déploiement de réseau très haut débit (THD)/ cabinet d'avocat



## Une nouvelle augmentation des demandes multiples

Phénomène déjà observé les années précédentes, les demandes de communication adressées à une série d'administrations ont représenté environ 400 dossiers en 2012 avec pour les demandes les plus massives jusqu'à 200 dossiers pour un même demandeur (associations ou entreprises).

Le phénomène a pris en 2013 une nouvelle ampleur puisque 12 séries de demandes ont totalisé l'instruction de près de 900 dossiers.

La série la plus importante en nombre, 322 dossiers, portait sur la demande de « *communication des pièces du dossier de X, salariée de son client, relatives à son accident du travail du X, notamment : la déclaration d'accident et l'attestation de salaire; les constats faits par la caisse primaire d'assurance maladie; le rapport de l'expert technique* » adressée à différentes CPAM. Il semble que l'avis de la Commission, relayé par la Caisse nationale d'assurance maladie, est maintenant suivi par la grande majorité des caisses, ce qui devrait limiter à l'avenir ce type de litige.

La seconde demande massive, 100 dossiers, était adressée à l'ensemble des Maisons départementales des handicapés et concernait l'attribution des cartes de stationnement avec pour objectif une réutilisation (voir page 110).

Une association proche de l'Église de scientologie, qui saisit tous les ans la CADA depuis plusieurs années, a déposé quant à elle 60 dossiers en 2013.

Les autres demandes se répartissent comme suit : 27 dossiers marchés publics, 28 en fiscalité locale, 28 à l'administration pénitentiaire, 22 aux préfetures concernant les taux de réussite de toutes les auto-écoles du département.

## Cartographie des administrations mises en cause en matière d'accès

L'accroissement du nombre des saisines ne peut pas être imputable à un type particulier d'autorité administrative puisque la répartition en pourcentage entre les différentes catégories – État et établissements publics de l'État, collectivités territoriales et leurs établissements, organismes privés chargés d'une mission de service public – reste stable depuis plusieurs années et notamment entre 2012 et 2013. Quasiment toutes les autorités administratives connaissent une hausse, plus ou moins forte, de demandes de communication et elles sont nombreuses à témoigner auprès de la CADA au cours de l'instruction des dossiers des difficultés qu'elles rencontrent pour faire face à des demandes en hausse.

Tableau 5 – Catégories d'administrations mises en cause

	2010	2011	2012	2013	
	%	%	%	Nombre	%
Communes	32,3	31,5	32,5	1732	32,6
État – AAI	29,1	32,5	32,8	1606	30,3
Établissements publics territoriaux	20,4	17,3	16,0	958	18,0
Organismes privés chargés d'une mission de service public	7,0	7,3	7,4	398	7,5
Établissements publics de l'État	5,4	6,9	5,8	353	6,6
Départements	4,6	3,4	4,3	212	4,0
Régions	0,8	0,7	0,8	36	0,6
Autres organismes	0,1	0,1	0,8	11	0,2

On retrouve dans l'analyse des saisines sous l'angle des administrations mises en cause toute la diversité des demandes, avec comme traits notables la prédominance

du local sur les questions à portée plus large. Dans la liste ci-après sont recensées les 97 autorités administratives impliquées dans cinq dossiers et plus au cours de l'année, totalisant 1 451 dossiers sur les 5 306 instruits. Au total, ce sont pas moins de 2 680 autorités administratives différentes qui, à tort ou à raison, n'ont pas satisfait des demandes de communication et ont ainsi conduit les demandeurs à saisir la CADA.

Il faut se garder d'une interprétation hâtive de cette liste qui recouvre des situations très variées. Ainsi la mise en cause dans 177 dossiers de la Direction générale des finances publiques s'explique par le fait que toutes les demandes non satisfaites (demandes adressées aux services déconcentrés) enregistrées par la CADA sont centralisées par cette direction. En revanche les demandes adressées aux rectorats ou aux agences régionales de santé n'apparaissent pas dans les chiffres des ministères de l'éducation nationale et des affaires sociales et de la santé. Le nombre de dossiers totalisés par ces deux ministères ne recouvre que les demandes d'accès effectivement adressées au ministre ou à l'administration centrale du ministère et non pas à ses services déconcentrés.

La présence sur cette liste de La Poste, mise en cause dans 41 dossiers, a une autre signification traduisant la difficulté, à vrai dire anormale, de sa direction des ressources humaines à répondre rapidement aux demandes d'accès à leur dossier formées par ceux de ses agents relevant du droit public. La mise en cause dans 22 dossiers de la mairie de Villeneuve-Saint-Georges et, plus surprenant encore, dans 22 dossiers également de la mairie de Ressons-le-Long – comparé aux 40 dossiers pour Paris, 8 pour Marseille ou 5 pour Lyon – traduit une situation locale particulièrement tendue.

## Une demande sur deux met en cause une commune ou un établissement public communal ou intercommunal

Tableau 6 – Listes des administrations ayant été mises en cause dans cinq affaires et plus

Direction générale des finances publiques (DGFIP)	177
Ministère de l'intérieur	90
Ministère de la justice	70
Ministère de la défense	69
Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)	67
Ministère des affaires étrangères et du développement international	47
La Poste	41
Mairie de Paris	40
Ministère de la culture et de la communication	40
Préfecture de la Seine-Saint-Denis	35
Préfecture de police de Paris	34
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	30
Mairie de Ressons-le-Long	22
Mairie de Villeneuve-Saint-Georges	22
Préfecture du Val-de-Marne	19
Mairie de Montpellier	16
Préfecture de l'Essonne	16
Météo France	14
Agence régionale de santé Ile-de-France (ARS 75 – Siège)	13
Ministère de l'éducation nationale	13
Ministère des affaires sociales et de la santé	13
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	13
Préfecture de la Somme	13
Préfecture des Bouches-du-Rhône	13
SNCF	13
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	12

Mutualité sociale agricole (MSA)	12
Pôle emploi	12
France Télécom	10
Mairie de Fontainebleau	10
Mairie de Grenoble	10
Préfecture de la Gironde	10
Préfecture de la Haute-Garonne	10
Préfecture de l'Hérault	10
Préfecture de Paris	10
Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)	9
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS de Paris)	9
Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)	9
Mairie d'Antibes-Juan-les-Pins	9
Ministère de l'économie et des finances	9
Préfecture de l'Aude	9
Mairie de Marseille	8
Orange Groupe	8
Préfecture de la Moselle	8
Préfecture de Seine-et-Marne	8
Préfecture du Nord	8
Préfecture du Val-d'Oise	8
Premier ministre	8
Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT)	7
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	7
Conseil de Paris	7
Mairie de Bordeaux	7
Mairie de Pélissanne	7
Mairie de Saint-Cyprien	7
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	7
Préfecture des Hauts-de-Seine	7
Préfecture du Finistère	7
Société d'aménagement et de développement des villes	7
URSSAF	7
Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)	6

Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	6
Chambre de métiers et de l'artisanat (CMA)	6
Mairie d'Aigues-Vives	6
Mairie d'Arles	6
Mairie de Fréjus	6
Mairie de Lille	6
Mairie de Saint-Maur-des-Fossés	6
Mairie de Saint-Victoret	6
Préfecture de la Charente-Maritime	6
Préfecture de l'Isère	6
Préfecture du Bas-Rhin	6
Préfecture du Gard	6
Province Sud de Nouvelle-Calédonie	6
Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)	6
Bureau d'aide juridictionnelle	5
Conservatoire national des arts et métiers (CNAM 75 – Siège)	5
Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	5
Inspection générale des finances (IGF)	5
Mairie de Dijon	5
Mairie de Lyon	5
Mairie de Mimet	5
Mairie de Montreuil	5
Mairie de Saint-Ouen	5
Mairie de Sète	5
Mairie de Thierville-sur-Meurthe	5
Mairie de Toulouse	5
Office national des forêts (ONF)	5
Préfecture de la Drôme	5
Préfecture de la Loire-Atlantique	5
Préfecture de Tarn-et-Garonne	5
Préfecture des Yvelines	5
Préfecture d'Indre-et-Loire	5
Préfecture du Tarn	5
RATP	5
Réseau ferré de France	5
Service interacadémique des examens et concours des académies de Créteil, Paris et Versailles (SIEC)	5

## Les communes et les établissements publics territoriaux demeurent les premières autorités mises en cause

Les saisines sur un refus de communication d'une commune représentent près d'un tiers des dossiers et cette proportion est stable depuis une dizaine d'années. Si l'on y ajoute celles qui mettent en cause les établissements publics locaux, une saisine sur deux porte sur des documents détenus par des autorités locales.

Cette proportion montre que le droit d'accès s'exerce principalement sur des documents qui intéressent directement la vie des usagers. Si les saisines sont nombreuses, c'est d'abord parce que les services locaux sont les plus sollicités pour l'accès. La seconde explication tient à la faiblesse de moyens des petites collectivités : manque de personnel pour répondre aux demandes, manque des compétences juridiques pour répondre à celles qui soulèvent des interrogations, et enfin manque de moyens de reproduction.

La pression sur l'exécutif communal a été particulièrement forte fin 2013 dans la perspective des élections municipales, car au-delà des administrés vigilants sur la gestion locale, ce sont les membres de l'opposition qui ont sollicité la communication notamment des budgets et des comptes pour mettre en lumière les éventuelles carences de gestion. Les demandes de communication portant sur l'attribution de marchés, factures ou dossiers d'aménagements ont parfois alimenté des dénonciations plus graves.

L'augmentation de la fiscalité locale et des redevances, pour les services locaux tels que la distribution d'eau, l'assainissement ou le traitement des ordures ménagères, continue quant à elle d'alimenter un nombre soutenu des demandes dans ce domaine.

## Les réponses contrastées des services de l'État

Les préfectures sont abondamment saisies de demandes de communication sur des sujets liés au contrôle de légalité, donc sur des documents qui concernent la gestion communale ou intercommunale. Les usagers s'adressent également au préfet pour accéder à des dossiers d'enquêtes publiques. Les services préfectoraux ont quasiment tous désigné en leur sein une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA). Or, sur la masse des demandes adressées aux préfectures, on ne trouve qu'un nombre relativement faible de saisines enregistrées par la CADA (418 dossiers), ce qui indique au stade initial une certaine efficacité des services dans le traitement des demandes. Quelques services semblent cependant connaître des difficultés pour répondre à des demandes particulièrement massives. C'est le cas par exemple des services des étrangers des préfectures d'Ile-de-France (préfecture de la Seine-Saint-Denis, 35 saisines sur des refus de communication de dossier d'étrangers ; du Val-de-Marne, 19 saisines ; des Bouches-du-Rhône, 13 saisines), ou encore des préfectures qui ont à gérer des dossiers de catastrophes naturelles ou des projets d'aménagements contestés (préfecture de la Somme, 13 saisines ; préfecture de l'Aude, 9 saisines).

De nombreuses demandes d'accès ne sont pas adressées aux préfets mais directement aux directions régionales ou départementales et même à leurs antennes locales. Selon les ministères et l'organisation des services en cause, le traitement des demandes est plus ou moins centralisé. Les saisines mettant en cause des services locaux des ministères régaliens, justice, finances et intérieur, sont adressées à la personne responsable de l'accès aux documents administratifs au sein du ministère, alors que le traitement reste à l'échelon territorial pour d'autres directions de services déconcentrés comme

les agences régionales de santé (ARS, 163 dossiers de saisines), les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DIRECCTE, 42 dossiers), les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM, 48 dossiers) ...

On peut encore relever 74 dossiers mettant en cause des rectorats, la majorité de ces dossiers portant sur l'accès des agents publics à des dossiers les concernant.

Au-delà de ces remarques sur l'organisation du traitement des demandes d'accès et des saisines de la CADA, on peut noter une évolution positive pour l'ensemble des services de l'État, due sans doute en partie à la désignation des personnes responsables de l'accès et de la réutilisation, avec des points de cristallisation des litiges sur certaines demandes et dans certains services qui ont tendance à considérer comme abusives les sollicitations des demandeurs.

## Les avis rendus par la Commission en 2013

### L'insuffisance des observations de l'administration au cours de l'instruction

Dans le respect du contradictoire, toutes les saisines sur un refus de communication de documents donnent lieu, dès leur enregistrement, à l'envoi par le secrétariat général d'une demande d'observations à l'administration en cause. L'administration est invitée à transmettre à la Commission, dans les dix jours, les raisons du refus de communication ou toutes informations utiles au dossier, et notamment, si le contenu du document pose problème, une copie de ce dernier.

Dans de nombreux dossiers, la pertinence de l'avis rendu par la Commission est renforcée par les observations que transmet l'administration au cours de l'instruction.

### Des résultats décevants, un avis sur trois étant rendu en l'absence de réponse de l'administration

Le délai court, après toutefois un délai initial d'un mois pour communiquer le document, imparti par la Commission aux administrations, qui découle du fait qu'elle n'a elle-même qu'un mois pour rendre son avis, explique, sans le justifier, que près d'un avis sur trois est rendu en l'absence de ses observations en dépit des dispositions impératives de l'article 18 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

Le taux de réponse des autorités administratives s'est dégradé sur les trois dernières années passant de 73 % en 2010, 70 % en 2012 à 56 % en 2013. Ce dernier chiffre cependant ne reflète pas la réalité. Il est issu de l'application de gestion informatique mise en place fin 2012 et dont les premiers mois d'entrée en vigueur ont nécessité la correction de dysfonctionnements répétés dont, notamment, la prise en compte des observations des administrations. On peut raisonnablement retenir un taux de 66 % (qui correspond au pourcentage des réponses du premier trimestre 2014), ce qui reste un résultat décevant.

Les administrations qui ont désigné une personne responsable de l'accès répondent rapidement et efficacement aux demandes d'observations, ce qui a pu être vérifié par la nette dégradation du suivi des dossiers CADA observée notamment au ministère de la Justice qui tarde inexplicablement à remplacer le responsable de l'accès en son sein. Toutefois, la majorité des saisines mettent en cause des administrations qui n'ont pas désigné de PRADA, souvent parce qu'elles n'en n'ont pas l'obligation. Le délai de dix jours, imparti à l'administration pour éclairer la Commission, joue bien sûr défavorablement, certains services qui ne peuvent pas répondre dans les

temps renonçant sans doute à apporter toute forme de réponses. Ce délai certes court n'a pas, à ce jour, conduit la CADA à envisager d'envoyer des relances comme elle peut le faire pour les suites de ses avis (voir p. 101). Ce sont bien souvent, néanmoins, les mêmes services qui ne répondent ni au demandeur, ni aux demandes d'observations de la Commission et qui, pour faire bonne mesure, ne satisfont pas à leur obligation d'informer cette dernière des suites données à l'avis rendu.

Lorsque l'instruction d'un dossier nécessite absolument une réponse, la Commission est contrainte de faire un rappel, parfois d'émettre une injonction, et de reporter l'inscription du dossier à une séance ultérieure, ce qui a un impact négatif sur le délai de traitement du dossier.

La Commission espérait que l'envoi des demandes d'observations par courriel en facilitant les échanges conduirait à obtenir davantage de réponses et surtout dans le temps imparti. Deux tiers des réponses arrivent effectivement par courriel ce qui est un net changement alors qu'un an avant, de l'ordre d'une moitié seulement des réponses arrivaient par courriel. Reste que 20 % des observations de l'administration arrivent encore quelques jours seulement avant la séance ce qui complique le travail notamment des rapporteurs généraux de la Commission qui doivent adapter les projets d'avis rédigés par les rapporteurs pour prendre en compte les informations fournies *in extremis* par l'administration.

### Répartition des avis par sens

Il faut préciser, préalablement à l'analyse des avis rendus, que dans 9,2 % des saisines de l'année 2013 le demandeur s'est désisté de sa demande avant que la Commission ait rendu son avis. Le taux des désistements n'a cessé d'augmenter sur l'ensemble de l'année et il s'élève à 11 % au premier trimestre 2014. Cette augmentation est due à l'ajout, dans les courriers adressés au demandeur à l'enregistrement de sa saisine, d'une mention l'invitant à informer la CADA en cas de satisfaction de sa demande par l'administration. Il ne s'agit pas d'un changement d'attitude de l'administration. En effet, une part conséquente des saisines sont dues non pas à une intention de l'administration de refuser l'accès aux documents sollicités mais à une absence de traitement de la demande dans le délai d'un mois. Le courrier de la CADA agit dans ce cas comme un rappel qui déclenche la communication et la satisfaction de la demande, ce qui est évidemment très positif.

**Dans près d'une saisine sur trois, le demandeur obtient satisfaction avant que la Commission rende son avis**

23 % des avis rendus ont été déclarés sans objet en 2013, ce qui correspond à une satisfaction de la demande d'accès entre la saisine et l'avis de la CADA. La part des avis sans objet a baissé de 8 % entre 2012 et 2013, mais cette baisse est compensée en partie par l'augmentation des désistements qui interviennent en amont. Dans les deux cas, qui totalisent près d'un tiers des saisines, le demandeur obtient satisfaction avant que la Commission rende son avis, ce qui était sensiblement la même proportion les trois dernières années.

Si la part des avis sans objet a baissé entre 2012 et 2013, la part des avis favorables a augmenté d’autant, les proportions d’avis défavorables et d’avis d’irrecevabilité sont restées proportionnellement stables, tandis que les avis d’incompétence ont baissé.

Tableau 7 – Sens des avis émis

(en %)	2009	2010	2011	2012	2013
Avis favorables	47,2	46	46,5	45,37	57,4
Demandes sans objet	34,4	33,4	33,2	31,4	23
Avis défavorables	5,5	9,2	8,4	10,39	9,3
Avis d’incompétence	4,6	5	6,4	7,8	4,9
Demandes irrecevables	8,3	9,2	5,5	5,7	5,4

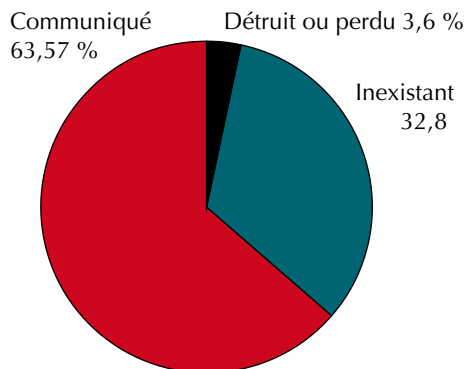
## La motivation des avis

### La demande est devenue « sans objet »

Tableau 8 – Motivation des avis sans objet

	2012	2013
Détruit ou perdu	4,1	3,6
Inexistant	33,7	32,8
Communiqué	62,2	63,57

Graphique 3 – Motivation des avis sans objet



Près d’un tiers des dossiers ouverts aboutissent à ce qui pourrait s’apparenter à un non-lieu. Dans plus de 50 % des avis sans objet, le refus de communication qui était à l’origine de la saisine de la CADA a disparu, la communication étant intervenue. La Commission est informée de la communication par l’administration elle-même, mais l’avis n’est déclaré sans objet que si une preuve sérieuse de la communication est apportée (copie du courrier adressé au demandeur notamment). Une simple intention ne suffit pas et dans ce dernier cas la Commission rend son avis en prenant note de l’intention déclarée par l’administration.

L’efficacité du recours préalable obligatoire est largement démontrée par ces chiffres. Il signifie en effet que l’administration qui n’a pas répondu à la demande, laissant passer un délai d’un mois, réagit positivement après avoir été informée de la saisine de la CADA.

De nombreuses autorités expliquent le non-respect du délai d’un mois maximum qu’elles ont pour communiquer par le fait qu’elles manquent de moyens et qu’il y a d’autres priorités pour le fonctionnement des services.

La proportion des avis sans objet fondés sur la déclaration de l’administration de l’inexistence des documents demandés a reculé comme celle des déclarations de documents perdus ou inexistantes. Il est difficile d’interpréter une telle baisse qui porte sur nombre limité des saisines. On retrouve dans ces dossiers, les demandeurs qui s’imaginent que l’administration détient ou collecte plus d’informations que la législation même ne le permet. L’autre cas rencontré est l’objectif du demandeur d’obtenir une réponse officielle sur l’inexistence du document dont il sollicite la communication. En effet, lorsque l’existence d’un document est liée à une procédure ou à une décision et qu’il devrait figurer dans le dossier, mais qu’il y fait défaut, il peut être utile au demandeur d’apporter la preuve du manque d’un élément important du dossier pour étayer un recours ou contester une décision par exemple.

### Les avis favorables à la communication

Le taux d'avis favorable a nettement augmenté en 2013, même en tenant compte de l'effet mécanique lié à la baisse des avis sans objet qui est elle-même liée à l'augmentation des désistements des demandeurs.

Sans compter les 9% de désistements, avec 57,4% d'avis favorables rendus, ajoutés aux 23% d'avis sans objet, ce sont plus de 80% des refus de communication qui n'auraient pas dû être, le refus étant né dans une grande majorité de cas du non-respect du délai de communication<sup>1</sup>. La part des refus explicites de l'administration de communiquer les documents demandés reste faible.

Ce chiffre montre que l'administration a encore des progrès à faire, mais il convient d'y ajouter quelques considérations complémentaires.

En premier lieu, le nombre de litiges soumis à la CADA, certes élevé, reste faible au regard de la masse considérable des demandes d'accès faites quotidiennement aux autorités administratives. En second lieu, une part des refus de communication tient à la prudence de l'administration qui préfère ne pas prendre le risque de divulguer des informations couvertes par un secret ou d'envenimer un litige, et attendre que la Commission se prononce sur la suite à donner. Certaines autorités ignorent encore ou n'envisagent pas toujours la possibilité de ne communiquer que partiellement les documents, en occultant les informations qui ne doivent pas être divulguées. Plus nombreuses sont les autorités qui estiment implicitement, mais à tort, que le travail que représente les occultations nécessaires pour rendre les

documents communicables n'est pas compatible avec le fonctionnement régulier du service public ou qu'il dépasse les obligations créées par la loi.

Or à cet égard, il est important de noter que 49% des avis favorables à la communication le sont avec des réserves portant sur l'application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ce qui signifie que les documents demandés ne sont pas intégralement communicables et qu'il convient d'occulter préalablement les mentions protégées par les secrets strictement énumérés dans cet article. Ce ne sont donc que 51% des demandes pour lesquelles la commission estime qu'il peut y être intégralement fait droit et sans aucune restriction.

La connaissance de la loi et de la doctrine de la CADA sur les conditions de communication de certaines catégories de documents contenant des informations qui doivent être systématiquement occultées a bien progressé, notamment en ce qui concerne les dossiers de commande publique. Les difficultés d'appréciation des mentions qui doivent être occultées sont réelles pour une petite part seulement des dossiers soumis à la Commission et elles ne peuvent pas justifier le comportement attentiste des services pour les 1 685 litiges pour lesquels la CADA a conclu en faveur d'une communication avec occultation.

Tableau 9 – Réserves sur les avis favorables

Occurences favorables dans les av1s	3 489	%
Avis favorables avec réserves	1 685	49%
dont favorables sauf vie privée	750	21%
dont favorables sauf appréciation ou comportement	388	11%
dont favorables sauf commercial et industriel	389	11%
Transmission à l'administration qui détient les documents	60	2%
Autres (sécurité, établissement de documents...)	132	5%

1. Il faut préciser, concernant ces chiffres, une petite difficulté méthodologique qui tient au fait que les dossiers enregistrés portent souvent sur plusieurs points et qu'ainsi pour une même affaire l'avis rendu peut comporter plusieurs sens différents. La répartition du sens des avis se base donc non pas sur le nombre total de dossiers mais sur l'ensemble des points tranchés par la Commission.

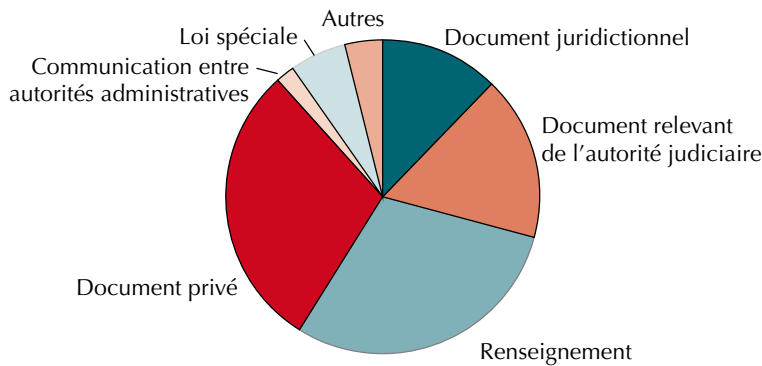


## Les cas d'incompétence

Tableau 10 – Motivation des avis d'incompétence (en %)

	2009	2010	2011	2012	2013
Document juridictionnel	35,5	4,8	6,9	24,6	12,4
Document relevant de l'autorité judiciaire	22,7	23,5	18,1	17,3	16,8
Renseignement	28,6	35	36,5	22,9	29,9
Document privé	29,5	27,7	26,7	24	29,2
Communication entre autorités administratives			3,5	5,6	2,1
Loi spéciale	6,4	8,7	6,1	2,8	5,7
Autres					3,8

Graphique 4 – Motivation des avis d'incompétence



Le taux des demandes qui aboutissent à un avis d'incompétence rendu par la Commission, de 4,9 % en 2013, est faible comparé aux demandes qui lui parviennent et qui sont hors de son champ de compétences. Le secrétariat général de la Commission opère un tri et, lorsque la saisine ne peut se conclure que par un avis d'incompétence, il répond par un courrier expliquant les raisons qui conduiront à celui-ci. Néanmoins, certains demandeurs ont du mal à accepter ou à comprendre, par exemple, la distinction entre

une demande d'accès à un document et une demande de renseignements. Lorsque le demandeur persiste à penser que sa demande peut être satisfaite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, un dossier est ouvert et la Commission peut être alors amenée à considérer qu'il s'agit d'une demande de renseignement et à se déclarer incompétente. Le rôle de filtre exercé par le secrétariat général, conduit à limiter les avis d'incompétence à des cas où souvent seule l'instruction du dossier permet de déterminer la nature juridique des documents ou de la demande.

L'incompétence liée à l'existence d'un régime de communication spécial ou à la nature juridictionnelle des documents sollicités tient une place très réduite, du fait que ces motifs d'incompétence sont facilement identifiables par le secrétariat général qui peut alors en informer le demandeur.

L'incompétence découlant du caractère privé du document sollicité n'apparaît pas toujours évidente dans les éléments adressés à la Commission lors de la saisine. Dans 16 dossiers, la demande a porté sur le domaine privé de la commune. Mais la majorité des dossiers pour lesquels la motivation de l'incompétence est la nature privée des documents met en cause des établissements publics à caractère industriel et commercial et des organismes privés dont il n'est pas évident de définir s'ils ont ou non une mission de service public et si les documents dont la communication est sollicitée relèvent ou non de l'exercice de cette mission.

L'autre motif d'incompétence le plus fréquent (30 % des cas) tient au fait que la loi du 17 juillet 1978 ne crée pas pour les autorités administratives d'obligation de répondre à une demande de renseignements. Ce point soulève tout d'abord la question de la formulation de la demande. La Commission admet qu'une demande, même si elle ne comporte pas les références précises du document mais tend à la communication

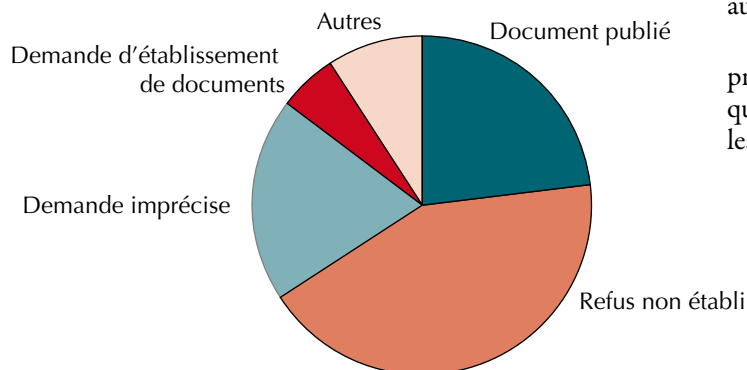
d'informations contenues dans un document clairement identifiable, est recevable. La Commission est parfois amenée à prendre position sur la bonne foi de l'autorité qui a refusé la communication.

### Les demandes déclarées irrecevables

Tableau 11 – Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	2009	2010	2011	2012	2013
Document publié	14,2	11,3	21,8	33,3	23,32
Refus non établi	36,9	37,3	51,1	32,6	42,54
Demande imprécise	23,8	21,6	12,1	20,6	19,68
Demande d'établissement de documents	5	9,9	6	3,9	5,52
Demande de révision d'avis	6,3	5	4,8	3,2	1,24
Demande mal dirigée	0,3	1,4	1,2	2,6	1,24
Demande tardive	0,4	0,3	0	1,3	0,62
Défaut de demande préalable	0,7	1,1	0,6	1,3	2,17
Demande hors champ	10,6	11,3	1,2	0,6	1,5
Demande d'abonnement	0,4	0	0,6	0,6	1,24
Demande prématurée	1,4	0,8	0,6	0	0,93
Demande de motivation	0	0	0	0	0
				100	100

Graphique 5 – Motivation des avis d'irrecevabilité



5,4% des demandes ont été jugées irrecevables en 2013, ce qui est sensiblement égal aux trois dernières années. Pour les demandes manifestement irrecevables, le secrétariat général, là encore, répond par courrier en expliquant les raisons et en invitant, le cas échéant, le demandeur à renouveler sa demande lorsque l'irrecevabilité est liée aux délais (demandes d'avis prématurées), ou encore à reformuler sa demande auprès de l'administration quand elle est trop imprécise. De ce fait, il n'y a pratiquement pas eu cette année d'irrecevabilité en raison du non-respect des délais.

La première cause d'irrecevabilité demeure l'absence de refus de communication. La Commission considère que le refus n'est pas établi si l'administration invite le demandeur à venir consulter le document sur place alors que celui-ci n'a pas précisé selon quelles modalités il souhaite accéder aux documents et déclare seulement au moment de la saisine de la Commission vouloir recevoir une copie.

Le second motif d'irrecevabilité en volume tient aux demandes qui visent des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique. Ce motif a beaucoup progressé entre 2010 et 2011 et il se maintient en 2013 au-dessus de 20%.

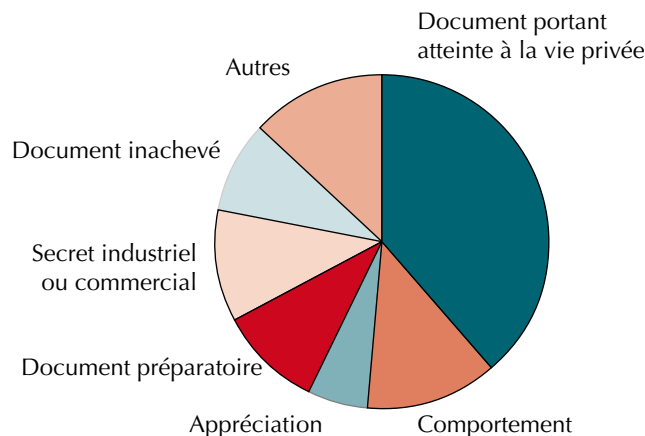
Le troisième motif d'irrecevabilité qui revient dans près de 20% des cas tient à l'imprécision des demandes qui place les services dans l'impossibilité de déterminer les documents sollicités.

## Les avis défavorables

Tableau 12 – Motivation des avis défavorables (en %)

	2009	2010	2011	2012	2013
Document portant atteinte à la vie privée	46,6	46,9	52,7	50	38,8
Comportement					12,82
Appréciation					5,82
Document préparatoire	9,3	12,6	11,3	12	9,98
Secret industriel ou commercial	14,7	9,3	9,9	12	10,9
Document inachevé	7,9	8,7	9,9	9,2	8,83
Secret protégé par la loi	3	6	5,4	7,6	6,52
Demande abusive	7	11,3	3,2	5,3	1,94
Risque d’atteinte à une procédure juridictionnelle	1,2	0,9	2,4	3,8	1,23
Sécurité publique	4,9	1,5	2	–	1,94
Autres	5,4	2,4	3,2	0,3	1,22

Graphique 6 – Motivation des avis défavorables



Avec 9,3 % d’avis défavorables à la communication en 2013, le taux s’inscrit dans la moyenne des trois dernières années qui représente près du double de ce qui était enregistré avant 2010. On peut considérer que les avis défavorables confirment la légitimité du refus de communication opposé par l’administration. Leur augmentation

en proportion des avis rendus indique un léger progrès dans la justesse d’appréciation de l’administration sur le caractère non communicable des documents.

Près de 58 % des avis défavorable portent sur la communication de documents couverts par le secret de la vie privée ou la protection des informations qui révèlent l’appréciation portée sur une personne physique ou son comportement dans des circonstances qui pourraient lui porter préjudice, en vertu des dispositions du II de l’article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Ces dispositions font aussi obstacle à la divulgation à des tiers de documents couverts par le secret en matière commerciale et industrielle, ce qui concerne 11 % des avis défavorables en 2013, contre plus de 12 % en 2012. La proportion relativement modeste de ce motif de refus de communication tient moins au fait d’une moindre protection des informations liées au secret des affaires qu’à la possibilité d’occulter ou de détacher plus facilement les informations qui doivent être protégées dans le cas des dossiers personnels.

Près de 20 % des avis défavorables à la communication sont motivés par les dispositions de l’article 2 de la loi qui prévoit trois motifs opposables à la communication, le caractère inachevé du document sollicité, le caractère préparatoire à une décision non encore intervenue et enfin le caractère abusif de la demande.

Il faut noter le taux exceptionnellement bas en 2013 des demandes déclarées abusives.

Enfin, le I de l’article 6 de la loi protège des intérêts collectifs opposables à tout demandeur, mais les avis défavorables motivés par ces secrets généraux sont numériquement très faibles. Il est probable que les secrets liés à la sécurité publique, la défense, la conduite de la politique nationale entre autres soient bien compris des citoyens qui formulent probablement peu de demandes qui relèvent de ces sujets.

## Efficiences et performance

### Une légère dégradation du délai de traitement des saisines

La saisine pour avis de la CADA joue un rôle de filtre permettant de réduire le nombre des contentieux présentés au juge administratif. Si cette étape préalable est obligatoire pour le demandeur, il est essentiel qu'elle ne soit pas vécue par l'usager comme un facteur de ralentissement pour l'accès effectif aux documents qu'il sollicite. L'article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 fixe un délai d'un mois à la Commission pour notifier son avis.

### Un indicateur particulièrement sensible

Toutefois, la CADA se heurte à des délais de traitement difficilement compressibles, qui tiennent au délai de 10 jours laissé aux administrations pour faire valoir leurs arguments et leurs observations, aux contraintes professionnelles des rapporteurs généraux et des rapporteurs qui exercent cette activité à titre secondaire, et enfin au fait que la Commission ne se réunit que tous les 15 jours, un rythme hebdomadaire n'étant pas envisageable du fait du nombre de membres qui siègent et des hautes responsabilités qu'ils exercent par ailleurs.

La Commission a souvent l'occasion de rappeler que mécaniquement, le délai moyen d'instruction d'un dossier pour lequel un avis est rendu en formation collégiale, et actuellement tous les avis le sont, ne peut pas être inférieur à 33,5 jours.

Ce délai très court, qui nécessite une organisation rigoureuse, est sensible au moindre ralentissement et surtout au rythme auquel arrivent les saisines. Une arrivée massive de demandes nécessite de lisser sur plusieurs

**Le bond de 15 % du nombre de dossiers instruits entre 2012 et 2013 explique une légère dégradation du délai de traitement des demandes d'avis qui s'établit à 40 jours en moyenne**

séances le travail des rapporteurs et des rapporteurs généraux, sachant qu'il n'est pas raisonnable d'inscrire beaucoup plus de 200 dossiers à une séance de la Commission<sup>2</sup>. De même, l'arrivée de demandes plus nombreuses dans les premiers jours plutôt que dans les derniers jours de l'inscription des dossiers à une séance a une incidence négative sur l'indicateur. Mais plus encore, l'arrivée de demandes nombreuses au cours de l'été comme cette année 2013, alors que la Commission ne siège pas en août reporte la notification des avis après les séances de rentrée, donc de plus d'un mois par rapport au rythme normal.

La CADA, toujours soucieuse de remplir au mieux sa mission, attache une attention particulière à son délai de traitement des saisines, qui correspond d'ailleurs à son indicateur de performance majeur. Pourtant, il est encore plus essentiel pour la Commission de s'assurer de la qualité de l'analyse juridique dans la totalité des avis qu'elle rend.

La Commission n'entend pas sacrifier l'impératif de fiabilité des avis rendus, et sur laquelle repose toute son autorité, à un impératif de performance qui repose uniquement sur la durée de traitement. Elle estime qu'il est préférable de dépasser légèrement le délai d'un mois plutôt que de prendre une position sans disposer de tous les éléments d'information sur le contexte de la demande.

2. Actuellement cet optimum est dépassé et il n'est pas rare d'inscrire 240 à 250 affaires par séance.

Il faut donc introduire un dernier paramètre dans le traitement des saisines qui est celui du temps nécessaire à l’instruction des dossiers. L’instruction du dossier dépend souvent des observations de l’administration, or encore trop d’administrations ne répondent pas ou avec retard (voir p. 92). La complexité de certaines questions de droit portées devant la Commission nécessite de prendre le temps d’une analyse approfondie.

**Tableau 13 – Durée moyenne de traitement des demandes d’avis (en jours)**

Année	Nombre de jours	Nombre de dossiers
2008	35	4548
2009	34,9	4222
2010	36,8	4666
2011	39,9	4827
2012	39	4569
2013	40,3	5306

### Un lien direct entre le nombre d’affaires soumises à la CADA et son délai de traitement

L’augmentation de 15 % du nombre des saisines de la Commission explique la relative dégradation du délai de traitement entre 2012 et 2013. La moyenne des dossiers inscrits aux 22 séances de 2013 a été de 249 dossiers, quand les 12 rapporteurs extérieurs de la Commission ont instruit chacun mensuellement 41 dossiers et les 8 rédacteurs ont enregistré et suivis mensuellement plus de 60 dossiers. La hausse des demandes a pesé plus lourdement encore sur les deux rapporteurs généraux qui valident et signent 97 % des avis et conseils rendus par la Commission. Il faut ici préciser que si les rapporteurs rédigent les projets de conseil et d’avis, le président et le rapporteur général en charge de la séance revoient l’ensemble des projets. Ce dernier doit adapter les projets pour tenir compte des informations complémentaires qui arrivent les derniers

jours précédant la séance et parfois le jour même. Les avis et conseils portant sur les affaires les plus délicates, qui sont soumises à une délibération approfondie de la Commission, soit 150 en 2013, sont rédigés ultérieurement à la séance et signés par le président. La charge de travail reposant sur les deux rapporteurs généraux est très importante et parfois difficilement compatible avec leur activité professionnelle principale.

Le chiffre de 40,3 jours de délai moyen de traitement des demandes d’avis indiqué dans le tableau ci-dessus reste à vrai dire indicatif, alors que le module statistique intégré au nouveau système de gestion informatique indique un délai de traitement de 33 jours. N’étant pas assuré de la fiabilité de ce dernier résultat pour cette année 2013 de « mise en route », un décompte manuel a été opéré et il a été décidé de retenir pour le présent rapport le résultat le moins favorable.

Ne disposant toujours pas mi-2014 d’un outil statistique fiable pour le calcul du délai de traitement, il faudra attendre la fin de l’année pour établir des chiffres définitifs. Cependant, en procédant à nouveau par sondage sur un échantillon suffisamment large et représentatif, il a été établi une amélioration au premier trimestre 2014, pour un niveau d’activité sensiblement identique à celui du premier trimestre 2013. Le délai de traitement moyen est en effet repassé en dessous de 40 jours.

### Une information sur les suites réservées aux avis encore très insuffisante

L’article 19 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que les autorités administratives informent la Commission, dans un délai d’un mois suivant la notification de l’avis, des suites qu’elles ont données à ce dernier. Cette obligation est rappelée dans chaque courrier de notification des avis aux administrations en cause. Les suites réservées aux avis favorables ou

partiellement favorables à la communication des documents sollicités sont des informations importantes pour la CADA, car elles permettent de mesurer à la fois la pertinence de son analyse, l'autorité de ses avis sur les services et, au-delà, elles viennent compléter la mesure de l'efficacité du recours préalable exercé devant elle.

**Tableau 14 – Taux de réponse des administrations sur la suite donnée aux avis favorables ou partiellement favorables**

Année	
2009	78,2
2010	65,9
2011	66,7
2012	63,5
2013	47,15
4 <sup>e</sup> trimestre 2013	54,4
1 <sup>er</sup> trimestre 2014	73,3

Le taux d'information sur les suites d'avis s'est dégradé depuis 2010 où dans plus d'un tiers des cas déjà les administrations ne s'acquittaient pas de leur obligation. La nette dégradation enregistrée cette année-là et les années suivantes tient en grande partie au fait que les lettres de relance pour rappeler aux administrations leur obligation d'information de la Commission ont été envoyées irrégulièrement selon la charge de travail du secrétariat général.

La nouvelle application informatique de gestion des dossiers prévoit l'envoi automatique d'un courrier de relance en l'absence de réponse passé le délai d'un mois après la notification. Or ce module ne fonctionne effectivement que depuis le début de l'année 2014. On peut d'ores et déjà observer, sur le 1<sup>er</sup> trimestre 2014, l'effet des relances puisque le taux de réponses enregistrées s'est très nettement amélioré. La Commission compte que l'envoi automatique d'une première relance passé un mois après la notification et d'une deuxième, deux mois après, en l'absence persistante de réponse, va lui

## 78,4 % des administrations déclarent suivre l'avis de la Commission

permettre d'enregistrer la suite de la quasi-totalité de ses avis favorables. L'enregistrement des réponses de suite d'avis représente, au demeurant, une charge de travail d'autant moins négligeable pour la Commission que le nombre de dossiers augmente.

Le manque de réactivité des administrations, qui nécessite des relances, s'explique en partie au moins par le fait que nombre de services ne comprennent pas bien ce qui est attendu d'eux. Dans les cas où l'autorité a communiqué les documents, elle ne perçoit pas toujours la nécessité d'informer la Commission.

## Une autorité peu contestée

L'analyse détaillée figurant en ouverture du présent rapport, à laquelle on ne peut que renvoyer, montre qu'en s'en tenant strictement aux réponses des administrations sur la suite donnée aux avis de la Commission, c'est au maximum dans un cas sur dix (très exactement 8,55 % des cas des réponses effectivement dépouillées pour les besoins de l'étude) que l'administration ne suit pas l'avis émis. Cette proportion, qui certainement mériterait d'être encore améliorée, c'est-à-dire réduite, doit être rapprochée d'autres éléments positifs : la seule intervention de la Commission a provoqué, le plus souvent en raison de la communication du document, 486 désistements et l'émission de 1 397 avis « sans objet ».

# AIDER L’ADMINISTRATION À MIEUX RÉPONDRE AU DÉFI DE LA TRANSPARENCE

## Les conseils rendus par la Commission

178 conseils à la demande des administrations ont été rendus en 2013 contre 180 en 2012. Ce faible nombre, les conseils ne représentant que 3,2 % des dossiers de l’année, ne signifie pas que les administrations consultent peu la CADA. Il traduit tout d’abord une évolution dans le traitement des demandes des administrations depuis plusieurs années. Les interrogations qui portent sur des sujets sur lesquels la Commission s’est prononcée sont traitées par le secrétariat général, qui répond en adressant des avis ou des conseils précédemment rendus sur le même sujet. L’administration obtient ainsi rapidement les informations qui lui permettent de donner une suite aux demandes d’accès dans le délai légal d’un mois. Les consultations qui font l’objet d’une instruction et d’un passage en séance de la Commission sont celles qui soulèvent des questions de droit nouvelles ou celles pour lesquelles l’appréciation du contexte est déterminante.

On ne peut pas tirer des conseils rendus par la Commission des conclusions générales sur les administrations qui rencontrent des difficultés pour répondre aux demandes qui leur sont soumises. Exercice d’ailleurs d’autant moins possible que seules les questions sur lesquelles la doctrine de la Commission n’est pas établie font l’objet de l’ouverture d’un dossier de conseil.

### 178 conseils rendus à la demande de l’administration

Toutefois, les consultations donnent des indications sur certaines des difficultés rencontrées. La première tient aux intérêts particuliers contradictoires qui sont parfois en jeu dans la communication de certains types d’informations. La vie privée ou le secret en matière commerciale et industrielle reste donc le sujet majeur des interrogations de l’administration. Vient en second lieu la difficulté d’appréciation des informations qui pourraient mettre en cause la protection de la sécurité publique ou de l’ordre public. Enfin, mais dans une moindre mesure, les administrations sollicitent un éclairage sur un régime particulier d’accès ou l’articulation de textes dont les dispositions leur paraissent contradictoires.

## Une activité de renseignement qui reste soutenue

Les demandes de renseignements et de conseils des services administratifs n'ont pas faibli au cours de l'année 2013. Sur l'ensemble des réponses présentées dans le tableau ci-dessous, près de la moitié ont porté sur des interrogations des services de l'administration.

**Tableau 15 – Volume total des réponses apportées hors dossiers instruits**

	2010	2011	2012	2013
Nombre d'appels téléphoniques par jour	65	60	62	35
Réponses par courrier	2249	2157	2500	2320
Réponses par télécopie	300	300	40	30
Réponses par courriel	3000	3200	3500	3300

Le rôle de filtre que joue le secrétariat général de la Commission sur les saisines non recevables a généré 1 450 courriers et 1 500 courriels en 2013. Il s'agit souvent d'informer le demandeur que sa saisine n'est pas recevable en l'état, en l'absence de la copie de la demande à l'administration voire à défaut d'identification suffisante des documents demandés ou de l'informer de l'incompétence de la CADA. Les motifs d'incompétence les plus courants sont le caractère non administratif des documents sollicités ou de la personne à laquelle la demande de communication est adressée. Le demandeur peut aussi être invité à renouveler sa demande lorsque le refus de communication n'est pas établi, notamment lorsque le délai d'un mois n'est pas expiré. Dans tous ces cas, dès lors qu'il apparaît certain que la Commission ne pourra pas rendre un avis autre que d'irrecevabilité ou d'incompétence, et

**2600 réponses écrites et plus de 4000 par téléphone dispensées aux administrations en 2013**

pour éviter une perte de temps au demandeur comme à la Commission, le secrétariat général adresse un courrier expliquant au demandeur en quoi sa demande ne peut pas prospérer. Dans la grande majorité des cas, les demandeurs comprennent et modifient leur démarche, souvent en reformulant une demande à l'administration. Toutefois, si le demandeur persiste à considérer que sa demande est recevable, et sous réserve qu'il respecte les dispositions de l'article 17 du décret du 30 décembre 2005, le secrétariat général ouvre un dossier.

En dehors du traitement des dossiers, les interrogations adressées à la Commission par les administrations ont représenté 850 lettres, quelque 1 800 courriels et 2 appels téléphoniques sur trois, soit une vingtaine de consultations par jour.

### Consulter la CADA est une démarche naturelle pour beaucoup de services

La CADA est bien identifiée par les administrations comme étant la source d'information principale en matière d'accès et de réutilisation. Outre la consultation du site Internet, elles contactent directement le secrétariat général de la Commission pour obtenir des conseils afin de répondre aux demandes.

Ces contacts se font beaucoup par téléphone, même si la CADA ne répond que le matin, depuis le début de l'année 2013, afin que les agents du secrétariat puissent se concentrer l'après-midi sur le traitement des demandes écrites. Les courriers adressés



par l’administration sont réservés aux demandes très formelles et pour les cas les plus épineux auxquels elle est confrontée. Les moyens de communication rapides sont donc privilégiés, car le souci de nombreux services est de répondre rapidement aux demandes. L’attitude souvent observée par le passé consistant pour l’administration à temporiser en répondant à une demande en indiquant avoir saisi la Commission par courrier est devenue rare.

Les agents publics qui contactent la CADA attendent une aide et ne perçoivent pas son intervention comme d’une autorité qui porterait un jugement sur leur manière de traiter les demandes. Il y a un échange positif avec les rédacteurs du secrétariat général, et en majorité les services administratifs semblent satisfaits de ce contact qui se limite parfois à confirmer ce qui a été lu sur le site Internet.

Toutefois, certaines demandes d’explication mettent les rédacteurs dans la situation délicate d’avoir à faire accepter la position de la Commission à un service qui s’y soumet de mauvaise grâce. Il est pourtant rare que l’échange entre l’administration et la CADA n’aboutisse pas à une compréhension de la position de la Commission et que les services n’aient pas avancé sur la solution pratique à mettre en œuvre pour satisfaire à leurs obligations en matière d’accès.

### **Modalités de communication et dossiers de marchés publics restent les deux questions récurrentes**

Les interrogations des petites collectivités portent pour beaucoup sur les modalités de communication et la conduite à tenir selon l’identité du demandeur. Les élus admettent parfois difficilement que l’opposition municipale ait un droit d’accès dont elle userait de façon « malveillante ». Le fait que le demandeur n’ait pas à motiver sa demande d’accès est encore mal connu

et certains interlocuteurs de la CADA en sont surpris. La proximité des élections municipales a multiplié sans doute les demandes portant sur une masse inhabituelle de documents pour lesquels, au-delà des questions d’opportunité politique, s’est posée la question des moyens à mobiliser.

Après les questions de modalités de communication, le second sujet d’interrogation reste le caractère communicable des pièces de dossier de commande publique. Malgré les outils d’information mis à la disposition de l’administration, beaucoup de services chargés de répondre à des demandes de communication dans ce domaine cherchent à obtenir de la CADA une confirmation de la mise en œuvre qu’ils envisagent de donner pour protéger les informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle. Il ne faut pas négliger l’effet du nombre de recours contentieux, très important en matière de marchés publics, qui conduit les services à penser qu’en transmettant les pièces demandées ils alimentent le dossier de l’adversaire. Certains services déclarent parfois vouloir attendre que le juge soit saisi pour communiquer les pièces uniquement dans le cadre du recours. La commission est souvent amenée à rappeler que le recours contre une décision d’attribution d’un marché, comme celui contre l’attribution d’un permis de construire, est sans incidence sur le droit de communication.

Bien que les modalités de communication et l’accès aux marchés publics soient des sujets quotidiens pour les agents de la CADA, il est surtout frappant de constater l’extrême diversité des interrogations qui fait écho à la variété des documents dont la communication peut être sollicitée. Grâce à une base de près de 100 000 avis et conseils, disponibles sous forme numérique depuis 1995, les agents de la CADA sont en mesure de trouver des précédents sur un nombre considérable de

documents différents et dans des contextes identiques à ceux des demandes formulées devant la Commission.

Toutefois, faute de métadonnées disponibles pour les années éloignées, faute d'un moteur de recherche très performant, ces recherches peuvent à l'occasion s'avérer longues et pas toujours fructueuses. Il faut en effet être certain d'avoir bien analysé les éléments de contexte avant de transmettre des avis sur lesquels l'administration appuiera sa position. Enfin, il est très important de vérifier que la doctrine de la Commission n'a pas évolué quand un avis topique mais un peu ancien est trouvé.

Les agents de la Commission chargés des réponses aux administrations maîtrisent les outils de recherche, mais doivent en outre faire preuve de discernement sur le cas exposé par le service qui consulte et avoir une connaissance actualisée de la doctrine de la commission.

---

## Le développement de l'information

### Le soin apporté à la rédaction des avis et conseils

L'effort de pédagogie dans la rédaction des avis et des conseils depuis une dizaine d'années impose un travail très exigeant aux rapporteurs et rapporteurs généraux, et au président qui revoit et signe les avis et conseils de principe.

Pour assurer une cohérence et une meilleure maîtrise de la doctrine de la Commission sur la masse des avis rendus, il a été tiré profit de l'organisation des séances de la Commission. Sur les quelque 240 dossiers

inscrits à chacune des séances, seuls ceux qui sont classés en parties I et II font l'objet d'une discussion approfondie et le sens de l'avis est adopté après cette délibération. Pour les avis de partie I, la délibération a lieu après que la Commission a entendu les observations de l'administration. Pour les dossiers classés en partie III, la Commission adopte en séance le sens de l'avis indiqué dans le rôle de la séance et, souvent dès le lendemain, l'avis est signé par le rapporteur général et notifié au demandeur et à l'administration en cause. Sont classées en partie III les affaires sur lesquelles la Commission avait déjà arrêté par le passé une position. Or, la Commission a légèrement revu ces critères de classement pour faire en sorte que les avis de parties I et II, qui exposent de façon détaillée le raisonnement suivi et la position arrêtée, constituent le corpus de référence de sa doctrine.

Exposer avec clarté la position de la Commission vise d'abord à une bonne compréhension de cette position par le demandeur et l'autorité saisie, afin que le litige sur la communication soit réglé. Mais, au-delà, l'avis de principe doit apporter un éclairage à toutes les personnes qui peuvent être confrontées à la même situation et servir de référence à l'administration.

Le travail de recherche documentaire est maintenant largement centré sur les avis et conseils de parties I et II. La base documentaire sert de référence aux agents de la Commission qui doivent répondre quotidiennement aux demandes d'information, et à ses rapporteurs qui rédigent les projets d'avis.

### La fréquentation du site Internet

Depuis la rénovation du site à la fin de l'année 2011, sa fréquentation augmente régulièrement. Il était déjà bien connu des administrations mais sa mise à jour plus régulière depuis deux ans contribue sans doute à rendre sa visite toujours plus utile.

Les rubriques les plus consultées donnent une indication sur ce qu'y recherchent les usagers, alors que le site n'est pas conçu pour un accès différencié selon les publics – particuliers, professionnels, administrations. Il donne une information simple au travers des pages de présentation, qui peut être approfondie dans les sous-rubriques et surtout par des recherches dans la base des avis et conseils.

Les rubriques les plus consultées sont la base des avis et conseils (56,8 %) et les synthèses sur la communication par type de documents (14,6 %), ce qui indique que la majorité des personnes qui consultent le site cherchent à s'informer sur le caractère communicable d'un document en particulier et moins sur l'accès en général. La rubrique qui s'adresse plus particulièrement aux demandeurs « Saisir la CADA » et celle intitulée « Nous contacter » ne représente que 1,3 % et 1,5 % des pages consultées, ce qui indique une fréquentation du grand public moindre que celle des administrations elles-mêmes ou de personnes qui connaissent déjà la CADA et son mode de saisine.

Les sujets les plus consultés sont dans l'ordre décroissant : marchés publics, documents d'urbanisme, fiscalité et cadastre, documents électoraux.

## La lettre d'information mensuelle

La lettre d'information mensuelle diffusée aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) et mise en ligne sur le site de la CADA a été créée en janvier 2008. Elle a pour objectif d'informer sur les travaux de la Commission en signalant les avis et conseils nouveaux. Elle offre depuis sa création des mises au point synthétiques sur des sujets suscitant de nombreuses interrogations, rédigés pour aider les services à répondre efficacement aux demandes qui leur sont soumises. Certaines personnes

**872 visites journalières en moyenne du site cada.fr**

responsables diffusent d'ailleurs ces synthèses au sein de leur administration.

La diffusion de la lettre n'a pas été très régulière en 2013, puisque 4 lettres seulement ont été réalisées, le secrétariat général qui les élabore ayant été mobilisé par la mise en place de la nouvelle application de gestion des dossiers.

## Une base de recherche performante et complète sur *data.gouv.fr*

À la suite du rapport de Mohammed Adnène Trojette, *Ouverture des données publiques : les exceptions au principe de gratuité sont-elles toujours légitimes?*, remis au Premier ministre le 5 novembre 2013, la CADA a décidé par délibération du 7 novembre 2013 de mettre fin à compter du 11 avril 2014 au régime de licence pour la réutilisation commerciale de ses avis. Dans le même temps, la CADA a proposé à Etalab qui gère le site *data.gouv.fr* de mettre en ligne sur cette plateforme l'ensemble des avis et conseils.

*Data.gouv.fr* a réalisé une remarquable mise en ligne, claire et soignée, dotée d'un moteur de recherche efficace pour se repérer dans les 9 000 dossiers ainsi rendus accessibles à tous depuis avril 2014. La base *cada.data.gouv*, qui comporte l'intégralité des avis depuis la fin de l'année 2012 et qui est alimentée mensuellement, est accessible dans un format réutilisable, elle permet donc à la fois la consultation mais aussi la réutilisation.

## Le réseau des personnes responsables

La désignation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est

prévue à l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 issu de l'ordonnance du 6 juin 2005 et aux articles 42 à 44 du décret du 30 décembre 2005. Les autorités concernées sont : « *les ministres et les préfets pour les services placés sous leur autorité [...]; les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse; les établissements publics nationaux et locaux qui emploient au moins deux cents agents; les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de dix mille habitants ou plus; les autres personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins deux cents agents.* »

La constitution du réseau, souhaitée par la Commission, répondait à trois objectifs principaux : faciliter l'instruction des demandes au sein des administrations; apporter une expertise juridique; assurer la liaison avec la Commission.

La CADA est maintenant convaincue que l'institution des PRADA est un formidable levier pour faciliter l'accès et pour rendre effectif le droit de réutilisation des informations publiques en limitant les litiges que ce droit nouveau peut engendrer.

### Répartition et renouvellement

Les désignations sont intervenues lentement après 2005 et le réseau ne s'est pas développé entre 2012 et 2013 autant que le souhaitait la Commission, car les difficultés liées au changement d'application de gestion informatique n'ont pas permis de mettre en œuvre le programme d'extension qu'elle envisageait. Il est à noter ici que les désignations de personnes responsables n'ont parfois été obtenues qu'au prix de l'envoi de deux ou trois lettres de relance auprès des autorités pour leur rappeler leur obligation légale à cet égard.

Un point positif peut cependant être mentionné : il reste exceptionnel que la personne responsable ne

**Un solide réseau de 1700 à 1800 personnes qui a vocation à s'étendre aux établissements publics**

soit pas remplacée automatiquement lorsque l'agent qui assume ces fonctions quitte son poste. La CADA y voit le signe que la fonction est entrée dans le paysage de beaucoup de collectivités ou d'administrations et qu'elle est considérée comme utile.

Le taux de renouvellement est d'ailleurs toujours important car c'est encore près de 10 % des personnes responsables qui ont été renouvelées dans l'année.

Comme l'a déjà mentionné la CADA, si toutes les autorités qui en ont l'obligation avaient procédé à la désignation de leur personne responsable, le réseau devrait compter plus de 5 000 personnes. Cependant, l'objectif de la Commission est plutôt d'élargir le réseau à des autorités qui sont souvent sollicitées pour l'accès aux informations qu'elles détiennent, ce qui apparaît au travers des saisines de la Commission.

Un effort particulier doit être fait en direction des établissements publics d'État comptant plus de 200 agents, qui sont faiblement représentés dans le réseau des personnes responsables. Seule une nouvelle campagne auprès des autorités pour leur rappeler leur obligation permettra d'améliorer la situation, mais cela nécessite de mobiliser un agent de la CADA pour identifier les autorités et assurer un suivi.

Les 1 597 personnes responsables que compte la CADA au premier semestre 2014, sont présentes dans : 132 administrations d'État, dont 7 ministères et 92 préfectures; 6 rectorats, 28 établissements publics administratifs; dans 21 conseils régionaux et 86 conseils généraux; 724 communes; 622 établissements publics territoriaux, dont 558 communautés de

communes; 34 centres hospitaliers, et 19 autres établissements publics territoriaux; 32 organismes privés chargés d'une mission de service publique.

### **Rencontres et journées de formation restent le meilleur moyen de faire vivre ce réseau**

La Commission a recherché depuis plusieurs années des solutions pour faire vivre le réseau des personnes responsables avec les moyens limités dont elle dispose.

Il avait été envisagé de créer pour les PRADA, sur son site, un forum leur permettant d'échanger sur les difficultés rencontrées et de mutualiser des solutions éprouvées. La CADA a dû renoncer à sa mise en place face aux impératifs de sécurité qui auraient nécessité des investissements plus lourds que prévu et à l'impossibilité de mobiliser un agent modérateur.

Les personnes responsables sont nombreuses à témoigner de l'intérêt qu'elles trouvent dans les synthèses et les fiches pratiques que la CADA peut produire. Le meilleur moyen d'aider les personnes responsables dans leur mission est donc de mettre à leur disposition des outils d'information.

Il reste que les échanges directs avec les personnes responsables et l'équipe de la CADA sont particulièrement enrichissants et utiles, comme l'ont démontré les journées organisées à Paris au premier semestre 2014 autour de trois thèmes : l'accès aux dossiers de commande publique (24 mars), l'accès au dossier personnel, la protection de la vie privée et du comportement dans la loi CADA (15 mai), et l'accès aux documents d'urbanisme, aux enquêtes publiques et aux informations environnementales (13 juin). Un quatrième thème est prévu sur la protection de l'intérêt public, sécurité publique et sécurité des personnes.

Face au succès notamment de la journée sur les marchés publics, la CADA envisage de réorganiser une fois par an si possible ce type de rencontres qui permettent à la fois aux personnes responsables de se former et aux agents de la CADA de prendre conscience des difficultés rencontrées sur le terrain et de mieux connaître les attentes des services en matière d'information.

# DE LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES À L'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

Les 120 dossiers portant sur la réutilisation des informations publiques en 2013, qui peuvent être ramenés à 20 questions si l'on tient compte du fait que 101 saisines ont été déposées par un même demandeur ayant saisi différents services, ne reflètent qu'imparfaitement le poids qualitatif de cette question dans l'activité de la Commission. Il reste que les litiges en matière de réutilisation sont quantitativement extrêmement faibles et représentent depuis 2010 moins de 2 % du total des affaires soumises à la CADA.

Sans qu'elles puissent être précisément mesurées, il faudrait y ajouter les saisines sur des difficultés de communication qui sont en réalité liées à la réutilisation des informations obtenues. La Commission estime d'ailleurs parfois utile de rappeler, selon le contexte du litige et alors même que ni le demandeur ni l'autorité administrative ne l'évoquent, que dans l'hypothèse d'une réutilisation des informations obtenues, le demandeur doit se conformer aux dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 qui encadrent ce droit.

Les questions de réutilisation nécessitent un travail d'instruction plus long et une analyse juridique souvent plus approfondie que pour le seul accès aux documents, le raisonnement de la CADA étant d'ailleurs presque toujours nécessairement décomposé en deux temps, celui portant sur le caractère communicable des informations et ensuite celui portant sur leur réutilisation.

Chaque dossier pose des questions inédites et les avis et conseils rendus par la Commission en matière de réutilisation sont particulièrement attendus et pas seulement par les demandeurs, mais aussi par les acteurs, de plus en plus nombreux dans ce domaine.

## **Les informations publiques qui ont suscité des litiges en matière de réutilisation**

Le faible nombre de dossiers instruits en matière de réutilisation rend la répartition par thème assez peu significative des informations publiques les plus recherchées, ou même des difficultés liées à l'exercice de ce droit. La volonté d'un opérateur ou d'un acteur de l'ouverture des informations publiques de vaincre les réticences de l'administration peut entraîner l'instruction de plusieurs dossiers sur le même type d'informations. C'est ce qui s'est produit en 2009 avec des demandes de réutilisation des listes électorales ou en 2010 avec la réutilisation des archives publiques, alors que dans leur grande majorité les réutilisateurs semblent plutôt éviter les litiges avec l'administration.

En 2013, mis à part une centaine de saisines liées à une demande qui a concerné « *la communication, dans le cadre d'un projet de constitution d'une base de données, du fichier informatique anonymisé répertoriant au niveau du département les numéros et les dates de validité des cartes européennes de stationnement pour*

*personnes handicapées en circulation* », c'est plutôt la diversité de l'objet des litiges qui est notable.

Certains dossiers montrent le besoin de réutiliser des informations publiques de la part d'opérateurs très spécialisés comme cette demande de :

*« la notice ou des notices de fonctionnement du logiciel ou des logiciels de gestion des services des audiences et des décisions rendues par les différentes juridictions judiciaires françaises ».*

Dans le domaine de l'urbanisme, on trouve quelques-uns de ces acteurs spécialisés dont un qui demande depuis plusieurs années à de nombreuses collectivités *« copie des plans de zonages et de servitudes du plan local d'urbanisme (PLU), au format vectoriel SIG ».*

Dans le même domaine, la demande *« de communication des informations cadastrales relatives à l'année de construction des immeubles présente dans les bases de données de la direction général des finances publiques »*, émane d'un opérateur spécialisé qui souhaite développer son activité à partir de la réutilisation de ces données.

Plusieurs opérateurs utilisent les dossiers de marchés publics pour analyser des secteurs d'activités dans lesquels ils sont spécialisés. L'un d'entre eux est bien connu des collectivités locales puisqu'il demande depuis plus de cinq ans de façon assez systématique la communication des pièces des marchés liés aux infrastructures routières. D'autres, arrivés plus récemment, doivent recourir à la CADA pour faire valoir leur droit auprès des services administratifs, comme dans le cas de la saisine sur *« le caractère communicable, à la société X, prestataire privé spécialisé dans la collecte et le traitement des données sur les collectivités territoriales, du rapport du président concernant le choix du délégataire dans le cadre du contrat de délégation de service public par*

*affermage de la gestion du service public d'exploitation de la station d'épuration intersyndicale [...], sachant que cette société ne fait pas partie des candidats ayant remis une proposition. »*

Les journalistes ont peu saisi la CADA sur des questions de réutilisation alors que leurs demandes auprès de l'administration sont de plus en plus nombreuses. Il s'agit en effet souvent pour les journalistes de collecter des données qui servent à réaliser des cartographies sur des sujets qui préoccupent le grand public comme le classement des hôpitaux, des lycées et les questions de sécurité publique. Une affaire illustre bien les pratiques dans ce domaine sur un sujet qui intéresse aussi beaucoup le grand public : la sécurité routière et le contrôle des infractions. Il s'agissait de la *« communication des données relatives aux opérations de contrôle automatisé des infractions routières pour toute l'année 2012 : 1) le nombre d'infractions relevées en 2012... ; 2) les statistiques relatives aux équipements de terrain contrôlant les distances de sécurité... ».*

Sujet nouveau et inattendu, la valorisation des activités agricoles a suscité trois questions comme cette demande qui se fixe pour objectif d'améliorer la diffusion des annonces de cession d'exploitation agricole : *« communication, à des fins de réutilisation, d'une copie des déclarations d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA) par lesquelles les exploitants [...] font connaître avant leur départ en retraite à l'autorité administrative leur intention de cesser leur exploitation, précisent les caractéristiques de celle-ci et indiquent si elle va devenir disponible... »*

*Dans le secteur de l'agriculture, une autre interrogation a porté sur les possibilités de réutilisation des déclarations de récolte produites ou reçues par le Comité interprofessionnel de vins d'Alsace.*

Contrairement aux années précédentes, le domaine culturel n'a suscité qu'un seul dossier de saisine, alors

qu'a émergé en 2013 un sujet nouveau et déjà très médiatisé : la question de la réutilisation des informations de santé. Quatre dossiers en illustrent bien les enjeux pour la recherche :

« demande au directeur du centre hospitalier universitaire de X de communication, en vue de sa réutilisation, de la base de données sources, anonymisée, de l'étude de cas-témoins conduite en 2011 pour le compte de la société Y... » ;

« extraits de la base nationale de pharmacologie (BNPV) et de la base relative à la gestion des fiches d'incidents transfusionnels (e-FIT) ... » ;

« ... demande de communication à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), au format électronique, de l'intégralité de la base de données constituée par l'observatoire de la qualité de l'alimentation (Oqali) sur les produits alimentaires conditionnés » ;

« la communication des informations relatives à la consommation du Médiateur® entre 1999, année de création par la CNAMTS de la base SNIIRAM, et 2009, année d'arrêt de commercialisation du médicament ».

Au premier semestre 2014, plusieurs dossiers ont été soumis à la Commission dans le domaine de la réutilisation des données de santé, et il est probable que ce sujet, qui a suscité de nombreux articles de presse, des prises de position de personnalités du domaine médical et même des colloques, ne devrait pas faiblir.

Sans être un sujet nouveau, la question de la réutilisation des informations liées à la gestion locale a pris un relief particulier en 2013 avec l'échéance des élections municipales. Deux saisines illustrent le fait que les intérêts locaux ne concernent plus seulement l'accès mais aussi la réutilisation des informations publiques : « communication, par courrier électronique, des comptes rendus des délibérations du conseil municipal des

20 novembre, 18 décembre 2012 et 15 janvier 2013, que le demandeur souhaite publier sur le site... »

« refus opposé par le maire de X à sa demande de communication par courrier électronique de la liste des associations de Tourcoing comportant le nom et les coordonnées complètes de chaque président... »

### De la réutilisation à l'ouverture des informations publiques

Les deux derniers sujets évoqués, vie locale et données de santé, montrent une évolution des litiges portés devant la CADA. Les affaires de réutilisation qui lui étaient soumises correspondaient majoritairement jusqu'alors à une volonté de réutiliser commercialement les informations et elles émanaient d'entreprises. Or, en 2013, près de la moitié des questions portées devant la CADA ne présentent pas principalement des enjeux de valorisation économique immédiate des informations publiques mais sont liées à des projets d'information du public ou des projets d'intérêts généraux, ce qui n'empêche d'ailleurs pas une valorisation indirecte de la réutilisation des informations.

On peut classer dans cette catégorie les réutilisations sur des sites d'information ou dans la presse. Les acteurs dans ce domaine, souvent journalistes ou issus du mouvement associatif, sont les promoteurs d'un vaste mouvement d'ouverture des informations publiques apparaissant plus souvent dans la presse sous l'appellation d'Open Data.

La mise à disposition des informations publiques par les administrations répond à leur double obligation de communiquer les documents administratifs qui leur sont demandés et d'en permettre la réutilisation, sous la réserve des secrets légalement protégés.

Une politique active d'ouverture, consistant à mettre spontanément à disposition dans des formats ouverts l'ensemble des informations qui sont



communicables à toute personne et par suite réutilisables, évite à l'administration d'avoir à répondre aux demandes ponctuelles en matière d'accès, et elle répond aux nouvelles attentes des usagers.

Certaines collectivités et l'administration d'État, avec un engagement fort du gouvernement dans ce domaine, se sont lancées dans une politique volontariste de mise à disposition des informations publiques qui doit cependant se conjuguer avec la protection des données à caractère personnel, la protection des droits de propriété intellectuelle, ou la protection de la partie de l'activité de certains services publics qui s'exerce dans le domaine concurrentiel.

### **L'expertise de la Commission en matière de réutilisation**

Les questions de droit limitant l'ouverture des informations publiques, notamment l'articulation entre la loi du 17 juillet 1978 et celle du 6 janvier 1978 sur la protection des données à caractère personnel, et le débat public soulevé par des questions aussi sensibles que l'ouverture des données de santé, contribuent à multiplier les demandes d'intervention de la CADA dans différentes instances de réflexion.

L'organisme collégial qu'est la Commission ne s'accommode pas toujours facilement du mode de fonctionnement de telles instances qui se veulent aussi être force de proposition. En effet, même si la CADA ne s'interdit pas de faire des propositions, comme les textes le lui permettent, pour clarifier ou améliorer certains aspects de la législation, elle le fait collégialement dans le cadre des demandes d'avis ou de conseils qui lui sont soumises.

C'est pourquoi la vingtaine d'interventions faites par son président, son rapporteur général ou son secrétaire général au cours de l'année 2013 visent souvent à exposer le cadre juridique et l'interprétation des textes

donnée par la Commission, sans prendre une part directe au débat sur l'opportunité des décisions que pourrait prendre l'administration en matière d'ouverture d'informations publiques.

Il est important pour la CADA de suivre les débats, d'entendre les arguments des professionnels et des acteurs qui militent pour une plus large ouverture, et d'identifier les questions ou défis posés à l'administration, mais elle ne doit pas pour autant changer de nature. C'est d'abord son approche juridique indépendante, reposant sur une instruction rigoureuse et la collégialité de ses prises de position, qui est attendue aussi bien de l'administration que des promoteurs de l'ouverture des données publiques.

Par ailleurs, la Commission est bien sûr impliquée dans le processus de transposition avant juillet 2015 de la directive 2013/37/UE du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. Tout en réservant au législateur, il va de soi, l'entière responsabilité des choix politiques qui lui reviennent, elle apporte aux différentes instances qui la sollicitent ses observations sur le régime actuel et se tient prête à émettre dans un cadre consultatif les avis qui pourraient contribuer à éclairer les autorités responsables.

### **Les demandes de sanction**

En vertu des dispositions des articles 18 et 22 de la loi, la CADA peut être saisie d'une demande de sanction par l'autorité administrative qui estime qu'une réutilisation de ses informations publiques n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 12, qui notamment interdit la dénaturation des informations publiques, ou a été faite sans licence, alors que celle-ci était obligatoire, ou en méconnaissance des termes d'une licence souscrite.

La CADA peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur de l'infraction les sanctions prévues par l'article 18 : amende d'un montant maximal de 150 000 € (et 300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans), interdiction de la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de 2 ans (5 ans en cas de récidive dans un délai de 5 ans), obligation de publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet.

Investie d'un pouvoir de sanction depuis 2005, la CADA n'avait été jusqu'en 2013 saisie qu'une fois, et elle avait sanctionné la dénaturation d'informations publiques réutilisées.

Les deux demandes de sanction présentées devant la CADA en 2013 émanent toutes deux de communes de petite taille (respectivement 650 et 6500 habitants) dans des contextes assez similaires. Dans les deux cas en effet, le maire et le président d'une société d'économie mixte locale font face à une opposition qui dénonce leur gestion, sous forme d'une association pour l'un et sous forme d'une opposition politique pour l'autre. La perspective des élections municipales a probablement, au moins dans le deuxième cas, envenimé la situation.

En revanche, le fondement juridique des deux demandes est différent puisque la première met en

cause l'absence de délivrance de licence, tandis que la seconde porte sur la dénaturation des informations réutilisées :

*« demande de sanction à l'encontre de l'association X, qui aurait réutilisé des documents administratifs sur son blog, du 15 octobre 2011 au 5 septembre 2012, sans avoir préalablement sollicité la délivrance d'une licence de réutilisation... »*

*« demande de sanction à l'encontre de Monsieur X, conseiller municipal de V, qui aurait réutilisé dans un tract diffusé les 23 et 24 février 2013 des informations provenant des grands livres de comptes [d'une société anonyme immobilière d'économie mixte] en dénaturant et en altérant ces informations et en ne mentionnant ni la source, ni la date de mise à jour des documents qui les contiennent. »*

Dans les deux cas, la Commission a décidé qu'il n'y a pas lieu de prononcer une sanction.

Alors que les administrations expriment souvent leur inquiétude sur l'utilisation répréhensible des informations publiques lors des échanges qu'elles ont avec la CADA, on peut s'étonner qu'il y ait eu si peu d'infractions constatées ou supposées motivant une saisine de la Commission

# MODERNISATION DES OUTILS ET MOBILISATION POUR FAIRE FACE À UNE DEMANDE EN HAUSSE

## Une année de rodage du nouveau système de traitement informatique des dossiers

L'année 2013 a été marquée par le changement d'application informatique permettant de gérer une base documentaire de près de 100 000 avis et conseils et d'assurer le suivi dématérialisé de l'ensemble des demandes qui sont soumises à la CADA.

### La mise au point du nouveau système

Ce chantier a été particulièrement lourd pour la petite équipe que constitue le secrétariat général chargé d'enregistrer et de suivre le traitement des demandes. Les difficultés de mise au point du nouvel outil ont occasionné des retards notamment dans l'enregistrement des demandes fin 2012 lors de la mise en fonction. Jusqu'au milieu de l'année 2013, les dysfonctionnements de l'application, corrigés dans le cadre de la maintenance contractuelle, ont considérablement compliqué la tâche du secrétariat général de la Commission.

L'ergonomie et certaines fonctionnalités de l'application restent à améliorer pour que la mission de la CADA profite pleinement des potentialités offertes par la dématérialisation des dossiers. Il s'agit surtout de simplifier et d'automatiser certaines tâches ; les gains de productivité ainsi obtenus permettront d'améliorer le service aux usagers de la CADA.

Les évolutions applicatives ont été en partie réalisées au premier semestre 2014, mais l'ensemble des

adaptations souhaitables n'interviendra probablement pas avant la fin d'année 2014.

### Une évolution positive malgré les difficultés

Le regroupement en une base unique de l'ensemble des demandes formulées auprès de la CADA (saisines sur des refus de communication, demandes de renseignements et consultations des administrations) permet de gérer plus sûrement leur traitement et de renseigner plus rapidement les personnes sur le suivi de leur demande.

Les échanges par courriel plus rapides et moins coûteux peuvent être généralisés en ce qui concerne les administrations. L'objectif d'obtenir à la fin de l'année 2013 que plus de la moitié des échanges entre la CADA, ses usagers et les administrations se fassent par courriel a été largement dépassé.

La simplification des échanges entre les rapporteurs et la Commission et la souplesse d'organisation du travail d'instruction qu'apporte le nouveau système sont d'autres atouts.

### Moyens et budget

Les crédits qui sont alloués à la Commission sont inscrits dans l'action 6 « Autres autorités indépendantes » du programme n° 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». La CADA dispose d'un BOP individualisé depuis 2011.

Tableau 16 – Dotation budgétaire

	2011	2012	2013	2014
Titre 2	858 500	984 533	1 000 477 €	976 352 €
Titre 3 crédits limitatifs	128 650 €	64 927 €	65 505 €	78 118 €
Plafond d'emploi	13 ETPT	13 ETPT	13 ETPT	13 ETPT
Consommation d'ETPT	12,6	12,5	12,6	12,6*

\* prévisionnel

### Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement couvrent pour l'essentiel des dépenses de logistique, parmi lesquelles les fournitures de bureau, les frais d'affranchissement, les travaux d'impression (rapport public) et, dans une plus modeste mesure, des frais de déplacement. Les bureaux de la CADA (260 m<sup>2</sup>) sont dans des locaux appartenant aux services du Premier Ministre, le loyer budgétaire étant évalué à hauteur de 90 000 euros.

La dotation de fonctionnement de 65 000 € en 2013 a couvert les frais de fonctionnement. Il faut cependant noter que cette dotation laissait moins de 20 000 euros pour couvrir les frais de communication, de déplacements et de représentation de la commission. C'est dire combien la CADA est limitée en moyens pour assumer la charge des formations ou organiser des rencontres.

Ses marges de manœuvre sont donc très limitées, car même si les postes de dépenses d'affranchissement postal et de papier baissent grâce à la dématérialisation, d'autres liées à l'entretien et au chauffage par exemple augmentent, de sorte que la CADA n'a finalement disposé que d'environ 5 000 € pour couvrir les frais d'impression de son rapport, les déplacements et les frais de représentation.

### Les crédits de rémunération

La CADA dispose de 13 ETPT pour son secrétariat général, les membres de la commission et les rapporteurs, chargés de mission, et rapporteurs généraux chargés de l'instruction des dossiers étant rémunérés sous forme d'indemnités.

La dotation sur le titre 2 revalorisée en 2012, a permis à la Commission, tout en restant dans son plafond d'emplois, de procéder au recrutement d'un agent au secrétariat, pour faire face notamment aux besoins d'accueil téléphonique et surtout de numérisation des dossiers papier, et d'un rédacteur chargé de l'enregistrement des saisines, ainsi que de rémunérer deux chargés de mission assumant des fonctions de rapporteur.

Le système d'indemnités mensuelles sur lequel repose la collaboration des rapporteurs, chargés de l'instruction des dossiers est basé sur un nombre d'affaires qui ne dépasse pas 40 dossiers par mois et par rapporteur en moyenne. L'intervention des chargés de mission lorsque la masse des demandes augmente permet de ne pas dépasser ce nombre de dossiers à traiter au-delà duquel la charge de travail des rapporteurs ne serait plus compatible avec leur activité principale (magistrat administratif, membre d'un corps d'inspection ou de contrôle...). Avec quatre chargés de mission dont deux en demi-service, la Commission a pu faire face à la hausse des saisines en 2013.

Au total, les deux recrutements effectués au secrétariat général et l'appui apporté par les chargés de mission a levé en partie les difficultés rencontrées par la CADA ces dernières années pour répondre aux attentes des usagers. Toutefois la hausse du nombre des saisines a maintenu une forte pression sur les effectifs et la situation reste fragile. La CADA l'a d'ailleurs constaté au premier semestre 2014 où l'absence prolongée de deux

agents au secrétariat général a de nouveau mis ce service sous pression.

### Perspectives 2014-2015

Le volume global des questions qui sont soumises à la Commission n’a pas cessé d’augmenter. Or, elle indique depuis plusieurs années qu’avec les moyens dont elle dispose, elle ne pourrait pas faire face à une augmentation conséquente des saisines formelles. S’il n’y a pas *a priori* de raison que celles-ci augmentent brusquement, l’augmentation de 15 % de l’activité en

2013 et la poursuite des demandes au même rythme au 1<sup>er</sup> semestre 2014 fait peser quelques inquiétudes sur son dimensionnement pour répondre aux attentes des usagers.

La Commission note enfin que la transposition de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public, si elle devait élargir le champ de compétence de la CADA, nécessiterait une réévaluation de ses moyens et le cas échéant, selon le parti retenu, leur réajustement.

Tableau 17 – Effectifs du secrétariat général par catégorie

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	titulaires	contractuels	titulaires	contractuels	titulaires	contractuels
2013	2	8	0	3	–	
Juin 2014	3	7	0	3	0	

Tableau 18 – Membres et rapporteurs percevant des indemnités

Catégorie	Indemnité brute mensuelle	Indemnité annuelle
Président	3 200 €	
Président suppléant	400 €	
10 membres de la Commission et 10 suppléants		indemnité annualisée correspondant au nombre de séances, 40 € par séance
1 rapporteur général	1 400 €	
1 rapporteur général adjoint	1 200	
10 rapporteurs	500 €	
3 à 4 chargés de mission	entre 250 et 500 € selon le nombre de dossiers traités	

# ANNEXES

---

## Composition de la Commission

### Membre du Conseil d'État, Président

**Serge DAËL**, conseiller d'État honoraire

### Président suppléant

**Edmond HONORAT**

### Magistrats de la Cour de Cassation

**Stéphanie GARGOULLAUD**, titulaire

**Claire CARBONARO**, suppléante

### Magistrats de la Cour des Comptes

**Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE**, titulaire

**Jean-Eudes PICARD**, suppléant

### Députés

**René DOSIERE**, titulaire

**Eva SAS**, suppléante

### Sénateurs

**Corinne BOUCHOUX**, titulaire

**Christian COINTAT**, suppléant

### Élus d'une collectivité territoriale

**X**, titulaire

**X**, suppléant

### Professeurs de l'enseignement supérieur

**Bénédicte DELAUNAY**, titulaire

**Antoine PROST**, suppléant

### Personnalités qualifiées en matière d'archives

**Bruno RICARD**, titulaire

**Geneviève ETIENNE**, suppléante

### Personnalités qualifiées en matière de protection des données à caractère personnel

**Jean MASSOT**, titulaire

**Philippe LEMOINE**, suppléant

### Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

**Marie PICARD**, titulaire

**Irène LUC**, suppléante

### Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique d'informations

**Christian PHELINE**, titulaire

**Perica SUCEVIC**, suppléant

### Commissaire du Gouvernement, chargés de mission au Secrétariat général du Gouvernement

**Vincent DROULLE**

**Arnaud SKZRYERBAK**

**Colas MORILLON**, adjoint

**Marie-Lorraine PESNEAUD**, adjointe

## Rapporteurs

### Rapporteur général

**Nicolas POLGE**, maître des requêtes au Conseil d’État

### Rapporteur général adjoint

**Marie PREVOT**, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d’appel

### Rapporteurs

**Cyrille BRET**, inspecteur de l’administration

**Benjamin De MAILLARD**, auditeur au Conseil d’État

**Pierre-Olivier CAILLE**, premier conseiller de tribunal administratif

**Tsiporah FRIED**, rapporteur de la Cour des comptes

**Mathieu LE COQ**, conseiller de tribunal administratif

**Franck L’HÔTE**, conseiller de tribunal administratif

**Marie-Françoise LIMON-BONNET**, conservateur en chef du patrimoine

**Antoine MARMIER**, conseiller de tribunal administratif

**Rémy MARTIN**, conseiller de tribunal administratif

**Charline NICOLAS**, auditrice au Conseil d’État

**Manon PERRIERE**, auditrice au Conseil d’État

**Frédéric PICHON**, inspecteur de l’administration

**Benjamin ROHMER**, premier conseiller de tribunal administratif

**Sylvie STEFANCZYK**, conseiller de tribunal administratif

## Secrétariat général

### Secrétaire générale

**Anne JOSSO**

### Secrétaire général adjoint

**Jean-Claude CLUZEL**

### Rédacteurs

**Benoît BONNE**

**Denis BRIN**

**Caroline DREZE**

**Brigitte DUFOUR**

**Anne FERRER**

**Nicolas FROGER**

**Richard FOSSE**

**Joël THIBEAU**

### Secrétaires

**Frédéric ALLOUCHERY**

**Catherine DENIAU**

**Monique JEAN**

**Commission d'accès aux documents administratifs**  
35 rue Saint-Dominique F-75007 Paris 07 SP

Tél. 01 42 75 79 99 /Télécopie 01 42 75 80 70 / Courriel [cada@cada.fr](mailto:cada@cada.fr)

**<http://www.cada.fr>**

**Rapport d'activité 2013 (septembre 2014), non vendu**  
**Téléchargeable sur le site de la CADA**



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**