

Cada

Commission
d'accès aux
documents
administratifs



Recueil des principaux avis et conseils 2017

Table

| | |
|--|----|
| Affaires sanitaires et sociales | 5 |
| Comité économique des produits de santé (CEPS) | 7 |
| Conseil national pour l'accès aux origines personnelles | 7 |
| Centre hospitalier de Niort | 8 |
| Centre hospitalier de Valence | 9 |
| Centre hospitalier Saint-Anne | 10 |
| Caisse du régime social des indépendants des Antilles-Guyane | 11 |
| Centre Hospitalier général de Clermont de l'Oise | 11 |
| Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS) | 12 |
| Ministère des solidarités et de la santé | 13 |
| Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS) | 14 |
| Caisse d'allocations familiales du Gard | 15 |
| Ministère des solidarités et de la santé | 16 |
| Ministère des solidarités et de la santé | 17 |
| Caisse d'allocations familiales du Gard | 17 |
| Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Nièvre | 18 |
| Conseil départemental de l'Isère | 19 |
| | |
| Economie, industrie et agriculture | 21 |
| Ministère de la Transition écologique et solidaire | 23 |
| Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Biarritz-Anglet-Bayonne | 24 |
| Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) | 24 |
| Mairie de Scy-Chazelles | 26 |
| Chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole | 27 |
| Compagnie nationale de prévoyance (CNP) | 28 |
| Mairie de Lamorlaye | 29 |
| Chambre de métiers et de l'artisanat de Haute-Savoie | 30 |
| Agence des participations de l'Etat | 31 |
| Ministère de l'agriculture et de l'alimentation | 32 |
| Direction départementale de la protection des populations du Finistère | 33 |
| Agence des participations de l'Etat | 34 |
| Banque de France | 35 |
| | |
| Enseignement, culture et loisirs | 37 |
| Conseil départemental des Yvelines | 39 |
| Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers (Arts et Métiers Paris Tech) Campus de Metz | 40 |
| Université Jean Monnet - Saint-Etienne | 41 |
| Mairie de Villeneuve-d'Ascq | 42 |
| Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE) | 43 |
| Université Claude Bernard Lyon 1 | 43 |
| Ministère de l'éducation nationale | 45 |
| Direction générale des patrimoines | 45 |
| Ligue Bourgogne-Franche-Comté de Football | 46 |

| | |
|--|----|
| Rectorat de l'académie de Versailles | 47 |
| France télévisions | 48 |
| Direction générale des patrimoines..... | 49 |

Environnement, développement durable et transports..... 51

| | |
|--|----|
| Agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM) | 53 |
| Direction générale de l'aviation civile (DGAC) | 54 |
| Préfecture de la Haute-Marne..... | 54 |
| Communauté urbaine Le Creusot - Montceau les Mines..... | 56 |
| SNCF..... | 57 |
| Ministère de l'économie..... | 57 |
| Agence nationale des fréquences (ANFR) | 58 |
| Ministère des solidarités et de la santé | 60 |
| Ministère des Outre-mer..... | 62 |
| Ministère de l'agriculture et de l'alimentation | 65 |
| Ministère de la Transition écologique et solidaire | 68 |
| Direction générale de l'aviation civile (DGAC) | 71 |
| Autorité de sûreté nucléaire (ASN) | 72 |

Finances publiques et fiscalité 75

| | |
|--|----|
| Mairie de Mons..... | 77 |
| Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) | 78 |
| Conseil départemental de la Vienne | 79 |
| Direction générale des finances publiques (DGFIP)..... | 81 |
| Etablissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris | 82 |
| Direction générale des finances publiques (DGFIP)..... | 82 |
| Caisse des dépôts et consignations (CDC) | 83 |
| Tunnel Euralpin Lyon Turin - TELT | 84 |

Justice, ordre public et sécurité 87

| | |
|--|----|
| Ministère de la Transition écologique et solidaire | 89 |
| Ministère des Armées..... | 90 |
| Ministère des Armées..... | 91 |
| Mairie de Bois-Colombes | 93 |
| Tribunal de grande instance de Paris | 93 |
| Ministère de l'Europe et des affaires étrangères..... | 94 |
| Préfecture de police de Paris | 94 |
| Présidence de la République | 95 |

Modalités d'accès..... 97

| | |
|---|-----|
| Hôpital Marie Lannelongue | 99 |
| Hôpital Marie Lannelongue | 100 |
| Mairie de Saint-Jean-de-Barrou | 101 |
| Conseil départemental des Côtes-d'Armor | 101 |
| Mairie de Carpentras..... | 102 |

Réutilisation des informations publiques 105

| | |
|--|-----|
| Eurométropole de Strasbourg | 107 |
| Préfecture de Paris..... | 108 |
| Syndicat mixte des transports urbains (SMITU) Thionville-Fensch..... | 108 |

| | |
|--|-----|
| Travail et emploi | 111 |
| Ministère de la Justice..... | 113 |
| Centre hospitalier de Haguenau | 114 |
| Ministère des Armées..... | 115 |
| La Poste | 116 |
| Ministère de la Transition écologique et solidaire | 118 |
| Mairie de Sainte-Geneviève-des-Bois..... | 118 |
| Ministère de l'action et des comptes publics | 119 |
| Pôle emploi..... | 120 |
| Institut Régional d'Administration (IRA) de Metz..... | 120 |

Urbanisme et aménagement du territoire..... 123

| | |
|--|-----|
| Mairie d'Yerres | 125 |
| Communauté de communes de Sèvre et Loire | 125 |
| Préfecture de l'Aveyron | 126 |

Vie publique..... 127

| | |
|---|-----|
| Conseil régional de Bretagne..... | 129 |
| Communauté de communes du Grand Chambord | 130 |
| Syndicat des eaux de Coucy-les-Eppes | 132 |
| Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)..... | 134 |
| Mairie de Ceton | 135 |
| Chambre de commerce et d'industrie des Iles de Guadeloupe | 137 |
| Association des maires de France (AMF)..... | 137 |
| Communauté de communes du Grand Chambord | 138 |
| Conseil départemental du Jura | 140 |
| X, député | 141 |
| Communauté d'agglomération Cap Excellence (CACE) | 142 |
| Mairie de Vertou | 143 |
| Mairie de Loches | 144 |

Affaires sanitaires et sociales



Type : Avis

Administration : Comité économique des produits de santé (CEPS)

Référence : 20163651

Séance : 19 janvier 2017

Monsieur X, pour la société X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 19 juillet 2016, à la suite du refus opposé par le président du comité économique des produits de santé à sa demande d'accès à certaines informations de la base de données MEDIMED.

La commission relève, à titre liminaire, que le comité économique des produits de santé est un comité interministériel placé sous l'autorité conjointe des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et de l'économie, qui a pour mission principale de fixer les prix des médicaments et les tarifs des dispositifs médicaux à usage individuel pris en charge par l'assurance maladie obligatoire, en application des dispositions de l'article L162-17-3 du code de la sécurité sociale.

Elle constate que la demande de communication porte non pas sur l'intégralité de la base de données MEDIMED, qui regroupe l'ensemble des dossiers de demande de prix par les entreprises pharmaceutiques, mais sur le seul tableau des prix fixés par le comité, envoyé quotidiennement par le ministère chargé de la santé aux éditeurs de logiciels de gestion d'officines, afin que ces dernières bénéficient en temps réel d'une base de prix mise à jour et pratiquent des tarifs légaux et identiques sur l'ensemble du territoire national.

La commission considère que ce document est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle estime, à cet égard, que si les prix de vente au public des médicaments contenus dans le tableau sont, en application du troisième alinéa de l'article L162-17-3 du code de la sécurité sociale, publiés au Journal officiel de la République française, cette diffusion publique n'est pas de nature à rendre la présente demande irrecevable. Dès lors que ce document contient des informations ayant, de par leur objet même, un caractère évolutif et se présente comme une base de données dynamique la commission considère qu'il doit être rendu accessible dans un format et avec une périodicité qui permette sa réutilisation, d'une part, dans un délai raisonnable et utile, ce que ne permet pas la publication au Journal officiel, qui n'intervient que lorsqu'un prix est fixé ou modifié par le comité, et, d'autre part, de façon non discriminatoire par rapport aux éditeurs de logiciel de gestion des officines.

La commission rappelle au demeurant qu'en vertu des dispositions du 3° de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, les administrations doivent désormais rendre publiques « les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent ».

La commission émet donc un avis favorable à la demande.

Type : Avis

Administration : Conseil national pour l'accès aux origines personnelles

Référence : 20165191

Séance : 26 janvier 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 4 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le président du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) à sa demande de communication de l'intégralité des pièces sur ses origines détenues par le CNAOP.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse du président du CNAOP, rappelle, comme elle l'a déjà indiqué dans son conseil n° 20083666 du 25 septembre 2008, que depuis l'intervention de la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines personnelles, le CNAOP a pour mission, en vertu des articles L147-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, de faciliter l'accès des pupilles de l'État aux informations relatives à leur père et mère de naissance et qu'il est en particulier chargé de recueillir les demandes d'accès aux origines personnelles, de vérifier si le secret de l'identité du parent est levé et de communiquer au demandeur, le cas échéant, l'identité de son père ou de sa mère de naissance.

La commission relève, à cet égard, que le cinquième alinéa de l'article L147-5 du même code précise que, pour satisfaire aux demandes d'accès aux origines personnelles, le CNAOP recueille auprès des établissements de santé, des services départementaux ainsi que des organismes autorisés et habilités pour l'adoption, copie des éléments relatifs à l'identité des parents de naissance, « ainsi que tout renseignement ne portant pas atteinte au secret de cette identité, et concernant la santé des père et mère de naissance, les origines de l'enfant et les raisons et circonstances de sa remise au service de l'aide sociale à l'enfance ou à un organisme autorisé et

habilité pour l'adoption ». En vertu du dernier alinéa de l'article L147-6 de ce code, le CNAOP communique aux demandeurs « les renseignements ne portant pas atteinte à l'identité des père et mère de naissance, transmis par les établissements de santé, les services départementaux et les organismes visés au cinquième alinéa de l'article L147-5 ou recueillis auprès des père et mère de naissance, dans le respect de leur vie privée, par un membre du conseil ou une personne mandatée par lui. »

La commission considère qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le CNAOP est seul compétent pour procéder à la communication de l'identité des parents de naissance ainsi que des éléments non identifiants se rapportant à ceux-ci figurant dans le dossier en sa possession, le législateur ayant entendu instaurer un régime spécial de communication, lequel ne relève pas du champ de compétence de la commission tel qu'il est défini aux articles L342-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Elle rappelle qu'elle est seulement compétente pour apprécier, sur le fondement des articles L311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, le bien-fondé d'un refus opposé par une autorité administrative à un pupille de l'État ayant demandé la communication des pièces composant son dossier administratif, le Conseil d'État ayant jugé que l'institution par le législateur d'une procédure d'accès à la connaissance des origines personnelles faisant intervenir le CNAOP ne fait pas obstacle à ce qu'un pupille de l'État forme une demande de communication de son dossier de pupille auprès du département qui le détient (CE, 25 octobre 2007, Mme Y, n° 310125, aux T.). Dans ce cadre, la commission se bornera à apprécier la légalité du refus au regard des règles qu'elle a compétence pour interpréter, en particulier la protection du secret de la vie privée des tiers, notamment des parents de naissance, garantie par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Le refus de communication dont la commission est saisie dans la présente espèce n'étant pas de cette nature, celle-ci ne peut que se déclarer incompétente.

Type : Conseil
Administration : Centre hospitalier de Niort

Référence : 20165439
Séance : 12 janvier 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 12 janvier 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à un tuteur aux biens du dossier médical du majeur protégé.

La commission vous rappelle, en premier lieu, que l'article L1111-7 du code de la santé publique reconnaît le droit à toute personne d'accéder aux informations concernant sa santé détenues par des professionnels ou des établissements de santé, « directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne ». Dans une décision du 26 septembre 2005, Conseil national de l'ordre des médecins, le Conseil d'Etat a interprété ces dispositions comme n'excluant pas la possibilité pour le patient de recourir à un mandataire pour accéder à ces informations dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié. Elle vous rappelle également que l'article L1111-2 du même code permet que le droit à l'information médicale garanti au patient sous tutelle soit exercé par le tuteur, ce que la commission a interprété comme permettant au tuteur d'accéder au dossier médical de la personne sous tutelle (conseil n° 20053559 du 6 octobre 2005).

La commission précise que le régime du tuteur aux biens est défini par la combinaison des articles 425, 447 et 496 du code civil, dont il ressort que le tuteur aux biens est chargé de la gestion patrimoniale des biens de la personne qu'il protège, à l'exclusion de la protection de sa personne et qu'il est indépendant du tuteur « à la personne ». La personne désignée à ce titre n'est ainsi saisie que de la gestion du patrimoine de la personne protégée.

La commission relève que les dispositions introduites à l'article L1111-7 du code de la santé publique, qui dispose désormais que « lorsque la personne majeure fait l'objet d'une mesure de protection juridique, la personne en charge de l'exercice de la mesure, lorsqu'elle est habilitée à représenter ou à assister l'intéressé dans les conditions prévues à l'article 459 du code civil, a accès à ces informations dans les mêmes conditions », par l'article 189 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, en tant qu'elles renvoient à l'article 459 du code civil visent le tuteur à la personne à l'exclusion du « seul » tuteur aux biens.

La commission estime, en conséquence, que le droit d'accès au dossier médical par le tuteur aux biens ne peut être exercé de plein droit et nécessite, en application de l'article L1111-7 du code de la santé publique, soit l'accord de la personne protégée, soit, lorsque un tuteur à la personne a été désigné, l'accord de ce dernier qui peut lui confier un mandat exprès en ce sens, et ce y compris lorsque, dans l'intérêt du majeur protégé, le tuteur aux biens procède à un recours judiciaire nécessitant qu'il sollicite le dossier médical du majeur protégé pour une transmission à un expert.

Elle vous invite, en conséquence, à inviter le tuteur aux biens qui vous a saisi de justifier de sa qualité à accéder au dossier médical de la personne dont il assure la tutelle aux biens dans les conditions qui viennent d'être rappelées. A défaut, vous êtes fondé à refuser de lui communiquer le dossier sollicité.

Type : Avis

Administration : Centre hospitalier de Valence

Référence : 20165841

Séance : 9 février 2017

Maître X, conseil de Madame X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 21 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le directeur du centre hospitalier de Valence à sa demande de communication, dans le cadre de l'obtention d'une assurance décès au bénéfice de sa cliente, concubine du défunt, afin de connaître les causes de la mort, et sur le fondement de l'article L1110-4 du code de la santé publique, du certificat médical attestant des causes du décès de Monsieur X décédé le 4 mai 2014.

En l'absence de réponse du directeur du centre hospitalier de Valence à la date de sa séance, la commission rappelle qu'aux termes du V de l'article L1110-4 du code de la santé publique, dans sa version issue de l'article 96 de la loi du 26 janvier 2016 : « (...) Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, son concubin ou son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès (...) ». L'application de ces dispositions à chaque dossier d'espèce relève de l'équipe médicale qui a suivi le patient décédé, compétente pour apprécier si un document composant le dossier se rattache à l'objectif invoqué.

La commission rappelle que les bénéficiaires d'une assurance sur la vie ou d'une assurance-décès qui ne seraient pas par ailleurs héritiers légaux ou testamentaires, universels ou à titre universel, du patient décédé ne présentent pas la qualité d'ayant droit au sens de l'article L1110-4 du code de la santé publique et ne peuvent, sur ce seul fondement, demander communication des pièces du dossier médical du défunt sur le fondement de ces dispositions. Elle estime en effet que, par cette disposition, le législateur a clairement entendu restreindre aux seules personnes qui peuvent se prévaloir de la qualité d'ayant droit, de concubin ou de partenaire lié par un pacte civil de solidarité, à l'exclusion de toute autre catégorie de tiers tels que la famille ou les proches, la dérogation ainsi aménagée au secret médical du défunt. C'est donc uniquement dans le cas où ils justifient d'une telle qualité que les membres de la famille ou les proches peuvent obtenir communication du dossier médical.

Dans ce cadre, la commission considère que si la qualité de concubin s'apprécie normalement au moment du décès du patient, il en va autrement lorsque l'intéressé souhaite faire valoir ses droits à une assurance vie souscrite par le défunt, dont il est le bénéficiaire, dès lors que l'exercice de ces droits est directement subordonné à la communication auprès de la compagnie d'assurance, d'informations médicales concernant les causes du décès de la personne ayant souscrit le contrat d'assurance. La commission estime que, dans cette configuration, l'intéressé peut se contenter d'apporter la preuve qu'il détenait la qualité de concubin dans le passé et demander, sur le fondement de l'article L1110-40 du code de la santé publique, la communication des seules pièces du dossier médical du défunt nécessaires pour faire valoir ses droits.

A cet égard, la commission rappelle que la preuve de la qualité de concubin peut être apportée par tous moyens par l'intéressé, c'est-à-dire par production de toute pièce – certificat de concubinage s'il en existe mais également bail commun, factures, courriers, photographies, témoignages écrits ou autres - permettant d'attester de la vie commune, de sa stabilité, de son caractère notoire et de la mise en commun même partielle de moyens matériels. Saisie d'une demande sur ce fondement par un ancien concubin du patient décédé, l'autorité détenant le dossier médical doit apprécier la nécessité, pour le demandeur, de produire d'éventuelles pièces complémentaires.

En l'espèce, la commission relève que Madame X souhaite faire valoir ses droits à l'assurance vie souscrite par le défunt, dont elle est le bénéficiaire, et prétend apporter la preuve qu'elle était concubine du défunt dans le passé. La commission émet donc un avis favorable à la communication des seules pièces du dossier médical nécessaires à l'exercice de ses droits, sous réserve que Madame X apporte la preuve qu'elle a détenu la qualité de concubine du défunt.

Maître X, conseil de Monsieur X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 7 février 2017, à la suite du refus opposé par le directeur du centre hospitalier Saint-Anne à sa demande de communication du mandat figurant dans le classeur infirmier de la sœur décédée de son client, Madame X, mentionné dans le compte-rendu d'hospitalisation de celle-ci, transmis le 14 octobre 2016 par le docteur X.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur du centre hospitalier Sainte-Anne a précisé que le document sollicité était le mandat de protection future établi entre Madame X et trois tierces personnes le 26 juillet 2016. La commission rappelle à cet égard qu'en application de l'article 477 du code civil, toute personne majeure ou mineure émancipée ne faisant pas l'objet d'une mesure de tutelle peut charger une ou plusieurs personnes, par un même mandat, de la représenter pour le cas où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts pour l'une des causes prévues à l'article 425, c'est-à-dire 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. Selon l'article 479, lorsque le mandat s'étend à la protection de la personne, il peut prévoir que le mandataire exercera les missions que le code de la santé publique et le code de l'action sociale et des familles confient au représentant de la personne en tutelle ou à la personne de confiance. En vertu de l'article 481, le mandat prend effet lorsqu'il est établi que le mandant ne peut plus pourvoir seul à ses intérêts. A cette fin, au vu d'un certificat médical émanant d'un médecin figurant sur liste dressée par le procureur de la République et établissant que le mandant se trouve dans l'une des situations prévues à l'article 425, le greffier du tribunal d'instance vise le mandat et date sa prise d'effet.

La commission rappelle en premier lieu que selon l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ».

Après en avoir pris connaissance, la commission constate que le document sollicité a été établi devant notaire entre des personnes privées, afin que Madame X désigne des mandataires chargés de prendre toutes mesures nécessaires à son maintien à son domicile et de pourvoir à la gestion de certains biens, en application des articles 477 et suivants du code civil. La commission relève d'abord que le mandat ne prévoit pas que les mandataires exercent les missions que le code de la santé publique et le code de l'action sociale et des familles confient au représentant de la personne en tutelle ou à la personne de confiance et qu'il ne comporte aucune information médicale. Par suite, il ne constitue pas un élément du dossier médical de Madame X au sens des articles L1111-7 et L1110-4 du code de la santé publique, quand bien même le centre hospitalier en détient une copie.

La commission relève toutefois également que ce document a été porté à la connaissance de l'équipe de soins par les personnes désignées en qualité de mandataires dans le mandat de protection future dans le cadre de la prise en charge de cette dernière notamment pour faire part des volontés de Madame X quant au choix de son domicile et son refus d'être placée en maison médicalisée pour un long séjour. Ce document ayant ainsi été transmis au centre hospitalier Sainte-Anne à l'occasion de l'hospitalisation de Madame X, la commission estime qu'il a été reçu par le centre hospitalier dans le cadre de sa mission de service public et qu'il constitue, par suite, un document administratif au sens du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle en second lieu qu'un mandat tel que celui qu'il vous est demandé de communiquer n'est en principe communicable qu'aux seuls intéressés, soit le mandant et le ou les mandataires(e)s, en application des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

En cas de décès du mandant, la commission considère que si les documents comportant des informations à caractère médical sont communicables aux ayants droit qui justifient de leur qualité et dont la demande est motivée par le souci de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir des droits, sauf dans le cas où la personne décédée s'est opposée, de son vivant, à une telle communication, en application du dernier alinéa de l'article L1110-4 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article L1111-7 du même code, les autres documents sont en principe communicables aux ayants droit et aux proches justifiant d'un motif légitime, qui ont la qualité d'« intéressé » au sens des dispositions de l'article L311-6 déjà cité, sous réserve que la personne concernée ne s'y soit pas opposée de son vivant.

Dans tous les cas, la communication des documents doit nécessairement être précédée de l'occultation des éventuelles mentions relatives à des tiers et couvertes par le secret de la vie privée de ces derniers, ainsi que

celles portant une appréciation ou un jugement de valeur sur ces tiers ou encore celles qui révèlent leur comportement dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

En l'espèce, la commission relève, d'une part, que le document sollicité ne comporte aucune information médicale et, d'autre part, que Madame X, ne s'est pas opposée de son vivant à sa communication au demandeur. Elle émet donc un avis favorable à sa communication à Monsieur X sous réserve, d'une part, que celui-ci justifie de sa qualité d'ayant-droit et sous réserve, d'autre part, de l'occultation préalable des mentions protégées par l'article L311-6 comme rappelé ci-dessus.

Type : Avis

Administration : Caisse du régime social des indépendants des Antilles-Guyane

Référence : 20170809

Séance : 8 juin 2017

Maître X, conseil de Monsieur X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 9 février 2017, à la suite du refus opposé par le directeur de la caisse du régime social des indépendants des Antilles-Guyane à sa demande de communication du certificat d'immatriculation du RSI auprès du secrétariat général du conseil supérieur de la mutualité, dans le respect de l'ordonnance n° 45-10 du 4 octobre 1945 et de l'ordonnance n° 45-2456 du 19 octobre 1945, portant statut de la mutualité.

En l'absence de réponse du directeur de la caisse du régime social des indépendants des Antilles-Guyane à la date de sa séance, la commission rappelle qu'en application de l'article L611-3 du code de la sécurité sociale, « le régime social des indépendants comprend une caisse nationale et des caisses de base. Ces organismes de sécurité sociale dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (...) ». Les documents produits ou reçus par ces caisses dans le cadre de cette mission revêtent donc le caractère de documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission émet donc un avis favorable à la communication du document demandé s'il existe, la commission relevant que la caisse n'est pas une mutuelle mais un organisme de sécurité sociale et qu'elle n'est donc pas soumise à l'obligation d'immatriculation prévue, pour les seules mutuelles, par l'article R414-1 du code de la mutualité.

Type : Conseil

Administration : Centre Hospitalier général de Clermont de l'Oise

Référence : 20171051

Séance : 6 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 avril 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à sa mère titulaire de l'autorité parentale, du dossier médical relatif à l'admission aux urgences en 2014 de sa fille, mineure de 17 ans faisant l'objet d'une mesure de placement, sachant que celle-ci ne consent pas à cette transmission.

La commission rappelle qu'en matière de communication de documents médicaux, les titulaires de l'autorité parentale, lorsque la personne intéressée est mineure, exercent le droit d'accès en son nom sans que son consentement soit requis, sauf exceptions prévues par les dispositions combinées des articles L1111-5 et L1111-7 du code de la santé publique, dont ne relèvent pas les documents objet de la présente demande de conseil. La commission a déduit de ces dispositions, par un avis n° 20082236, que le mineur ne peut former opposition à la communication de son dossier médical aux titulaires de l'autorité parentale que dans le cas où les soins qu'il a reçus ont été dispensés sans leur consentement ou à leur insu. Un simple désaccord entre les titulaires de l'autorité parentale ou entre le mineur et l'un des titulaires de l'autorité parentale ne saurait justifier, par lui-même, un refus de communication sur le fondement de ces dispositions.

La commission souligne également que la décision de communiquer le dossier en cause doit être prise en faisant prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que l'exigent les stipulations de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant (cf avis CADA n°20152463 du 10 septembre 2015). Elle estime, à cet égard, que les dispositions de l'article L1111-7 du code de la santé publique, auxquelles renvoient l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sauraient être interprétées comme prescrivant la communication aux titulaires de l'autorité parentale des pièces du dossier médical de l'enfant, dans l'hypothèse où cette communication serait susceptible de constituer une menace pour la santé ou la sécurité de l'enfant (dont relève également son bien-être). C'est au vu des circonstances propres à chaque situation qu'il convient

d'apprécier l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'oppose le plus souvent à la communication à ses parents des documents faisant apparaître qu'il les met gravement en cause.

La commission, qui n'a pu prendre connaissance des éléments du dossier, estime que le contexte familial conflictuel ne saurait s'opposer par principe à la communication du dossier médical quelle que soit la nature des pièces qui le composent. Ainsi, une fiche d'admission aux urgences, qui ne comporterait pas de mentions de nature à porter atteinte à la sécurité de l'adolescente, doit être communiquée à sa mère. Mais si comme vous l'indiquez il existe, selon vous et le service de l'aide sociale à l'enfance du conseil départemental de l'Oise qui assure le suivi de l'adolescente dans le cadre de la mesure de placement éducatif, un risque que la communication du document sollicité soit de nature à lui nuire, en remettant en cause son évolution positive dans le cadre de la mesure de placement et les projets de l'adolescente, bientôt majeure, eu égard aux intentions alléguées de sa mère, vous pouvez lui opposer un refus sur le fondement des stipulations de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant, qu'il vous appartiendra de justifier, le cas échéant, devant le tribunal administratif compétent.

Type : Avis

Administration : Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS)

Référence : 20171249

Séance : 6 juillet 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 6 mars 2017, à la suite du refus opposé par la Cheffe de l'Inspection générale des Affaires Sociales (IGAS) à sa demande de communication d'une copie des rapports suivants :

- 1) le rapport de l'IGAS sur la mission menée en 2016 sur la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- 2) le rapport de l'IGAS sur la mission menée en 2016 sur l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

En réponse à la demande qui lui a été adressée, la Cheffe de l'IGAS a informé la commission que les rapports sollicités présentaient un caractère préparatoire aux futures décisions du gouvernement eu égard au volet « handicap » du programme présidentiel.

La commission constate que le rapport relatif à l'évaluation de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) a été commandé par lettre de mission du 23 décembre 2015 du chef de l'IGAS qui a chargé X et le docteur X, inspecteurs à l'IGAS, d'analyser, conjointement avec la mission nationale de contrôle (MNC) de la direction de la sécurité sociale (DSS) les conditions d'attribution et de suivi de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), ainsi que la qualité du service rendu aux usagers en termes d'accessibilité au dispositif et d'adéquation à leurs besoins et que cette mission relevait du programme de travail de l'IGAS et était motivée par la relative méconnaissance institutionnelle des caractéristiques de la prestation dans un contexte de progression des bénéficiaires et d'évolution des modes de prise en charge du handicap de l'enfant. Ce rapport a été remis le 4 août 2016.

Le rapport relatif à l'évolution de la prestation de compensation du handicap (PCH) a, pour sa part, été sollicité par lettre du 9 mars 2016 par la ministre des affaires sociales et de la santé et la secrétaire d'Etat chargée des personnes en situation de handicap et de la lutte contre l'exclusion qui ont saisi l'IGAS d'une demande de mission portant sur la « révision des conditions et modalités d'attribution » de la prestation de compensation du handicap (PCH), afin de « viser une meilleure équité sur le territoire » et de « mieux cibler ses conditions d'attribution ». Ce rapport a été remis à la ministre le 10 novembre 2016.

La commission rappelle qu'en application de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, les documents préparatoires à une décision administrative sont en principe exclus provisoirement du droit à la communication aussi longtemps que cette décision n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable.

En l'espèce, la commission relève que les deux rapports ont été remis à leur commanditaire il y a moins d'un an, dans le cadre de la précédente mandature.

Elle estime cependant que le rapport mentionné au point 2), qui s'inscrit dans le cadre du travail de l'IGAS n'a pas, en lui-même, vocation à préfigurer une réforme initiée par le Gouvernement. Il n'est donc pas préparatoire à une décision administrative déterminée et apparaît dès lors communicable à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Le rapport mentionné au point 1) répond, en revanche, à une volonté du précédent Gouvernement de révision de la prestation de compensation du handicap (PCH). Bien qu'il n'ait pas été commandé en vue de mettre en oeuvre le programme présidentiel actuel, ce rapport, qui propose plusieurs mesures d'amélioration du dispositif étudié,

présente un caractère préparatoire dès lors que le Gouvernement issu de l'élection présidentielle et des élections législatives ne peut être regardé, en l'absence d'orientations rendues publiques en ce sens, moins d'un an après sa remise à son commanditaire, comme ayant manifestement renoncé à la réforme de ce dispositif. Elle émet dès lors un avis défavorable à la communication du rapport relatif à l'évolution de la prestation de compensation du handicap.

Type : Avis

Administration : Ministère des solidarités et de la santé

Référence : 20172097

Séance : 6 juillet 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 6 mars 2017, à la suite du refus opposé par la ministre des solidarités et de la santé à sa demande de communication d'une copie des rapports suivants :

- 1) le rapport de l'IGAS sur la mission menée en 2016 sur la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- 2) le rapport de l'IGAS sur la mission menée en 2016 sur l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

En l'absence de réponse de la ministre des solidarités et de la santé, la commission relève que la Cheffe de l'IGAS, saisie d'une demande identique, a informé la commission qu'elle considérait que les rapports sollicités présentaient un caractère préparatoire aux futures décisions du gouvernement eu égard au volet « handicap » du programme présidentiel.

La commission constate que le rapport relatif à l'évaluation de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) a été commandé par lettre de mission du 23 décembre 2015 du chef de l'IGAS qui a chargé X et le docteur X, inspecteurs à l'IGAS, d'analyser, conjointement avec la mission nationale de contrôle (MNC) de la direction de la sécurité sociale (DSS) les conditions d'attribution et de suivi de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), ainsi que la qualité du service rendu aux usagers en termes d'accessibilité au dispositif et d'adéquation à leurs besoins et que cette mission relevait du programme de travail de l'IGAS et était motivée par la relative méconnaissance institutionnelle des caractéristiques de la prestation dans un contexte de progression des bénéficiaires et d'évolution des modes de prise en charge du handicap de l'enfant. Ce rapport a été remis le 4 août 2016.

Le rapport relatif à l'évolution de la prestation de compensation du handicap (PCH) a, pour sa part, été sollicité par lettre du 9 mars 2016 par la ministre des affaires sociales et de la santé et la secrétaire d'Etat chargée des personnes en situation de handicap et de la lutte contre l'exclusion qui ont saisi l'IGAS d'une demande de mission portant sur la « révision des conditions et modalités d'attribution » de la prestation de compensation du handicap (PCH), afin de « viser une meilleure équité sur le territoire » et de « mieux cibler ses conditions d'attribution ». Ce rapport a été remis à la ministre le 10 novembre 2016.

La commission rappelle qu'en application de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, les documents préparatoires à une décision administrative sont en principe exclus provisoirement du droit à la communication aussi longtemps que cette décision n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable.

En l'espèce, la commission relève que les deux rapports ont été remis à leur commanditaire il y a moins d'un an, dans le cadre de la précédente mandature.

Elle estime cependant que le rapport mentionné au point 2), qui s'inscrit dans le cadre du travail de l'IGAS n'a pas, en lui-même, vocation à préfigurer une réforme initiée par le Gouvernement. Il n'est donc pas préparatoire à une décision administrative déterminée et apparaît dès lors communicable à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Le rapport mentionné au point 1) répond, en revanche, à une volonté du précédent Gouvernement de révision de la prestation de compensation du handicap (PCH). Bien qu'il n'ait pas été commandé en vue de mettre en oeuvre le programme présidentiel actuel, ce rapport, qui propose plusieurs mesures d'amélioration du dispositif étudié, présente un caractère préparatoire dès lors que le Gouvernement issu de l'élection présidentielle et des élections législatives ne peut être regardé, en l'absence d'orientations rendues publiques en ce sens, moins d'un an après sa remise à son commanditaire, comme ayant manifestement renoncé à la réforme de ce dispositif. Elle émet dès lors un avis défavorable à la communication du rapport relatif à l'évolution de la prestation de compensation du handicap.

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 9 mai 2017, à la suite du refus opposé par la Cheffe de l'IGAS à sa demande de communication, par voie électronique sous format PDF, du second rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) remis au ministère des solidarités et de la santé au mois de février ou au mois de mars 2017 dans le cadre du dossier X.

La commission rappelle, à titre liminaire, que par lettre du 2 mai 2016, la ministre des affaires sociales et de la santé a saisi l'Inspection générale des affaires sociales d'une mission relative aux centres de santé dentaires, notamment ceux dits « low cost » et que cette mission a été divisée en deux étapes, avec deux rapports distincts.

La première mission a porté sur l'affaire dite « X ». L'association X, créée en juillet 2011, gérait cinq centres de santé dentaires directement et elle présentait plusieurs anomalies juridiques et financières. Sa liquidation judiciaire a provoqué l'interruption des soins des patients suivis par ces centres (et par des cabinets libéraux affiliés), patients dont la majorité avait payé leurs soins d'avance. Le rapport, remis à la ministre en juillet 2016, a été rendu public par une mise en ligne sur le site de l'IGAS.

La seconde étape de la mission, à laquelle est consacré le rapport objet de la présente demande d'avis, portait sur « la situation des centres de soins dentaires » et visait à mettre en évidence les facteurs qui pourraient induire une situation voisine de celle rencontrée par l'association X « afin d'éviter que ne se créent à l'avenir des structures mettant en péril la qualité et la sécurité des soins des patients ». La ministre a demandé à la mission, en s'appuyant notamment sur les constats réalisés lors de l'analyse des dysfonctionnements relevés dans le premier rapport, « de faire des recommandations utiles visant à prévenir les dérives mises à jour, afin de garantir une offre de soins dentaires accessible et sûre. ». Il a été rendu à la ministre le 30 janvier 2017.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, la Cheffe de l'IGAS a confirmé son refus de communication en faisant valoir qu'en égard au volet « santé » du programme présidentiel, le rapport de l'IGAS, transmis au ministre commanditaire le 30 janvier 2017, constituait un document préparatoire aux futures décisions du Gouvernement dans ce domaine.

La commission rappelle, en premier lieu, que l'article L4121-2 du code de la santé publique prévoit que « L'ordre des médecins, celui des chirurgiens-dentistes et celui des sages-femmes veillent au maintien des principes de moralité, de probité, de compétence et de dévouement indispensables à l'exercice de la médecine, de l'art dentaire, ou de la profession de sage-femme et à l'observation, par tous leurs membres, des devoirs professionnels, ainsi que des règles édictées par le code de déontologie prévu à l'article L4127-1 ».

La commission précise qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration (...) les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 dudit code sont tenues de communiquer, (...) les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées au même premier alinéa de l'article L300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public ».

Elle considère que le document demandé par le Conseil de l'ordre national des chirurgiens-dentistes entre, en égard à son objet, dans le champ des missions de service public assumées par celui-ci. Par conséquent, il convient d'examiner son caractère communicable au regard des dispositions combinées de l'article 1er de la loi pour une République numérique et du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Elle rappelle, en second lieu, qu'en application de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, les documents préparatoires à une décision administrative sont en principe exclus provisoirement du droit à la communication aussi longtemps que cette décision n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable.

En l'espèce, la commission relève que le rapport a été remis à son commanditaire il y a moins d'un an, dans le cadre de la précédente mandature et que ce rapport répond à une volonté du précédent Gouvernement de prévenir les dérives mises à jour par l'affaire X, afin de garantir une offre de soins dentaires accessible et sûre. Bien qu'il n'ait pas été commandé en vue de mettre en œuvre le programme présidentiel actuel, ce rapport, qui propose plusieurs mesures d'amélioration des centres de santé dentaire, présente un caractère préparatoire dès lors que le Gouvernement issu de l'élection présidentielle et des élections législatives ne peut être regardé, en l'absence d'orientations rendues publiques en ce sens, moins d'un an après sa remise à son commanditaire,

comme ayant manifestement renoncé à la réforme de ces centres de soins. Elle émet dès lors un avis défavorable à la communication du second rapport de l'IGAS relatif aux centres de santé dentaire.

Type : Conseil
Administration : Caisse d'allocations familiales du Gard

Référence : 20173111
Séance : 5 octobre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 octobre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à Madame X allocataire, du rapport de contrôle dont elle a fait l'objet.

La commission rappelle, à titre liminaire, que son rôle est principalement de rendre des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations, sa saisine étant obligatoire avant tout recours contentieux. Elle est également compétente pour répondre aux demandes de conseil que lui adressent les administrations sur le caractère communicable de document. Elle souligne toutefois que ses avis et conseils ne lient pas l'administration, qui reste donc libre de s'y conformer ou non. Elle n'a donc pas, à proprement parler, compétence pour autoriser ou non la communication de documents administratifs.

La commission relève ensuite qu'il résulte de l'article L583-3 du code de la sécurité sociale que, dans le cadre de leur mission de contrôle, les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent obtenir les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales. Cette disposition prévoit que les personnels des organismes débiteurs sont tenus au secret quant aux informations qui leur sont communiquées.

La commission considère toutefois que le secret professionnel auquel sont ainsi astreints ces personnels n'est pas opposable à l'allocataire de prestations, qui fait l'objet d'un rapport de contrôle, dans la mesure où les informations contenues dans celui-ci lui sont opposées et peuvent donc être utiles à sa défense.

La commission vous rappelle néanmoins qu'en vertu de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs et mentions susceptibles de porter atteinte à la protection de sa vie privée, portant un jugement de valeur ou une appréciation sur cette personne, ou révélant son comportement dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

Elle estime ainsi que la communication d'une dénonciation ou d'un témoignage peut être regardée, compte tenu de ses termes et du contexte dans lequel il s'inscrit, comme étant de nature à faire apparaître le comportement de son auteur, c'est-à-dire l'acte de témoigner. Elle estime donc qu'en fonction des circonstances propres à chaque espèce, la divulgation du document à autrui, notamment à la personne visée, pourrait s'avérer préjudiciable à son auteur et que, par suite, ce document n'est communicable qu'à l'intéressé, c'est-à-dire à la personne qui a témoigné et non pas à la personne dont le comportement est décrit dans le témoignage. La commission souligne qu'il convient, pour apprécier le caractère communicable du document, de tenir compte du contexte de la demande, notamment des tensions susceptibles d'exister au sein d'un service de l'administration ou entre des administrés, du risque de représailles ou de dégradation des relations.

À défaut de pouvoir rendre impossible l'identification de leur auteur, l'intégralité de ses propos doit être occultée. Lorsqu'une telle occultation conduirait à priver de son sens le document sollicité, sa communication doit être refusée.

En l'espèce et après avoir pris connaissance du rapport litigieux, la commission considère qu'il est communicable à Madame X, après occultation, d'une part, des mentions concernant X dont la divulgation serait susceptible de lui porter préjudice, soit : la phrase « et contact téléphonique avec la locataire actuelle X » (pages 1-2), la phrase « X locataire actuelle me confirme que les propriétaires X ET X occupent le logement voisin » (page 3) et la phrase commençant par « contact tel le 14/09/2016 » et finissant par « avant son arrivée » (page 4) ainsi que, d'autre part, de l'ensemble des informations relatives à Monsieur X.

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 9 mai 2017, à la suite du refus opposé par la ministre des solidarités et de la santé à sa demande de communication des données sur les cancers pédiatriques chez les moins de 15 ans et notamment les chiffres en valeur absolue sur lesquels sont basées les statistiques.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, la ministre des solidarités et de la santé a indiqué à la commission qu'elle a procédé à la communication des données relatives aux nombres d'essais thérapeutiques ouverts chaque année, de 1995 à 2014, ainsi qu'aux nombres de patients enfants inclus dans ces essais depuis 2007. La commission ne peut dès lors que déclarer la demande sans objet dans cette mesure.

S'agissant des données relatives au nombre de cancers diagnostiqués chez les enfants de moins de 15 ans, en valeur absolue, ainsi qu'aux taux de survie à 1 an, 5 ans et 10 ans, pour les années 1995 à 2014, la ministre a indiqué que ces données n'étaient pas disponibles à ce niveau de détail, dès lors qu'elles ne sont produites que de façon agrégée sur une période donnée et non par année, afin d'éviter les erreurs d'interprétation.

La commission relève toutefois, à titre liminaire, que les données sollicitées existent et figurent, notamment, dans les registres du cancer.

La commission rappelle ensuite que l'article L124-2 du code de l'environnement qualifie d'informations relatives à l'environnement toutes les informations disponibles, quel qu'en soit le support, qui ont notamment pour objet : « 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus (...) ». Selon les articles L124-1 et L124-3 du même code, le droit de toute personne d'accéder à des informations lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ou pour leur compte, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

En l'espèce, elle estime que les données relatives au nombre de cancers diagnostiqués chez les enfants de moins de 15 ans, en valeur absolue, ainsi qu'aux taux de survie à 1 an, 5 ans et 10 ans, pour les années 1995 à 2014 constituent des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L124-2 du code de l'environnement précité.

La commission rappelle enfin que, si le Conseil d'État a posé le principe selon lequel le droit à communication posé par l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration ne s'applique qu'à des documents existants et que, par conséquent, l'administration n'est tenue, en règle générale, lorsqu'elle est saisie d'une demande tendant à la communication d'un dossier qui n'existe pas en tant que tel, ni de faire des recherches en vue de collecter l'ensemble des documents éventuellement détenus, ni d'établir un document en vue de procurer les renseignements ou l'information souhaités, le régime particulier prévu par le chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement porte, à la différence du régime général d'accès aux documents administratifs, sur les « informations » et non uniquement sur les seuls documents relatifs à l'environnement. Elle en déduit que dès lors que l'administration détient de telles informations, figurant ou non sur un document existant, elles sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L124-3 de ce code, ce dernier n'imposant aucune exigence de formalisation préalable de l'information demandée, et qu'il appartient alors à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées.

La commission en déduit qu'il appartient à l'administration d'élaborer un document réunissant les données environnementales sollicitées en l'espèce. Elle émet par suite un avis favorable à la demande.

Type : Avis

Administration : Ministère des solidarités et de la santé

Référence : 20173140

Séance : 21 septembre 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 11 juillet 2017, à la suite du refus opposé par la ministre des solidarités et de la santé à sa demande de communication du rapport relatif à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes du Valproate de sodium et de ses dérivés.

Après avoir pris connaissance de la réponse adressée par la ministre des solidarités et de la santé et du document litigieux, la commission constate que le rapport sollicité a été réalisé à la demande de la ministre chargée de la santé afin d'examiner les responsabilités susceptibles d'être engagées et d'indiquer les voies permettant une indemnisation juste et rapide des victimes et lui a été effectivement remis en octobre 2016 par Monsieur X, avocat général honoraire à la Cour de cassation, et Monsieur X, conseiller d'État honoraire. Elle relève en outre que ce rapport comporte une analyse détaillée des responsabilités susceptibles d'être invoquées, en particulier celles du fabricant et de l'État, et de leurs modalités d'engagement juridique. Elle constate enfin que c'est principalement sur le fondement de ce rapport que la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a institué un dispositif amiable centralisé d'indemnisation des victimes du Valproate de sodium et de ses dérivés, adossé à l'office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux.

Dans ces conditions, la commission considère que la communication du rapport sollicité, qui s'inscrit dans un processus de décision préalable à l'engagement de procédures judiciaires, pourrait compromettre la stratégie contentieuse retenue par l'État ainsi que l'intérêt des victimes et la juste indemnisation de leurs préjudices. Elle estime donc que les dispositions de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration, notamment les dispositions du a) et du f) du 2° de cet article, font obstacle à cette communication.

Elle émet par conséquent un avis défavorable à la demande.

Type : Conseil

Administration : Caisse d'allocations familiales du Gard

Référence : 20174280

Séance : 5 octobre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 octobre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à Maître X, des rapports de contrôle concernant les locataires-allocataires de Monsieur X, bailleur, dont il est le conseil.

La commission rappelle, à titre liminaire, que son rôle est principalement de rendre des avis sur le refus opposé par l'administration aux demandes de communication des particuliers, des entreprises ou des associations, sa saisine étant obligatoire avant tout recours contentieux. Elle est également compétente pour répondre aux demandes de conseil que lui adressent les administrations sur le caractère communicable de document. Elle souligne toutefois que ses avis et conseils ne lient pas l'administration, qui reste donc libre de s'y conformer ou non. Elle n'a donc pas, à proprement parler, compétence pour autoriser ou non la communication de documents administratifs.

La commission relève ensuite qu'il résulte de l'article L583-3 du code de la sécurité sociale que, dans le cadre de leur mission de contrôle, les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent obtenir les informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture, au maintien des droits et au calcul des prestations familiales. Cette disposition prévoit que les personnels des organismes débiteurs sont tenus au secret quant aux informations qui leur sont communiquées.

La commission considère toutefois que le secret professionnel auquel sont ainsi astreints ces personnels n'est pas opposable à l'allocataire de prestations, qui fait l'objet d'un rapport de contrôle, dans la mesure où les informations contenues dans celui-ci lui sont opposées et peuvent donc être utiles à sa défense.

La commission vous rappelle par ailleurs qu'en vertu de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs et mentions susceptibles de porter atteinte à la protection de sa vie privée, portant un jugement de valeur ou une appréciation sur cette personne, ou révélant son comportement dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

Elle estime ainsi que la communication d'une dénonciation ou d'un témoignage peut être regardée, compte tenu de ses termes et du contexte dans lequel il s'inscrit, comme étant de nature à faire apparaître le comportement de

son auteur, c'est-à-dire l'acte de témoigner. Elle estime donc qu'en fonction des circonstances propres à chaque espèce, la divulgation du document à autrui, notamment à la personne visée, pourrait s'avérer préjudiciable à son auteur et que, par suite, ce document n'est communicable qu'à l'intéressé, c'est-à-dire à la personne qui a témoigné et non pas à la personne dont le comportement est décrit dans le témoignage. La commission souligne qu'il convient, pour apprécier le caractère communicable du document, de tenir compte du contexte de la demande, notamment des tensions susceptibles d'exister au sein d'un service de l'administration ou entre des administrés, du risque de représailles ou de dégradation des relations.

À défaut de pouvoir rendre impossible l'identification de leur auteur, l'intégralité de ses propos doit être occultée. Lorsqu'une telle occultation conduirait à priver de son sens le document sollicité, sa communication doit être refusée.

En l'espèce et après avoir pris connaissance des documents litigieux, la commission estime que les rapports de contrôle des locataires-allocataires de Monsieur X ne sont pas communicables à ce dernier, dès lors qu'ils ne comportent que des mentions couvertes par le secret de la vie privée de ces locataires et dont la divulgation serait susceptible de leur porter préjudice.

Type : Avis

Administration : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Nièvre

Référence : 20174550

Séance : 30 novembre 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 6 octobre 2017, à la suite du refus opposé par la directrice départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de la Nièvre à sa demande de communication du procès-verbal du conseil de famille du 20 juin 2017 relatif à l'adoption de l'enfant X, pupille de l'Etat.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L224-1 du code de l'action sociale et des familles, la tutelle des pupilles de l'Etat est assurée par le préfet de département et le conseil de famille des pupilles de l'Etat. Il résulte de l'article R224-3 du même code que le conseil de famille comprend deux représentants du conseil départemental, deux membres d'associations familiales, dont une association de familles adoptives, un membre de l'association d'entraide des pupilles et anciens pupilles de l'Etat du département et un membre d'une association d'assistants maternels et deux personnalités qualifiées en raison de l'intérêt qu'elles portent à la protection de l'enfance et de la famille. La situation de chaque pupille doit être examinée au moins une fois par an par le conseil de famille, dont le rôle est détaillé aux articles R224-12 à R224-25 de ce code. L'article L224-3 du code prévoit que : « Les décisions et délibérations de toute nature du conseil de famille des pupilles de l'Etat sont soumises aux voies de recours applicables au régime de la tutelle de droit commun. »

La commission constate, ensuite, que l'article R224-10 du code de l'action sociale et des familles précise les règles de communication des procès-verbaux des réunions du conseil de famille établis par le préfet et signés par son président. Ils doivent ainsi être communiqués au responsable du service de l'aide sociale à l'enfance et peuvent être consultés par le pupille capable de discernement. Cet article prévoit également que : « Toute personne entendue par le conseil de famille en application des articles R. 224-9, R. 224-23, R. 224-24 et R. 224-25, ou dont la situation est examinée en application des articles R. 224-15, R. 224-17 et R. 224-20, peut prendre connaissance des procès-verbaux des délibérations la concernant personnellement. »

La commission considère toutefois que cette disposition réglementaire ne saurait restreindre les droits que les demandeurs, qui ne rentrent pas dans les catégories qu'elle fixe, peuvent tirer du titre 1er du livre III du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que les restrictions au droit d'accès aux documents administratifs ne peuvent relever que de la seule compétence du législateur, et qu'une telle restriction ne saurait se déduire, en l'espèce, de l'économie générale des dispositions législatives applicables.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont communicables qu'à la personne « intéressée » les documents administratifs dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle, portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. Elle précise que la personne intéressée au sens de ces dispositions est celle directement concernée par les informations contenues dans le document dont elle sollicite la communication.

La commission relève, d'une part, que Madame X a accueilli X, en sa qualité d'assistante maternelle, de sa naissance à ses trois ans et demi, qu'elle a toujours maintenu le contact avec lui dans le cadre d'un droit de visite

après son départ de son domicile et, d'autre part, qu'elle a également souhaité l'adopter après que la mère de l'enfant a consenti à son adoption et que n'ayant pu poser sa candidature à l'adoption, sa fille, qui bénéficiait d'un agrément à l'adoption dans son département de résidence, a déposé sa candidature.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse de l'administration et du document sollicité, estime qu'aucune de ces circonstances n'est de nature à conférer à Madame X la qualité de personne intéressée au sens des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration permettant que lui soient communiquées l'intégralité des mentions du compte-rendu du conseil de famille du 20 juin 2017 portant sur la procédure d'adoption d'X.

La commission observe toutefois que Madame X, qui a souhaité être entendue lors du conseil de famille, ce qui lui a été refusé, a produit des observations écrites au soutien de la candidature de sa fille en vue de la réunion du conseil de famille du 20 juin 2017 et que ces observations ont été examinées par le conseil, ce dont rend compte le procès-verbal. La commission estime en conséquence que les mentions du procès-verbal qui font suite à la lecture des observations de Madame X, pour lesquelles elle a la qualité de personne intéressée au sens de l'article L311-6 précité, lui sont communicables en application de ces dernières dispositions, après occultation de la seconde phrase qui porte uniquement sur des considérations propres à la candidature de la fille de Madame X.

La commission émet dès lors un avis favorable à la demande dans cette seule mesure.

Type : Conseil

Administration : Conseil départemental de l'Isère

Référence : 20175122

Séance : 16 novembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 16 novembre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à une assistante maternelle de l'intégralité de son dossier, sans occultation ni anonymisation des courriers contestant ses aptitudes éducatives, ses capacités professionnelles ou faisant état de maltraitance, sachant que :

- 1) les dénonciations faites par les parents d'enfant gardé par l'assistante maternelle mettant en cause ses capacités professionnelles peuvent conduire au retrait de son agrément ;
- 2) la CADA a rendu plusieurs avis sur ce sujet considérant que dès lors que l'auteur est identifiable, les lettres de dénonciation ne sont pas communicables ;
- 3) le tribunal administratif de Grenoble a considéré dans un jugement (n°1402355-1405433 en date du 30 juin 2016) relatif à une contestation de retrait d'agrément d'assistant maternel, que les dénonciations pouvant conduire au retrait d'agrément ne doivent pas être anonymisées et donc permettre l'identification de leurs auteurs ;
- 4) si le département se conforme au jugement précité, sa responsabilité pourrait être mise en cause d'une part, et d'autre part son action en matière de protection de l'enfance risquerait d'être compromise, les parents renonçant à produire des lettres de dénonciation de peur de représailles ;
- 5) enfin, une lettre de dénonciation ayant été communiquée par erreur non anonymisée par le département, les parents employeurs et auteurs de la lettre ont été assignés par l'assistante maternelle en cause d'une part, et intentent, d'autre part, une action en responsabilité dirigée contre le département.

Aux termes de l'article L421-3 du code de l'action sociale et des familles, l'exercice de la profession d'assistant maternel ou d'assistant familial nécessite un agrément délivré par le président du conseil départemental du département où le demandeur réside, après examen d'un dossier et d'un formulaire de demande dont la composition limitative est fixée par un arrêté ministériel du 18 octobre 2016.

L'article L421-6 de ce code prévoit que : « Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil départemental peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. En cas d'urgence, le président du conseil départemental peut suspendre l'agrément. » L'article R421-23 du même code prévoit que « Lorsque le président du conseil départemental envisage de retirer un agrément, d'y apporter une restriction ou de ne pas le renouveler, il saisit pour avis la commission consultative paritaire départementale mentionnée à l'article R421-27 en lui indiquant les motifs de la décision envisagée. / L'assistant maternel ou l'assistant familial concerné est informé, quinze jours au moins avant la date de la réunion de la commission, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des motifs de la décision envisagée à son encontre, de la possibilité de consulter son dossier administratif et de présenter devant la commission ses observations écrites ou orales. La liste des représentants élus des assistants maternels et des assistants familiaux à la commission lui est communiquée dans les mêmes délais. L'intéressé peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix. / Les représentants élus des assistants maternels et des assistants familiaux à la commission sont informés, quinze jours au moins avant la date de la réunion de la commission, des dossiers qui y seront examinés et des coordonnées complètes des assistants

maternels et des assistants familiaux dont le président du conseil départemental envisage de retirer, restreindre ou ne pas renouveler l'agrément. Sauf opposition de ces personnes, ils ont accès à leur dossier administratif. (...) »

La commission en déduit, en premier lieu, que les documents composant le dossier d'agrément d'un assistant maternel ou d'un assistant familial sont des documents administratifs en principe communicables à l'intéressé, sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, le droit d'accès fondé sur la loi générale s'efface lorsqu'une procédure de non-renouvellement, suspension ou retrait de l'agrément est en cours. Dans ce cas, seules s'appliquent alors les dispositions spéciales prévues le code de l'action sociale et des familles, que la commission n'est pas compétente pour interpréter, tant pour ce qui concerne les documents devant figurer au dossier de l'assistant que pour ce qui concerne la possibilité de procéder au retrait d'un agrément sur le seul fondement de courriers de signalement émanant de tiers.

La commission vous précise, en second lieu, qu'une fois la procédure achevée, le dossier de l'intéressé lui est accessible sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Dans ce cadre, ainsi que vous le soulignez, en application de l'article L311-6 du code, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents dont la communication porterait atteinte à la vie privée, portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

La commission considère donc que, sur ce fondement, les documents tels que les lettres de signalement ou de dénonciation adressées à une administration, dès lors que leur auteur est identifiable et que cet auteur n'est pas un agent d'une autorité administrative agissant dans le cadre de sa mission de service public, ne sont pas communicables à des tiers, y compris lorsque ceux-ci sont visés par le signalement ou la dénonciation en question. A défaut de pouvoir rendre impossible l'identification de leur auteur, l'intégralité de ces propos doit être occultée. Lorsqu'une telle occultation conduirait à priver de son sens le document sollicité, sa communication doit être refusée.

**Economie,
industrie
et agriculture**



Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 juillet 2016, à la suite du refus opposé par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer à sa demande de consultation du registre national des certificats d'économies d'énergies.

La commission relève, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L221-1 du code de l'énergie : « Sont soumises à des obligations d'économies d'énergie : 1° Les personnes morales qui mettent à la consommation des carburants automobiles et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat. / 2° Les personnes qui vendent de l'électricité, du gaz, du fioul domestique, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'Etat. (...) / Les personnes mentionnées aux 1° et 2° peuvent se libérer de ces obligations soit en réalisant, directement ou indirectement, des économies d'énergie, soit en acquérant des certificats d'économies d'énergie » et qu'aux termes de l'article L221-7 de ce code : « Le ministre chargé de l'énergie ou, en son nom, un organisme habilité à cet effet peut délivrer des certificats d'économies d'énergie aux personnes éligibles lorsque leur action, additionnelle par rapport à leur activité habituelle, permet la réalisation d'économies d'énergie sur le territoire national d'un volume supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie (...) ». Elle relève également qu'aux termes de l'article L221-10 du même code : « Les certificats d'économies d'énergie sont exclusivement matérialisés par leur inscription au registre national des certificats d'économies d'énergie, accessible au public et destiné à tenir la comptabilité des certificats obtenus, acquis ou restitués à l'Etat. Toute personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L221-7 ou toute autre personne morale peut ouvrir un compte dans le registre national » et qu'aux termes de l'article L221-11 : « Afin d'assurer la transparence des transactions liées aux certificats d'économies d'énergie, l'Etat ou, le cas échéant, la personne morale visée au troisième alinéa de l'article L221-10 rend public le prix moyen auquel ces certificats ont été acquis ou vendus. / L'Etat publie annuellement le nombre de certificats délivrés par secteur d'activité et par opération standardisée d'économies d'énergie. / Ces informations distinguent les certificats d'économies d'énergie obtenus pour des actions au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique des autres certificats ».

Elle prend note, en second lieu, que ce registre contient les éléments suivants :

- les fiches d'identification relatives aux vendeurs de certificats d'énergie, comprenant pour chacun d'entre eux leur forme sociale, leurs coordonnées ainsi que celles de leurs responsables légaux, les dates d'ouverture et de fermeture du compte permettant de réaliser des transactions sur le marché des certificats d'énergie ;
- les listes d'opérations associées à chacun de ces vendeurs, précisant la date, la nature et le volume des certificats échangés ;
- un tableau récapitulatif de l'ensemble des transactions réalisées sur le marché des certificats d'énergie, avec mention du nom de l'acheteur et du vendeur, du volume de certificats échangés, du prix unitaire du certificat ainsi cédé et du prix total de la transaction, ainsi que, pour chaque transaction, une version numérisée de l'ordre de transfert.

Dans ce contexte, la commission considère que la diffusion publique des éléments visés à l'article L221-11 du code de l'énergie n'est pas, à elle seule, de nature à assurer l'accessibilité au public du registre national des certificats d'énergie et souligne, à cet égard, que l'administration envisage elle-même de rendre publiques davantage de données agrégées. Par conséquent, elle estime que la présente demande de communication conserve est recevable et conserve un objet.

La commission considère, dans ce cadre, que les certificats d'économies d'énergie établis sur le fondement de ces dispositions et recueillis dans le registre national en application de l'article L221-10 du code de l'énergie sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions couvertes par un secret protégé par la loi, en particulier sur le fondement des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

A ce titre, la commission constate que, malgré l'instruction écrite de la demande et l'audition des représentants du ministre devant les membres de son collège, l'administration n'a pas été en mesure d'identifier les mentions susceptibles d'être protégées par le secret en matière industrielle et commerciale, sur le fondement de l'article L311-6 du code, et dont la communication pourrait nuire à la stratégie des opérateurs qui agissent sur le marché des certificats d'énergie. Elle ne peut donc qu'émettre, en l'état des informations dont elle dispose, un avis favorable à la demande.

Type : Avis

Administration : Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Biarritz-Anglet-Bayonne

Référence : 20164968

Séance : 26 janvier 2017

Maître X, et Maître X, ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 19 octobre 2016, à la suite du refus opposé par le président du syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Biarritz-Anglet-Bayonne à sa demande de copie des informations commerciales adressées à échéances régulières ou quasi-régulières, au cours de la période 2003 à 2011, à des entreprises exerçant leurs activités dans les emprises de la plate-forme aéroportuaire du syndicat mixte, relatives à l'activité réalisée par différents commerces ou prestataires de services (boutiques, services de restauration, services financiers, loueurs de voitures, parkings, etc.) et établies sur la base des éléments comptables ou financiers transmis par ces entreprises.

Après avoir pris connaissance de la réponse du président du syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Biarritz-Anglet-Bayonne, la commission rappelle, d'une part, que l'article L224-2 du code de l'aviation civile, repris à l'article L6325-1 du code des transports, dispose que les services publics aéroportuaires donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus et, d'autre part, que l'article R224-1 du code de l'aviation civile précise que les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien.

Par une décision n° 367377 du 18 mars 2015, le Conseil d'État a jugé que les activités telles que celles objet de la demande d'avis constituaient des activités annexes rendues aux passagers et au public qui n'étaient pas affectées à l'accomplissement des missions dévolues au service public aéroportuaire, y compris dans l'hypothèse où le gestionnaire du service public peut occasionnellement les mettre à contribution, notamment les restaurants sur lesquels pèsent des contraintes particulières tenant à la nécessité d'accueillir les passagers en cas de blocage des aéroports.

La commission en déduit que les documents qui se rapportent à l'exercice de ces activités détenus par le concessionnaire d'aéroport ne présentent pas le caractère de documents administratifs dont la communication pourrait être demandée en application des dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration dès lors qu'elles ne relèvent pas des dispositions de l'article L300-2 de ce code qui disposent que ne sont des documents administratifs que les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission.

La commission, qui relève au surplus que la demande est imprécise et porte sur des documents couverts par le secret en matière industrielle et commerciale protégé par les dispositions du 1° de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration en tant qu'ils sont de nature à révéler le niveau d'activité des entreprises en cause, se déclare, en conséquence, incompétente pour connaître de la demande d'avis.

Type : Conseil

Administration : Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

Référence : 20165796

Séance : 9 février 2017

La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a transmis, pour avis, à la commission d'accès aux documents administratifs, sur le fondement de l'article L632-7 du code rural, deux projets de convention encadrant la communication d'informations économiques à des organisations interprofessionnelles agricoles, dans le cadre d'une procédure dématérialisée.

Dans le chapitre II « Organisations interprofessionnelles agricoles », du titre III du livre VI, le code rural confie aux interprofessions reconnues la charge de conduire un certain nombre de missions d'intérêt général dont celles de favoriser la qualité des produits et de contribuer à la gestion des marchés. A cette fin, l'article L632-3 du code rural permet à l'Etat d'étendre à l'ensemble des opérateurs concernés le caractère obligatoire des disciplines prévues par les accords interprofessionnels et l'article L632-6 du même code habilite les organisations interprofessionnelles reconnues à prélever sur tous leurs membres des cotisations résultant des accords étendus. Ces dispositions leur confèrent en outre le pouvoir, lorsque l'assiette de la cotisation résulte d'une déclaration de

l'assujetti et que celui-ci omet de l'effectuer, de procéder à une évaluation d'office après lui avoir adressé une mise en demeure.

A cette fin, les interprofessions ont besoin de certaines informations pour cerner, avec un minimum de précision, les conditions d'exercice de leur activité par leurs ressortissants ainsi que les éléments nécessaires au calcul de l'assiette des cotisations. Cette situation a conduit, à l'occasion de l'adoption de la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, à ajouter à l'article L632-7 du code rural un alinéa aux termes duquel, dans sa rédaction actuellement applicable : « Les services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que les organismes placés sous leur tutelle, peuvent communiquer aux organisations interprofessionnelles reconnues en application des articles L632-1 à L632-2, agissant pour leur compte ou pour le compte d'autres organisations en application de l'article L632-2-2, et aux fédérations constituées en application de ce même article par des organisations interprofessionnelles reconnues les informations directement disponibles relatives à la production, à la commercialisation, aux échanges extérieurs et à la transformation des produits, dont elles doivent disposer pour atteindre les objectifs au titre desquels elles ont été reconnues. Ils peuvent également leur communiquer les données nécessaires à l'établissement et à l'appel des cotisations permettant leur financement et prévues par un accord satisfaisant aux conditions mentionnées au premier alinéa de l'article L632-4, que cet accord soit rendu obligatoire ou non. Les conditions de cette communication sont précisées par voie de convention, après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ». C'est sur la base de cet article que la DGDDI sollicite l'avis de la CADA.

La commission interprète les dispositions précitées de l'article L632-7 du code rural comme autorisant les services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'agriculture et de la pêche ainsi que les organismes placés sous leur tutelle à transmettre aux organisations interprofessionnelles et aux fédérations constituées par des organisations interprofessionnelles des informations qui ne seraient pas communicables à des tiers sur le fondement du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où, elles sont couvertes selon le cas, par le secret de la vie privée ou par le secret des affaires. Toutefois, ces dispositions subordonnent cette possibilité à la condition de fond que celles-ci soient nécessaires à l'accomplissement des objectifs au titre desquels elles ont été reconnues ou nécessaires à l'établissement et à l'appel des cotisations permettant leur financement et à la condition de forme de la signature d'une convention entre les services qui communiqueront les informations et chaque organisation interprofessionnelle.

« Permettant la communication aux organisations interprofessionnelles d'informations qui, sans ces dispositions ne leur seraient pas communicables », l'article L632-7 du code rural doit être regardé comme organisant un régime particulier d'accès à ces informations en faveur de ces seules organisations. Comme tout régime particulier, il doit s'interpréter strictement tout en veillant à lui donner sa pleine portée afin que les organisations en cause puissent effectivement disposer des informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

C'est à la lumière de ces principes que la commission a examiné le projet de convention type et le projet de convention propre au Comité Interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) transmis par la DGDDI qui sont rédigés en termes identiques.

La commission relève qu'en vertu de l'article 1er, les projets de convention examinés ont vocation à organiser la transmission aux organisations interprofessionnelles et fédérations constituées par des organisations interprofessionnelles des informations visées à l'article L632-7 du code rural par la voie du nouveau téléservice « Contributions Indirectes en Ligne » (CIEL).

Elle note qu'en vertu de l'article 2 de ces projets, les informations économiques sont en principe collectées à partir des déclarations mensuelles (DRM) réalisées par voie dématérialisée, sur le téléservice CIEL, par les entrepositaires agréés relevant d'une interprofession et transmises au fur et à mesure à l'organisation interprofessionnelle désignées par ces opérateurs dans leur convention d'adhésion à CIEL. Elle relève qu'en vertu de l'article 3, les informations économiques que les opérateurs dispensés de déclaration mensuelle déclarent annuellement sur le portail dédié de l'organisation interprofessionnelle ou le portail sur lequel elle est hébergée, sont transmises par cette dernière à l'application CIEL.

La commission approuve les stipulations de l'article 7 qui soulignent notamment que les informations ainsi transmises ne peuvent être utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été transmises. En effet, il ressort clairement des dispositions de l'article L632-7 du code rural que le législateur n'a entendu permettre l'accès des organisations interprofessionnelles à ces informations que pour autant qu'elles sont nécessaires à l'accomplissement des objectifs au titre desquels l'organisation interprofessionnelle a été reconnue et pour l'établissement et l'appel des cotisations permettant leur financement.

Dans ce contexte, et s'agissant spécifiquement du projet de convention propre au CIVC, la commission estime, au vu des éléments du dossier et des informations qui lui ont été communiquées, que les données limitativement

énumérées en annexe, concernant l'ensemble des opérations enregistrées au registre de cave, semblent nécessaires et adaptées pour l'accomplissement des objectifs au titre desquels l'organisation interprofessionnelle a été reconnue et pour l'établissement et l'appel des cotisations permettant son financement.

La commission approuve également les stipulations de l'article 6 rappelant les règles de confidentialité et de secret professionnel s'imposant au personnel de l'organisation interprofessionnelle et faisant obligation à cette dernière de fournir l'organigramme fonctionnel et nominatif de son personnel habilité au traitement des données, l'architecture générale du réseau et le dispositif de sécurité et de confidentialité.

Enfin, les articles 4 (procédure de secours en cas d'indisponibilité du service), 5 (détermination des responsabilités), 7 (durée de conservation des données) et 8 (durée et date d'effet de la convention) n'appellent pas de remarques particulières.

La commission émet donc un avis favorable aux projets de convention.

Type : Conseil
Administration : Mairie de Scy-Chazelles

Référence : 20165820
Séance : 9 mars 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 mars 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, au représentant d'une association, des documents suivants concernant l'appel à projets portant sur la réhabilitation de plusieurs terrains pour y construire des immeubles et des commerces, alors que l'acte d'engagement n'est pas encore signé :

- 1) le compte rendu de la commission de l'appel à projets du 2 juillet 2016 ;
- 2) le compte rendu de l'audition de la société NEXITY qui s'est tenue le 25 août 2016 ;
- 3) le tableau d'analyse des offres.

Vous avez précisé à la commission que l'appel à projets porte sur la réhabilitation de plusieurs terrains pour y construire des immeubles et des commerces et que les travaux seront menés sous maîtrise d'ouvrage privée par NEXITY. Vous vous interrogez notamment sur l'applicabilité du régime de communication défini par la commission pour les marchés publics et sur le caractère préparatoire des documents en l'espèce dès lors qu'aucune cession de terrain n'est encore intervenue.

La commission rappelle à titre préliminaire que l'appel à projets n'est pas une procédure formalisée définie et encadrée par le législateur ou le pouvoir réglementaire à l'instar des contrats de la commande publique mais une procédure de consultation préparatoire définie par la collectivité publique dans le but de sélectionner différents projets avant de conclure une convention de subventionnement ou d'attribuer une aide publique.

La commission rappelle également que les actes notariés de vente d'un bien immobilier, qui relèvent de l'autorité judiciaire, n'entrent pas dans le champ d'application des articles L300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, et ne sont communicables en application de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales que lorsqu'ils sont annexés à une délibération du conseil municipal de la commune ou à un arrêté du maire.

Néanmoins, la procédure d'appel à projets que la commune peut décider d'organiser préalablement à la vente d'un bien de son domaine privé pour choisir un acquéreur déterminé, alors même qu'elle n'y serait pas légalement tenue, est détachable de l'opération de vente et de l'acte notarié dont celle-ci fait l'objet. La commission estime, ainsi, que les documents se rapportant à une telle procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence constituent des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

1. La commission indique, en premier lieu, que les documents préparatoires à une décision administrative sont en principe exclus provisoirement du droit à la communication aussi longtemps que cette décision n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable. Toutefois, lorsqu'un projet comporte des phases distinctes donnant lieu à l'édition de plusieurs décisions successives, il importe d'identifier la nature des pièces dont le caractère préparatoire est levé par l'intervention de chacune de ces décisions.

En l'espèce, il ressort des indications que vous avez fournies à la commission que si l'opérateur NEXITY a été définitivement choisi par le conseil municipal, les contrats de vente des terrains n'ont pas encore été signés.

La commission, qui a pris connaissance de la délibération par laquelle le conseil municipal a choisi NEXITY, relève que, par celle-ci, le conseil municipal, « désigne » NEXITY comme lauréat de l'appel à projets et autorise le maire de la commune à signer tous les documents relatifs à l'attribution de l'appel à projets au candidat retenu y compris la signature d'un acte d'engagement et du cahier des charges. La commission en conclut que l'attributaire ayant ainsi été définitivement choisi, les documents demandés ne présentent plus, à ce stade, un caractère préparatoire.

2. La commission rappelle, en second lieu, sa position constante selon laquelle (conseil n° 20120845 du 8 mars 2012, avis n° 20160147 du 3 mars 2016) le droit de communication, dont bénéficient tant les candidats non retenus que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière commerciale et industrielle, protégé par les dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Sont notamment visées par cette réserve, les mentions relatives aux moyens techniques et humains, aux rapports d'évaluation, au chiffre d'affaires, aux bilans financiers et aux coordonnées bancaires du candidat. Lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents administratifs, les autorités mentionnées à l'article L300-2 du même code doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle et faire ainsi obstacle à cette communication

En application de ces principes, la commission considère de façon générale que, sous réserve des spécificités propres à chaque appel à projets, l'offre détaillée de l'organisme retenu est communicable, alors que seules les orientations générales définies par les candidats non retenus pour répondre aux exigences du cahier des charges sont communicables (conseils n° 20120845 et 20120849 du 8 mars 2012).

La commission précise enfin que les notes et classements des candidats non retenus ne sont communicables qu'à ceux-ci, chacun en ce qui le concerne, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, les notes, classements et éventuelles appréciations du lauréat de l'appel à projets sont librement communicables.

En application de ces principes et après avoir pris connaissance des documents que vous lui avez transmis, la commission estime que les documents visés aux points 1) et 2) sont dorénavant intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande tandis que le document mentionné au point 3) n'est communicable que sous réserve de l'occultation préalable des appréciations et notes du candidat n'ayant pas été retenu.

Type : Avis

Administration : Chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole

Référence : 20165859

Séance : 23 février 2017

Maître X, pour le syndicat national des professionnels de l'hébergement d'entreprise (SYNAPHE), a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 22 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le directeur de la chambre de commerce et d'industrie Sud Alsace Mulhouse à sa demande de communication des documents suivants :

- 1) les statuts des pépinières et des hôtels d'entreprises administrés ou soutenus par la CCI 68, notamment ceux de l'hôtel BUSINESS CAMPUS ;
- 2) les trois derniers comptes d'exploitation et de résultats de ces structures ;
- 3) leurs derniers comptes d'exploitation et de résultats prévisionnels ;
- 4) les trois derniers budgets et comptes administratifs de la CCI relatifs à l'investissement et à la gestion des hôtels et des pépinières d'entreprises, conventions d'occupation des entreprises hébergées.... ;
- 5) la ou les conventions relatives à l'acquisition et à l'exploitation des immeubles accueillant les pépinières et les hôtels d'entreprises concernés ;
- 6) la ou les conventions d'occupation ou de mise à disposition des locaux ou des bureaux aux utilisateurs des pépinières ou hôtels d'entreprises en cause.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole, rappelle que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics administratifs de l'État (CE, Sect. 29 novembre 1991, X et avis de la section des finances avis de la section des finances du CE n° 351 654 - 16 juin 1992), et que l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques,

instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. »

La commission relève qu'aux termes de l'article L710-1 du code de commerce, au-delà de leur rôle historique et traditionnel de représentation des intérêts de leurs membres, le réseau des CCI contribue au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations, en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions. A ces titres, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables : « 1° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ; 2° Les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ; 3° Une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'agence mentionnée à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 ; 4° Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance ; 5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ; 6° Les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions ; 7° Toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative. ». S'agissant de la partie réglementaire du code, la commission souligne qu'aux termes de son article R711-10, d'une part, les établissements du réseau consulaire, dans le cadre de la mission de service aux créateurs et repreneurs d'entreprises et aux entreprises industrielles, commerciales et de services de leur circonscription, créent et gèrent des centres de formalités des entreprises et apportent à celles-ci toutes informations et tous conseils utiles pour leur développement et d'autre part, peuvent également créer et assurer directement d'autres dispositifs de conseil et d'assistance aux entreprises, dans le respect du droit de la concurrence et sous réserve de la tenue d'une comptabilité analytique.

Sur ce dernier point, la commission rappelle que les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique. Elles peuvent en outre, indépendamment de ces missions, également prendre en charge une activité économique, dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence. A cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public.

En l'espèce, la commission considère que l'activité d'hébergement d'entreprises objet de la demande, qui consiste, dans un contexte concurrentiel ouvert, à fournir à des entreprises une infrastructure immobilière ainsi que diverses prestations leur permettant de développer et d'exercer leur activité professionnelle au sein d'un centre de services mutualisés ne constitue pas, en l'absence de prérogative de puissance publique, une mission de service public dont le législateur a entendu confier la gestion aux établissements du réseau consulaire mais une activité économique s'inscrivant dans le cadre de la mission d'intérêt général de contributions au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises dévolue aux chambres consulaires.

La commission en déduit que les documents sollicités ne revêtent donc pas un caractère administratif. Elle est, par suite, incompétente pour connaître de la demande d'avis.

Type : Avis
Administration : Compagnie nationale de prévoyance (CNP)

Référence : 20170636
Séance : 11 mai 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 27 janvier 2017, à la suite du refus opposé par le président de la société anonyme CNP ASSURANCES à sa demande de communication d'une copie du contrat souscrit par sa mère, Madame X, décédée en janvier 2016, en vue de transmettre un capital à lui-même et à sa sœur, Madame X.

En l'absence de réponse du président de la société CNP ASSURANCES à la date de sa séance, la commission rappelle qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les

collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ».

La commission indique que le Conseil d'État, dans sa décision CE, Sect., 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, a jugé qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Toutefois, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

En l'espèce, la commission rappelle que l'établissement public industriel et commercial CNP ASSURANCES a été transformé en société anonyme par la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit. Elle relève toutefois que l'activité de distribution de contrats d'assurance-vie en cause en l'espèce ne constitue pas une mission de service public. En l'absence de tout élément qui permettrait de considérer que le document sollicité se rattache à l'exercice par la société CNP ASSURANCES d'une mission de service public qui lui aurait été confiée, la commission estime, dans ces circonstances, que le document sollicité ne peut être regardé comme un document administratif, soumis au droit d'accès ouvert par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Elle se déclare, en conséquence, incompétente pour se prononcer sur la demande.

Type : Conseil
Administration : Mairie de Lamorlaye

Référence : 20170726
Séance : 6 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 avril 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, au candidat attributaire du marché public ayant pour objet la fourniture et la livraison de produits d'entretien et d'accessoires ménagers, de l'offre de prix globale et des délais d'exécution proposés par les candidats non retenus, sachant qu'il pourra reconstituer le classement et la notation de chacun d'eux à partir d'indications contenues dans le règlement de la consultation et l'analyse des offres.

La commission rappelle qu'une fois signés, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale, protégé par les dispositions de l'article L311-6 de ce code.

Il résulte de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan (n° 375529), que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents relatifs à un marché public, les autorités mentionnées à l'article L300-2 du même code doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle et faire ainsi obstacle à cette communication.

Le Conseil d'État a en outre précisé qu'au regard des règles de la commande publique, doivent être regardées comme communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'ensemble des pièces d'un marché public et que, dans cette mesure, l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire, notamment, sont en principe communicables. En revanche, les éléments qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité et dont la divulgation est susceptible de porter atteinte au secret commercial ne sont, en principe, pas communicables. Il en va ainsi du bordereau des prix unitaires.

L'examen de l'offre d'une entreprise attributaire au regard du respect du secret en matière commerciale et industrielle conduit ainsi la commission à considérer que l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif, ne sont pas communicables aux tiers, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le mode de passation, notamment répétitif, du marché ou du contrat, sa nature, sa durée ou son mode d'exécution.

L'examen de l'offre des entreprises non retenues au regard des mêmes principes conduit de même la commission à considérer que leur offre de prix globale est, en principe, communicable mais qu'en revanche, le détail technique et financier de cette offre ne l'est pas.

En outre, pour l'entreprise attributaire comme pour l'entreprise non retenue, les dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration doivent entraîner l'occultation des éléments suivants :

- les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierces parties ainsi qu'aux certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics ;
- dans les documents préparatoires à la passation du marché (procès-verbaux, rapports d'analyse des offres) les mentions relatives aux détails techniques et financiers des offres de toutes les entreprises.

La commission précise enfin que les notes et classements des entreprises non retenues ne sont communicables qu'à celles-ci, chacune en ce qui la concerne, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, les notes, classements et éventuelles appréciations de l'entreprise lauréate du marché sont librement communicables.

En application de ces principes, la commission considère tout d'abord que, lorsque le pouvoir adjudicateur a communiqué aux candidats, dans le règlement de consultation ou dans tout autre document, non seulement les éléments permettant d'apprécier le critère du prix mais également, de manière précise et exhaustive, la méthode de notation de ce critère, et que la réunion de ces deux informations permet à l'attributaire du marché de déterminer directement, à partir de l'offre globale de l'ensemble des autres candidats, la note et le classement obtenus par ces candidats sur le critère du prix, le rapport d'analyse des offres communiqué à l'attributaire du marché doit alors occulter les informations relatives au prix global proposé par les candidats non retenus.

La commission estime ensuite que, le détail technique des offres des candidats non retenus n'étant pas communicable à l'entreprise attributaire du marché, le rapport d'analyse des offres transmis à cette dernière doit en tout état de cause occulter les informations relatives aux délais d'exécution proposés par les autres candidats. Dès lors, la circonstance que le pouvoir adjudicateur aurait par ailleurs communiqué aux candidats, dans le règlement de consultation ou dans tout autre document, non seulement les éléments permettant d'apprécier le critère relatif aux délais d'exécution mais également, de manière précise et exhaustive, la méthode de notation de ce critère, reste sans incidence.

En l'espèce, compte tenu des informations figurant dans le règlement de consultation du marché public en cause, la commission estime que les prix globaux et les délais d'exécution proposés par les candidats non retenus ne sont pas communicables à l'attributaire de ce marché.

Type : Avis

Administration : Chambre de métiers et de l'artisanat de Haute-Savoie

Référence : 20170782

Séance : 11 mai 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 8 février 2017 à la suite du refus opposé par le président de la chambre de métiers et de l'artisanat de la Haute-Savoie à sa demande de copie de l'intégralité du dossier déposé par Monsieur X lors de la création de l'entreprise ayant pour raison sociale X.

La commission, qui rappelle que les chambres de métiers et de l'artisanat sont, en vertu de l'article 5-1 du code de l'artisanat, des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants et collaborateurs d'entreprise élus, relève qu'en application de l'article 21 du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers, le président de la chambre délivre à toute personne qui en fait la demande les documents suivants :

- un extrait des inscriptions figurant au dossier d'une personne immatriculée au répertoire des métiers ;
- un certificat attestant qu'une personne n'est pas immatriculée ;
- une copie intégrale des inscriptions portées au répertoire des métiers pour une même personne ;
- une copie intégrale des actes et documents comptables déposés au dossier d'une même personne.

Le même texte ajoute que ces documents sont transmis, au choix du demandeur, soit sur support papier, soit par voie électronique et les inscriptions figurant au dossier d'une personne immatriculée au répertoire des métiers sont consultables par voie électronique par toute personne.

La commission considère, dans ces conditions, que l'accès à l'ensemble des documents demandés est entièrement régi par ces dispositions qui font obstacle à l'application du livre III du code des relations entre le

public et l'administration. L'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration ne lui donnant pas compétence pour se prononcer sur les questions relatives à l'accès aux documents administratifs relevant de ces dispositions, la commission ne peut que se déclarer incompétente pour se prononcer sur la demande et inviter Maître X à saisir directement le juge administratif de la légalité du refus de communication qu'elle entend contester.

Type : Avis

Administration : Agence des participations de l'Etat

Référence : 20171065

Séance : 14 septembre 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 24 février 2017, à la suite du refus opposé par le commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'agence des participations de l'Etat à sa demande de communication des deux rapports établis par l'agence des Participations de l'Etat, respectivement les 7 et 25 mai 2007, relatifs à l'achat de la société X par l'entreprise publique X.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'agence des participations de l'Etat, a indiqué à la commission qu'il considérait que les notes sollicitées étaient couvertes par le secret des délibérations du Gouvernement, qu'elles étaient de nature à porter atteinte aux procédures judiciaires en cours et, enfin, qu'elles comportaient des informations économiques et financières et relatives aux stratégies commerciales d'X couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale.

La commission, après avoir entendu les représentants de l'agence des participations de l'Etat et pris connaissance des notes sollicitées, relève que l'agence des participations de l'Etat, est un service à compétence nationale, créé par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004, rattaché directement au ministre chargé de l'économie qui exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'Etat, la mission de l'Etat actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'Etat qui figurent sur la liste annexée au décret. Elle exerce cette mission en liaison avec l'ensemble des ministères chargés de définir et de mettre en œuvre les autres responsabilités de l'Etat. Les notes qu'elle a élaborées dans le cadre de ses missions revêtent dès lors un caractère administratif.

Elle constate que les deux notes signées par le directeur général de l'agence des participations de l'Etat, sont adressées au ministre de l'économie et portent sur le projet d'acquisition, par la société X dont à l'époque près de 80 % du capital appartenait au Commissariat à l'énergie atomique et 5% à l'Etat, de la société X, société canadienne spécialisée dans l'uranium. La première a pour objet « d'exposer au ministre le projet » présenté par la société X, à l'agence des participations de l'Etat, d'offre publique d'acquisition, en association avec divers partenaires, de la société X. Ce projet a en effet « fait l'objet d'un examen préliminaire lors du conseil de surveillance qui s'est tenu le 3 mai et pourrait être approuvé dans la seconde partie du mois de mai ». Elle se compose de trois parties. La première décrit le projet : description de la société visée, de son activité, de ses implantations et de son positionnement ; description du projet d'offre publique présenté par X (montant de l'offre, partenariats envisagés et résultats financiers et industriels attendus). La deuxième partie est relative à l'analyse, par les services de l'agence, du projet d'acquisition au regard de la stratégie industrielle d'X, de ses capacités économiques et financières et des modalités des partenariats envisagés (dont X). La troisième partie détaille les points sur lesquels des diligences techniques sont attendues de la part d'X pour confirmer la réalité des ressources en uranium indiquées, étayer la valorisation de l'uranium, préciser les partenariats envisagés et confirmer que l'investissement s'inscrit dans le plan d'action stratégique de la société. Elle se conclut en indiquant que l'agence tiendra le ministre informé. La seconde note, à laquelle est annexée une analyse technique des éléments d'appréciation complémentaires transmis par la société X, a pour objet de présenter l'analyse de l'agence, au regard des précisions apportées par la société X, et de recueillir la position du ministre sur l'opération en vue du prochain conseil de surveillance. Après avoir rappelé l'économie de l'opération, l'agence recense les actions entreprises par la société et les assurances obtenues sur les points sur lesquels des précisions étaient attendues et livre son appréciation. Les conditions de l'acquisition semblent réunies pour l'agence, qui impliquera une révision du plan d'action stratégique d'X afin de sécuriser la stratégie financière de l'entreprise et appelle un arbitrage sur le niveau de participation devant être privilégié au regard de l'endettement et du ratio dette nette/excédent brut d'exploitation.

La commission souligne, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont pas communicables les 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, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente. La commission rappelle que les dispositions du f) de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration ne font obstacle à la communication de documents, au cours d'une procédure juridictionnelle, que dans l'hypothèse où celle-ci serait de nature à porter atteinte au déroulement de l'instruction, à retarder le jugement de l'affaire, à compliquer

l'office du juge ou à empiéter sur ses compétences et prérogatives. En revanche, la seule circonstance que des documents administratifs aient été transmis au juge, comme en l'espèce, ou que la communication de tels documents serait de nature à affecter les intérêts d'une partie à la procédure, qu'il s'agisse d'une personne publique ou de tout autre personne, ne saurait légalement justifier un refus de communication sur ce fondement.

La commission considère, en deuxième lieu, que les deux notes, administratives, techniques et financières, s'inscrivent uniquement dans les missions de l'agence des participations de l'Etat telles que définies par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'Etat et ne répondent à aucune sollicitation politique particulière. Elles constituent ainsi des notes d'une autorité administrative rendant compte à l'autorité ministérielle dont elle relève pour la première, en vue, en outre pour la seconde, de recueillir sa position. Ne s'inscrivant pas dans le processus décisionnel du Gouvernement, et ne procédant pas d'une initiative politique de sa part, elles ne relèvent dès lors pas, dans ces conditions, du secret protégé par les délibérations du Gouvernement au sens du a) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime, en dernier lieu, que ces notes comprennent, essentiellement, des informations économiques et financières relatives à la société X et mentionnent des investissements, dont au moins un est encore en cours, et des informations sur la stratégie commerciale de l'entreprise ainsi que d'au moins deux partenaires, dont X et un partenaire étranger. Ces informations, en dépit de la circonstance que ces notes ont été rédigées il y a dix ans, relèvent du secret en matière commerciale et industrielle protégé par les dispositions du 1° de l'article 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. La commission estime cependant que l'étendue des mentions ainsi protégées ne saurait, en l'espèce, justifier un refus total de communication. Elle note d'ailleurs que l'acquisition de la société X par la société X et les informations qui y sont relatives ont fait l'objet de publications officielles, telles que le rapport n° 2952, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2015, déposé en application de l'article 146 du règlement par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les perspectives de développement d'X et l'avenir de la filière nucléaire présenté par Messieurs X et X, députés ou les documents de référence de la société X mis en ligne par l'Agence des marchés financiers, qui ont rendu publiques, au sens de l'article L311-2 du même code, plusieurs des informations contenues dans ces notes. Elle précise que s'il ne lui appartient pas d'indiquer précisément et de manière exhaustive, au sein d'un document, les mentions qui doivent être occultées, cette opération incombant à l'administration, la commission ayant seulement pour mission d'éclairer cette dernière sur le caractère communicable ou non de passages ou informations soulevant des difficultés particulières d'appréciation et sur lesquels elle attire son attention, elle a néanmoins proposé à l'agence de l'accompagner dans cet exercice de tri, ce que cette dernière a refusé.

La commission émet dès lors un avis favorable à la demande de communication des notes des 7 et 25 mai 2007 après occultation des seules informations relevant du secret en matière industrielle et commerciale.

Type : Avis

Administration : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Référence : 20172004

Séance : 6 juillet 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 24 avril 2017, à la suite du refus opposé par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation à sa demande de communication du rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) relatif à « la dérogation à l'étourdissement » lors de l'abattage des animaux.

La commission rappelle, à titre liminaire, qu'aux termes du décret n° 2010-141 du 10 février 2010 relatif au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, « Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux participe, sous l'autorité du ministre chargé de l'agriculture, qui le préside, à la conception, à la définition et à l'évaluation des politiques publiques dont le ministre chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche a la charge ou auxquelles il contribue. A ce titre : a) Il assiste le ministre dans la conception d'ensemble des politiques et stratégies, lui fournit et interprète les éléments de prospective et de réflexion nécessaires ; / b) Il procède à l'audit, à l'inspection, à l'évaluation et au contrôle des politiques conduites par les services centraux et déconcentrés placés sous l'autorité du ministre, ou dont celui-ci dispose, ainsi que des établissements publics dont il a la tutelle. Il peut également effectuer des vérifications sur les organismes soumis, par les dispositions qui les régissent, au contrôle du ministre chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ou qui bénéficient de financements de ce ministère ou de l'un des établissements publics intervenant dans ses domaines de compétence ; / c) Il assiste le ministre dans la gestion des crises et l'évaluation de leur traitement, et propose les évolutions qu'elles appellent ; / d) Il réalise à sa demande des missions de conseil, d'expertise, de médiation et de coopération internationale. / Il participe à des missions, travaux et réflexions interministériels. A la demande du Premier ministre, ou des ministres intéressés dans les conditions prévues par

leur décret d'attributions ou avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture, il réalise des missions, de même nature que celles énumérées aux a à d, le cas échéant conjointement avec des services d'autres ministères. / Enfin, il peut être chargé de missions relevant de ses domaines de compétence, à la demande de collectivités territoriales, de l'Union européenne, d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, avec l'accord du ministre chargé de l'agriculture ».

Dans le cadre de ses missions, il a été chargé, à la demande du ministre chargé de l'agriculture, dans le cadre général du plan d'action « abattoir » qui vise à améliorer la réalisation des contrôles par les services d'inspection vétérinaire dans les abattoirs d'animaux de boucherie et la mise en oeuvre des suites en cas de constat de non-conformité, d'un rapport sur la « dérogation à l'étourdissement » lors de l'abattage des animaux.

Ce rapport du CGAAER, dont la commission n'a pas pu prendre connaissance, contient, d'une part, une évaluation de la mise en oeuvre du décret n° 2011-2006 du 28 décembre 2011 fixant les conditions d'autorisation des établissements d'abattage à l'obligation d'étourdissement des animaux et, d'autre part, des recommandations et des pistes de réflexion visant à améliorer le dispositif réglementaire existant.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre chargé de l'agriculture a invoqué au soutien de son refus de communication le caractère médiatique et très sensible du sujet traité, l'abattage rituel, et a fait valoir que la sérénité de la réflexion du ministère sur ce sujet commandait de ne pas divulguer les informations qu'il contient en se prévalant du secret des délibérations du gouvernement protégé par les dispositions du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel ne sont pas communicables « 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : / a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif (...) ».

La commission considère toutefois que la communication de ce rapport, qui a été élaboré par une entité appartenant à l'administration centrale du ministère agissant dans le cadre de ses missions, qui sont administratives et non de nature politique, ne saurait en elle-même porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif.

Elle rappelle, en revanche, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Sont ainsi soustraits au droit de communication régi par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, les documents destinés à éclairer l'autorité administrative en vue de prendre une décision administrative déterminée et que cette décision n'est pas encore intervenue, ou que l'autorité administrative n'a pas manifestement renoncé à la prendre.

En l'espèce, la commission comprend de la réponse de l'administration, qu'aucune décision n'a été prise à la suite de la remise de ce rapport qui semble, en l'état des informations dont dispose la commission, avoir eu lieu il y a moins d'un an, et que le ministère n'y a pas renoncé. Elle émet dès lors un avis défavorable à la demande d'avis.

Type : Conseil

Administration : Direction départementale de la protection des populations du Finistère

Référence : 20172154

Séance : 22 juin 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 juin 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à l'association L214 des rapports d'inspection réalisés le 25 avril 2016, le 16 mars 2017 et le 6 avril 2017 au sein de l'EARL de Trégonguen, élevage de porcs situé à Pouldreuzic dans le Finistère.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur départemental de la protection des populations du Finistère a indiqué ne pas avoir donné suite à cette demande dès lors que les rapports se rattachaient à une procédure judiciaire en cours et que leur communication pourrait porter préjudice au responsable de l'élevage, sur le fondement des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission, qui a pris connaissance des rapports d'inspection sollicités, constate toutefois que ces derniers n'ont pas été spécialement élaborés pour être transmis à l'autorité judiciaire dans le cadre de la procédure judiciaire en cours mais ont été établis dans le cadre d'une vérification partielle des prescriptions de l'installation classée concernée vis-à-vis de son environnement ainsi que d'un signalement effectué par des riverains auprès de la direction départementale de la protection des populations du Finistère. Par suite, elle estime que ces rapports constituent des documents administratifs sur la communication desquels elle est compétente pour se prononcer.

La commission rappelle ensuite qu'en application des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, un document administratif n'est accessible qu'à l'intéressé lorsque la communication de ce document ferait apparaître de sa part un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. Elle précise qu'elle interprète ces dispositions comme concernant les personnes morales aussi bien que les personnes physiques (avis CADA n° 20131530 du 4 juillet 2013).

Elle estime toutefois que cette limite au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'est pas opposable à une demande de communication portant sur des informations environnementales, relevant du régime prévu par les dispositions des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement, lorsque ces informations se rapportent à des personnes morales, eu égard à la portée des dispositions de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, dont les dispositions du code de l'environnement assurent la transposition en droit national (avis CADA n° 20132830 du 24 octobre 2013).

En l'espèce, la commission considère que les rapports sollicités, qui ont trait au fonctionnement d'une EARL qui a la qualité d'installation classée pour la protection de l'environnement ainsi qu'au bien-être animal, contiennent des informations environnementales au sens de l'article L124-2 du code de l'environnement.

Elle estime donc que ces rapports sont intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration et des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement et émet, par suite, un avis favorable à la demande.

Type : Avis

Administration : Agence des participations de l'Etat

Référence : 20172336

Séance : 21 septembre 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 23 mai 2017, à la suite du refus opposé par le commissaire aux participations de l'Etat, directeur général de l'agence des participations de l'Etat, à sa demande de communication du plan stratégique d'EDF validé par son conseil d'administration le 6 avril 2017, prévu dans la loi relative à la transition énergétique et dans le décret sur la programmation pluriannuelle de l'énergie.

La commission rappelle, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L121-1 du code de l'énergie : « Le service public de l'électricité a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national » et qu'aux termes de l'article L121-3 du même code : « I - La mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité consiste à : 1° Réaliser les objectifs définis par la programmation pluriannuelle de l'énergie ; 2° Garantir l'approvisionnement des zones du territoire non interconnectées au réseau métropolitain continental. II. - Les producteurs, notamment Electricité de France, contribuent à la réalisation de cette mission. ».

Comme elle a pu l'indiquer dans son récent avis 20161147, la commission estime donc que la société anonyme Électricité de France (EDF) est chargée d'une mission de service public (Conseil d'État, Assemblée, 12 avril 2013, Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines et autres, n° 329570, 329683, 330539, 330847, p. 94).

La commission relève, en deuxième lieu, ensuite que le document demandé, prévu par l'article L311-5-7 du code de l'énergie, présente les actions que la société EDF s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité fixés dans la première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie, laquelle fixe l'objectif de réduire la part du nucléaire à 50 % de la production d'électricité à l'horizon 2025. Ce document doit être compatible avec les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental fixées dans la programmation précitée par le décret 2016-1442 du 27 octobre 2016. La comptabilité de ce plan avec la programmation pluriannuelle de l'énergie doit ensuite, conformément à l'article L311-5-7 susmentionné, faire l'objet d'une approbation de l'autorité administrative.

La commission en déduit que le document sollicité s'intègre dans l'exécution par EDF de sa mission de service public telle que définies par le code de l'énergie et constitue, par conséquent, un document administratif, au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle rappelle, en troisième lieu, que, selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, ou par les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent

l'exercice de leur mission, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

En l'espèce, la commission estime que le document sollicité contient des informations relatives à l'environnement, relevant également du champ d'application de ces dispositions.

A cet égard, la commission, qui a pris connaissance des observations du directeur général de l'Agence des participations de l'Etat, rappelle que si, en vertu de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, sont en principe exclus provisoirement du droit à communication les documents préparatoires à une décision administrative, aucune disposition du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement ne prévoit la possibilité de refuser l'accès aux documents qui s'inscrivent dans un processus préparatoire à l'adoption d'un acte qui n'est pas encore intervenu, dès lors que ces documents sont eux-mêmes achevés et que la demande est formulée dans le cadre de la recherche d'informations relatives à l'environnement.

En l'espèce, la commission constate que le plan stratégique d'EDF a été approuvé par son conseil d'administration le 6 avril 2017 mais n'a pas obtenu l'approbation du ministre en charge de l'énergie de sorte qu'il revient à EDF d'élaborer un nouveau plan stratégique. Elle estime donc que ce document est achevé et est communicable à toute personne qui en fait la demande avant son approbation par le ministre et dès lors qu'il contient des informations relatives à l'environnement, sous réserve de l'occultation préalable des éventuelles mentions protégées, sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, par le secret en matière commerciale et industrielle ainsi que, sur le fondement de l'article L311-5 du même code, des mentions dont la communication porterait atteinte à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique.

La commission émet donc, sous ces réserves, un avis favorable.

Type : Avis
Administration : Banque de France

Référence : 20173137
Séance : 21 septembre 2017

Madame X,X, ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 11 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le gouverneur de la Banque de France à sa demande de copie, par courrier électronique, des documents préparatoires suivants :

- 1) l'avis consultatif du comité consultatif du secteur financier (CCSF) de la Banque de France du 5 novembre 2013 en vue de la consultation publique sur le financement participatif ;
- 2) l'avis consultatif du CCSF du 14 avril 2014 relatif au financement participatif.

En l'absence de précision de l'administration concernant le contenu des documents sollicités et le contexte dans lequel ils ont été élaborés, la commission relève qu'en application de l'article L614-1 du code monétaire et financier, le comité consultatif du secteur financier est chargé d'étudier les questions liées aux relations entre, d'une part, les établissements de crédit, les sociétés de financement, les établissements de monnaie électronique, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance et, d'autre part, leurs clientèles respectives, et de proposer toutes mesures appropriées dans ce domaine, notamment sous forme d'avis ou de recommandations d'ordre général. Elle relève en outre que ce comité peut être saisi pour émettre un avis par le ministre chargé de l'économie, par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, par les organisations représentant les clientèles et par les organisations professionnelles dont ses membres sont issus et peut également se saisir de sa propre initiative à la demande de la majorité de ses membres.

La commission rappelle par ailleurs qu'un document préparatoire est exclu du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable.

La commission considère que les documents du dossier de séance et les procès-verbaux du comité constituent des documents administratifs communicables en application du livre III du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'ils ont perdu tout caractère préparatoire à une décision à intervenir, c'est-à-dire aussi longtemps que la décision administrative qu'ils préparent n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable, et sous réserve des exceptions au droit d'accès prévues par les dispositions des articles L311-5 et L311-6 du même code. Au nombre de ces exceptions figurent en particulier les informations dont la divulgation porterait atteinte au crédit public ainsi que les informations couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale.

La commission émet donc, sous ces réserves, un avis favorable et prend note de la communication de la demande, par la Banque de France, aux services du comité consultatif du secteur financier lui-même.

**Enseignement,
culture et loisirs**



Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 3 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le président du conseil départemental des Yvelines à sa demande de communication des documents conservés aux archives départementales des Yvelines sous la cote 1241 W : Cour d'Assises de Seine-et-Oise – 1241 W 38 : Procès de X et consorts pour l'assassinat d'X (1948-1953).

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le président du conseil départemental des Yvelines a informé la commission qu'il refusait de communiquer le dossier sollicité au demandeur, dès lors qu'il s'agit d'un dossier de procédure judiciaire porté devant une juridiction ordinaire de droit civil, ce qui ne le fait pas entrer dans le champ des dérogations établies par l'arrêté du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde guerre mondiale.

Sur la recevabilité de la demande de Monsieur X :

La commission rappelle en premier lieu qu'aux termes de l'article L213-2 du code du patrimoine : « Par dérogation aux dispositions de l'article L213-1 : / I. — Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de : (...) / 4° Soixante-quinze ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier (...) / c) Pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements, et à l'exécution des décisions de justice ; (...) ». Elle constate qu'en l'espèce le délai de soixante-quinze ans prévu par ces dispositions, qui s'applique à compter de la date de clôture du dossier, rend le dossier sollicité normalement inaccessible jusqu'en 2028 inclus.

La commission rappelle ensuite qu'aux termes de l'article L213-3 du code du patrimoine : « I. — L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I de l'article L213-2 peut être accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Sous réserve, en ce qui concerne les minutes et répertoires des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, l'autorisation est accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents. (...) ». Il appartient donc aux services déconcentrés de l'administration des archives, saisis d'une demande d'accès par anticipation à des archives sur le fondement de ces dispositions, de transmettre la demande au service interministériel des archives de France (SIAF ci-après), lequel est seul compétent pour se prononcer sur celle-ci avant que le demandeur ne saisisse, le cas échéant, la commission pour que celle-ci se prononce sur l'éventuel refus qui lui aurait été opposé.

La commission constate toutefois qu'en l'espèce, le service des archives départementales n'a pas transmis, alors qu'il était tenu, la demande de Monsieur X au service des Archives de France. Elle en déduit que le refus qui lui a été opposé par le service des archives départementales n'est pas régulier et que l'absence de décision préalable du SIAF n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à rendre irrecevable la saisine de la commission par Monsieur X.

Sur le bien-fondé de la demande :

La commission rappelle, ainsi qu'en fait état l'administration dans sa réponse, que les dispositions des 1° à 3° de l'article 1er de l'arrêté du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde guerre mondiale concernent les dossiers relatifs aux affaires portées devant les juridictions d'exception instaurées par le régime de Vichy ou du Gouvernement provisoire de la République française. Dès lors que la cour d'assises de Seine-et-Oise est une juridiction ordinaire, la commission ne peut que constater que le dossier sollicité ne peut entrer dans le champ de ces dispositions. Par ailleurs, elle prend note de ce que le dossier ne contient pas d'enquête de police judiciaire, ce qui rend également inapplicables les dispositions des 4° et 5° de l'article 1 de ce décret.

La commission constate néanmoins que le procès d'espèce prend part dans les événements survenus pendant la Seconde guerre mondiale, l'affaire ayant impliqué des résistants et des militaires, ce qui le rapproche du champ ouvert par les différents arrêtés instituant des dérogations pour la consultation des archives de cette période. Compte tenu par ailleurs du fait que le délai d'incommunicabilité est en grande partie écoulé et que la démarche du demandeur s'effectue dans un cadre strictement personnel, la commission émet un avis favorable à la demande, sous réserve que le demandeur s'engage à ne divulguer aucune information relative à des tiers identifiables et impliqués dans le procès, ni à prendre contact avec ces derniers ou leurs descendants.

Enfin, la commission considère qu'il appartient au service des archives départementales de transmettre la demande, accompagnée du présent avis, au SIAF afin que celui-ci instruisse a posteriori ce dossier avec le concours du service producteur des archives et d'en aviser Monsieur X. Elle estime que si l'instruction révèle des informations qui n'auraient pas été portées à sa connaissance et qui seraient de nature à inverser le sens de son appréciation, il appartiendra aux administrations concernées d'en aviser le demandeur afin que ce dernier puisse de nouveau saisir la commission sur le fondement de ces nouveaux éléments.

Type : Conseil

Administration : Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers (Arts et Métiers Paris Tech) Campus de Metz

Référence : 20170175
Séance : 23 mars 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mars 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable des documents suivants :

1) les procès-verbaux de jurys d'examens :

- a) proposant des décisions au jury commun de la direction générale de l'école ;
- b) prenant des décisions ;

2) les informations indiquées dans ces procès-verbaux relatives à la problématique d'ordre médical d'un étudiant, comprenant les noms des médecins lui ayant fourni des certificats médicaux et les dates correspondantes.

La commission constate, à titre liminaire, que les jurys d'examen comprennent à la fois les jurys des campus et le jury commun de la direction générale de l'école. Il ressort ainsi du règlement pédagogique de la formation d'ingénieur en technologie, que les jurys de campus de première et troisième années proposent des décisions au jury commun effectué à la direction générale de l'école Paritech mais que les jurys de campus de deuxième année prennent directement des décisions concernant les étudiants.

La commission vous rappelle, en premier lieu, qu'aux termes des 1^{er} et 2^e alinéas de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration ». En application de ces dispositions, la commission distingue deux types de documents :

- les documents inachevés en la forme, tels que les ébauches, brouillons et versions successives d'un document, qui précèdent l'élaboration d'un document complet et cohérent, et qui ne peuvent être communiqués en l'état. Seul le document achevé sera communicable, le cas échéant ;
- les documents préparatoires, lesquels ont acquis leur forme définitive, mais dont la communication est subordonnée à l'intervention de la décision administrative qu'ils préparent.

En l'espèce, la commission considère que les procès-verbaux des jurys de campus de première et troisième années, qui ne sont pas décisionnels, constituent des documents préparatoires jusqu'à l'intervention de la décision du jury commun et ne sont donc pas communicables avant l'intervention de cette décision.

La commission vous rappelle, en second lieu, que par une décision n° 371453 du 17 février 2016 « Centre national de la fonction publique territoriale », le Conseil d'État a jugé qu'en prévoyant la communication des documents administratifs dans les conditions prévues par les articles 1 et 2 de la loi du 17 janvier 1978, désormais reprise dans le code des relations entre le public et l'administration, le législateur n'a pas entendu porter atteinte au principe d'indépendance des jurys d'où découle le secret de leurs délibérations et, par suite, permettre la communication tant des documents de leurs délibérations que de ceux élaborés préalablement par les jurys en vue de leurs délibérés.

La commission estime toutefois que ces principes ne peuvent trouver à s'appliquer dans le cas où les procès-verbaux contiendraient les critères et les paramètres d'appréciation dont le jury entendrait faire application, ainsi que leur éventuelle pondération. En effet, dans cette configuration, la commission considère qu'il convient de regarder les procès-verbaux comme traduisant la suite des étapes et des appréciations effectuées par le jury pour déterminer si un candidat a, ou non, réussi l'examen ou le concours qu'il a passé ou présenté, c'est-à-dire comme constituant un algorithme, alors même que ce dernier ne se traduirait pas par un traitement automatisé d'usage courant. Or, aux termes de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Sous réserve de l'application du 2° de l'article L311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande. (...) ». Dans cette configuration, la commission considère qu'il conviendrait de répondre de manière favorable aux demandes de communication des procès-verbaux émises par les étudiants dont la situation a été examinée par le jury concerné.

En l'espèce, après avoir examiné l'exemple de procès-verbal que vous lui avez transmis, la commission constate que ce document se contente de retranscrire la teneur des débats lors des délibérations des jurys de campus. Il examine par ailleurs la situation individuelle de chaque étudiant mais ne contient pas de grille d'analyse générale ni une pondération des différents critères sur le fondement desquels la situation des étudiants aurait été appréciée. La commission en déduit que ces documents ne contiennent pas d'algorithmes et, par conséquent, ne sont pas communicables aux intéressés.

Dans ce cadre, la commission vous rappelle toutefois que la décision du Conseil d'Etat du 17 février 2016 précitée n'a pas pour effet d'interdire la communication à un candidat des notes que le jury lui a attribuées et des appréciations que ses membres ont, le cas échéant, portées, dès lors qu'elles ne font pas apparaître les critères de l'appréciation par le jury de sa performance individuelle et de l'établissement de la note souverainement attribuée. De même peut être communiqué à un candidat qui le demande des éléments identifiant les membres du jury qui ont effectivement siégé lors des délibérations.

La commission précise enfin que, sur le fondement de l'article L1111-7 du code de la santé publique, les informations de ces procès-verbaux qui sont relatives aux problèmes d'ordre médical rencontrés par un étudiant ne sont communicables qu'à l'intéressé.

Type : Conseil

Administration : Université Jean Monnet - Saint-Etienne

Référence : 20170587

Séance : 9 février 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 09 février 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, au directeur de thèse et membre du jury, du procès-verbal rédigé à l'issue de la soutenance de thèse par un doctorant en 2013.

A titre liminaire, la commission vous rappelle que, par une décision n° 371453 du 17 février 2016 « Centre national de la fonction publique territoriale », le Conseil d'État a jugé qu'en prévoyant la communication des documents administratifs dans les conditions prévues par les articles 1 et 2 de la loi du 17 janvier 1978, désormais reprise dans le code des relations entre le public et l'administration, le législateur n'a pas entendu porter atteinte au principe d'indépendance des jurys d'où découle le secret de leurs délibérations et, par suite, permettre la communication tant des documents de leurs délibérations que de ceux élaborés préalablement par les jurys en vue de leurs délibérés.

La commission estime toutefois que cette décision n'a pas pour effet d'interdire la communication des éléments identifiant les membres du jury qui ont effectivement siégé lors de la soutenance d'une thèse, qui est d'ailleurs publique, ainsi que les informations relatives à cette thèse ayant une portée générale ou rendues publiques après la soutenance.

La commission en déduit que la partie des délibérations authentifiant la participation des membres du jury ou les documents, tels des procès-verbaux, le cas échéant spécifiquement établis à cette fin, qui se bornent à mentionner les prénoms et noms des membres du jury, la qualité en vertu de laquelle ils ont été désignés et ont siégé ainsi que leurs signatures, sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Il en va de même des informations à caractère général concernant notamment l'étudiant, le diplôme, le titre des travaux, le secteur disciplinaire, l'identification de l'école, le directeur et, le cas échéant, le codirecteur, le lieu de soutenance ainsi que, s'ils ont été communiqués au candidat et au public présent à l'issue de la soutenance, le résultat et, le cas échéant, la mention obtenus.

La commission estime en revanche que ne sont communicables qu'à l'étudiant les appréciations que les membres d'un jury ont, le cas échéant, portées sur l'intéressé et sous réserve, dans un tel cas, qu'elles ne fassent pas apparaître les critères de l'appréciation par le jury de sa performance individuelle et de l'établissement du résultat souverainement attribué. En outre, de manière générale et conformément aux articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, doivent être disjoints ou occultés les éléments, autres que ceux concernant le demandeur, qui, de manière générale, portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, qui font apparaître d'une personne physique ou morale un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, ou dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée.

En l'espèce, après avoir pris connaissance du procès-verbal, la commission estime, en application des principes qui viennent d'être rappelés, que ce document administratif est, contrairement aux rapports de soutenance, communicable dans son intégralité à toute personne qui en fait la demande, à l'exception de la date de naissance

du candidat qui doit être occultée sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Type : Conseil
Administration : Mairie de Villeneuve-d'Ascq

Référence : 20170615
Séance : 23 mars 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 mars 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable des documents suivants relatifs à des atouchements entre mineurs durant un temps organisé par la municipalité, aux parents de l'enfant dont le comportement est mis en cause et aux services de l'éducation nationale, sachant qu'aucune instruction n'est actuellement ouverte :

1) le courrier adressé au procureur de la République contenant des informations sur les autres enfants concernés ;
2) les courriels internes échangés en vue de rédiger le courrier au procureur de la République, contenant ainsi l'ensemble des informations du courrier adressé à ce dernier.

En ce qui concerne la communication du courrier adressé au procureur de la République :

La commission vous rappelle que, de manière générale, l'ensemble des documents élaborés pour les besoins et dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, y compris le courrier par lequel l'administration dénonce, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, des faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, constituent des pièces relevant de l'autorité judiciaire et sont, comme tels, soustraits au droit d'accès, ne présentent pas un caractère administratif et n'entrent donc pas dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, la commission n'est pas compétente pour se prononcer sur le caractère communicable du courrier adressé au procureur de la République sollicité au point 1.

En ce qui concerne la communication, aux services de l'Education nationale, des courriels visés au point 2 ainsi que le plan joint au courrier adressé au Procureur de la République :

La commission vous rappelle qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration (...) les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 dudit code sont tenues de communiquer, (...) les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées au même premier alinéa de l'article L300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public ».

En l'espèce, la commission estime que les documents sollicités sont des documents administratifs.

Elle considère en outre que leur communication aux services de l'Education nationale entre dans le champ des missions de service public de l'Etat en matière d'éducation et de protection de l'enfance, sans que la circonstance que les événements se soient produits durant le temps de la cantine scolaire, dont l'organisation relève de la compétence de la commune et non de l'Etat, n'ait d'incidence. Par conséquent, il convient d'examiner leur caractère communicable au regard des dispositions combinées de l'article 1er de la loi pour une République numérique et du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

A cet égard, la commission vous rappelle que les dispositions du 3° de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration prévoient que : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : ...- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ».

La commission estime que ces dispositions seraient de nature à faire obstacle à la communication à des tiers des documents sollicités, dès lors qu'elle serait de nature à faire apparaître un comportement, de la part de l'enfant auteur des faits, dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. Elle considère toutefois qu'il en va autrement en l'espèce, au regard de la protection conventionnelle et jurisprudentielle attachée au principe de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui trouve à s'appliquer aussi bien à l'enfant victime qu'à l'enfant auteur des faits. En application de ce principe, la commission considère qu'il ne peut être fait obstacle, sur le fondement des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, à la communication des documents sollicités par les services de l'Education nationale.

La commission souligne, au surplus, que dans la configuration très particulière de l'espèce, la communication des documents sollicités pourrait être regardée, compte tenu de la qualité de l'administration en demande, de l'intérêt général qui s'attacherait à leur communication à cette administration ainsi que de la protection de l'intérêt

supérieur de l'enfant qui a commis les faits, comme n'étant pas de nature à faire apparaître un comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à cet enfant, au sens de l'article L311-6.

La commission estime donc qu'il vous appartient de communiquer les documents visés aux services de l'Education nationale.

En ce qui concerne la communication, aux parents de l'enfant dont le comportement est mis en cause, des mêmes documents :

La commission estime que ces documents sont communicables aux parents de l'enfant dont le comportement est mis en cause, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions faisant apparaître le comportement de personnes tierces dont la divulgation serait susceptible de leur porter préjudice. En l'espèce, compte tenu des informations qui lui ont été communiquées, la commission estime qu'aucune mention ne doit faire l'objet d'une occultation préalable.

Type : Conseil

Administration : Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)

Référence : 20170872

Séance : 6 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 avril 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, par la diffusion publique en ligne, d'une base de données permettant de vérifier l'authenticité des diplômes de chaque ancien étudiant de l'établissement.

La commission vous rappelle qu'elle estime de manière traditionnelle et constante que relèvent de la vie privée la formation initiale (avis n° 20071643 du 19 avril 2007), l'inscription dans un établissement d'enseignement (avis n° 20022460 du 13 juin 2002), et les diplômes (avis n° 20060579 du 2 février 2006), la formation professionnelle (avis n° 19981589 du 28 mai 1998) et, d'une manière générale, le curriculum vitae (CE, 30 janvier 1995, Ministre d'État, ministre de l'éducation nationale c/ G.).

La commission s'est, en conséquence, toujours prononcée défavorablement sur des demandes de communication à des tiers de listes des étudiants inscrits dans une université dans telle ou telle formation ayant ou non obtenu leurs diplômes.

Elle vous précise que si l'article L312-1 du code des relations entre le public et l'administration issu de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoit que les administrations mettent en ligne les bases de données mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs, c'est sous réserve, notamment, des dispositions de l'article L311-6 et donc du respect de la vie privée et l'article L312-1-2 prévoit expressément que lorsque des mentions entrent dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, elles ne peuvent être rendues publiques qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions.

La commission considère, par suite, que les informations mentionnant les prénom et nom d'un étudiant ainsi que l'année d'obtention de son diplôme ne sont communicables qu'à l'intéressé dès lors qu'en vertu du 1° de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, leur communication est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée. Elle estime donc que la publication en ligne d'une base de données des diplômés de votre établissement mentionnant de telles informations est proscrite par le 4° de l'article L311-9 du même code et vous invite à ne pas mettre en œuvre votre projet en l'état actuel de la législation.

Type : Avis

Administration : Université Claude Bernard Lyon 1

Référence : 20171556

Séance : 21 septembre 2017

Monsieur X, pour la société X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 mars 2017, à la suite du refus opposé par le président de l'université Claude Bernard Lyon 1 à sa demande d'accès en temps réel aux données concernant l'affluence de ses différentes bibliothèques universitaires, afin de les diffuser sur une application mobile et sur le site internet X, permettant d'informer les usagers avant leurs déplacements.

La commission rappelle, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L3002 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent

livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». Aux termes de l'article L311-1 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les administrations mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre ». Aux termes du quatrième alinéa de l'article L311-2 de ce code : « Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. » Enfin, l'article L321-1 de ce même code dispose que : « Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ».

En l'espèce, la commission relève que les données relatives à l'affluence des bibliothèques universitaires de l'université Claude Bernard Lyon 1 sont produites par cet établissement dans le cadre du service public de l'enseignement supérieur, par l'intermédiaire d'un prestataire de services avec lequel elle a conclu un marché public à cette fin. Elle estime que ces données sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application des articles L300-2 et L311-1 précités du code des relations entre le public et l'administration et qu'elles constituent dès lors une information publique réutilisable au sens de l'article L321-1 précité de ce même code.

La commission rappelle, en second lieu, qu'aux termes de l'article L300-4 de ce code : « Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

A cet égard, le président de l'université Claude Bernard Lyon 1 a informé la commission que les données sollicitées faisaient d'ores et déjà l'objet d'une diffusion publique par l'intermédiaire de l'application Affluence ainsi que sur le site Internet suivant : <http://portaildoc.univ-lyon1.fr/les-services/trouver-une-place/trouver-une-place-835221.kjsp> et qu'il en allait de même pour les codes d'accès aux flux de données, dans la mesure où ces derniers peuvent être récupérés aisément, de façon permanente et sans restriction par tout internaute. Il a indiqué, concernant le format des données, que dès lors que le système permettant de mesurer le taux d'occupation de ses bibliothèques universitaires était fourni et mis en œuvre par un prestataire extérieur, titulaire d'un marché conclu avec la COMUE Université de Lyon, l'établissement était en mesure de diffuser les données fournies mais pas d'intervenir techniquement sur leur formatage. Plus précisément, la captation des données est réalisée à travers une interface de programmation applicative (API) qui conduit à leur affichage sous la forme d'une image, c'est-à-dire avec une mise en forme préétablie et non-modifiable. Il a enfin signalé que l'université ne disposait d'aucune donnée relative aux prévisions d'occupation ultérieure des bibliothèques universitaires.

La commission considère toutefois que la simple mise en ligne des données relatives à l'affluence des bibliothèques universitaires ne saurait être regardée comme répondant à la demande de la société X qui sollicite un accès en temps réel à ces données dans le but de les rediffuser sur une application mobile et un site internet propres.

Elle souligne que s'il est possible, pour un homme de l'art, de trouver l'accès à l'API puis d'y effectuer des requêtes en dehors du contexte de consultation du site internet de la bibliothèque et de l'application mobile Affluence, l'adresse de l'API est susceptible de changer à la discrétion du prestataire de services retenu par l'université de sorte que l'accès à l'API n'est pas, même pour un homme de l'art, assuré.

Elle note ensuite que l'API est accessible par le protocole de transfert HTTP et que la donnée envoyée est, elle, encodée selon le standard UTF-8 et structurée selon le format JSON. Elle rappelle sur ce point que les standards HTTP, UTF-8 et JSON sont des standards correspondant à l'état de l'art en matière de fourniture d'API et sont recensés dans le référentiel général d'interopérabilité (RGI).

La commission en conclut que seule une mise à disposition dans ces conditions permettrait à l'université Claude Bernard Lyon 1 de satisfaire aux exigences posées par l'article L300-4 précité du code des relations entre le public et l'administration concernant le caractère aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé des informations publiques fournies.

A défaut, la commission estime qu'en l'état, l'université Claude Bernard Lyon 1 ne peut être regardée ayant publiquement diffusé l'accès en temps réel aux données concernant l'affluence de ses différentes bibliothèques universitaires.

Elle émet donc un avis favorable à la demande.

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 13 avril 2017, à la suite du refus opposé par le ministre de l'éducation nationale à sa demande de communication des documents suivants :

- 1) la liste des signalements effectués par les professeurs pour des incidents survenus en classe du 7 janvier 2015 au 7 mars 2017 en lien avec l'attentat de Charlie Hebdo ;
- 2) les éventuelles plaintes formulées à la suite de ces signalements.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre de l'éducation nationale a fait valoir que les signalements mentionnés au point 1) n'ont pas fait l'objet d'échanges formalisés par des transmissions papier selon une procédure définie mais ont été opérés de façon empirique par des échanges verbaux ou dématérialisés au niveau du cabinet du ministre.

Il a ensuite indiqué à la commission que si un certain nombre de ces échanges a pu être collecté et versé aux archives, il n'excluait pas que certains échanges dématérialisés n'aient pas été sauvegardés à l'occasion du changement de Gouvernement.

La commission, qui prend acte de ce qu'une partie des documents sollicités n'existeraient plus, ne peut que déclarer la demande d'avis sans objet sur ce point. Elle rappelle toutefois que conformément au livre II du code du patrimoine, l'ensemble des documents reçus ou produits par un cabinet ministériel dans l'exercice de ses fonctions doivent être sauvegardés dans l'intérêt public, quel qu'en soit le support y compris numérique et regrette que les dispositions du code précité, rappelées par plusieurs circulaires du Premier ministre, aient pu ne pas être respectées.

S'agissant des échanges qui ont pu être collectés et versés aux archives, la commission estime qu'ils constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande sous réserve de l'occultation de l'identité des personnes concernées et le cas échéant des précisions relatives aux faits, actes ou paroles signalés de nature à les identifier, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. La commission prend note de la volonté du ministre de procéder à cette communication dès que ces documents auront pu être identifiés parmi l'ensemble des documents versés au service des archives en cours de traitement.

La commission rappelle enfin, que les documents produits ou reçus dans le cadre et pour les besoins d'une procédure juridictionnelle, notamment de nature pénale, ne présentent pas un caractère administratif et n'entrent donc pas dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. La commission en déduit que les plaintes déposées par le ministre de l'éducation nationale à la suite d'incidents signalés ont été produites dans le cadre d'une procédure juridictionnelle de nature pénale et ne sont donc pas au nombre des documents sur la communication desquels la commission est compétente pour se prononcer. Elle se déclare donc incompétente pour se prononcer sur le point 2) de la demande.

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 13 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général des patrimoines à sa demande de communication, par dérogation aux délais fixés par l'article L213-2 du code du patrimoine, des documents relatifs à l'assassinat à Paris le 27 septembre 1944 par des résistants du centre Léopold Robert, de la doctoresse Madame X, médecin de santé publique, conservés aux archives départementales de Paris sous la cote 1089 W 5 : dossier d'ordonnance de non lieu dans l'affaire X, viol, attentat à la pudeur avec violence, complicité - 18 novembre 1952.

La commission observe qu'aux termes de l'article L213-2 : « / I. — Les archives publiques sont communicables de plein droit à l'expiration d'un délai de : (...) / 4° Soixante-quinze ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier (...) / b) Pour les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire ; c) Pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, sous réserve des dispositions particulières relatives aux jugements, et à l'exécution des décisions de justice ; (...) ». Elle

rappelle qu'en l'espèce le délai de soixante-quinze ans prévu par ces dispositions, qui s'applique à compter de la date de clôture du dossier, rend le dossier sollicité normalement inaccessible jusqu'en 2027 inclus.

La commission précise ensuite qu'aux termes de l'article L213-3 du code du patrimoine : « I. — L'autorisation de consultation de documents d'archives publiques avant l'expiration des délais fixés au I de l'article L213-2 peut être accordée aux personnes qui en font la demande dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Sous réserve, en ce qui concerne les minutes et répertoires des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, l'autorisation est accordée par l'administration des archives aux personnes qui en font la demande après accord de l'autorité dont émanent les documents. (...) ». Il appartient donc aux services déconcentrés de l'administration des archives, saisis d'une demande d'accès par anticipation à des archives sur le fondement de ces dispositions, de transmettre la demande au service interministériel des archives de France (SIAF), lequel est seul compétent pour se prononcer sur celle-ci avant que le demandeur ne saisisse, le cas échéant, la commission pour que celle-ci se prononce sur l'éventuel refus qui lui aurait été opposé.

La commission relève que le demandeur s'est déjà vu refuser par le directeur général des patrimoines la consultation de ces documents par dérogation aux dispositions de l'article L213-2 du code du patrimoine et que la commission a émis à deux reprises un avis défavorable (avis n° 20102195 et 20122356).

La commission considère toutefois que l'arrêté du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde Guerre mondiale constitue un élément nouveau qui amène à reconsidérer les décisions prises antérieurement à sa publication, dès lors qu'elles portent sur des documents relatifs à ce conflit et susceptibles d'entrer dans le champ des dérogations qu'il établit.

Elle constate également que les dispositions de l'arrêté du 24 décembre 2015 portant ouverture d'archives relatives à la Seconde guerre mondiale concernent les dossiers relatifs aux affaires portées devant les juridictions d'exception instaurées par le régime de Vichy ou du Gouvernement provisoire de la République française et qu'en l'espèce, le dossier sollicité a été produit par le tribunal d'instance de la Seine, qui est une juridiction ordinaire. La commission en déduit que ce dossier n'entre pas dans le champ de cet arrêté.

La commission souligne cependant que le procès d'espèce prend part aux événements survenus pendant la Seconde guerre mondiale, l'affaire ayant impliqué des résistants et des militaires, ce qui le rapproche du champ ouvert par les différents arrêtés instituant des dérogations pour la consultation des archives de cette période. Compte tenu, par ailleurs, du fait que le délai d'incommunicabilité est en grande partie écoulé et que l'autorité judiciaire a, en 2012, donné son accord à la communication du dossier sollicité, à l'invitation d'ailleurs du directeur des archives qui avait alors indiqué au demandeur, après avoir refusé une première demande de dérogation, qu'il était prêt à donner son accord sous réserve d'une évolution de la position de l'autorité judiciaire. La commission, qui constate que le dossier a été transmis au SIAF pour attribution et que ce dernier n'a pas répondu, émet un avis favorable à la demande, sous réserve que le demandeur s'engage à ne divulguer aucune information relative à des tiers identifiables et impliqués dans le procès, ni à prendre contact avec ces derniers ou leurs descendants.

Type : Conseil

Administration : Ligue Bourgogne-Franche-Comté de Football

Référence : 20172778

Séance : 14 septembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 septembre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), des feuilles de matches sur lesquelles est inscrit le nom d'un licencié qui participe à la compétition alors qu'il est déclaré en arrêt de travail auprès de son employeur.

La commission rappelle qu'il résulte des dispositions des articles L131-9 et L131-11 du code du sport que les ligues régionales de football, membres de la fédération française de football, sont des organismes privés chargés de missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives. A ce titre, les fédérations organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux, procèdent aux sélections correspondantes et édictent les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ainsi que les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés. Les documents relatifs à ces missions constituent des documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime qu'une feuille de match, document qui décrit la composition des équipes opposées lors des rencontres sportives organisées par une ligue régionale de football amateur et dans lequel sont consignés les événements de jeu et le résultat de la rencontre, ne relève pas du fonctionnement interne de la ligue, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat (décision n° 338649 du 24 avril 2013) mais se rattache directement à l'exercice des missions de service public dévolues à la ligue. Elle présente donc le caractère d'un document administratif.

La commission rappelle, ensuite, qu'aux termes de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont pas communicables, les documents administratifs dont : « (...) 3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. »

La commission considère, en premier lieu, que la circonstance qu'un salarié en arrêt de travail participerait à des matchs de football n'est pas en elle-même, de nature à révéler un comportement de ce dernier susceptible de lui porter préjudice, dès lors qu'il n'existe pas d'incompatibilité de principe entre les deux situations. Si toutefois, les informations dont vous disposez sur la situation de votre licencié, vous conduisaient à estimer que la communication des feuilles de match serait de nature à révéler de sa part un comportement dont la divulgation est susceptible de lui porter préjudice, vous seriez fondé à en refuser la communication pour ce motif sur le fondement du 3° de l'article L311-6 précité.

Il en irait toutefois différemment si vous étiez saisi d'une demande s'inscrivant dans le cadre du droit de communication spécifique dont disposent les organismes de sécurité sociale en vertu des dispositions des articles L114-9 et suivants du code de la sécurité sociale, qui prévoient notamment que, par renvoi aux dispositions de l'article L83 du livre des procédures fiscales, les organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative, doivent communiquer aux organismes de sécurité sociale, sur leur demande et dans le cadre de leur mission de contrôle et de lutte contre la fraude, les documents de service qu'ils détiennent. Ce droit de communication, spécial, dont la commission n'est pas compétente pour connaître, déroge, en effet, aux dispositions générales du droit d'accès aux documents administratifs défini par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Type : Avis

Administration : Rectorat de l'académie de Versailles

Référence : 20173235

Séance : 30 novembre 2017

Madame X et Monsieur X ont saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 août 2017, à la suite du refus opposé par le recteur de l'académie de Versailles à leur demande de communication des justificatifs (résultats du lissage de la procédure d'affectation des élèves par le net AFFELNET) du rejet du vœu de leur fils X pour la section européenne anglais du lycée Julie-Victoire Daubié.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des secrets protégés en application du 2° de l'article L311-5 du même code, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite informant l'intéressé et les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande.

La commission relève que cette obligation d'information n'est entrée en vigueur que le 1er septembre 2017 dès lors que les dispositions réglementaires prises pour son application et nécessaires à sa mise en œuvre, ont été introduites dans le code des relations entre le public et l'administration par le décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 qui prévoyait une entrée en vigueur différée au 1er septembre 2017. Elle précise toutefois qu'elles seront applicables à la nouvelle décision que le recteur de l'académie de Versailles sera appelé à prendre après l'avis de la commission.

La commission en déduit que Madame et Monsieur X, qui doivent être regardés comme demandant la communication des règles définissant le traitement AFFELNET ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre, sont dès lors fondés à obtenir communication, en application des dispositions des articles L311-3-1, R311-3-1 et R311-3-2 du code des relations entre le public et l'administration et sous une forme intelligible, le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision, les données traitées et leurs sources, les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de leur fils ainsi que les opérations effectuées par le traitement, au nombre desquelles figure le lissage de la procédure d'affectation AFFELNET.

Elle constate que l'intégralité des informations prévues par ces dispositions n'a pas été communiquée à Madame et Monsieur X, y compris dans le cadre de l'instance juridictionnelle en référé introduite devant le tribunal

administratif de Cergy-Pontoise au cours de l'instruction de laquelle leur ont été communiqués le classement de leur fils ainsi que le barème qui lui a été appliqué dans une forme au demeurant peu intelligible.

La commission émet, par suite, un avis favorable à la demande.

Type : Avis

Administration : France télévisions

Référence : 20174239

Séance : 16 novembre 2017

Maître X, conseil de Madame X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 18 août 2017, à la suite du refus opposé par le président de France télévisions à sa demande de communication des documents suivants demandés auprès de France 2, France 3 et France Info TV :
1) les « rushes », reportages diffusés dans les différents journaux d'information diffusés par France 2, documents préparatoires (convocations, avis aux rédactions, communiqués de presse, e-mails adressés à la rédaction par le cabinet, déroulé prévisionnel, etc.) relatifs à la visite d'Édouard PHILIPPE, Premier ministre, le 13 juin 2017 à Ris-Orangis (Essonne) ;
2) les « rushes », reportages diffusés dans les différents journaux d'information diffusés par France 2, documents préparatoires (convocations, avis aux rédactions, communiqués de presse, e-mails adressés à la rédaction par le cabinet, déroulé prévisionnel, etc.) relatifs à la visite de Bruno LEMAIRE, ministre de l'Économie, le 18 mai 2017 à Ris-Orangis (Essonne).

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration: « Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». Selon l'article L311-1 du même code: « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les autorités mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande (...) ».

En l'espèce, la commission relève qu'aux termes des articles 43-11 et 44 de la loi du 30 septembre 1986, la société nationale de programme France Télévisions, personne morale de droit privé, poursuit, dans l'intérêt général, des missions de service public.

Aux termes de ces mêmes articles et de l'article 35 de son cahier des charges approuvé par le décret n° 2009-796 du 23 juin 2009, elle est notamment chargée d'offrir des programmes dans le domaine de l'information et assure l'honnêteté, la transparence, l'indépendance et le pluralisme de cette information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion.

La commission considère dès lors que les rushes, les documents préparatoires aux reportages et les reportages eux-mêmes, produits et diffusés par les services de France Télévisions dans le cadre des missions de service public ainsi confiées à cette société en matière d'information, doivent être regardés comme des documents administratifs au sens du titre III du code des relations entre le public et l'administration et en principe communicables à toute personne qui en fait la demande.

La commission relève toutefois d'une part, que le droit à communication, aux termes de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne s'applique qu'à des documents achevés. Or les « rushes », qui ont servi de matière à la confection d'un reportage audiovisuel, ne sauraient être regardés comme des documents achevés au regard de la destination qui est la leur. Elle émet donc un avis défavorable sur ce point de la demande.

La commission relève d'autre part, que le droit à communication, aux termes du même article L311-2, ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Elle constate à ce titre, que les journaux télévisés de France 2, dans lesquels les reportages sollicités ont été diffusés, sont visionnables en rediffusion sur le site internet francetvinfo.fr. Elle estime dès lors que le droit d'accès garanti par l'article L311-1 de ce code ne s'exerce pas, à l'égard de ceux des reportages qui font l'objet d'une telle diffusion publique et déclare la demande irrecevable dans cette mesure.

La commission estime enfin, que les autres documents sollicités sont communicables au demandeur sous réserve d'une part qu'ils n'aient pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique, sous réserve d'autre part de l'occultation des éventuelles mentions qui seraient couvertes par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve enfin de leur protection par l'article 109 du code de procédure pénale relatif aux sources d'information des journalistes.

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 6 septembre 2017, à la suite du refus opposé par le directeur chargé des Archives de France à sa demande de consultation et de réutilisation, par dérogation aux délais fixés par l'article L213-2 du code du patrimoine, des documents conservés aux Archives de Paris sous la cote 1521 W : Tribunal de grande instance de Paris - Service des minutes civiles :

- a) ensemble des jugements des 3^{ème} et 4^{ème} chambres civiles (2016) ;
- b) base de données WinCI TGI des copies non exécutoires des jugements des 3^{ème} et 4^{ème} chambres civiles.

En l'absence de réponse de l'administration à la date de sa séance, la commission rappelle que le demandeur a effectué une première demande de réutilisation des décisions rendues publiquement par l'ensemble des chambres civiles du tribunal de grande instance de Paris, auprès de ce dernier, demande pour laquelle elle a émis un avis favorable lors de sa séance du 7 septembre 2017 (avis n° 20171247).

La commission relève que cette nouvelle demande porte sur la communication par les Archives de France, d'un ensemble plus réduit de documents, en l'occurrence les minutes des jugements rendus par les 3^e et 4^e chambres civiles du même tribunal pour l'année 2016, ainsi que les données de la base WinCI TGI contenant les versions non exécutoires de ces mêmes jugements. Elle constate que cette demande nécessite une dérogation aux délais fixés par l'article L213-2 du code du patrimoine dès lors que parmi les jugements demandés quelques-uns n'ont pas été prononcés en audience publique et ne constituent pas des archives librement communicables.

Elle rappelle à ce titre qu'elle est compétente, aux termes de l'article L342-1 du code des relations entre le public et l'administration, pour se prononcer sur les décisions défavorables, en matière de consultation ou de communication des documents d'archives publiques d'une part, et de réutilisation d'informations publiques, d'autre part.

S'agissant des jugements rendus publiquement, la commission ne peut que reprendre ses conclusions portées dans l'avis n° 20171247, à savoir que le demandeur est en droit d'y accéder en vue de les réutiliser pour d'autres fins que celles pour lesquelles les documents ont été produits ou reçus par l'autorité publique.

En ce qui concerne l'accès aux jugements qui n'ont pas été prononcés en audience publique, la commission relève que le demandeur en a demandé l'accès afin d'éviter aux services du greffe leur séparation en amont d'avec les jugements publics, le demandeur s'engageant à assurer leur anonymisation. La commission, qui a déjà pu entendre dans sa séance du 7 septembre 2017 les motivations du demandeur, relève que les jugements rendus par les 3^e et 4^e chambres du tribunal de grande instance de Paris traitent du droit des technologies numériques, et que les parties concernées sont généralement des personnes morales, champ qui lui apparaît moins sensible que d'autres. Compte tenu de ce caractère relativement peu sensible, de la démarche professionnelle du demandeur, de sa connaissance de la réglementation et de ses obligations en matière de réutilisation et de respect de l'anonymat, la commission émet également un avis favorable pour l'accès par dérogation aux documents et données sollicités, considérant en outre que l'export des jugements depuis l'application WinCI TGI constitue une tâche facilement réalisable pour l'administration.

Enfin, la commission déplore que le non respect par le TGI de Paris de ses obligations en matière d'accès et de réutilisation des documents sollicités, rappelées dans son avis précité, conduise le demandeur à multiplier ses démarches auprès d'autres institutions pour faire valoir ses droits.

**Environnement,
développement durable
et transports**



Monsieur X, pour l'association X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 17 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse (AERM) à sa demande de communication du bilan relatif aux volumes d'eau prélevés par la société X dans les trois gîtes hydrominéraux (A-B-C) sur le secteur de Vittel Contrexéville, déclarés à l'AERM au cours des cinq dernières années.

La commission rappelle, à titre préliminaire, que l'article L124-2 du code de l'environnement qualifie d'informations relatives à l'environnement toutes les informations disponibles, quel qu'en soit le support, qui ont notamment pour objet : « 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus (...) ».

La commission estime que le document sollicité contient des informations relatives à l'environnement, en tant qu'il porte sur l'utilisation de la ressource en eau par la société concernée, relevant par suite du champ d'application de ces dispositions.

Selon les articles L124-1 et L124-3 du même code, le droit de toute personne d'accéder à des informations lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ou pour leur compte, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement. A cet égard, les articles L124-4 et L124-5 précisent les cas dans lesquels l'autorité administrative peut rejeter une demande d'information relative à l'environnement.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse de l'administration, relève que l'agence de l'eau Rhin Meuse, établissement public, a opposé, en premier lieu, à la demande un motif tiré du secret fiscal.

La commission rappelle qu'aux termes du I de l'article L213-10-9 du code de l'environnement : « Toute personne dont les activités entraînent un prélèvement sur la ressource en eau est assujettie à une redevance pour prélèvement sur la ressource en eau qui est assise sur le volume d'eau prélevé au cours d'une année ». Elle précise toutefois que l'article L124-4 du code de l'environnement ne permet pas de refuser la communication d'informations relatives à l'environnement au motif qu'elles seraient couvertes par les « secrets protégés par la loi » au sens du h du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration auquel il ne renvoie pas et au nombre desquels figure le secret professionnel mentionné à l'article L103 du livre des procédures fiscales. En outre, et en tout état de cause, elle constate que la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau n'étant pas instituée par le code général des impôts, elle n'est pas couverte par le secret professionnel en matière fiscale qui ne concerne que les impositions, droits et taxes prévus au code général des impôts.

En dernier lieu, l'agence de l'eau a opposé, en réponse à la demande qui lui a été adressée par la commission, un refus tiré de la protection du secret en matière industrielle et commerciale.

La commission considère, comme elle l'a fait dans un conseil n° 20081726, qu'en égard à ses modalités de calcul, le montant de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau révèle le volume d'eau prélevé au cours d'une année et permet donc d'apprécier le niveau d'activité de la société autorisée à effectuer le prélèvement en application de l'article L214-3 du code de l'environnement. En outre, en tant que le document sollicité permettrait d'apprécier les variations de prélèvement entre les trois gîtes hydrominéraux A, B et C, il révélerait les choix stratégiques de la société. La commission en déduit que le document sollicité relève du secret en matière industrielle et commerciale protégé par le 1° de l'article 311-6 du code des relations entre le public et l'administration auquel renvoient les dispositions de l'article L124-4 du code de l'environnement. L'agence de l'eau Rhin Meuse était donc fondée à refuser la communication du document sollicité, après avoir apprécié l'intérêt de cette communication.

La commission émet dès lors un avis défavorable à la demande d'avis.

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 15 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le directeur général de l'aviation civile à sa demande de communication de l'original de son brevet théorique ULM obtenu le 10 octobre 1990 à la suite de l'examen passé à Marignane qui ne lui aurait pas été adressé par l'administration.

La commission rappelle que le livre III du code des relations entre le public et l'administration garantit aux administrés ainsi qu'aux personnes publiques, un droit d'accès aux documents administratifs au sens des titres Ier, III et IV de ce livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Ces autorités sont ainsi tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par ce livre, et notamment celles prévues à l'article L311-9 de ce code qui prévoit que : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : 1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ; 2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ; 3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ; 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 ».

Si la commission considère que le document sollicité revêt le caractère d'un document administratif au sens du livre III du code des relations entre le public et l'administration, elle estime qu'une demande tendant à la délivrance d'un document original ou d'un duplicata de ce document, ne relève pas du droit de communication défini par ce code. Elle rappelle en effet que la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, désormais codifiée, a eu pour seul objet d'établir le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs détenus par l'administration en mettant fin à la tradition du secret prévalant jusqu'alors afin de créer les bases d'une démocratie plus ouverte au nom de la transparence administrative. Le droit de communication ne saurait ainsi conduire l'administration à établir un document pour répondre à une demande, sauf en matière environnementale en vertu d'une législation spéciale, et la commission considère de manière constante que les demandes d'établissement d'un document ne sont pas des demandes de communication au sens du livre III du code des relations et sont, en conséquence, irrecevables. Ce droit d'accès ne saurait davantage contraindre l'administration à délivrer un document original.

La commission ne peut dès lors que déclarer la demande, qui ne relève pas du droit d'accès garanti par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, irrecevable et précise que ce droit ouvre seulement à Monsieur X un droit à la communication d'une copie de son brevet théorique ULM à la condition toutefois que l'administration soit en possession de ce document, ce qui n'est au demeurant pas le cas en l'espèce, le directeur général de l'aviation civile ayant indiqué à la commission, en réponse à la demande qui lui a été adressée, qu'aucun brevet théorique n'avait été conservé datant de 1990.

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 janvier 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à une association, du certificat de projet concernant la réalisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) par la société DERICHEBOURG Services et Ingénierie Nucléaire, « Base intermédiaire de service opérationnel nucléaire » (BISON), spécialisée dans le traitement des déchets radioactifs et la maintenance de matériels contaminés radiologiquement, sur le territoire de la commune de Gudmont-Villiers.

La commission relève que, créé par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014, le certificat de projet, dispositif expérimenté dans quatre régions (Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté), pour une durée de trois ans, est un acte délivré par le préfet de département, dans un délai de deux mois, à la demande d'un porteur de projet d'installation classée pour la protection de l'environnement, ou d'installations, d'ouvrages ou de

travaux destinés à l'accueil d'entreprises, ou encore de lotissement. Afin d'assurer aux entreprises une plus grande sécurité juridique, l'administration s'engage à identifier, dans ce document, le cadre juridique, qui sera alors figé, et les formalités administratives qui seront applicables au projet et à respecter un délai d'instruction pour la délivrance des autorisations nécessaires à sa réalisation.

S'agissant des règles de communicabilité des documents relatifs à ce dispositif, la commission considère qu'il y a lieu de distinguer entre le certificat de projet en tant que tel et le dossier de demande de certificat.

1) En ce qui concerne le certificat de projet :

L'article 2 de l'ordonnance du 20 mars 2014 précise le contenu du certificat de projet. Il dispose qu'en fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies par le demandeur, le certificat de projet : « 1° Identifie les régimes, décisions et procédures auxquels le projet envisagé est soumis ainsi que, lorsque son implantation est déterminée avec une précision suffisante, les différents zonages qui lui sont applicables ; / 2° Mentionne les autres régimes et procédures dont le projet est susceptible de relever et, si l'état des connaissances disponibles ou les informations fournies par le demandeur le permettent, comporte une appréciation de la nécessité de disposer d'une dérogation aux interdictions mentionnées à l'article L411-1 du code de l'environnement ; / 3° Décrit les principales étapes de l'instruction et donne la liste des pièces requises pour chacune des procédures identifiées comme nécessaires à la réalisation du projet ; / 4° Fournit tout autre renseignement ou élément que le préfet souhaite porter à la connaissance du demandeur, notamment les aspects du projet d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées. / II. - Le certificat de projet comporte, pour chacune des étapes des procédures relevant de la compétence du préfet de département, un engagement sur un délai maximal d'instruction, sous réserve de prorogations ou d'interruptions de délai. (...) »

La commission constate que le porteur de projet pourra également déposer, en même temps que sa demande de certificat de projet, une demande d'examen au cas par cas sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact environnementale (articles L122-1 et suivants du code de l'environnement), une demande de certificat d'urbanisme (article L410-1 du code de l'urbanisme) et une demande d'examen en matière d'archéologie préventive (article L522-4 du code du patrimoine). En vertu de l'article 5 du décret d'application n° 2014-358 du 20 mars 2014, les décisions afférentes à ces demandes sont annexées au certificat de projet si elles ont pu être rendues avant la date de délivrance du certificat.

Au vu de ces dispositions, la commission considère que le certificat de projet est un document administratif communicable dans son intégralité à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, et le cas échéant des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement. Il en va de même des décisions résultant des autres demandes formulées concomitamment par le porteur de projet, qui pourraient lui être annexées.

2) En ce qui concerne le dossier de demande de certificat de projet :

La commission relève que le I de l'article 1er du décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 fixe le contenu du dossier de demande de certificat de projet. Il comporte : « 1° L'identité du demandeur ; / 2° La localisation, la nature et les caractéristiques principales du projet ; / 3° Une description succincte de l'état initial des espaces concernés par le projet et ses effets potentiels sur l'environnement. »

Le II de cet article précise que la demande de certificat peut être accompagnée, le cas échéant, des formulaires des autres demandes précédemment mentionnées que le porteur de projet peut également présenter. Dans ce cas, l'instruction de ces demandes demeure régie par leur réglementation particulière, sous réserve des dispositions des articles 3, 4 et 5 du décret.

La commission constate que l'arrêté du 26 juillet 2012 fixe le modèle du formulaire de la « demande d'examen au cas par cas » sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact environnementale en application de l'article R122-3 du code de l'environnement. L'article R410-1 du code de l'urbanisme dispose que « la demande de certificat d'urbanisme précise l'identité du demandeur, la localisation, la superficie et les références cadastrales du terrain ainsi que l'objet de la demande. Un plan de situation permettant de localiser le terrain dans la commune est joint à la demande. Dans le cas prévu au b de l'article L410-1, la demande est accompagnée d'une note descriptive succincte de l'opération indiquant, lorsque le projet concerne un ou plusieurs bâtiments, leur destination et leur sous-destination définies aux articles R151-27 et R151-28 et leur localisation approximative dans l'unité foncière ainsi que, lorsque des constructions existent sur le terrain, un plan du terrain indiquant l'emplacement de ces constructions. » Enfin, l'article R523-12 du code du patrimoine prévoit qu'afin de déterminer si le projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions archéologiques, les aménageurs « produisent un dossier qui comporte un plan parcellaire et les références cadastrales, le descriptif du projet et son emplacement sur le terrain

d'assiette ainsi que, le cas échéant, une notice précisant les modalités techniques envisagées pour l'exécution des travaux ».

La commission rappelle que les documents produits et reçus par l'administration en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique à tous les documents qu'il contient, qu'ils émanent du pétitionnaire ou aient été élaborés par l'administration, sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte à un secret protégé par les articles L311-5 et L311-6 du même code, en particulier le secret industriel et commercial.

Si un dossier de demande de certificat de projet revêt, aussi longtemps que l'autorité préfectorale n'a pas statué sur cette demande, un caractère préparatoire qui peut justifier un refus de communication sur le fondement de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, la commission rappelle que les articles L124-1 et suivants du code de l'environnement permettent à toute personne d'accéder à tout moment aux informations relatives à l'environnement que détient l'administration, sans que le caractère préparatoire de documents puisse lui être opposé.

En application de ces dispositions, la commission considère que, sous réserve de l'occultation éventuelle des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, relevant de la vie privée ou dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, à la sécurité des personnes, sont communicables à toute personne sur le fondement des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement, sans qu'il y ait lieu d'attendre la délivrance du certificat de projet, les pièces du dossier de demande qui comportent pour l'essentiel des informations relatives à l'environnement.

Elle rappelle enfin, qu'elle considère, en outre, de manière constante (Cf ses avis 20094331, 20110257 et 20133131) que, lorsque la demande porte essentiellement, comme en l'espèce, sur un projet intéressant l'environnement, le caractère préparatoire n'est pas opposable aux pièces du dossier relatives aux autorisations individuelles d'urbanisme afférentes à un tel projet, ce dossier étant communicable dans son intégralité sur le fondement de l'article L124-1 et suivants du code de l'environnement sous les seules réserves prévues par ce code sans attendre la délivrance du certificat de projet.

La commission, qui a pris connaissance du dossier de demande de certificat de projet, vous conseille en conséquence de répondre favorablement à la demande de communication dont vous avez été saisi, aucune des mentions qu'il contient ne relevant des réserves prévues par le code de l'environnement qui viennent d'être rappelées, après toutefois occultation de l'adresse mail personnelle du demandeur qui relève de sa vie privée.

Type : Avis

Administration : Communauté urbaine Le Creusot - Montceau les Mines

Référence : 20170422

Séance : 23 mars 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 18 janvier 2017, à la suite du refus opposé par président de la communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines à sa demande de communication de la convention de financement de l'aménagement des parkings de la gare TGV du Creusot conclue avec la SNCF.

La commission, qui a pris connaissance des observations du président de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines, rappelle, en premier lieu, que l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations de ce même article, lorsqu'elles en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public.

En l'espèce, la commission constate que la communauté de communes du Grand Autunois Morvan souhaite accéder aux documents qu'elle demande afin de contester la différence de tarifs que la communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines, dont le territoire est voisin du sien, a mis en œuvre pour le parking de la gare du Creusot, selon que les utilisateurs de ce parking résident ou non sur le territoire de la communauté urbaine. Elle relève en outre que cet établissement public de coopération intercommunale dispose, sur le fondement de ses statuts, d'une compétence étendue en matière de transports, notamment urbains.

En raison du caractère interconnecté des modes de transport et des interactions pouvant exister entre des systèmes de transport situés sur des territoires voisins mais dont la gestion relève de personnes morales distinctes, la commission considère que la demande de la communauté de communes doit être regardée comme

intervenant dans le cadre des missions de service public qui lui ont été confiées, la circonstance que la commune du Creusot n'est pas membre de cet EPCI étant à cet égard sans incidence.

La commission estime, en second lieu, que les documents sollicités, dont elle a pu prendre connaissance, sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande sur le fondement de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle émet donc un avis favorable à la demande.

Type : Avis
Administration : SNCF

Référence : 20170423
Séance : 23 mars 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 18 janvier 2017, à la suite du refus opposé par le président de la SNCF à sa demande de communication, de préférence par courriel, de la convention d'occupation domaniale en date du 31 octobre 2016 consentie à la société EFFIA Concessions, relative aux parkings de la gare TGV du Creusot appartenant à la SNCF.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le président de la SNCF a informé la commission que les documents sollicités avaient été communiqués au demandeur par courrier du 21 mars 2017. La commission ne peut, dès lors, que déclarer sans objet la demande d'avis.

Type : Avis
Administration : Ministère de l'économie

Référence : 20170713
Séance : 6 avril 2017

Le maire de Couflens a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 3 février 2017, à la suite du refus opposé par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique à sa demande de copie de tous documents modifiant le dossier original (lettres, engagements de la société VARISCAN, montage financier et autres) de la demande de permis exclusif de recherche de mines (PERM) de Couflens qui a été mis à la consultation du public du 15 au 30 avril 2016 sur le site internet du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

En l'absence de réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique à la date de sa séance, la commission rappelle que si l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L.300-2 un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations de ce même article, son exercice est limité aux documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public.

En l'espèce, la commission constate que la demande de communication relative au permis exclusif de recherche de substances de mines est implicitement motivée par la circonstance que le permis a été délivré sur une partie du territoire de la commune. Elle en déduit que la question posée est celle de savoir si une commune sur le territoire de laquelle est accordé un permis exclusif de recherche de mines peut être regardée, pour ce motif, comme demandant les documents pour l'accomplissement de ses missions de service public comme le prévoit la loi.

La commission rappelle qu'elle a, lors de sa précédente séance en date du 23 mars 2017, estimé, dans un avis n° 20170422, que dans le cas d'un établissement public de coopération intercommunale, les missions de service public devaient s'apprécier au regard du principe de spécialité auquel il est soumis. Elle précise, ensuite, que les communes sont, pour leur part, investies d'une clause générale de compétence qui leur confie une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. Elle considère que la commune a ainsi vocation à gérer, par ses délibérations, l'ensemble des éléments affectant la vie de la collectivité dans le cadre des missions de service public les plus larges qui leur ont été dévolues par une clause générale de compétence. Ce n'est que dans l'hypothèse, résiduelle, où l'intervention de la commune s'exercerait en dehors de tout intérêt public, qu'elle ne doit pas pouvoir être regardée comme sollicitant auprès d'une administration publique la communication de documents pour l'accomplissement de ses missions de service public au sens de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

La commission considère, en l'espèce, eu égard à la nature des documents, qu'ils sont demandé par le maire de Couflens pour l'accomplissement de ses missions de service public et qu'ils sont communicables à toute personne

qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation préalable des mentions relevant du secret en matière industrielle et commerciale, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales, protégées par les dispositions du 1° de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle émet en conséquence un avis favorable, sous cette réserve.

Type : Conseil

Administration : Agence nationale des fréquences (ANFR)

Référence : 20171156

Séance : 27 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 avril 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à l'association PRIARTEM (Pour rassembler, informer, agir sur les risques liés aux technologies électromagnétiques) des résultats des mesures de débit d'absorption spécifique (DAS) des téléphones mobiles transmis à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) le 15 juillet 2015.

La commission relève qu'aux termes de l'article L43 du code des postes et des communications électroniques et du 12° de l'article R20-44-11 du même code, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif chargé notamment du contrôle du respect des dispositions relatives à la mise sur le marché des terminaux radioélectriques destinés à être connectés à un réseau ouvert au public pour la fourniture du service de téléphonie. Elle estime que les informations en cause sont détenues par l'Agence dans le cadre de sa mission de service public et se reconnaît ainsi compétente pour connaître de la présente demande de conseil.

La commission rappelle ensuite que l'article L124-2 du code de l'environnement qualifie d'informations relatives à l'environnement toutes les informations disponibles, quel qu'en soit le support, qui ont notamment pour objet : « 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus (...) ». Elle constate qu'en l'espèce, les données concernées par la demande de conseil portent sur le débit d'absorption spécifique (DAS) produit par les équipements radioélectriques, soit le débit avec lequel l'énergie produite par un équipement radioélectrique est absorbée par une unité de masse du tissu du corps. Ce débit, exprimé en watts par kilogramme (W/kg), peut être mesuré sur l'ensemble du corps ou sur une de ses parties telles que la tête, le tronc ou un membre. Elle considère dès lors que ces informations doivent être regardées comme relatives à l'émission de rayonnements dans l'environnement susceptibles d'affecter l'état de la santé humaine et relèvent, par suite, de la définition posée à l'article L124-2 du code de l'environnement.

Elle rappelle à cet égard que selon les articles L124-1 et L124-3 du même code, le droit de toute personne d'accéder à des informations lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par les autorités publiques ou pour leur compte, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier du livre III de ce code, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement. Les articles L124-4 et L124-5 précisent ainsi les cas dans lesquels l'autorité administrative peut rejeter une demande d'information relative à l'environnement. Le I de l'article L124-4, en particulier, indique que, « après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : 1° Aux intérêts mentionnés aux articles L311-5 à L311-8 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L311-5 ; / 2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ; / 3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation (...). II. - Sous réserve des dispositions du II de l'article L124-6, elle peut également rejeter : 1° Une demande portant sur des documents en cours d'élaboration (...) ».

Eu égard aux motifs de rejet prévus par ces dispositions s'agissant d'informations relatives à des émissions de rayonnements dans l'environnement, la commission estime, en premier lieu, que le caractère expérimental des mesures de DAS en cause ne saurait faire obstacle à leur communication. Il ressort en effet des explications que vous avez fournies à la commission qu'aucun document n'est en cours d'élaboration sur la base de ces données.

La commission vous signale par ailleurs que l'ANFR pourrait utilement assortir la communication de précisions quant aux finalités de la démarche dans le cadre duquel ces mesures ont été recueillies, quant à la pluralité de méthodologies de mesure disponibles et quant à celle sur la base de laquelle la réglementation applicable a été définie.

Vous indiquez, en deuxième lieu, que les données en cause ont été recueillies dans le cadre de contrôles pouvant donner lieu à des sanctions, notamment pénales, et que toute communication des données portant sur les contrôles de la conformité aux exigences essentielles de mise sur le marché pourrait porter atteinte à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales. L'ANFR se prévaut ainsi des dispositions du 2° du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, aux termes desquelles « L'autorité publique ne peut rejeter la demande d'une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porte atteinte : (...) / 2° Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales (...) », pour refuser de communiquer les informations demandées.

La commission rappelle toutefois que les dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement ont été prises pour la transposition de celles de l'article 4 de la directive n° 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement aux termes desquelles « 2. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte : / (...) c) à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire ». Or, le 2 de cet article 4 prévoit, dans son avant-dernier alinéa : « Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. (...) » Ainsi, les motifs de refus énumérés à l'article L124-5 ne peuvent être opposés qu'après avoir mis en balance l'inconvénient d'une divulgation et l'intérêt d'une diffusion de l'information dans le public.

En l'espèce, si la commission relève, d'une part, que le non-respect des obligations de mise sur le marché des équipements radioélectriques peut conduire au prononcé d'une amende administrative par l'agence, en application des dispositions du II bis de l'article L43 du code des postes et des communications électroniques, et, d'autre part, que l'utilisation non-conforme de ces équipements est passible de sanctions pénales, en application des dispositions de l'article L39-1 du même code, il ne lui est pas apparu que la divulgation des informations déjà recueillies serait de nature à porter atteinte à des enquêtes, en cours ou à venir, de l'ANFR, au déroulement de procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales.

La commission souligne en troisième lieu, que si la publication d'une décision de l'ANFR prononçant une sanction administrative à l'encontre d'un opérateur, publication qui est prévue par les dispositions du II bis de l'article L43 du même code, constitue une sanction supplémentaire à l'encontre de cet opérateur, la publication des données qui vous est demandée ne saurait sérieusement être assimilée à la publication de la sanction administrative que vous pouvez prononcer. Il ne peut donc être soutenu que la publication des données en cause, au surplus par la personne qui en aurait obtenu communication et non par l'agence elle-même, « pourrait être assimilée », comme vous l'indiquez, à l'intervention, en méconnaissance des droits de la défense, de la sanction complémentaire prévue par l'article L43 du code des postes et des communications électroniques.

En dernier lieu, la commission indique que selon les dispositions déjà citées du I de l'article L124-4, qui doivent également être interprétées à la lumière de celles de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 dont elles assurent la transposition en droit interne, l'administration peut, après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, rejeter une demande tendant à obtenir une information environnementale, au motif que sa communication ferait apparaître le comportement d'une personne physique, dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En revanche, elle considère que cette exception, prévue à l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne peut être opposée lorsque l'information environnementale se rapporte à l'activité d'une personne morale. Cette information environnementale est, dès lors, non seulement communicable à l'intéressée mais aussi à toute autre personne qui en ferait la demande, sur le fondement des articles L124-1 et suivants du code de l'environnement, lorsqu'elle est détenue, reçue ou établie par les autorités publiques mentionnées à l'article L124-3 du code de l'environnement ou pour leur compte (avis n° 20132830 du 24 octobre 2013). Le risque de porter préjudice à des personnes morales du fait de la divulgation des informations en cause n'est donc pas un motif pouvant légalement justifier un rejet de demande d'informations.

La commission considère par suite que les résultats des mesures de débit d'absorption spécifique des téléphones mobiles transmis à l'ANSES le 15 juillet 2015 sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L124-1 du code de l'environnement.

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 mai 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, en particulier par diffusion publique, des cartes de contamination des sols par la chlordécone établie à l'échelle de la parcelle cadastrale.

Vous précisez que cette saisine s'inscrit dans le cadre du plan « chlordécone III » en Guadeloupe et en Martinique qui prévoit la diffusion publique de cartes de contamination des sols par la chlordécone à l'échelle de la parcelle cadastrale et qu'il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental majeur en raison de l'étendue des surfaces concernées, du caractère très persistant de cet insecticide toxique, de la contamination des denrées alimentaires et de l'imprégnation induite des populations de ces territoires qui en résulte.

La commission constate, à titre liminaire, qu'elle est saisie de quatre demandes de conseils conjointes des quatre départements ministériels principalement intéressés par ce plan sur une question politiquement sensible et sur laquelle aucun consensus juridique n'a pu être trouvé, sans qu'il soit par ailleurs fait état d'un éventuel arbitrage interministériel.

I. En ce qui concerne la communication

La commission rappelle que, selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, ou par les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de leur mission, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiées au livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L124-2 du même code, est considérée comme information relative à l'environnement « toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : / 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; / 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; / 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; / 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; / 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. »

En vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou enfin à des droits de propriété intellectuelle.

La commission estime que la localisation et la mesure de la contamination des sols par un insecticide doivent être regardées comme des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L124-5 du code de l'environnement précité et relevant, par suite, des règles spécifiques prévues par ces dispositions. Elle rappelle, à cet égard, que, s'agissant de telles informations, l'autorité administrative ne peut s'opposer à leur communication au motif que leur divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée auquel fait référence l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission considère, en conséquence, que les cartographies sur lesquelles porte votre demande de conseil, ainsi que le cas échéant, toute information relative à des émissions de substances de l'environnement qui seraient en votre possession, sont communicables à toute personne qui en ferait la demande, sous les seules réserves prévues à l'article L124-5 du code de l'environnement. Elle précise à cet égard que ni le caractère préparatoire d'une décision administrative à intervenir ni la circonstance que l'information sollicitée ne figurerait pas sur un document existant ne sont opposables dès lors que l'administration détient de telles informations, l'article L124-3 de ce code, n'imposant aucune exigence de formalisation préalable de l'information demandée. Il appartient alors à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées.

II. En ce qui concerne la diffusion publique

La commission rappelle, en premier lieu, que selon l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations (...) publient en ligne les documents administratifs suivants : (...) 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. (...) ».

La commission observe toutefois qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la publication en ligne prévue par ces dispositions n'est rendue obligatoire, pour les informations objet de la présente demande, qu'à une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la loi du 7 octobre 2016.

La commission en déduit que l'obligation de publication en ligne prévue par les dispositions de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas à ce jour entrée en vigueur. Elle devrait l'être, selon les informations dont elle dispose, à compter du mois d'octobre 2018.

Le régime général du droit d'accès aux documents administratifs défini par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'impose ainsi pour l'heure aucune obligation de mise en ligne.

Les autorités administratives demeurent toutefois libres de publier à leur initiative les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent en application des dispositions de l'article L312-1 du même code.

La commission rappelle, en deuxième lieu, que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif aux modalités de la diffusion publique dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

Elle considère, au regard de ce qui a été dit au I, qu'en matière de diffusion publique, comme en matière de communication, d'informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement, la réserve tenant au respect de la vie privée n'est pas opposable à des demandes de tiers.

Elle rappelle en effet, que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être lues à la lumière des dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, elle-même inspirée de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, dont elles assurent la transposition.

La directive prévoit au f) du paragraphe 2 de son article 4 que les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou le droit de l'Union européenne.

Le dixième alinéa de ce même paragraphe 2, prévoit toutefois que les motifs de refus visés au paragraphe 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Il précise en outre que les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

En d'autres termes, à la lumière de la directive, la commission estime que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne réservent pas la divulgation d'informations ayant trait à la vie privée des tiers, et en déduit qu'elles font obstacle à la réserve prévue au premier alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de la réserve tenant à la protection des données à caractère personnel mentionnée au deuxième alinéa de cet article, la commission, qui a pris l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés,

souligne que cette dernière a, dans une délibération n° 2012-087 du 29 mars 2012 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique, considéré qu'une base de données géographiques de référence qui a pour finalité de cartographier un territoire, local ou national, aux fins d'une meilleure gouvernance de l'aménagement territorial et qui comporte les références, le dessin et/ou l'adresse de la parcelle permettant indirectement d'identifier le propriétaire de la parcelle est, à ce titre, constituée de données à caractère personnel. Les membres de la commission au titre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont également fait valoir que si cette autorisation précise que « Toute publication sur internet de cette géolocalisation est soumise à un droit d'opposition de la personne concernée », qui se matérialise par une échelle de publication garantissant l'absence d'identification directe ou indirecte des personnes concernées par les résultats, cette disposition d'une norme édictée par la CNIL ne saurait avoir pour effet de déroger à l'article 38 de la loi du 11 janvier 1978, qui permet d'écarter le droit d'opposition en cas d'obligation légale.

Or, la commission relève que l'article L124-8 du code de l'environnement fait obligation aux autorités administratives d'assurer la diffusion publique des informations relatives à l'environnement dont la liste est fixée par décret. L'article R124-5 du même code, pris en application de l'article L124-8, précise que « doivent faire l'objet d'une diffusion publique les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : / 4° Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ; / 7° (...) les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2. (...) »

Ces dispositions sont, elles aussi, directement issues de la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La commission en déduit que les dispositions précitées des articles L124-5 et L124-8 dérogent à celles du premier comme du deuxième alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration et permettent ainsi la publication intégrale des informations qu'elles énumèrent. Or, en l'espèce, les cartes de contamination des sols à l'échelle de la parcelle cadastrale peuvent être regardées comme un rapport sur l'état de l'environnement ou comme une évaluation des risques des émissions de substances dans l'environnement et comme contenant nombre de données recueillies dans le cadre du suivi d'activités ayant des incidences sur l'environnement. Elle précise qu'elle avait adopté une position similaire dans un conseil n° 20082615 relatif à la diffusion en ligne de l'atlas des zones d'épandage de boues en Isère sous l'empire des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoyait que « sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées et, d'une manière générale, la consultation de données à caractère personnel ».

Eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de la diffusion de ces cartes à l'échelle de la parcelle, la commission en conclut qu'elles doivent faire l'objet d'une diffusion publique sur le fondement des dispositions des articles L124-5 et L124-8 du code de l'environnement, sans que les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration n'y fassent obstacle et sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir, au préalable, l'accord des propriétaires des parcelles répertoriées.

Elle précise enfin qu'il résulte de ce qui précède qu'en application des dispositions du 4° de l'article L311-9 du même code, les administrations saisies d'une demande de publication en ligne d'une telle cartographie, devraient dès à présent y procéder, sans occultation.

Type : Conseil
Administration : Ministère des Outre-mer

Référence : 20172197
Séance : 24 mai 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 mai 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, en particulier par diffusion publique, des cartes de contamination des sols par la chlordécone établie à l'échelle de la parcelle cadastrale.

Vous précisez que cette saisine s'inscrit dans le cadre du plan « chlordécone III » en Guadeloupe et en Martinique qui prévoit la diffusion publique de cartes de contamination des sols par la chlordécone à l'échelle de la parcelle cadastrale et qu'il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental majeur en raison de l'étendue des surfaces concernées, du caractère très persistant de cet insecticide toxique, de la contamination des denrées alimentaires et de l'imprégnation induite des populations de ces territoires qui en résulte.

La commission constate, à titre liminaire, qu'elle est saisie de quatre demandes de conseils conjointes des quatre départements ministériels principalement intéressés par ce plan sur une question politiquement sensible et sur laquelle aucun consensus juridique n'a pu être trouvé, sans qu'il soit par ailleurs fait état d'un éventuel arbitrage interministériel.

I. En ce qui concerne la communication

La commission rappelle que, selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, ou par les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de leur mission, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiées au livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L124-2 du même code, est considérée comme information relative à l'environnement « toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : / 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; / 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; / 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; / 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; / 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. »

En vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou enfin à des droits de propriété intellectuelle.

La commission estime que la localisation et la mesure de la contamination des sols par un insecticide doivent être regardées comme des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L124-5 du code de l'environnement précité et relevant, par suite, des règles spécifiques prévues par ces dispositions. Elle rappelle, à cet égard, que, s'agissant de telles informations, l'autorité administrative ne peut s'opposer à leur communication au motif que leur divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée auquel fait référence l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission considère, en conséquence, que les cartographies sur lesquelles porte votre demande de conseil, ainsi que le cas échéant, toute information relative à des émissions de substances de l'environnement qui seraient en votre possession, sont communicables à toute personne qui en ferait la demande, sous les seules réserves prévues à l'article L124-5 du code de l'environnement. Elle précise à cet égard que ni le caractère préparatoire d'une décision administrative à intervenir ni la circonstance que l'information sollicitée ne figurerait pas sur un document existant ne sont opposables dès lors que l'administration détient de telles informations, l'article L124-3 de ce code, n'imposant aucune exigence de formalisation préalable de l'information demandée. Il appartient alors à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées.

II. En ce qui concerne la diffusion publique

La commission rappelle, en premier lieu, que selon l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations (...) publient en ligne les documents administratifs suivants : (...) 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. (...) ».

La commission observe toutefois qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la publication en ligne prévue par ces dispositions n'est rendue obligatoire, pour les informations objet de la présente demande, qu'à une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la loi du 7 octobre 2016.

La commission en déduit que l'obligation de publication en ligne prévue par les dispositions de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas à ce jour entrée en vigueur. Elle devrait l'être, selon les informations dont elle dispose, à compter du mois d'octobre 2018.

Le régime général du droit d'accès aux documents administratifs défini par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'impose ainsi pour l'heure aucune obligation de mise en ligne.

Les autorités administratives demeurent toutefois libres de publier à leur initiative les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent en application des dispositions de l'article L312-1 du même code.

La commission rappelle, en deuxième lieu, que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif aux modalités de la diffusion publique dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

Elle considère, au regard de ce qui a été dit au I, qu'en matière de diffusion publique, comme en matière de communication, d'informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement, la réserve tenant au respect de la vie privée n'est pas opposable à des demandes de tiers.

Elle rappelle en effet, que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être lues à la lumière des dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, elle-même inspirée de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, dont elles assurent la transposition.

La directive prévoit au f) du paragraphe 2 de son article 4 que les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou le droit de l'Union européenne.

Le dixième alinéa de ce même paragraphe 2, prévoit toutefois que les motifs de refus visés au paragraphe 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Il précise en outre que les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

En d'autres termes, à la lumière de la directive, la commission estime que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne réservent pas la divulgation d'informations ayant trait à la vie privée des tiers, et en déduit qu'elles font obstacle à la réserve prévue au premier alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de la réserve tenant à la protection des données à caractère personnel mentionnée au deuxième alinéa de cet article, la commission, qui a pris l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, souligne que cette dernière a, dans une délibération n° 2012-087 du 29 mars 2012 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique, considéré qu'une base de données géographiques de référence qui a pour finalité de cartographier un territoire, local ou national, aux fins d'une meilleure gouvernance de l'aménagement territorial et qui comporte les références, le dessin et/ou l'adresse de la parcelle permettant indirectement d'identifier le propriétaire de la parcelle est, à ce titre, constituée de données à caractère personnel. Les membres de la commission au titre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont également fait valoir que si cette autorisation précise que « Toute publication sur internet de cette géolocalisation est soumise à un droit d'opposition de la personne concernée », qui se matérialise par une échelle de publication garantissant l'absence d'identification directe ou indirecte des personnes concernées par les résultats, cette disposition d'une norme édictée par la CNIL ne saurait avoir pour effet de déroger à l'article 38 de la loi du 11 janvier 1978, qui permet d'écarter le droit d'opposition en cas d'obligation légale.

Or, la commission relève que l'article L124-8 du code de l'environnement fait obligation aux autorités administratives d'assurer la diffusion publique des informations relatives à l'environnement dont la liste est fixée par décret. L'article R124-5 du même code, pris en application de l'article L124-8, précise que « doivent faire l'objet d'une diffusion publique les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : / 4° Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ; / 7° (...) les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2. (...) »

Ces dispositions sont, elles aussi, directement issues de la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La commission en déduit que les dispositions précitées des articles L124-5 et L124-8 dérogent à celles du premier comme du deuxième alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration et permettent ainsi la publication intégrale des informations qu'elles énumèrent. Or, en l'espèce, les cartes de contamination des sols à l'échelle de la parcelle cadastrale peuvent être regardées comme un rapport sur l'état de l'environnement ou comme une évaluation des risques des émissions de substances dans l'environnement et comme contenant nombre de données recueillies dans le cadre du suivi d'activités ayant des incidences sur l'environnement. Elle précise qu'elle avait adopté une position similaire dans un conseil n° 20082615 relatif à la diffusion en ligne de l'atlas des zones d'épandage de boues en Isère sous l'empire des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoyait que « sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées et, d'une manière générale, la consultation de données à caractère personnel ».

Eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de la diffusion de ces cartes à l'échelle de la parcelle, la commission en conclut qu'elles doivent faire l'objet d'une diffusion publique sur le fondement des dispositions des articles L124-5 et L124-8 du code de l'environnement, sans que les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration n'y fassent obstacle et sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir, au préalable, l'accord des propriétaires des parcelles répertoriées.

Elle précise enfin qu'il résulte de ce qui précède qu'en application des dispositions du 4° de l'article L311-9 du même code, les administrations saisies d'une demande de publication en ligne d'une telle cartographie, devraient dès à présent y procéder, sans occultation.

Type : Conseil
Administration : Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

Référence : 20172198
Séance : 24 mai 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 mai 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, en particulier par diffusion publique, des cartes de contamination des sols par la chlordécone établie à l'échelle de la parcelle cadastrale.

Vous précisez que cette saisine s'inscrit dans le cadre du plan « chlordécone III » en Guadeloupe et en Martinique qui prévoit la diffusion publique de cartes de contamination des sols par la chlordécone à l'échelle de la parcelle cadastrale et qu'il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental majeur en raison de l'étendue des surfaces concernées, du caractère très persistant de cet insecticide toxique, de la contamination des denrées alimentaires et de l'imprégnation induite des populations de ces territoires qui en résulte.

La commission constate, à titre liminaire, qu'elle est saisie de quatre demandes de conseils conjointes des quatre départements ministériels principalement intéressés par ce plan sur une question politiquement sensible et sur laquelle aucun consensus juridique n'a pu être trouvé, sans qu'il soit par ailleurs fait état d'un éventuel arbitrage interministériel.

I. En ce qui concerne la communication

La commission rappelle que, selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, ou par les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de leur mission, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiées au livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L124-2 du même code, est considérée comme information relative à l'environnement « toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : / 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; / 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; / 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; / 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; / 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. »

En vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou enfin à des droits de propriété intellectuelle.

La commission estime que la localisation et la mesure de la contamination des sols par un insecticide doivent être regardées comme des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L124-5 du code de l'environnement précité et relevant, par suite, des règles spécifiques prévues par ces dispositions. Elle rappelle, à cet égard, que, s'agissant de telles informations, l'autorité administrative ne peut s'opposer à leur communication au motif que leur divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée auquel fait référence l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission considère, en conséquence, que les cartographies sur lesquelles porte votre demande de conseil, ainsi que le cas échéant, toute information relative à des émissions de substances de l'environnement qui seraient en votre possession, sont communicables à toute personne qui en ferait la demande, sous les seules réserves prévues à l'article L124-5 du code de l'environnement. Elle précise à cet égard que ni le caractère préparatoire d'une décision administrative à intervenir ni la circonstance que l'information sollicitée ne figurerait pas sur un document existant ne sont opposables dès lors que l'administration détient de telles informations, l'article L124-3 de ce code, n'imposant aucune exigence de formalisation préalable de l'information demandée. Il appartient alors à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées.

II. En ce qui concerne la diffusion publique

La commission rappelle, en premier lieu, que selon l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations (...) publient en ligne les documents administratifs suivants : (...) 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. (...) ».

La commission observe toutefois qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la publication en ligne prévue par ces dispositions n'est rendue obligatoire, pour les informations objet de la présente demande, qu'à une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la loi du 7 octobre 2016.

La commission en déduit que l'obligation de publication en ligne prévue par les dispositions de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas à ce jour entrée en vigueur. Elle devrait l'être, selon les informations dont elle dispose, à compter du mois d'octobre 2018.

Le régime général du droit d'accès aux documents administratifs défini par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'impose ainsi pour l'heure aucune obligation de mise en ligne.

Les autorités administratives demeurent toutefois libres de publier à leur initiative les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent en application des dispositions de l'article L312-1 du même code.

La commission rappelle, en deuxième lieu, que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif aux modalités de la diffusion publique dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions

législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

Elle considère, au regard de ce qui a été dit au I, qu'en matière de diffusion publique, comme en matière de communication, d'informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement, la réserve tenant au respect de la vie privée n'est pas opposable à des demandes de tiers.

Elle rappelle en effet, que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être lues à la lumière des dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, elle-même inspirée de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, dont elles assurent la transposition.

La directive prévoit au f) du paragraphe 2 de son article 4 que les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou le droit de l'Union européenne.

Le dixième alinéa de ce même paragraphe 2, prévoit toutefois que les motifs de refus visés au paragraphe 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Il précise en outre que les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

En d'autres termes, à la lumière de la directive, la commission estime que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne réservent pas la divulgation d'informations ayant trait à la vie privée des tiers, et en déduit qu'elles font obstacle à la réserve prévue au premier alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de la réserve tenant à la protection des données à caractère personnel mentionnée au deuxième alinéa de cet article, la commission, qui a pris l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, souligne que cette dernière a, dans une délibération n° 2012-087 du 29 mars 2012 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique, considéré qu'une base de données géographiques de référence qui a pour finalité de cartographier un territoire, local ou national, aux fins d'une meilleure gouvernance de l'aménagement territorial et qui comporte les références, le dessin et/ou l'adresse de la parcelle permettant indirectement d'identifier le propriétaire de la parcelle est, à ce titre, constituée de données à caractère personnel. Les membres de la commission au titre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont également fait valoir que si cette autorisation précise que « Toute publication sur internet de cette géolocalisation est soumise à un droit d'opposition de la personne concernée », qui se matérialise par une échelle de publication garantissant l'absence d'identification directe ou indirecte des personnes concernées par les résultats, cette disposition d'une norme édictée par la CNIL ne saurait avoir pour effet de déroger à l'article 38 de la loi du 11 janvier 1978, qui permet d'écarter le droit d'opposition en cas d'obligation légale.

Or, la commission relève que l'article L124-8 du code de l'environnement fait obligation aux autorités administratives d'assurer la diffusion publique des informations relatives à l'environnement dont la liste est fixée par décret. L'article R124-5 du même code, pris en application de l'article L124-8, précise que « doivent faire l'objet d'une diffusion publique les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : / 4° Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ; / 7° (...) les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2. (...) ».

Ces dispositions sont, elles aussi, directement issues de la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La commission en déduit que les dispositions précitées des articles L124-5 et L124-8 dérogent à celles du premier comme du deuxième alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration et permettent ainsi la publication intégrale des informations qu'elles énumèrent. Or, en l'espèce, les cartes de contamination des sols à l'échelle de la parcelle cadastrale peuvent être regardées comme un rapport sur l'état de

l'environnement ou comme une évaluation des risques des émissions de substances dans l'environnement et comme contenant nombre de données recueillies dans le cadre du suivi d'activités ayant des incidences sur l'environnement. Elle précise qu'elle avait adopté une position similaire dans un conseil n° 20082615 relatif à la diffusion en ligne de l'atlas des zones d'épandage de boues en Isère sous l'empire des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoyait que « sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées et, d'une manière générale, la consultation de données à caractère personnel ».

Eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de la diffusion de ces cartes à l'échelle de la parcelle, la commission en conclut qu'elles doivent faire l'objet d'une diffusion publique sur le fondement des dispositions des articles L124-5 et L124-8 du code de l'environnement, sans que les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration n'y fassent obstacle et sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir, au préalable, l'accord des propriétaires des parcelles répertoriées.

Elle précise enfin qu'il résulte de ce qui précède qu'en application des dispositions du 4° de l'article L311-9 du même code, les administrations saisies d'une demande de publication en ligne d'une telle cartographie, devraient dès à présent y procéder, sans occultation.

Type : Conseil

Administration : Ministère de la Transition écologique et solidaire

Référence : 20172199

Séance : 24 mai 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 mai 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, en particulier par diffusion publique, des cartes de contamination des sols par la chlordécone établie à l'échelle de la parcelle cadastrale.

Vous précisez que cette saisine s'inscrit dans le cadre du plan « chlordécone III » en Guadeloupe et en Martinique qui prévoit la diffusion publique de cartes de contamination des sols par la chlordécone à l'échelle de la parcelle cadastrale et qu'il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental majeur en raison de l'étendue des surfaces concernées, du caractère très persistant de cet insecticide toxique, de la contamination des denrées alimentaires et de l'imprégnation induite des populations de ces territoires qui en résulte.

La commission constate, à titre liminaire, qu'elle est saisie de quatre demandes de conseils conjointes des quatre départements ministériels principalement intéressés par ce plan sur une question politiquement sensible et sur laquelle aucun consensus juridique n'a pu être trouvé, sans qu'il soit par ailleurs fait état d'un éventuel arbitrage interministériel.

I. En ce qui concerne la communication

La commission rappelle que, selon les articles L124-1 et L124-3 du code de l'environnement, le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics, ou par les personnes chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de leur mission, s'exerce dans les conditions définies par le titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiées au livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du livre I du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L124-2 du même code, est considérée comme information relative à l'environnement « toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : / 1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; / 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; / 3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; / 4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ; / 5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement. »

En vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la

France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou enfin à des droits de propriété intellectuelle.

La commission estime que la localisation et la mesure de la contamination des sols par un insecticide doivent être regardées comme des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L124-5 du code de l'environnement précité et relevant, par suite, des règles spécifiques prévues par ces dispositions. Elle rappelle, à cet égard, que, s'agissant de telles informations, l'autorité administrative ne peut s'opposer à leur communication au motif que leur divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée auquel fait référence l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission considère, en conséquence, que les cartographies sur lesquelles porte votre demande de conseil, ainsi que le cas échéant, toute information relative à des émissions de substances de l'environnement qui seraient en votre possession, sont communicables à toute personne qui en ferait la demande, sous les seules réserves prévues à l'article L124-5 du code de l'environnement. Elle précise à cet égard que ni le caractère préparatoire d'une décision administrative à intervenir ni la circonstance que l'information sollicitée ne figurerait pas sur un document existant ne sont opposables dès lors que l'administration détient de telles informations, l'article L124-3 de ce code, n'imposant aucune exigence de formalisation préalable de l'information demandée. Il appartient alors à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées.

II. En ce qui concerne la diffusion publique

La commission rappelle, en premier lieu, que selon l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations (...) publient en ligne les documents administratifs suivants : (...) 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. (...) ».

La commission observe toutefois qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, la publication en ligne prévue par ces dispositions n'est rendue obligatoire, pour les informations objet de la présente demande, qu'à une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la loi du 7 octobre 2016.

La commission en déduit que l'obligation de publication en ligne prévue par les dispositions de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration n'est pas à ce jour entrée en vigueur. Elle devrait l'être, selon les informations dont elle dispose, à compter du mois d'octobre 2018.

Le régime général du droit d'accès aux documents administratifs défini par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'impose ainsi pour l'heure aucune obligation de mise en ligne.

Les autorités administratives demeurent toutefois libres de publier à leur initiative les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent en application des dispositions de l'article L312-1 du même code.

La commission rappelle, en deuxième lieu, que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif aux modalités de la diffusion publique dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

Elle considère, au regard de ce qui a été dit au I, qu'en matière de diffusion publique, comme en matière de communication, d'informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement, la réserve tenant au respect de la vie privée n'est pas opposable à des demandes de tiers.

Elle rappelle en effet, que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être lues à la lumière des dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, elle-même inspirée de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, dont elles assurent la transposition.

La directive prévoit au f) du paragraphe 2 de son article 4 que les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou le droit de l'Union européenne.

Le dixième alinéa de ce même paragraphe 2, prévoit toutefois que les motifs de refus visés au paragraphe 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Il précise en outre que les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

En d'autres termes, à la lumière de la directive, la commission estime que les dispositions de l'article L124-5 du code de l'environnement doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne réservent pas la divulgation d'informations ayant trait à la vie privée des tiers, et en déduit qu'elles font obstacle à la réserve prévue au premier alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

S'agissant de la réserve tenant à la protection des données à caractère personnel mentionnée au deuxième alinéa de cet article, la commission, qui a pris l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, souligne que cette dernière a, dans une délibération n° 2012-087 du 29 mars 2012 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique, considéré qu'une base de données géographiques de référence qui a pour finalité de cartographier un territoire, local ou national, aux fins d'une meilleure gouvernance de l'aménagement territorial et qui comporte les références, le dessin et/ou l'adresse de la parcelle permettant indirectement d'identifier le propriétaire de la parcelle est, à ce titre, constituée de données à caractère personnel. Les membres de la commission au titre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ont également fait valoir que si cette autorisation précise que « Toute publication sur internet de cette géolocalisation est soumise à un droit d'opposition de la personne concernée », qui se matérialise par une échelle de publication garantissant l'absence d'identification directe ou indirecte des personnes concernées par les résultats, cette disposition d'une norme édictée par la CNIL ne saurait avoir pour effet de déroger à l'article 38 de la loi du 11 janvier 1978, qui permet d'écarter le droit d'opposition en cas d'obligation légale.

Or, la commission relève que l'article L124-8 du code de l'environnement fait obligation aux autorités administratives d'assurer la diffusion publique des informations relatives à l'environnement dont la liste est fixée par décret. L'article R124-5 du même code, pris en application de l'article L124-8, précise que « doivent faire l'objet d'une diffusion publique les catégories d'informations relatives à l'environnement suivantes : / 4° Les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ; / 7° (...) les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L. 124-2. (...) »

Ces dispositions sont, elles aussi, directement issues de la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La commission en déduit que les dispositions précitées des articles L124-5 et L124-8 dérogent à celles du premier comme du deuxième alinéa de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration et permettent ainsi la publication intégrale des informations qu'elles énumèrent. Or, en l'espèce, les cartes de contamination des sols à l'échelle de la parcelle cadastrale peuvent être regardées comme un rapport sur l'état de l'environnement ou comme une évaluation des risques des émissions de substances dans l'environnement et comme contenant nombre de données recueillies dans le cadre du suivi d'activités ayant des incidences sur l'environnement. Elle précise qu'elle avait adopté une position similaire dans un conseil n° 20082615 relatif à la diffusion en ligne de l'atlas des zones d'épandage de boues en Isère sous l'empire des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoyait que « sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées et, d'une manière générale, la consultation de données à caractère personnel ».

Eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de la diffusion de ces cartes à l'échelle de la parcelle, la commission en conclut qu'elles doivent faire l'objet d'une diffusion publique sur le fondement des dispositions des articles L124-5 et L124-8 du code de l'environnement, sans que les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration n'y fassent obstacle et sans qu'il ne soit nécessaire de recueillir, au préalable, l'accord des propriétaires des parcelles répertoriées.

Elle précise enfin qu'il résulte de ce qui précède qu'en application des dispositions du 4° de l'article L311-9 du même code, les administrations saisies d'une demande de publication en ligne d'une telle cartographie, devraient dès à présent y procéder, sans occultation.

Type : Avis

Administration : Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Référence : 20172847

Séance : 30 novembre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 juin 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général de l'aviation civile à sa demande de communication d'une copie des documents suivants :

1) le dernier export en date des données aéronautiques

(<https://www.sia.aviation-civile.gouv.fr/catalog/product/view/id/321/category/26/>) ;

2) la carte région parisienne printemps 2017 - format PDF

(<https://www.sia.aviation-civile.gouv.fr/produits-numeriques-telechargeables/carte-lyon-vallee-du-rhone-printemps-2017-format-pdf-3.html>) ;

3) le manuel de phraséologie - format PDF

(<https://www.sia.aviation-civile.gouv.fr/produits-numeriques-telechargeables/manuel-de-phraseologie-1.html>) .

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur général de l'aviation civile a informé la commission que les documents sollicités étaient d'ores et déjà accessibles en ligne moyennant le paiement des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile, instituées par le décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006.

La commission rappelle, en premier lieu, d'une part, qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par les administrations d'Etat constituent des documents administratifs, qu'elles sont tenues, en application des dispositions de l'article L311-1 du même code, de publier en ligne ou de communiquer aux personnes qui en font la demande dans les conditions prévues par le livre Ier du titre III du code des relations entre le public et l'administration.

En l'espèce, la commission considère que les documents demandés sont des documents administratifs dès lors que leur production s'inscrit pleinement dans les missions de service public du service de l'information aéronautique (SIA). Le SIA est, en effet, le service central de la direction des services de la navigation aérienne de la direction générale de l'aviation civile, chargé de rendre les services d'information aéronautique nécessaires à la sécurité, à la régularité et à l'efficacité de la navigation aérienne nationale et internationale, dans les zones de responsabilité française, en métropole et outre-mer. Il établit notamment les publications d'informations aéronautiques de responsabilité française (AIP) et diffuse les informations à caractère urgent ou temporaire (NOTAM). Le service de l'information aéronautique est en outre chargé d'éditer, de publier et de diffuser, à l'intention des usagers de l'aéronautique, la documentation réglementaire et tout document d'information aéronautique de nature à faciliter la préparation et l'exécution des vols. Il établit, publie et diffuse des informations élaborées sous forme typographique, graphique ou numérique, par voie postale et télématique.

La commission estime, en deuxième lieu, que les documents objet de la demande d'avis n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L311-2 du même code dès lors qu'ils sont uniquement accessibles en ligne moyennant rémunération.

La commission relève, en troisième lieu, que le décret n°2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile dispose que la mise à disposition des documents administratifs produits par le SIA s'effectue dans les conditions prévues par les dispositions de l'article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel : « A l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur. / Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur. / Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget. Ils ne peuvent excéder des montants définis dans les mêmes conditions. / L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter dont le paiement préalable peut être exigé. »

La commission en déduit que dès lors que les « tarifs de vente » ou d'accès en ligne des documents sollicités sont conformes aux dispositions de l'article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration, ce qui n'est pas discuté, et que les dispositions de cet article prévoient que le paiement préalable peut être exigé du demandeur, il y a lieu de considérer que le refus de communication allégué n'est pas établi et par suite, que, la demande est irrecevable. La commission précise toutefois que dans l'hypothèse, qui n'apparaît pas au vu des éléments qui lui ont été fournis, où les tarifs pratiqués ne seraient pas conformes aux dispositions de l'article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration, la demande serait alors recevable et qu'elle émettrait un avis favorable à la demande, moyennant l'acquittement du seul prix de vente conforme à ces dispositions.

La commission précise néanmoins, en réponse au directeur général de l'aviation civile qui se prévaut des dispositions de l'article R324-4-1 du code des relations entre le public et l'administration, que la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a posé le principe de la libre réutilisation des données publiques et que si l'article R324-1 prévoit que « sont seuls autorisés à établir des redevances de réutilisation en application de l'article L324-1 les services de l'Etat et les autres personnes mentionnées à l'article L300-2 dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions », le SIA n'est pas mentionné à l'article D324-5-1 du même code, introduit par le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 relatif aux catégories d'informations publiques de l'Etat et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation, qui détermine, de manière exhaustive, les services qui, par exception au principe de la libre réutilisation des informations publiques, peuvent soumettre la réutilisation des données qu'ils produisent au paiement d'une redevance.

Type : Conseil

Administration : Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

Référence : 20173266

Séance : 19 octobre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 19 octobre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable de l'édition 2000 du recueil des règles de conception et de construction des matériels mécaniques des îlots nucléaires des réacteurs à eau sous pression, communément appelées « code RCC-M », édité par l'association française pour les règles de conception, de construction et de surveillance en exploitation des matériels des chaudières électronucléaires (AFCEN) qui peut en fournir un exemplaire au prix de 2 600 euros hors taxes.

La commission rappelle, à titre liminaire, d'une part, qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. » et, d'autre part, qu'aux termes de l'article L592-1 du code de l'environnement, « L'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires mentionnées à l'article L1333-1 du code de la santé publique. / Elle participe à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence. » Aux termes de l'article L592-22 du même code, l'Autorité de sûreté nucléaire « assure le contrôle du respect des règles générales et des prescriptions particulières dans ses domaines de compétence » et organise, aux termes de son article L592-24 « une veille permanente en matière de radioprotection sur le territoire national ».

La commission constate que le document dont la communication vous est demandée est un code de conception et de construction des centrales nucléaires édité en 2000 par l'Association française pour les règles de conception, de construction, et de surveillance en exploitation des matériels des chaudières électronucléaires (AFCEN), une association regroupant les industriels et exploitants du nucléaire qui n'assure pas une mission de service public mais édite chaque année des guides de bonnes pratiques à destination des opérateurs de ce secteur, qu'elle commercialise. Il regroupe les règles de l'art et les pratiques industrielles. Ces règles permettent de transposer concrètement les exigences de la réglementation technique générale définie par l'Autorité de sûreté nucléaire tout en reflétant la bonne pratique industrielle.

La commission relève également que, dans le domaine de la sûreté nucléaire, l'Autorité de sûreté nucléaire a élaboré, en complément des prescriptions réglementaires générales techniques qui complètent les décrets d'autorisation de création des installations nucléaires de base, des « règles fondamentales de sûreté » qui sont

des outils d'accompagnement destinés aux exploitants et industriels dont les activités sont contrôlées par l'autorité, destinés à faciliter la mise en œuvre de pratiques que l'autorité juge satisfaisantes pour garantir un niveau de risque aussi bas que possible. Ces règles fondamentales de sûreté, comme les « guides de l'Autorité de sûreté nucléaire », qui ont vocation à progressivement les remplacer, permettent, selon le guide de l'Autorité de sûreté nucléaire n° 25 « Elaboration d'une décision réglementaire ou d'un guide de l'ASN » « une réglementation comprise, partagée et intégrée et ont pour but : d'expliciter la réglementation et ses objectifs, ainsi que de fournir l'interprétation retenue par l'ASN des dispositions qui y figurent, de proposer des méthodes et procédures, de faire référence à des normes et de présenter des modalités préconisées par l'ASN pour atteindre les objectifs fixés par les textes législatifs et réglementaires, de préciser les critères d'appréciation par l'ASN des dossiers des exploitants qu'elle instruit, de formuler des recommandations et de diffuser les bonnes pratiques issues du retour d'expérience. »

La commission en déduit que l'élaboration et la diffusion des « règles fondamentales de sûreté » et des « guides » contribue à la mission de service public de l'Autorité de sûreté nucléaire en matière de contrôle et de veille permanente en matière de radioprotection, alors même qu'ils ne sont pas juridiquement contraignants.

La commission estime, ensuite, qu'eu égard aux très nombreux renvois opérés par la règle fondamentale de sûreté n° II.3.8, éditée le 8 juin 1990, relative à la construction et exploitation du circuit secondaire principal, aux prescriptions du « code RCC-M » relatif aux règles de conception et construction des centrales nucléaires, règle dont la portée est d'ailleurs impossible à apprécier sans être en possession de la version de ce « code » applicable lors de la conception et à la construction de la centrale concernée, ce recueil doit être regardé comme ayant été reçu par l'Autorité de sûreté nucléaire dans le cadre de ses missions de service public. Elle considère, en conséquence, que le code de conception et construction des centrales nucléaires édité en 2000 par l'AFCEN constitue un document administratif au sens du titre III du livre 1er du code des relations entre le public et l'administration. Il est donc soumis au droit d'accès garanti par l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission considère enfin que le code de conception et construction des centrales nucléaires édité en 2000, qui ne figure pas parmi les publications vendues par l'association sur son site internet, est désormais seulement accessible sur demande particulière auprès de l'Association française pour les règles de conception, de construction, et de surveillance en exploitation des matériels des chaudières électronucléaires moyennant rémunération. Il ne peut donc être regardé comme faisant l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission vous invite en conséquence à répondre favorablement à la demande dont vous avez été saisi après, le cas échéant, occultation préalable des mentions protégées par le secret en matière commerciale et industrielle, relevant en particulier du secret des procédés et en appelant l'attention de l'association destinataire sur la nécessité de respecter, dans l'usage qu'elle fera de ce document, les droits de propriété intellectuelle de l'AFCEN.

Finances publiques et fiscalité



La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 12 janvier 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à la Ligue pour la protection des oiseaux, missionnée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Nouvelle-Aquitaine (DREAL Nouvelle Aquitaine), des coordonnées des propriétaires des parcelles concernées par le site Natura 2000, afin de leur présenter les outils Natura 2000 à leur disposition.

La commission rappelle que les coordonnées personnelles des propriétaires de parcelles relèvent du secret de la vie privée protégé par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, et que de telles mentions doivent en principe être occultées préalablement à la communication d'un document administratif.

En revanche, la commission rappelle que, hormis le cas des demandes présentant un caractère abusif, le volume des documents demandés ne peut, par lui-même, justifier légalement un refus de communication. Toutefois, l'administration est fondée, dans ce cas, à aménager les modalités de communication afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services. Si la demande porte sur une copie de documents volumineux qu'elle n'est pas en mesure de reproduire aisément compte tenu de ses contraintes matérielles, l'administration est notamment en droit d'inviter le demandeur à venir consulter ces documents sur place et à emporter copie des seuls éléments qu'il aura sélectionnés. Alternativement, elle peut convenir avec le demandeur d'un échéancier de communication compatible avec le bon fonctionnement des services.

La commission vous rappelle également que les matrices cadastrales constituent un document littéral qui regroupe l'ensemble des relevés de propriété à savoir, pour chaque propriétaire, son adresse, la date et le lieu de naissance, le cas échéant le nom de son conjoint, la liste des parcelles situées sur le territoire de la commune lui appartenant, identifiées par leur numéro et leur adresse, le cas échéant la description du bâti par unité d'évaluation, ainsi que les principaux éléments ayant concouru à l'établissement de la taxe foncière et les éventuelles causes d'exonération de cette taxe. Elle relève que l'accès des tiers aux matrices cadastrales est régi par les dispositions de l'article L107A du livre des procédures fiscales sur l'application desquelles la commission est compétente pour se prononcer en vertu du 12° du A de l'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration.

L'article L107A du livre des procédures fiscales prévoit en effet que « toute personne peut obtenir communication ponctuelle, le cas échéant par voie électronique, d'informations relatives aux immeubles situés sur le territoire d'une commune déterminée (...) sur lesquels une personne désignée dans la demande dispose d'un droit réel immobilier. Toute personne peut obtenir, dans les mêmes conditions, communication d'informations relatives à un immeuble déterminé. Les informations communicables sont les références cadastrales, l'adresse ou, le cas échéant, les autres éléments d'identification cadastrale des immeubles, la contenance cadastrale de la parcelle, la valeur locative cadastrale des immeubles, ainsi que les noms et adresses des titulaires de droits sur ces immeubles ». Il s'ensuit que si l'identité et l'adresse du propriétaire d'une parcelle sont communicables, sa date et son lieu de naissance, ainsi que, le cas échéant, les motifs d'exonération fiscale, doivent être occultés avant la communication.

La commission note, d'autre part, que la communication des extraits de relevés cadastraux ne saurait être, eu égard à ces dispositions, que « ponctuelle ». En vertu des dispositions du I de l'article R*107A-3 du livre des procédures fiscales, ce caractère ponctuel de la communication est défini par le nombre de demandes présentées par un usager auprès d'un service, qui ne peut être supérieur à cinq par semaine dans la limite de dix par mois civil, sauf exceptions prévues au II du même article. L'article R*107A-1 du même livre précise, par ailleurs, que chaque demande ne peut mentionner plus d'une commune ou d'un arrondissement, et plus d'une personne ou de cinq immeubles. La commission en déduit qu'un demandeur peut, par semaine, demander la communication d'extraits cadastraux portant sur vingt-cinq immeubles d'une même commune.

En l'espèce, la commission relève que la demande, porte sur 122 parcelles et excède la limite fixée par les articles R*107A-1 et R*107A-3 du livre des procédures fiscales.

La commission souhaite cependant attirer votre attention sur les dispositions de l'article R*107A-2 du livre des procédures fiscales qui précisent que la communication des informations, qui a lieu sous la forme d'un relevé de propriété issu de la matrice cadastrale, est assurée par les services de l'administration fiscale et des communes. Il s'en déduit que la communication incombe tant aux services de l'administration fiscale qu'aux services des communes.

La commission souhaite également attirer votre attention sur les dispositions de l'article R*107A-7 du livre des procédures fiscales aux termes desquelles « les modalités de communication prévues par les articles R*107A-1 à R*107A-6 ne font pas obstacle à la délivrance, par l'administration fiscale, de la documentation cadastrale sous forme de fichiers à d'autres services ou personnes établissant agir dans le cadre d'une mission de service public, le cas échéant en qualité de délégataire, à condition que les informations transmises ne fassent pas l'objet d'une diffusion à d'autres usagers ».

La commission vous invite ainsi à considérer que la demande de la Ligue pour la protection des oiseaux est présentée sur le fondement de ces dispositions et qu'il vous appartient donc, en application de l'article L114-2 du code des relations entre le public et l'administration, de la transmettre, avec une copie du présent conseil, à l'administration compétente, en l'occurrence le directeur départemental des finances publiques de Charente-Maritime, et d'en aviser la Ligue pour la protection des oiseaux, à laquelle il appartiendra de justifier de sa qualité de délégataire de la DREAL Nouvelle-Aquitaine, tout en lui faisant également parvenir une copie du présent conseil.

Type : Conseil

Administration : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Référence : 20165891

Séance : 22 juin 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 juin 2017 votre demande de conseil relative aux conditions de mise en ligne des données des fichiers fonciers détenues par le ministère du logement, en vue de permettre leur réutilisation.

La commission constate, à titre liminaire, que les données que vous souhaitez mettre à disposition du public sont initialement recollées au sein de l'application MAJIC (mise à jour des informations cadastrales) de la direction générale des finances publiques, qui les traitent à des fins d'établissement des impôts fonciers, puis transmises en particulier à certains services de l'Etat, à des fins de suivi et d'évaluation de leurs propres politiques publiques. Elle considère que les données ainsi reçues par les services de l'Etat extérieurs à l'administration fiscale présente un caractère administratif, sans que l'origine fiscale des données ne fasse obstacle à l'application des dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne la diffusion des données :

La commission constate ensuite que les fichiers fonciers bruts que vous recevez de l'administration fiscale sont retraités par vos services pour les adapter à vos besoins et que vous constituez des bases de données ou tables agrégées, à différentes échelles et dont certaines données peuvent être anonymisées. Elle considère que ces différentes bases ou tables sont des documents administratifs, dont la diffusion doit obéir aux règles fixées à l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Ce dernier dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L 312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. (...) ».

A cet égard, la commission constate que les fichiers fonciers et les bases ou tables agrégées que vous constituez contiennent des données qui, relevant de la vie privée des personnes ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, sont protégées sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et doivent être occultées avant la diffusion publique des fichiers fonciers. En l'état des informations que vous lui avez transmises, la commission estime qu'il en va ainsi des données suivantes, dont certaines constituent au surplus des données à caractère personnel : le type de droit que les propriétaires détiennent sur une parcelle ou un local, le nom des propriétaires pour les personnes physiques ou les personnes morales constituées sous forme de société unipersonnelle, l'âge du propriétaire, la catégorie Insee pour l'âge du propriétaire, l'état d'entretien des locaux, l'état vacant ou meublé d'un bien immobilier, l'usage du local, le caractère principal ou secondaire de la résidence concernée.

En revanche, contrairement à ce que suggère votre demande de conseil, la commission n'a pas identifié de données protégées, sur le fondement de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, au titre du secret en matière industrielle et commerciale.

La commission constate en outre que certaines des données que vous détenez constituent, sans être protégées sur le fondement des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, des données à caractère personnel dès lors qu'elles permettent d'identifier indirectement une personne. Il en va ainsi des données relatives à l'existence de logements sociaux sur la parcelle ainsi que des données relatives aux conditions de taxation et d'exonération d'un propriétaire.

Elle considère que ces données doivent, pour être diffusées, faire l'objet d'un traitement empêchant toute ré-identification des personnes. La commission souligne à cet égard que les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration précitées n'impliquent pas nécessairement l'occultation de l'ensemble des données concernées mais vous oblige à concevoir un traitement qui, rende impossible l'identification des personnes. Un traitement des données par ordre de priorité devrait permettre d'occulter le moins de données possible.

En ce qui concerne la réutilisation des données :

La commission vous rappelle qu'aux termes de l'article L321-1 : « Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. (...) ». Par ailleurs, aux termes de l'article L321-2 : « Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent titre, les informations contenues dans des documents : / a) Dont la communication ne constitue pas un droit pour toute personne en application du titre Ier ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique conforme aux prescriptions des articles L312-1 à L312-1-2 ; (...) / c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. (...) ».

En l'espèce, la commission souligne que, dès lors que les fichiers fonciers sont mis en ligne après occultation des données pertinentes afin de respecter les prescriptions fixées à l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration, ces derniers ne seront constitués que de données présentant le caractère d'informations publiques au sens de l'article L321-1 du même code. Leur réutilisation sera donc possible, dans le respect des règles fixées en particulier au sein des articles L322-1 et suivants de ce code.

A cet égard et dès lors que la diffusion des données contenues dans les fichiers fonciers n'est pas subordonnée, ainsi qu'il a été rappelé, à l'occultation de l'ensemble des données à caractère personnel, la commission appelle votre attention sur le fait que la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

La commission vous rappelle enfin qu'il vous est loisible de prévoir, sur le fondement des articles L321-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, une licence de réutilisation. Elle souligne que le respect de ces dispositions n'implique pas, dès lors que les fichiers fonciers sont mis en ligne conformément aux dispositions de l'article L312-1-2 du même code, de reprendre les prescriptions fixées dans l'acte d'engagement que vous signez avec la direction générale des finances publiques.

Type : Avis

Administration : Conseil départemental de la Vienne

Référence : 20170999

Séance : 8 juin 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 20 février 2017, à la suite du refus opposé par le président du conseil départemental de la Vienne à sa demande de communication, en sa qualité de conseillère départementale :

- 1) du projet de compte administratif 2016 ;
- 2) de l'estimation du résultat 2016.

La commission rappelle, tout d'abord qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les conseillers départementaux tirent, en cette qualité, de textes particuliers tels que l'article L3121-18 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « Tout membre du conseil départemental a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération ». Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les élus puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'elle exerce ou des mandats qu'elle détient.

La commission rappelle ensuite que le livre III du code des relations entre le public et l'administration garantit à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, mais ne fait pas obligation aux autorités administratives de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. Par suite, elle ne peut que se déclarer incompétente pour se prononcer sur le point 2) de la demande, qui porte en réalité sur un renseignement.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le président du conseil départemental de la Vienne a indiqué à la commission qu'il estimait que la saisine de la commission par Madame X était tardive.

La commission relève, il est vrai, qu'aux termes des articles R311-12, R311-13 et R311-15 du code des relations entre le public et l'administration, « Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L311-1, vaut décision de refus. » « Le délai au terme duquel intervient la décision mentionnée à l'article R311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente. » « Ainsi qu'il est dit à l'article R343-1 et dans les conditions prévues par cet article, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter du refus d'accès aux documents administratifs qui lui est opposé pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs. » Elle rappelle néanmoins qu'en vertu des articles L112-3 à R112-5 du code des relations entre le public et l'administration, toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception mentionnant notamment la date de réception de la demande et la date à laquelle, à défaut d'une décision expresse, celle-ci sera réputée acceptée ou rejetée. L'article L112-6 précise en outre que les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications prévues par le décret précédemment mentionné. Or, en l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis à la commission que le département de la Vienne aurait adressé à Madame X l'accusé de réception prévu par ces dispositions.

La commission estime donc que la demande est recevable.

Aux termes de l'article L1612-12 du code général des collectivités territoriales, « L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1er juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice. / Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption. / Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, s'il est conforme au compte de gestion établi par le comptable, après avis rendu sous un mois par la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'État, est substitué au compte administratif pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles L1424-35, L2531-13 et L4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L1615-6. »

La commission, qui rappelle que la clôture de l'exercice budgétaire intervient au 31 janvier de l'année N+1, relève que la demande de communication du compte administratif 2016, présentée le 9 novembre 2016, ne pouvait être satisfaite dans le délai d'un mois prévu à l'article R311-13 du code des relations entre le public et l'administration. Cependant, il résulte de des articles R343-4 et R343-5 du même code qu'une décision implicite de refus naît à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission. En l'espèce, la commission ayant été saisie le 20 février 2017, une décision de refus de communiquer le compte administratif a bien été opposée à Madame X le 20 avril suivant, soit à une date à laquelle le compte administratif 2016 avait été élaboré.

Le président du conseil départemental de la Vienne a toutefois indiqué à la commission que les documents demandés ne seraient définitifs qu'après leur approbation par le conseil départemental lors de la séance prévue le 23 juin 2017.

La commission rappelle qu'aux termes des 1er et 2e alinéas de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration ». En application de ces dispositions, la commission distingue ainsi deux types de documents :

- les documents inachevés en la forme, tels que les ébauches, brouillons et versions successives d'un document, qui précèdent l'élaboration d'un document complet et cohérent, et qui ne peuvent être communiqués en l'état. Seul le document achevé sera communicable, le cas échéant.
- les documents préparatoires, lesquels ont acquis leur forme définitive, mais dont la communication est subordonnée à l'intervention de la décision administrative qu'ils préparent.

La commission considère que le compte administratif, dès lors qu'il se borne à retracer des opérations ayant eu lieu, constitue à ce titre un document achevé et non préparatoire à une décision (v. notamment conseil n° 20021266 et avis n° 20160331) et qu'il est ainsi un document communicable à toute personne qui le demande dès qu'il a été établi par l'ordonnateur dans les formes qui permettront de le soumettre au vote de l'organe délibérant, seul l'arrêté des comptes devant faire l'objet, aux termes de l'article L1612-12 du code général des collectivités territoriales, d'une approbation par l'organe délibérant de la collectivité.

Elle émet, dès lors, un avis favorable à la communication du document visé au point 1) qui doit s'entendre comme le compte administratif 2016.

Type : Avis

Administration : Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Référence : 20171176

Séance : 24 mai 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 27 février 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général des finances publiques à sa demande de communication, sur le fondement de l'article L135 B du livre des procédures fiscales, des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations de biens dont la superficie du terrain dépasse 1 000 m² intervenues dans les cinq dernières années sur le territoire de la commune de Décines-Charpieu.

En l'absence, à la date de sa séance, de réponse du directeur général des finances publiques à la demande qui lui a été adressée, la commission rappelle que, par un avis n° 20123713 du 25 octobre 2012, elle a considéré que les dispositions de l'article L213-4 du code de l'urbanisme relatives à la fixation du prix d'acquisition des biens préemptés procédaient à « un renvoi général aux règles applicables en matière d'expropriation ». Elle en a déduit que l'article L135 B du livre des procédures fiscales, « qui a pour objet d'ouvrir au profit du propriétaire exproprié un accès à l'information détenue par l'administration dans la procédure qui conduit à la fixation du prix (...), est applicable aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure de préemption », et qu'ainsi, « le propriétaire d'un bien préempté par une commune, lorsqu'il conteste devant le juge de l'expropriation le prix proposé par l'administration, peut obtenir de l'administration fiscale la transmission gratuite des éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années ».

La commission relève toutefois que, dans sa version applicable à la date de sa séance, résultant de l'entrée en vigueur le 1er mai 2017 des dispositions du I de l'article 24 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, l'article L135 B du livre des procédures fiscales n'ouvre plus aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation un accès aux informations qu'il mentionne. Elle constate que les propriétaires de biens préemptés ne peuvent plus, en conséquence, solliciter la communication de ces informations sur le fondement de l'article L135 B du livre des procédures fiscales. Elle précise toutefois que les propriétaires conservent un droit d'accès à ces informations sur le fondement de l'article L107 B du même livre, sur lequel la commission n'a cependant pas été rendue compétente en vertu des dispositions de l'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui réservent sa compétence pour connaître de l'accès aux documents administratifs relevant du a) et du b) de l'article L104 et des articles L106, L107A, L111 et L135 B du livre des procédures fiscales.

La commission rappelle ensuite, en l'absence d'un droit d'accès spécial sur lequel elle est compétente, que l'article L103 du livre des procédures fiscales impose le secret professionnel « à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts » et que le même article prévoit que « le secret s'étend à toutes les informations recueillies à l'occasion de ces opérations ». Ces dispositions font notamment obstacle, en application du h) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration, à la communication à des tiers des informations concernant un contribuable, en l'absence d'accord exprès de sa part, dès lors que ce tiers n'est pas débiteur solidaire de cet impôt.

La commission ne peut, dès lors, qu'émettre un avis défavorable à la demande.

Maître X, conseil X de la commune de Wissous, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 15 mars 2017, à la suite du refus opposé par le président de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris à sa demande de communication des documents suivants :

- 1) le compte administratif et compte de gestion de l'année 2015 de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre ;
- 2) les délibérations de l'établissement public territorial concernant l'adoption du compte administratif et l'affectation de l'excédent de l'année 2015.

En l'absence de réponse du président de l'établissement public territorial Vallée Sud-Grand Paris à la date de sa séance, la commission rappelle que si l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations de ce même article, son exercice est limité aux documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public.

En l'espèce, la commission relève que la commune entend obtenir communication des documents demandés pour faire valoir ses droits dans le cadre de la liquidation des actifs de l'ancienne communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre désormais dissoute et à laquelle elle appartenait. La commission rappelle que les communes sont investies d'une clause générale de compétence qui leur confie une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions, et repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. Elle considère que la commune a ainsi vocation à gérer, par ses délibérations, l'ensemble des éléments affectant la vie de la collectivité dans le cadre des missions de service public les plus larges qui leur ont été dévolues par une clause générale de compétence. Ce n'est que dans l'hypothèse, résiduelle, où l'intervention de la commune s'exercerait en dehors de tout intérêt public, qu'elle ne doit pas pouvoir être regardée comme sollicitant auprès d'une administration publique la communication de documents pour l'accomplissement de ses missions de service public au sens de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

La commission considère ainsi, en l'espèce, eu égard à la nature des documents sollicités et aux motifs de cette demande, qu'ils sont demandés par la commune de Wissous pour l'accomplissement de ses missions de service public.

La commission rappelle ensuite qu'il résulte de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes. L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, selon les modalités prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration..

La commission émet, dès lors, un avis favorable.

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné lors de sa séance du 6 juillet 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, par un comptable public, des comptes administratifs des budgets M49 « Eau » de plusieurs communes, à leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement, la communauté de communes, sachant que les communes ont refusé de communiquer ces éléments au bureau d'études mandaté par leur EPCI.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales : « Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. / Chacun peut les publier sous sa responsabilité. / La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'Etat, intervient dans les conditions prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration. »

La commission estime que ces dispositions, dont elle s'étonne qu'elles ne soient pas connues d'un comptable public du réseau de la direction générale des finances publiques, autorisent la communication des comptes des communes par les services déconcentrés de l'Etat, sans que l'opposition des maires à procéder eux-mêmes à leur communication puisse y faire obstacle.

Elle vous invite en conséquence, en dépit du contexte local que vous décrivez, à répondre favorablement à la demande dont vous avez été saisi.

Type : Avis
Administration : Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Référence : 20173442
Séance : 30 novembre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 7 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à sa demande de communication d'une copie des documents suivants :

1) la décision prise par la secrétaire générale de la commission de surveillance visant à reprendre ou non le versement, qui avait été suspendu, des indemnités versées à ses membres ;
2) les deux pièces préparatoires à cette décision, à savoir, la lettre de saisine émanant de la CDC demandant un avis juridique au secrétaire général du gouvernement, Marc GUILLAUME, sur la légalité des indemnités versées par la CDC aux membres de cette commission et l'avis juridique remis, à la suite de cette saisine, par le secrétaire général du gouvernement, dont la secrétaire générale de la commission de surveillance de la CDC a eu communication.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur général de la CDC a informé la commission que la décision mentionnée au point 1) était fondée sur une délibération de la commission de surveillance prise en considération des pièces préparatoires mentionnées au point 2) et que cette délibération ne deviendrait publique qu'avec la transmission du prochain rapport de la commission de surveillance au Parlement, prévue par les dispositions de l'article L518-10 du code monétaire et financier, au plus tard le 30 juin 2018.

La commission relève qu'aux termes de l'article L518-10 du code monétaire et financier : « Le rapport de la commission de surveillance sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement [Caisse des dépôts et consignations] au cours de l'année expirée est adressé au Parlement avant le 30 juin. / Ce rapport comprend notamment, pour l'année considérée, les procès-verbaux des séances de la commission, auxquels sont annexés les avis, motions ou résolutions qu'elle a votés, ainsi que le tableau des ressources et des emplois prévisionnels de la section générale et des sections d'épargne qui est présenté à la commission au cours du premier trimestre ».

La commission estime que ces dispositions, qui prévoient seulement la transmission au Parlement du rapport annuel de la commission de surveillance sur la direction morale et la situation matérielle de la CDC, n'ont pas pour objet d'instituer un régime de publicité particulier de ce rapport et des documents qui y sont annexés. Elle considère également qu'elles ne sauraient avoir un tel effet. Elle en déduit que ces dispositions ne font dès lors pas obstacle à celles du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui trouvent dès lors à s'appliquer sans préjudice des dispositions du code monétaire et financier, et prévoient que les autorités administratives sont tenues de communiquer, aux termes de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, de publier en ligne ou de communiquer, sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6 du même code, les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande qui ne présentent plus un caractère préparatoire.

Par suite, la commission estime, en l'espèce, que les documents dont la communication est sollicitée, y compris ceux mentionnés au point 2) qui ont perdu leur caractère préparatoire du fait de l'intervention de la décision mentionnée au point 1) ainsi que le reconnaît le directeur général de la CDC, constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, le cas échéant de l'occultation préalable des mentions de ces documents relevant des secrets protégés par les dispositions des articles L311-5 et L311-6 du même code.

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 24 août 2017, à la suite du refus opposé par le président du Tunnel Euralpin Lyon Turin à sa demande de communication, en sa qualité de député du Val-de-Marne, des documents suivants :

- 1) les comptes détaillés de la société TELT couvrant les exercices 2001 à 2016, faisant apparaître notamment le détail du compte de résultat et celui des autres achats et charges externes ;
- 2) les rapports spéciaux des commissaires aux comptes et les conventions réglementées, approuvées par la société TELT, pour les exercices 2001 à 2016 ;
- 3) la liste des actifs de la société TELT donnés en garantie ou concernés par des mesures en application des résolutions n° 4, 5 et 6 de l'assemblée générale ordinaire du 26 juin 2015 ;
- 4) le détail et le montant des emprunts ou des financements souscrits par la société pour les exercices 2001 à 2016, notamment par financements bancaires sous forme d'emprunt ou de mobilisation de créance, de dettes fournisseurs, etc.

La commission rappelle, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les députés tirent, en cette qualité, de textes particuliers. Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'ils puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'ils exercent ou des mandats qu'ils détiennent.

En l'absence de réponse de l'administration à la date de la séance, la commission rappelle ensuite qu'en application de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, sont considérés comme des documents administratifs « les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales, ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ».

La commission indique que le Conseil d'État, dans sa décision CE, Sect., 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, a jugé qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Toutefois, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

La commission relève qu'en l'espèce, Tunnel Euralpin Lyon-Turin (TELT) a été créée par les gouvernements français et italien, par un accord signé le 30 janvier 2012 et entré en vigueur le 1er août 2014, dans la perspective de la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire entre Lyon et Turin. La commission relève que TELT a été créée, à cette date, comme une société par actions simplifiée pour une durée de 99 ans.

La SAS TELT est, aux termes de ses statuts, le promoteur public chargé de la réalisation puis de la gestion de la section transfrontalière de la future liaison ferroviaire Lyon-Turin. Si cette société a été créée sous la forme d'une société par actions simplifiée, l'État français et la régie italienne des transports ferroviaires en sont, à parité, les deux associés. Il en découle que l'État français approuve les orientations stratégiques arrêtées par TELT, accompagne et contrôle la mise en œuvre opérationnelle des objectifs qui lui sont fixés. En outre, TELT est amenée, pour l'exercice de ces missions, à recourir à des contrats de travaux, de services et de fournitures dans les conditions qui sont indiquées à l'article 6.5 de l'accord franco-italien du 30 janvier 2012 et en conformité avec les exigences de publicité et de mise en concurrence qui découlent notamment de la directive 2004/17/CE.

La commission estime que ces éléments, nonobstant le fait que la SAS TELT soit dépourvue de prérogatives de puissance publique, révèlent que l'État a entendu lui confier une mission de service public. Elle en déduit que les documents demandés, dès lors qu'ils sont élaborés par la société elle-même ou établis à la demande de celle-ci par un prestataire extérieur, comme c'est par exemple le cas des rapports établis par les commissaires aux comptes, dans le cadre de sa mission de service public, sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale, en application des articles L311-1 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission relève toutefois qu'en application de l'article L311-2 du même code, le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique, y compris par un accès payant à un prix raisonnable. Elle émet donc un avis favorable, sous les réserves ainsi émises, aux seuls documents sollicités qui n'auraient pas fait l'objet d'une mesure de publicité prévue par le code de commerce et d'une publication au registre des sociétés tenu par les greffes des tribunaux de commerce.

**Justice,
ordre public
et sécurité**



Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 03 novembre 2016, à la suite du refus opposé par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer à sa demande de communication des données du contrôle technique et du Système d'immatriculation des véhicules (SIV), détenues par l'Union technique de l'automobile du motorcycle et du cycle (UTAC) en tant qu'organisme technique central (OTC), en vue de leur réutilisation sur la base de la signature d'une licence, dans le cadre d'un projet de contrôle du suivi kilométrique des véhicules, notamment :

- 1) s'agissant des informations relatives aux véhicules contenues dans la base de données SIV (blocs 4 et 5) :
 - a) la marque du véhicule ;
 - b) la dénomination commerciale ;
 - c) le numéro d'immatriculation ;
 - d) la date de première immatriculation du véhicule ;
 - e) la date d'immatriculation dans la base SIV ;
 - f) le numéro d'identification du véhicule ;
- 2) s'agissant des informations relatives au contrôle technique contenues dans la base de données OTC-UTAC :
 - a) la date de passage au contrôle technique ;
 - b) le kilométrage relevé ;
 - c) le type de visite ;
 - d) le code centre ;
 - e) le numéro PV.

S'agissant des informations relatives aux contrôles techniques des véhicules, la commission souligne qu'aux termes de l'article R323-1 du code de la route, tout propriétaire d'un véhicule n'est autorisé à le mettre ou le maintenir en circulation qu'après un contrôle technique ayant vérifié qu'il est en bon état de marche et en état satisfaisant d'entretien.

Sur le fondement des dispositions de l'article R323-6 du même code, ces contrôles techniques sont effectués par les services de l'Etat ou par un contrôleur agréé par l'Etat ou un prestataire exerçant ses fonctions dans des installations de contrôle agréées rattachées, le cas échéant, à un réseau de contrôle agréé.

En outre, sur le fondement de l'article R323-7, un organisme technique, dénommé organisme technique central, est chargé par le ministre chargé des transports :

- 1° de recueillir et d'analyser les résultats des contrôles afin de surveiller le fonctionnement des installations, de s'assurer de l'homogénéité des contrôles et de collecter des informations sur l'état du parc automobile national ;
- 2° de tenir à jour les éléments permettant d'adapter au progrès technique les équipements et les méthodes de contrôle, ainsi que l'information et la formation des contrôleurs ;
- 3° de fournir une assistance technique pour la vérification de la qualité des prestations fournies par les installations de contrôle.

Enfin, la commission constate que l'utilisation des résultats des contrôles techniques des véhicules à des fins autres que celles prévues par la réglementation est interdite sur le fondement de l'article R323-20 du code de la route, qui dispose que : « les résultats du contrôle ne peuvent être communiqués à un tiers autre que l'organisme technique central, la direction du réseau de contrôle, les agents de l'administration chargés de la surveillance des installations et tout organisme désigné à cette fin par le ministre chargé des transports ».

S'agissant des informations relatives à la circulation des véhicules, la commission souligne qu'il résulte des dispositions de l'article L330-2 du code de la route que ces informations ne peuvent être communiquées, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, qu'aux administrations ou personnes limitativement énumérées par cet article et uniquement pour autant qu'elles sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public.

La commission constate donc que, s'agissant des informations relatives aux contrôles techniques des véhicules comme des informations relatives à la circulation des véhicules, le législateur et le pouvoir réglementaire ont entendu limiter leur accès et leur réutilisation aux seules personnes limitativement énumérées par ce code et que les dispositions spéciales du code de la route font obstacle à l'application des dispositions générales du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

En l'espèce, la commission relève que le demandeur n'entre, à aucun titre, dans le champ d'application des dispositions spéciales du code de la route. Elle émet donc un avis défavorable à la demande.

Monsieur X, conseil de Monsieur X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 22 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le ministre de la défense à sa demande de communication des documents suivants relatifs à une enquête de sécurité établie à l'encontre de son client :

- 1) l'avis autre que « sans objection » ;
- 2) les pièces émises en août 2016 dans le cadre de cette enquête associée aux fiches de contrôle élémentaire permettant l'accès de son client à son lieu de travail depuis 2007.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre de la défense a dans un premier temps indiqué à la commission que les documents sollicités étaient couverts par le secret de la défense nationale et qu'à ce titre, ils ne pouvaient pas être communiqués en application des dispositions du b) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle d'abord que l'article 413-9 du code pénal prévoit que « présentent un caractère de secret de la défense nationale (...), les documents, informations, (...) intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès » et que l'article R2311-6 du code de la défense dispose : « Dans les conditions fixées par le Premier ministre, les informations et supports classifiés au niveau Secret-Défense ou Confidentiel-Défense, ainsi que les modalités d'organisation de leur protection, sont déterminés par chaque ministre pour les administrations et les organismes relevant de son département ministériel ». Il résulte de ces dispositions que ne peuvent être réputés présenter un caractère de secret de la défense nationale que les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait spécialement l'objet d'une classification par l'autorité compétente dans les conditions prévues par le code de la défense (CE 25 mai 2005, Assoc. Reporters sans frontières et a., n° 260926, Rec. Lebon T. 707). En outre, selon l'article 4 de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011, « la décision de classer au titre du secret de la défense nationale une information ou un support a pour conséquence de le placer sous la protection de dispositions spécifiques du code pénal. L'apposition du marquage de classification constitue le seul moyen de conférer cette protection particulière. »

La commission rappelle que le secret des documents classifiés au titre du secret de la défense nationale en application de l'article 413-9 du code pénal revêt le secret d'un caractère protégé par la loi, au sens du h du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, en vertu du b du même 2°, ne sont pas communicables les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la défense nationale, même quand ils ne sont pas classifiés, pendant le délai de cinquante ou cent ans fixé au 3° du I de l'article L213-2 du code du patrimoine et au deuxième alinéa du 5° de ce I, à l'exception des documents dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue (armes dites « de destruction massive »), qui ne sont jamais communicables.

La commission rappelle toutefois qu'aux termes de l'article L340-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle est « chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ». Elle est ainsi compétente pour rendre un avis, sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sur la communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale (CE, 20 février 2012, Min. de la défense, n° 350382, Rec. Lebon p. 54). L'article R343-2 du code prévoit par ailleurs que « l'administration mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires. (...) ».

La commission rappelle ainsi, en premier lieu, qu'elle a indiqué dans son avis n° 20153938 du 19 novembre 2015 qu'à moins que les informations dont elle dispose ne fassent apparaître que la communication du document, quelle que soit sa classification, porterait en tout état de cause atteinte au secret de la défense nationale, il lui appartient dans ce cadre de vérifier qu'avant que ne soit refusée la communication du document sollicité, qui ne serait possible qu'après déclassification par l'autorité compétente, celle-ci s'est assurée que le maintien de la classification est justifié et en particulier qu'une déclassification partielle du document ne peut être réalisée.

La commission rappelle, en second lieu, qu'elle a précisé dans son avis n° 20124117 du 10 janvier 2013, qu'elle se prononce alors au vu, notamment, de tout élément d'information que l'administration destinataire de la demande 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, 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 L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la commission émettrait un avis favorable à la demande, il appartiendrait à cette administration d'engager les procédures nécessaires en vue de la déclassification, totale ou partielle, de ce document par l'autorité compétente

En l'espèce, la commission relève que Monsieur X a fait l'objet d'une procédure de contrôle élémentaire. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 32 de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011, la procédure de contrôle élémentaire est une procédure distincte de l'habilitation, destinée à s'assurer de l'intégrité d'une personne, et qui garantit que le degré de confiance qu'il est possible d'accorder à cette personne est compatible avec la fonction, l'affectation ou le recrutement pour lequel elle est pressentie ou lui permet d'avoir accès à certaines zones protégées.

Le ministre de la défense a précisé dans un second temps à la commission que l'enquête de sécurité sollicitée constituait une information classifiée dont la divulgation porterait atteinte au secret de la défense nationale dès lors que l'enquête dont la communication est demandée s'attache à déterminer si l'intéressé présente un risque pour le secteur de la défense nationale dans le cadre de son emploi au lycée militaire d'Aix.

Il a également indiqué que l'instruction de la demande de communication de Monsieur X a conduit au réexamen de la nécessité de cette classification et que le risque de révélation de méthodes ou de sources du service chargé de l'enquête s'opposait encore à sa déclassification.

La commission, qui comprend de la réponse du ministre que le document sollicité au point 1) ne peut être communiqué au demandeur après occultation ou disjonction des mentions protégées par le secret de la défense nationale ou que ces occultations priveraient d'intérêt la communication, estime, en l'état des informations dont elle dispose, que la communication des documents demandés porterait atteinte au secret de la défense nationale couvert par le b) du 2° du I de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration en révélant les méthodes ou les sources du service ayant procédé à l'enquête .

Elle émet, dès lors, un avis défavorable.

Type : Avis

Administration : Ministère des Armées

Référence : 20165807

Séance : 9 mars 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 19 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le ministre de la défense à sa demande de communication des informations le concernant relatives à l'avis émis par la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) dans le cadre d'une enquête à des fins d'habilitation professionnelle dont il a fait l'objet.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre de la défense a dans un premier temps indiqué à la commission que les documents sollicités étaient couverts par le secret de la défense nationale et qu'à ce titre, ils ne pouvaient pas être communiqués en application des dispositions du b) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle d'abord que l'article 413-9 du code pénal prévoit que « présentent un caractère de secret de la défense nationale (...), les documents, informations, (...) intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès » et que l'article R2311-6 du code de la défense dispose : « Dans les conditions fixées par le Premier ministre, les informations et supports classifiés au niveau Secret-Défense ou Confidentiel-Défense, ainsi que les modalités d'organisation de leur protection, sont déterminés par chaque ministre pour les administrations et les organismes relevant de son département ministériel ». Il résulte de ces dispositions que ne peuvent être réputés présenter un caractère de secret de la défense nationale que les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait spécialement l'objet d'une classification par l'autorité compétente dans les conditions prévues par le code de la défense (CE 25 mai 2005, Assoc. Reporters sans frontières et a., n° 260926, Rec. Lebon T. 707). En outre, selon l'article 4 de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011, « la décision de classer au titre du secret de la défense nationale une information ou un support a pour conséquence de le placer sous la protection de dispositions spécifiques du code pénal. L'apposition du marquage de classification constitue le seul moyen de conférer cette protection particulière. »

La commission rappelle que le secret des documents classifiés au titre du secret de la défense nationale en application de l'article 413-9 du code pénal revêt le secret d'un caractère protégé par la loi, au sens du h du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, en vertu du b du même 2°, ne sont pas communicables les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la défense nationale, même quand ils ne sont pas classifiés, pendant le délai de cinquante ou cent ans fixé au 3° du I de l'article L213-2 du code du patrimoine et au deuxième alinéa du 5° de ce I, à l'exception des documents dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue (armes dites « de destruction massive »), qui ne sont jamais communicables.

La commission rappelle toutefois qu'aux termes de l'article L340-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle est « chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ». Elle est ainsi compétente pour rendre un avis, sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sur la communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale (CE, 20 février 2012, Min. de la défense, n°350382, Rec. Lebon p. 54). L'article R343-2 du code prévoit par ailleurs que « l'administration mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires. (...) ».

La commission rappelle ainsi, en premier lieu, qu'elle a indiqué dans son avis n° 20153938 du 19 novembre 2015 qu'à moins que les informations dont elle dispose ne fassent apparaître que la communication du document, quelle que soit sa classification, porterait en tout état de cause atteinte au secret de la défense nationale, il lui appartient dans ce cadre de vérifier qu'avant que ne soit refusée la communication du document sollicité, qui ne serait possible qu'après déclassification par l'autorité compétente, celle-ci s'est assurée que le maintien de la classification est justifié et en particulier qu'une déclassification partielle du document ne peut être réalisée.

La commission rappelle, en second lieu, qu'elle a précisé dans son avis n° 20124117 du 10 janvier 2013, qu'elle se prononce alors au vu, notamment, de tout élément d'information que l'administration destinataire de la demande 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, 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 L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la commission émettrait un avis favorable à la demande, il appartiendrait à cette administration d'engager les procédures nécessaires en vue de la déclassification, totale ou partielle, de ce document par l'autorité compétente.

En l'espèce, la commission relève que Monsieur X a fait l'objet d'une procédure de contrôle élémentaire. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 32 de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011, la procédure de contrôle élémentaire est une procédure distincte de l'habilitation, destinée à s'assurer de l'intégrité d'une personne, et qui garantit que le degré de confiance qu'il est possible d'accorder à cette personne est compatible avec la fonction, l'affectation ou le recrutement pour lequel elle est pressentie ou lui permet d'avoir accès à certaines zones protégées.

Le ministre de la défense a précisé dans un second temps à la commission que l'enquête de sécurité sollicitée constituait une information classifiée dont la divulgation porterait atteinte au secret de la défense nationale dès lors qu'elle s'attache à déterminer si l'intéressé présentait un risque pour le secteur de la défense nationale dans le cadre de son accès aux différents sites de la société X qui produit entre autre les propulseurs des missiles balistiques stratégiques de la force nucléaire.

Il a également indiqué que l'instruction de la demande de communication présentée par Monsieur X a conduit au réexamen de la nécessité de cette classification mais que la nature et la sensibilité des informations recueillies à ce titre, comme le risque de révélation de méthodes ou de sources du service chargé de l'enquête, s'opposaient encore à sa déclassification.

La commission, qui comprend de la réponse du ministre que les documents sollicités ne peuvent être communiqués au demandeur après occultation ou disjonction des mentions protégées par le secret de la défense nationale ou que ces occultations priveraient d'intérêt la communication, estime, en l'état des informations dont elle dispose, que la communication des documents demandés porterait atteinte au secret de la défense nationale couvert par le b) du 2° du I de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration en révélant les méthodes ou les sources du service ayant procédé à l'enquête .

Elle émet, dès lors, un avis défavorable.

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné lors de sa séance du 27 avril 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à la protection maternelle et infantile des Hauts-de-Seine, d'un rapport de la police municipale relatif à des faits d'exhibitionnisme sexuel de la part d'une assistante maternelle, afin de statuer sur le maintien ou non de l'agrément qu'elle lui a délivré.

La commission relève à titre liminaire qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration (...) les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 dudit code sont tenues de communiquer, (...) les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées au même premier alinéa de l'article L300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public ». Elle relève que la demande de communication présentée par la protection maternelle et infantile des Hauts-de-Seine s'inscrit bien dans le cadre de sa mission de service public.

La commission rappelle ensuite que les procès-verbaux de police constituent des documents judiciaires dans la mesure où ils sont établis pour être transmis au procureur de la République. Il en va de même des extraits de la main courante, lorsque ceux-ci donnent lieu à l'engagement d'une procédure judiciaire.

En l'espèce, la commission relève qu'il ressort des mentions mêmes du document dont elle a pris connaissance, d'une part, qu'il a été établi par des agents auxquels avait été signalé un comportement suspect et, d'autre part, que le procureur de la République en a été immédiatement destinataire par l'intermédiaire de l'officier de police judiciaire territorialement compétent.

Ces documents n'entrent donc pas dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration et la commission ne peut, dès lors, que se déclarer incompétente pour se prononcer sur votre demande. Elle rappelle toutefois qu'il est toujours loisible aux services de la protection maternelle et infantile de prendre l'attache du procureur de la République afin de solliciter la communication, sur le fondement de l'article R156 du code de procédure pénale, de toute pièce utile pour statuer sur la situation administrative de l'assistante maternelle mise en cause.

La commission rappelle également, à toutes fins utiles, que si l'assistante maternelle a été mise en examen, l'article 138 du code de procédure pénale autorise, en son 12°, le juge d'instruction à la placer sous contrôle judiciaire en assortissant cette mesure d'une interdiction professionnelle.

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 6 mars 2017, à la suite du refus opposé par le président du tribunal de grande instance de Paris à sa demande de copie et de réutilisation des minutes civiles, pour les diffuser, après une anonymisation conforme aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), sur le moteur de recherche juridique « Doctrine.fr ».

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le président du tribunal de grande instance de Paris a informé la commission que l'accès généralisé aux décisions rendues par les juridictions judiciaires prévu par l'article 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique était actuellement à l'étude mais qu'il était en tout état de cause subordonné à l'adoption du décret d'application correspondant.

Le Garde des Sceaux, ministre de la justice, a produit des observations qui concluent à ce que la commission se déclare incompétente pour se prononcer sur la présente demande, en ce que celle-ci vise à obtenir l'accès à des documents juridictionnels exclus du champ des dispositions des articles L342-1 et L342-2 du code des relations entre le public et l'administration, qui fondent sa compétence.

A titre liminaire, au regard des informations qui lui ont été transmises par le demandeur, la commission estime que la demande de Monsieur X doit être regardée comme visant les seules minutes civiles du tribunal de grande instance de Paris rendues publiquement et comme constituant une demande de réutilisation de ces documents, en vue de leur diffusion sur le moteur de recherche « Doctrine.fr ». En vertu de l'article L. 342-1 du code des

relations entre le public et l'administration, la commission rappelle qu'elle est compétente pour connaître d'une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

La commission souligne, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 11-3 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 : « Les tiers sont en droit de se faire délivrer copie des jugements prononcés publiquement ». Elle en déduit, ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de le rappeler dans ses avis 20103040 et 20160866, que l'accès à ces jugements constitue un droit pour toute personne et que ces documents sont constitués d'informations publiques au sens des articles L321-1 et L321-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle, en second lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L321-1 de ce même code : « Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ». Elle estime donc que les informations publiques contenues dans les minutes civiles sollicitées sont librement réutilisables, dans les seules limites fixées par les dispositions des chapitres II à IV du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration. A cet égard, la commission souligne qu'aux termes de l'article L322-2 de ce code : « La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

La commission émet donc un avis favorable à la réutilisation des minutes civiles sollicitées, dans le respect des règles fixées par les chapitres II à IV du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration et, en particulier, des règles relatives à la réutilisation des données à caractère personnel. Elle attire par suite l'attention du Garde des sceaux, ministre de la justice, sur la nécessité de permettre le libre accès à ces minutes par le demandeur, sur le fondement de l'article 11-3 de la loi du 5 juillet 1972 précité.

Type : Avis
Administration : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Référence : 20172481
Séance : 7 septembre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 22 mai 2017, à la suite du refus opposé par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères à sa demande de copie de l'intégralité des pièces concernant les vérifications effectuées par le consulat général de France à Douala à l'occasion de sa demande de délivrance de certificat de capacité à mariage, ayant fait apparaître que l'acte étranger produit par Madame X, qu'il souhaite épouser, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 47 du code civil.

Après avoir pris connaissance de la réponse de l'administration à la demande qui lui a été adressée, la commission rappelle que les actes notariés ou d'état civil, qui relèvent de l'autorité judiciaire, ne sont pas des documents administratifs et n'entrent donc pas dans le champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Néanmoins, la commission relève que la demande porte, non pas sur la communication d'un document d'état civil, mais sur celle des pièces concernant les vérifications effectuées sur ce document. La commission est donc compétente pour se prononcer sur la communication de ces documents.

A ce titre, la commission estime que ces documents ne sont communicables qu'à la seule personne intéressée au sens de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, à savoir Madame X, sous les réserves prévues par cette même disposition. Elle ne peut, dès lors, en l'absence de mandat donné par Madame X à Monsieur X, qu'émettre un avis défavorable.

Type : Avis
Administration : Préfecture de police de Paris

Référence : 20174087
Séance : 19 octobre 2017

Maître X, conseil de Monsieur Aziz X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 3 août 2017, à la suite du refus opposé par le préfet de police de Paris à sa demande de communication des justificatifs sur lesquels se fondent les décisions de réclamer à son client 12 859 euros et 29 408 euros, suite à sa condamnation par le tribunal de grande instance de Bobigny du 21 janvier 2002 pour agression d'un agent de la préfecture de police correspondant :

- 1) aux états de traitement du fonctionnaire ;
- 2) aux frais médicaux exposés ;

3) aux documents établissant le lien de causalité entre les violences commises par Monsieur X le 11 octobre 2001 et l'invalidité du fonctionnaire concerné.

En l'absence de réponse du préfet de police de Paris à la date de sa séance, la commission rappelle que la vie privée des fonctionnaires et agents publics doit, de manière générale, bénéficier de la même protection que celle des autres citoyens. Elle admet toutefois que les fonctions et le statut de ces personnels justifient que certaines informations les concernant puissent être communiquées. Il en est ainsi, notamment, de la qualité d'agent public, de l'adresse administrative, des arrêtés de nomination et, s'agissant de la rémunération, des composantes fixes de celle-ci : grade et échelon, indice de traitement, nouvelle bonification indiciaire (NBI), indemnités de sujétion. En revanche, les mentions intéressant la vie privée des agents (date de naissance, adresse personnelle, adresse électronique professionnelle, situation familiale, numéro de sécurité sociale, dates de congés...) ou révélant une appréciation portée sur eux, tels que les éléments de rémunération qui sont fonction de la situation personnelle ou familiale ou de l'appréciation portée sur la façon de servir, ne sont pas communicables à des tiers en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. S'agissant des sommes versées au fonctionnaire au titre d'une invalidité, la commission estime que le versement d'une allocation ou d'une pension d'invalidité révèle, en lui-même, un élément de la situation personnelle de l'intéressé. Elle constate, par ailleurs, que les modalités de calcul de l'allocation temporaire d'invalidité et de la rente viagère, qui impliquent, lorsqu'elles sont versées, que l'accident a eu lieu à l'occasion des fonctions, livrent au moins une indication sur le taux d'invalidité dans la mesure il doit être supérieur à un certain pourcentage pour y ouvrir droit et que le montant octroyé résulte d'un montant fixe règlementairement défini multiplié par le taux d'invalidité reconnu. Elle en déduit que ces différentes informations ne sont pas communicables aux tiers. La commission émet donc un avis favorable au point 1) de la demande, sous les réserves qui viennent d'être rappelées.

La commission souligne, ensuite, qu'en application du même article L311-6, ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents dont la communication porterait atteinte à sa vie privée ou au secret médical. En l'espèce, la commission considère que la communication à un tiers d'un état des frais médicaux pris en charge par l'administration ou les justificatifs de ces frais qui ne feraient apparaître aucune mention relative aux pathologies traitées ou aux opérations subies ne porterait pas atteinte à ces secrets protégés et ne priverait pas la communication d'intérêt eu égard à l'objet de la demande. Elle émet donc un avis favorable au point 2) de la demande, dans les conditions qui viennent d'être précisées.

S'agissant, enfin, des documents sollicités au point 3), la commission comprend que la demande ne porte pas sur le jugement du tribunal de grande instance de Bobigny du 21 janvier 2002 qui doit être en possession du demandeur et sur la communication duquel elle se déclarerait, en tout état de cause, incompétente, ce jugement étant un document judiciaire et non un document administratif entrant dans le champ du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Elle relève que la procédure de reconnaissance de l'imputabilité au service d'une affection implique, après avis de la commission de réforme lorsque l'administration ne reconnaît pas de sa propre initiative l'imputabilité au service d'un accident, une décision d'imputabilité au service prise par l'administration. La commission considère que cette décision, différente de celle accordant une allocation ou une rente d'invalidité mentionnée au point 1), ne porte, en elle-même, atteinte ni au secret de la vie privée de l'agent en cause, ni au secret médical. Elle estime en conséquence qu'elle est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. La commission émet donc un avis favorable à la communication des documents mentionnés au point 3) de la demande, sous les réserves qui viennent d'être rappelées.

Type : Avis

Administration : Présidence de la République

Référence : 20174861

Séance : 14 décembre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 septembre 2017, à la suite du refus opposé par le directeur de cabinet du Président de la République à sa demande de copie des documents suivants :

- 1) les correspondances préparatoires et définitives signées relatives à l'invitation du Président des Etats-Unis d'Amérique à la visite d'Etat et à sa participation aux cérémonies du 14 juillet 2017 en France ;
- 2) le programme officiel des festivités et du défilé du 14 juillet 2017 tel que remis aux personnes suivantes :
 - a) les membres du gouvernement présents dans la tribune officielle ;
 - b) les personnes « VIP » et invitées d'honneur ;
 - c) la version disponible pour le public ;
- 3) le menu servi lors du repas servi à cette occasion.

La commission constate que l'ensemble des documents demandés, dont elle n'a pu prendre connaissance, se rapportent par leur objet aux missions dévolues à la Présidence de la République et constituent donc des documents administratifs.

En l'absence de réponse de l'administration à la date de sa séance, la commission considère que ces documents sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de leur caractère achevé et de l'occultation préalable, le cas échéant, des mentions figurant dans les documents visés au point 1) et dont la communication serait susceptible de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, à la conduite de la politique extérieure de la France et à la sécurité publique, en application des a), c) et d) du 2° de l'article L311-5 du même code.

La commission émet donc un avis favorable, sous ces réserves, à la communication des documents demandés s'ils existent et s'ils n'ont pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique.

Modalités d'accès



Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 18 octobre 2016, d'une demande de mise en conformité aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration des règles de tarification appliquées par le directeur de l'Hôpital Marie Lannelongue à la délivrance de copies de dossiers médicaux, à la suite de la facturation par cet établissement de frais supplémentaires pour la communication de son entier dossier médical antérieur à 1999, externalisé chez un hébergeur.

A titre liminaire, la commission relève que l'Hôpital Marie Lannelongue est un établissement de santé privé d'intérêt collectif qui, en application des dispositions des articles L6161-5 et L6112-3 du code de la santé publique, participe au service public hospitalier. Elle en déduit que les documents produits ou reçus par cet établissement sont, lorsqu'ils se rapportent à cette mission de service public, des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par les dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Elle précise également que l'article L1111-7 du code de la santé publique reconnaît le droit à toute personne d'accéder aux informations concernant sa santé, détenues par des professionnels ou des établissements de santé, à l'exception des informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers. En vertu du même article et du dernier alinéa de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations sont communiquées au demandeur, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

La commission constate, enfin, que la demande ne porte pas sur le principe de la communication du dossier sollicité au regard des dispositions législatives précédemment mentionnées mais sur les modalités de tarification proposées par l'établissement pour l'accès à ce dossier.

Si la commission considère qu'une demande tendant à ce qu'elle apprécie in abstracto, c'est-à-dire en dehors d'une demande de communication, les tarifs pratiqués par une autorité administrative est irrecevable, elle s'estime en revanche compétente pour se prononcer sur une demande de paiement intervenant à l'occasion d'une demande de communication d'un document et considère que les tarifs pratiqués, lorsqu'ils ne répondent pas à la réglementation applicable, doivent être assimilés à des refus de communication.

En l'espèce, pour l'accès à son dossier médical, l'Hôpital Marie Lannelongue a adressé au demandeur une grille tarifaire qui prévoit les tarifs forfaitaires suivants :

- les principales pièces du dossier littéraire sont gratuites ;
- la copie intégrale du dossier, hors imagerie médicale et feuilles de format A3 est facturée 30 euros ;
- la copie des clichés argentiques radiographiques d'avant 2008 ou des autres imageries est facturée 60 euros ;
- la copie des clichés numériques est facturée 15 euros ;
- la copie des feuilles de réanimation de surveillance ou d'anesthésie, tous au format A3, est facturée 25 euros ;
- les frais de rapatriement des dossiers antérieurs à 1999 dont l'établissement a confié la gestion et la conservation à un prestataire externe sont facturés 20 euros ;
- enfin les frais d'envoi sont facturés de manière forfaitaire 8 euros, quel que soit le poids.

En application de cette grille tarifaire, Monsieur X était redevable, selon ses calculs, de la somme de 135 euros, ce qu'il conteste.

La commission rappelle qu'en vertu de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction et de l'envoi du document.

En vertu de l'article R311-11 du même code, « des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur ». Les frais autres que le coût de l'envoi postal ne peuvent excéder des montants définis par l'arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget du 1er octobre 2001, à savoir 0,18 euro la page en format A4, 1,83 euro pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom. L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter, dont le paiement préalable peut être exigé.

Lorsque l'administration est tenue d'externaliser la prestation en raison de ses propres contraintes techniques, la commission considère que le barème fixé par l'arrêté précité ne s'applique pas, cet arrêté ne s'appliquant que pour autant que la reproduction des documents est effectuée par l'administration elle-même, l'administration est alors fondée à facturer le prix exact de la reproduction, par le prestataire, des pièces en cause. Un devis, permettant au demandeur de connaître le détail de la prestation, doit cependant lui être préalablement soumis pour qu'il décide d'y donner suite, s'il y a lieu.

Enfin, lorsque les supports ne sont pas prévus par ces dispositions et qu'elle assure elle-même la prestation, la commission considère qu'il appartient à l'administration de fixer elle-même le tarif, dans le respect des dispositions de l'article R311-1 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit que pour le calcul des frais de reproduction, sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document, ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur. Elle apprécie alors également si le prix ne paraît pas excessif.

En l'espèce, la commission constate que l'hôpital a mis en place une politique tarifaire forfaitaire, ce que les dispositions législatives et réglementaires qui viennent d'être rappelées n'interdisent pas en elles-mêmes. En effet, elles n'imposent pas à l'administration de facturer les frais de reproduction ou d'envoi mais leur imposent seulement, lorsqu'elles facturent ces frais, et qu'elles assurent elles-mêmes les reproductions, de ne pas excéder les plafonds fixés par l'arrêté du 1er octobre 2001, le cas échéant en y ajoutant le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document, ainsi que le coût d'affranchissement. La commission en déduit qu'une politique tarifaire forfaitaire de reproduction que mettrait en place une administration ne doit ne pas excéder, pour chaque dossier, le tarif résultant de cet arrêté pour les supports qu'ils prévoient et le prix réel de reproduction dans les conditions qui viennent d'être rappelées pour les autres supports. La commission relève à cet égard que les tarifs des forfaits exigés par l'Hôpital Marie Lannelongue, en particulier pour la copie des clichés numériques, facturée 15 euros et pour les feuilles de réanimation, de surveillance ou d'anesthésie, au format A3 et facturées 25 euros méconnaissent manifestement ces principes.

En outre, la commission considère que le forfait correspondant aux frais de rapatriement des dossiers antérieurs à l'année 1999, dont l'établissement a confié la gestion et la conservation à un prestataire externe, qui ne sauraient être assimilés aux seuls frais de reproduction et d'envoi dont le législateur a prévu qu'ils puissent être mis à la charge du demandeur en application des dispositions de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, ne peut être réclamé au demandeur en application des dispositions de ce code.

La commission estime, en conséquence, que la politique tarifaire de l'établissement, alors même qu'elle est, comme le fait valoir l'Hôpital Marie Lannelongue, à l'avantage du demandeur, une facturation au réel des frais de reproduction de son dossier étant estimée à 175 euros, n'apparaît pas conforme aux dispositions du titre III du code des relations entre le public et l'administration et aux dispositions réglementaires prises pour son application.

Elle émet dès lors un avis favorable à la demande de Monsieur X, selon les principes qui viennent d'être rappelés.

Type : Conseil

Administration : Hôpital Marie Lannelongue

Référence : 20165064

Séance : 12 janvier 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 12 janvier 2017 votre demande de conseil relative à la conformité aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration des frais, dont le montant approximatif pourrait s'élever à 8 euros, de recherche et de reclassement des dossiers antérieurs à 1999 externalisés chez un hébergeur, que vous envisagez de facturer aux patients.

La commission vous rappelle qu'en vertu de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction et de l'envoi du document.

L'article R311-11 du même code pris pour l'application de cet article prévoit que, « des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur ».

La commission en déduit que le forfait correspondant aux frais de rapatriement des dossiers antérieurs à l'année 1999, dont vous avez confié la gestion et la conservation à un prestataire externe, ne sauraient être assimilés aux seuls frais de reproduction et d'envoi dont le législateur a prévu qu'ils puissent être mis à la charge du demandeur en application des dispositions de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration. Ils ne peuvent dès lors être réclamés au demandeur en application des dispositions de ce code.

Type : Avis

Administration : Mairie de Saint-Jean-de-Barrou

Référence : 20165888

Séance : 27 avril 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 26 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le maire de Saint-Jean-de-Barrou à sa demande de publication, sur le site internet officiel de la commune, des comptes rendus du conseil municipal.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse du maire de Saint-Jean-de-Barrou, signale que les dispositions de l'article R2131-1-A du code général des collectivités territoriales, aux termes desquelles « Les actes mentionnés au premier alinéa de l'article L2131-1 que la commune choisit de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement », ne régissent pas la publication des comptes rendus du conseil municipal mais celle des actes juridique pris par le maire ou le conseil municipal.

La commission, qui relève que la commune de Saint-Jean-de-Barrou est dotée d'un site internet, signale ensuite que l'article L2121-25 du code général des collectivités territoriales dispose : « Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe » tandis que selon l'article R2121-11 du même code : « Le compte rendu de la séance est affiché, par extraits, à la porte de la mairie et est mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe ».

La commission rappelle que l'affichage et la mise en ligne des comptes rendus des conseils municipaux sont entièrement régis par ces dispositions et ne relèvent pas du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Elle rappelle également que l'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration ne lui donne pas compétence pour se prononcer sur les questions relatives à l'accès aux documents administratifs selon les dispositions de l'article L2121-25 du code général des collectivités territoriales.

La commission ne peut, dès lors, que se déclarer incompétente pour se prononcer sur la demande.

Type : Conseil

Administration : Conseil départemental des Côtes-d'Armor

Référence : 20174466

Séance : 30 novembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 30 novembre 2017 votre demande de conseil relative à la possibilité pour le service des archives départementales de facturer en conformité avec le code des relations entre le public et l'administration les frais de certaines recherches administratives portant sur les jugements, relevés de formalités, actes notariés, transcriptions hypothécaires, notamment celles qui sont effectuées pour le compte des notaires et des cabinets de généalogie successorale, au tarif forfaitaire de 15 euros par nom recherché incluant les frais de reproduction.

La commission rappelle que, conformément aux dispositions de l'article L213-1 du code du patrimoine, les archives publiques sont, sous réserve des dispositions de l'article L213-2 de ce même code, communicables de plein droit et que leur accès s'exerce dans les conditions définies pour les documents administratifs à l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration. Ainsi, aux termes de l'article R311-1 de ce code, « des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci peuvent être mis à la

charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais, sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur ».

La commission considère, en conséquence, que des frais de recherche ne sauraient être réclamés aux demandeurs sur le fondement des dispositions régissant le droit d'accès aux documents administratifs.

La commission comprend que l'identification d'un document dans un service départemental d'archives peut s'avérer long et complexe selon le degré de précision de la demande. Elle rappelle toutefois que le droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration impose que les demandes dont l'administration est saisie soient suffisamment précises pour permettre à l'administration d'identifier clairement le ou les documents souhaités, sans l'obliger à procéder à des recherches. En effet, la loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée, ne fait pas obligation aux administrations de répondre aux demandes trop générales ou insuffisamment précises. (Conseil d'Etat, 27 sept. 1985, Ordre des avocats au barreau de Lyon c/ Bertin, A). Le régime du droit d'accès ne fait pas non plus obligation à l'administration de répondre aux demandes de renseignements. Un service départemental d'archives est donc fondé, au regard du droit d'accès, à ne pas répondre à un demandeur qui se bornerait à faire référence à une information, comme le nom d'une personne, le montant d'un budget, la date d'une publication à charge pour le service des archives de procéder à des recherches approfondies afin d'identifier lui-même le document pouvant répondre à la demande imprécise.

Type : Avis

Administration : Mairie de Carpentras

Référence : 20174922

Séance : 14 décembre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 2 octobre 2017, à la suite du refus opposé par le maire de Carpentras à sa demande de publication en ligne du bulletin de salaire du mois d'octobre 2016 de Monsieur X pour ses fonctions au sein de la mairie, sachant que la mairie lui en a transmis une copie le 19 juin 2017.

En l'absence de réponse du maire de Carpentras à la date de sa séance, la commission rappelle qu'aux termes de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants : 1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour (...) ». Elle note toutefois qu'aux termes de l'article L312-1-2 du même code : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes ».

En matière de bulletins de salaires des membres de la fonction publique, la commission rappelle d'une part que la vie privée des fonctionnaires et agents publics doit bénéficier de la même protection que celle des autres citoyens. Elle admet toutefois que les fonctions et le statut de ces personnels justifient que certaines informations les concernant puissent être communiquées. Il en est ainsi, notamment, de la qualité d'agent public, de l'adresse administrative et, s'agissant de la rémunération, des composantes fixes de celle-ci : grade et échelon, indice de traitement, nouvelle bonification indiciaire (NBI), indemnités de sujétion. La commission estime cependant que, si les administrés doivent pouvoir accéder à certains renseignements concernant la qualité de leur interlocuteur, la protection, par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, de la vie privée impose que ces aménagements soient limités à ce qui est strictement nécessaire à leur information légitime. Ne sont par suite pas communicables les éléments figurant sur les bulletins de salaire qui seraient liés, soit à la situation familiale et personnelle de l'agent en cause (supplément familial), soit à l'appréciation ou au jugement de valeur porté sur sa manière de servir (primes pour travaux supplémentaires, primes de rendement). Il en va de même, dans le cas où la rémunération comporterait une part variable, du montant total des primes versées ou du montant total de la rémunération, dès lors que ces données, combinées avec les composantes fixes, communicables, de cette rémunération, permettraient de déduire le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur l'agent.

La commission rappelle, d'autre part, qu'en application de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, doivent être regardées comme des données personnelles toutes informations relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.

En l'espèce, la commission relève que le document sollicité a été communiqué au demandeur sur le fondement du chapitre 1er du titre 1er du livre III du code des relations entre le public et l'administration et qu'il entre par suite dans le champ du 1° de l'article L312-1-1 de ce code.

La commission estime qu'il résulte de ce qui précède que la publication en ligne sollicitée impliquerait, d'une part, l'occultation des mentions figurant sur le bulletin de salaire liés à la situation familiale et personnelle de l'agent (adresse personnelle, supplément familial), à l'appréciation ou au jugement de valeur porté sur sa manière de servir (primes pour travaux supplémentaires, primes de rendement) ainsi que, dans le cas où sa rémunération comporterait une part variable, du montant total des primes versées ou du montant total de sa rémunération, dès lors que ces données, combinées avec les composantes fixes, communicables, de cette rémunération, permettent de déduire le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur lui et, d'autre part, l'occultation de toute mention relative à son identité ou susceptible de permettre, directement ou indirectement, son identification.

Toutefois, la commission considère que l'ensemble de ces occultations, eu égard aux fonctions de la personne concernée par la demande, ne suffirait pas, en l'espèce, à garantir que l'identification du titulaire du bulletin de salaire est rendue impossible. Elle émet donc, faute d'accord de la personne concernée, un avis défavorable sur cette demande de publication en ligne.

Réutilisation des informations publiques



La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 février 2017 votre demande de conseil relative aux modalités de la fixation du montant d'une redevance relative à la licence d'utilisation et de distribution du logiciel « Optimix » développé par l'Eurométropole Strasbourg que l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) souhaite acquérir afin d'étendre son usage auprès d'autres collectivités.

La commission comprend de votre demande que le logiciel dénommé « Optimix » propose des outils de pilotage d'une démarche de plan de déplacements des salariés à l'échelle d'une administration, d'une entreprise ou d'une association et a été développé en régie.

Elle vous rappelle, en premier lieu, que, dans un avis du 8 janvier 2015 (n° 20144578) relatif au code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques développé par la direction générale des impôts, elle a estimé, après avoir rappelé qu'un code source est un programme informatique contenant les instructions devant être exécutées par un micro-processeur, que les fichiers informatiques constituant le programme sollicité en l'espèce, produits par l'administration dans le cadre de sa mission de service public, revêtaient le caractère de documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Elle estime donc que le code source du logiciel sollicité par l'ADEME est un document administratif constitué d'informations publiques, sous réserve des éventuels droits de propriété intellectuelle dont des tiers pourraient se prévaloir dans le cadre de la régie qui a été mise en œuvre en l'espèce pour la conception du logiciel, qui est donc communicable à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article L311-1 du même code.

La commission constate ensuite que l'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous tutelle conjointe du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui doit, conformément aux dispositions de l'article L131-3 du code de l'environnement, réaliser des actions, notamment d'orientation et d'animation de la recherche, de prestation de services, d'information et d'incitation dans les domaines suivants :

- 1° la prévention et la lutte contre la pollution de l'air ;
- 2° la prévention de la production de déchets, dont la lutte contre le gaspillage alimentaire ; la gestion des déchets ; la transition vers l'économie circulaire ; la protection des sols et la remise en état des sites pollués ;
- 3° le réaménagement et la surveillance d'une installation de stockage de déchets ultimes autorisée après le 14 juillet 1992, lorsque ces opérations sont rendues nécessaires du fait d'une défaillance ou d'une insuffisance des garanties de l'exploitant ;
- 4° la réalisation d'économies d'énergie et de matières premières et le développement des énergies renouvelables, notamment d'origine végétale ;
- 5° le développement des technologies propres et économes ;
- 6° la lutte contre les nuisances sonores.

Dans ce contexte et en l'état des informations qui lui ont été communiquées, la commission considère qu'il convient de regarder la demande de l'ADEME comme s'inscrivant dans le cadre de la mission de service public confiée à cet établissement par le décret précité, c'est-à-dire dans le cadre d'une demande de communication de documents administratifs entre administrations, tel que prévu par les dispositions de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. La commission vous rappelle à cet égard qu'il résulte des dispositions du dernier alinéa de l'article L321-2 du code des relations entre le public et l'administration que « l'échange d'informations publiques entre les administrations, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent titre ». Par suite, elle considère qu'il ne vous est pas possible de subordonner la communication du logiciel demandé à la signature d'une licence et au paiement d'une redevance, les dispositions du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration n'étant pas applicables et la communication de documents administratifs ne pouvant intervenir à titre onéreux, sous réserve des frais de reproduction prévus à l'article R311-11 du même code.

Enfin, à supposer que la demande de l'ADEME ne puisse, en raison d'éléments d'information qui n'ont pas été portés à la connaissance de la commission, être regardée comme s'inscrivant dans sa mission de service public en matière environnementale, la commission vous rappelle qu'en vertu de l'article L321-1 du code relatif à la réutilisation des informations publiques, sous réserve des droits de propriété intellectuelle que les tiers pourraient détenir, le logiciel sollicité contient des informations publiques qui peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles des missions de service public que vous assurez.

Dans cette hypothèse, sur le fondement de l'article L324-1 du même code, l'Eurométropole Strasbourg ne peut établir une redevance de réutilisation que si elle est tenue de couvrir par des recettes propres une part

substantielle des coûts liés à l'accomplissement de la mission de service public concernée. Le produit total du montant de cette redevance ne doit alors pas dépasser le montant total des coûts liés à la collecte, à la production, à la mise à la disposition du public ou à la diffusion de ces informations publiques, dans les conditions définies par les articles R324-4-1 à R324-4-5 du code des relations entre le public et l'administration. Si l'instauration d'une redevance est possible sur le fondement de ces dispositions, la commission souligne enfin que la réutilisation devra donner lieu à la délivrance d'une licence, qui en fixera les conditions, notamment pour y apporter les restrictions justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées à ces motifs, en application de l'article L323-1 du code des relations entre le public et l'administration. Sur le fondement des mêmes dispositions, en l'absence de redevance, une telle licence pourra seulement être proposée à l'ADEME.

Type : Conseil
Administration : Préfecture de Paris

Référence : 20172552
Séance : 21 septembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 septembre 2017 votre demande de conseil relative au format exigé des fichiers faisant l'objet d'une diffusion publique au sens du quatrième alinéa 4 de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, au regard des dispositions de l'article L300-4 de ce code.

Aux termes de l'article L312-1 du code des relations entre le public et l'administration, « Les administrations mentionnées à l'article L300-2 peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent ». Aux termes de l'article L300-4 du même code : « Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ». Aux termes de l'article 4 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre ».

La commission estime que ces dispositions font obligation à l'administration souhaitant publier des documents en ligne en application de l'article L312-1 d'en fournir une copie en format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé dès lors qu'elle en dispose déjà ou qu'elle est susceptible d'en disposer à l'issue d'une opération de transfert, de conversion ou de reproduction courante.

A cet égard, elle considère que la mise en ligne de documents administratifs numérisés sous format PDF image ne permet ni la réutilisation et ni l'exploitation des données fournies par un système de traitement automatisé et ne saurait être regardée comme une diffusion publique au sens des articles L312-1 et du quatrième alinéa 4 de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En revanche, la commission constate que vous disposez du fichier de ces mêmes documents en format Open Calc, qui, lui, satisfait aux exigences posées par l'article L300-4. La commission attire à cet égard votre attention sur l'existence du référentiel général d'interopérabilité, qui recense des formats répondant à ces exigences.

Type : Conseil
Administration : Syndicat mixte des transports urbains (SMITU) Thionville-Fensch

Référence : 20172569
Séance : 5 octobre 2017

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 5 octobre 2017 votre demande de conseil relative à la mise en application de l'obligation pour les administrations de tenir à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels figurent les informations publiques qu'elles produisent ou qu'elles détiennent, prévue à l'article L322-6 du code des relations entre le public et l'administration et portant sur :

- 1) les principaux documents concernés ;
- 2) les indications à fournir concernant les conditions de réutilisation de ces documents, évoquées à l'article R322-7 de ce code.

Sur le premier point de votre demande :

La commission rappelle qu'afin de faciliter la réutilisation des informations publiques, l'article L322-6 du code des relations entre le public et l'administration impose - conformément à ce que prévoit la directive n° 2003/98/CE du

Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 - aux administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 du même code qui produisent ou détiennent des informations publiques dans le cadre de leur mission de service public de tenir à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent et, depuis la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, de publier chaque année une version mise à jour de ce répertoire. Cette même loi a également introduit un article L312-1-1 dans ce code qui prévoit, à son 2°, la publication en ligne, par les mêmes administrations, des documents figurant dans ce répertoire.

A titre liminaire, les informations publiques sont constituées des informations figurant dans des documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par les administrations précitées, à l'exception, en application de l'article L321-2 du même code, des informations contenues dans des documents dont la communication ne constitue pas un droit pour toute personne en application du titre Ier du livre III de ce code ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique conforme aux prescriptions des articles L312-1 à L312-1-2, ainsi que des informations contenues dans des documents sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. De façon concrète, on peut considérer que constituent une information publique les mentions qui figurent dans un document législatif, réglementaire ou tout autre document administratif accessible au public et dont la communication ne serait pas contraire aux articles L311-5 et L311-6 de ce code..

A ce jour, il n'existe pas de circulaire d'application ni de guide établissant une typologie des documents devant être répertoriés. Au surplus, une telle liste est susceptible de varier d'une catégorie de collectivités à une autre. Ces dispositions ne confèrent toutefois pas un caractère exhaustif à ce répertoire et laissent ainsi à chaque collectivité une marge d'appréciation. Le but n'est donc pas de dresser une liste complète des documents existants mais plutôt, en fonction des informations publiques qui sont susceptibles de présenter un intérêt pour des réutilisateurs et en tenant compte des répertoires existants, de faciliter, par nature d'informations publiques, l'identification des documents qui les contiennent lorsqu'elle peut poser problème.

En l'espèce, s'il vous appartient d'apprécier l'intérêt du contenu des délibérations passées en Conseil syndical pour les réutilisateurs pour déterminer s'il ya lieu de les inclure dans le répertoire, la commission souligne que les dispositions de l'article L1115-1 du code des transports, auxquelles vous êtes soumis, établissent une liste de plusieurs types de données devant figurer dans votre répertoire :

« Les données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité sont diffusées librement, immédiatement et gratuitement en vue d'informer les usagers et de fournir le meilleur service, notamment en permettant l'organisation optimale des services de mobilité et des modes de transport. Dans ce but, elles sont diffusées par voie électronique, au public et aux autres exploitants, dans un format ouvert destiné à permettre leur réutilisation libre, immédiate et gratuite.

Les personnes tenues de diffuser ces données sont les exploitants des services de transport et de mobilité et, le cas échéant, les autorités organisatrices de transport.

Les données mentionnées au premier alinéa sont les données numériques :

1° Relatives aux arrêts, aux tarifs publics, aux horaires planifiés et en temps réel, à l'accessibilité aux personnes handicapées, à la disponibilité des services, ainsi qu'aux incidents constatés sur le réseau et à la fourniture des services de mobilité et de transport ;

2° Issues de services de calculateurs d'itinéraires multimodaux gérés par ou pour le compte des autorités organisatrices de transport (...).

La commission vous indique également que certains établissements publics compétents en matière de transport ont mis en place des plateformes d'open data pour les données qu'ils produisent ou détiennent. Il en va ainsi du Syndicat des transports d'Ile-de-France, dont la plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://opendata.stif.info/page/home/>

Enfin, la commission vous rappelle qu'aux termes de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, qui entrera en vigueur en octobre 2018, il vous appartiendra, si vous respectez les critères fixés par le décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs, de publier en ligne, sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6 du même code, les « données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental ».

Sur le second point de votre demande :

Les conditions de réutilisation doivent rappeler les conditions posées, d'une part, à l'article L322-1 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes duquel « Sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations publiques est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées » et, d'autre part, à

l'article L322-2 tenant au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Travail et emploi



Maître X, conseil de Madame X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 5 octobre 2016, à la suite du refus opposé par le garde des sceaux, ministre de la justice à sa demande de communication à sa cliente, compagne de Monsieur X, en sa qualité d'ayant-droit après avoir été désignée comme unique héritière, d'une copie des documents suivants concernant son compagnon :

- 1) le dossier administratif individuel à compter de son entrée dans la magistrature ;
- 2) le dossier médical détenu par le service de la médecine du travail du ministère ;
- 3) l'ensemble des enquêtes internes menées par le ministère suite à ce suicide, et en particulier toute enquête qui aurait été ordonnée par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions du travail (CHSCT), ou tout document remis au CHSCT suite à cet événement ;
- 4) le rapport définitif de l'Inspection générale des services judiciaires portant sur le « contrôle du fonctionnement et des conditions de travail du service pénal du tribunal de grande instance de Nanterre » (seul le rapport provisoire n° 23-13 de mai 2013 ayant été remis à sa cliente) ;
- 5) tout document relatif aux conditions de travail ou au suicide de Monsieur X qui serait en possession du ministère.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le garde des sceaux a informé la commission que le document visé au point 1) avait été communiqué au demandeur par courrier du 2 décembre 2016.

La commission ne peut donc que déclarer sans objet la demande sur ce point.

Le garde des sceaux a également indiqué à la commission, concernant le dossier médical visé au point 2), qu'il estimait que celui-ci pouvait être communiqué au demandeur dans ses seuls éléments susceptibles de répondre à l'objectif poursuivi, en application de l'article L1110-4 du code de la santé publique.

La commission rappelle que le dernier alinéa de l'article L1110-4 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article L1111-7 du même code, prévoit que le secret médical 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. L'application de ces dispositions à chaque dossier d'espèce relève de l'équipe médicale qui a suivi le patient décédé, compétente pour apprécier si un document composant le dossier se rattache à l'objectif invoqué.

En l'espèce, la qualité d'ayant-droit du demandeur, légataire universelle du défunt, ne fait pas de doute. En outre, il ressort des termes de sa demande que celle-ci souhaite connaître les causes du décès de son concubin et faire valoir ses droits, dès lors qu'elle a porté plainte et formé une demande d'indemnisation auprès de l'autorité judiciaire.

La commission émet donc un avis favorable à la communication des éléments contenus au sein du document visé au point 2) qui se rapportent à ces deux objectifs.

Le garde des sceaux a ensuite informé la commission qu'il estimait la demande trop imprécise pour permettre à l'administration d'identifier les documents souhaités au point 3).

La commission estime au contraire que la demande, qui porte sur les enquêtes internes menées par le ministère à la suite du suicide de Monsieur X, et en particulier toute enquête qui aurait été ordonnée par le comité d'hygiène, sécurité et des conditions du travail (CHSCT), ou tout document remis à celui-ci à la suite à cet événement, est suffisamment précise pour être recevable.

Elle estime que ces documents administratifs sont communicables au demandeur, y compris dans les développements concernant le décès de Monsieur X, sous réserve de l'occultation des mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée de tiers ou portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique tierce, nommément désignée ou facilement identifiable, ou faisant apparaître le comportement d'un tiers, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle émet donc, sous ces réserves, un avis favorable.

Le garde des sceaux a également indiqué à la commission que le document sollicité au point 4) comportait des informations ne regardant pas directement la situation de Monsieur X, qui devraient être occultées en application

de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, dans la mesure où elles portent une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques nommément désignées autres que le défunt, font apparaître des comportements dont la divulgation porterait préjudice à leurs auteurs ou relèvent du secret de la vie privée de tiers.

La commission, qui n'a pas pu prendre connaissance de ce rapport dès lors qu'il ne lui a pas été transmis par le garde des sceaux, relève que ce document a été élaboré et est détenu par l'inspection générale des services judiciaires et qu'il ne se rattache pas directement à la fonction de juger. Elle en déduit qu'il constitue un document administratif soumis au droit d'accès garanti par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Elle estime donc que ce document est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 de ce code, sous réserve qu'il ne présente pas un caractère préparatoire ou inachevé, et après que les occultations requises, le cas échéant, auront été effectuées, en application de l'article L311-6 du même code.

En l'espèce, il ressort des termes mêmes de la réponse du garde des sceaux que ce rapport est achevé. La commission estime dès lors qu'il est communicable au demandeur sous réserve, d'une part, de ne pas avoir de caractère préparatoire à une décision administrative, sauf à ce que celle-ci soit intervenue, et, d'autre part, de l'occultation des mentions protégées par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, en particulier les mentions relevant de la vie privée des personnes autres que le demandeur et son défunt concubin, portant sur ces personnes une appréciation ou un jugement de valeur ou faisant apparaître, de la part de ces personnes, un comportement dont la divulgation pourrait leur porter préjudice.

Elle émet donc sous ces deux réserves un avis favorable à la communication du document sollicité au point 4).

Enfin, concernant les documents visés au point 5), le garde des sceaux a informé la commission que la demande était trop imprécise pour permettre à l'administration d'identifier les documents souhaités sur ce point.

La commission, qui relève que ce point de la demande porte sur tout document relatif aux conditions de travail ou au suicide de Monsieur X qui serait en possession du ministère, est de nature trop imprécise par son étendue pour permettre au garde des sceaux d'identifier les documents sollicités.

Elle ne peut donc que déclarer la demande irrecevable sur ce point et inviter Maître X, s'il le souhaite, à préciser auprès de l'administration la nature et l'objet de ces documents.

Type : Avis

Administration : Centre hospitalier de Haguenau

Référence : 20165161

Séance : 12 janvier 2017

Maître X, conseil de Monsieur X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 15 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le directeur du centre hospitalier de Haguenau à sa demande de communication, par voie électronique sous format PDF, du procès verbal de la séance du conseil de discipline réuni le 21 septembre 2016 dans le cadre d'une procédure menée à l'encontre de son client, qui a donné lieu à un avis favorable à son exclusion temporaire pour une durée de trois mois sans sursis.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur du centre hospitalier de Haguenau a indiqué à la commission que la demande lui semblait « irrecevable faute d'existence juridique du document sollicité » en soutenant que la sanction ayant été retirée, « le conseil de discipline et tous les actes qui en découlent sont réputés n'avoir jamais existé ».

La commission rappelle cependant que le droit d'accès aux documents administratifs s'exerce dans les conditions prévues par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration et qu'aux termes de l'article L311-1 de ce code, les administrations mentionnées à l'article L300-2 « sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande ». Il ressort ainsi de la lettre même de ces dispositions que le simple fait qu'une administration mentionnée à l'article L300-2 soit en possession des documents demandés dans le cadre de ses missions de service public lui fait obligation de les communiquer selon les modalités prévues aux articles L311-1 et suivants.

La commission signale à cet égard que le droit d'accès s'applique à tous les documents administratifs tels que définis par l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, indépendamment de leur caractère décisif ou exécutoire et sans que puisse y faire obstacle leur disparition de l'ordre juridique, laquelle ne peut d'ailleurs toucher que les seuls actes administratifs et non l'ensemble des documents administratifs, qu'elle résulte de leur annulation par la juridiction administrative, de leur retrait par l'autorité compétente ou de tout

autre circonstance. Seules la perte (CE, 7 novembre 1990, X, n° 95084, Lebon T. 780 ; CE, 11 décembre 2006, Min. des Affaires étrangères c/ X, n° 279113, Lebon T. 878) ou la destruction, notamment à l'expiration de sa période d'utilisation courante, d'un document sont de nature à justifier un refus de communication, l'autorité administrative n'étant pas tenue de reconstituer un document détruit (CE, 3 juin 1994, n° 144046, X).

En l'espèce, la commission constate que le retrait de la sanction prise à l'issue de la réunion du conseil de discipline comme l'irrégularité alléguée de la procédure suivie devant lui sont sans incidence sur l'existence matérielle du document demandé dont l'administration ne conteste pas être en possession.

La commission rappelle ensuite que le procès-verbal d'un conseil de discipline ainsi que les documents qui y sont associés (rappel des faits, témoignages, précédents éventuels) ne sont en principe communicables qu'à la personne sanctionnée, dès lors que ce document est achevé, que la décision le concernant a été prise, après occultation des mentions faisant apparaître, de la part de tiers, des comportements dont la divulgation pourrait leur porter préjudice, notamment les témoins, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle émet, dès lors, un avis favorable à la communication du document demandé après occultation, le cas échéant, des mentions faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Type : Avis
Administration : Ministère des Armées

Référence : 20165302
Séance : 9 mars 2017

Maître X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 23 novembre 2016, à la suite du refus opposé par le ministre de la défense à sa demande de copie du rapport d'enquête rédigé par le contre-amiral X, inspecteur des armes nucléaires mandaté par le ministère de la Défense, relatif à l'exposition aux rayonnements ionisants et neutroniques des personnels affectés à l'Île Longue.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le ministre de la défense a dans un premier temps indiqué à la commission que les documents sollicités étaient couverts par le secret de la défense nationale et qu'à ce titre, ils ne pouvaient pas être communiqués en application des dispositions du b) du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission rappelle d'abord que l'article 413-9 du code pénal prévoit que « présentent un caractère de secret de la défense nationale (...), les documents, informations, (...) intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès » et que l'article R2311-6 du code de la défense dispose : « Dans les conditions fixées par le Premier ministre, les informations et supports classifiés au niveau Secret-Défense ou Confidentiel-Défense, ainsi que les modalités d'organisation de leur protection, sont déterminés par chaque ministre pour les administrations et les organismes relevant de son département ministériel ». Il résulte de ces dispositions que ne peuvent être réputés présenter un caractère de secret de la défense nationale que les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait spécialement l'objet d'une classification par l'autorité compétente dans les conditions prévues par le code de la défense (CE 25 mai 2005, Assoc. Reporters sans frontières et a., n° 260926, Rec. Lebon T. 707). En outre, selon l'article 4 de l'instruction générale interministérielle n° 1300 sur la protection du secret de la défense nationale, approuvée par un arrêté du Premier ministre du 30 novembre 2011, « la décision de classer au titre du secret de la défense nationale une information ou un support a pour conséquence de le placer sous la protection de dispositions spécifiques du code pénal. L'apposition du marquage de classification constitue le seul moyen de conférer cette protection particulière. »

La commission rappelle que le secret des documents classifiés au titre du secret de la défense nationale en application de l'article 413-9 du code pénal revêt le secret d'un caractère protégé par la loi, au sens du h du 2° de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, en vertu du b du même 2°, ne sont pas communicables les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la défense nationale, même quand ils ne sont pas classifiés, pendant le délai de cinquante ou cent ans fixé au 3° du I de l'article L213-2 du code du patrimoine et au deuxième alinéa du 5° de ce I, à l'exception des documents dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue (armes dites « de destruction massive »), qui ne sont jamais communicables.

La commission rappelle toutefois qu'aux termes de l'article L340-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle est « chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux

archives publiques » . Elle est ainsi compétente pour rendre un avis, sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sur la communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale (CE, 20 février 2012, Min. de la défense, n° 350382, Rec. Lebon p. 54). L'article R343-2 du code prévoit par ailleurs que « l'administration mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires. (...) ».

La commission rappelle ainsi, en premier lieu, qu'elle a indiqué dans son avis n° 20153938 du 19 novembre 2015 qu'à moins que les informations dont elle dispose ne fassent apparaître que la communication du document, quelle que soit sa classification, porterait en tout état de cause atteinte au secret de la défense nationale, il lui appartient dans ce cadre de vérifier qu'avant que ne soit refusée la communication du document sollicité, qui ne serait possible qu'après déclassification par l'autorité compétente, celle-ci s'est assurée que le maintien de la classification est justifié et en particulier qu'une déclassification partielle du document ne peut être réalisée.

La commission rappelle, en second lieu, qu'elle a précisé dans son avis n° 20124117 du 10 janvier 2013, qu'elle se prononce alors au vu, notamment, de tout élément d'information que l'administration destinataire de la demande 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, 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 L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, la commission émettrait un avis favorable à la demande, il appartiendrait à cette administration d'engager les procédures nécessaires en vue de la déclassification, totale ou partielle, de ce document par l'autorité compétente.

En l'espèce, le ministre de la défense a précisé dans un second temps à la commission que le rapport rédigé par le contre-amiral X relatif à l'exposition aux rayonnements ionisants et neutroniques des personnels affectés à l'Île Longue, base des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, constituait une information classifiée dont la divulgation porterait atteinte au secret de la défense nationale et que le lien avec la dissuasion nucléaire française des informations contenues dans le rapport sollicité s'oppose à leur déclassification.

La commission considère que le document sollicité est détenu par l'administration dans le cadre de ses missions de service public et qu'il est susceptible de comporter des informations relatives à des émissions dans l'environnement. Elle souligne qu'en vertu des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, interprétées conformément aux dispositions de la directive du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, l'autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur une information relative à des émissions dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, ou encore au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ou enfin à des droits de propriété intellectuelle.

La commission, qui regrette que le ministre de la défense ne lui ait fourni aucune information sur la longueur et la structure de ce rapport établi en 1996, ni sur la possibilité de procéder à une déclassification partielle de ce document, comprend de la réponse du ministre que le document sollicité ne peut être communiqué au demandeur après occultation ou disjonction des mentions protégées par le secret de la défense nationale ou que ces occultations priveraient d'intérêt la communication.

Elle estime dès lors, en l'état des informations dont elle dispose, que sa communication serait de nature à porter atteinte au secret de la défense nationale couvert par le b) du 2° du I de l'article L311-5 du code des relations entre le public et l'administration et émet, par suite, un avis défavorable.

Type : Avis
Administration : La Poste

Référence : 20170321
Séance : 6 avril 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 17 janvier 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général de La Poste à sa demande de communication des documents suivants relatifs au calcul de la charge de travail des agents :

- 1) une extraction, sous format numérique, des modèles de prescription basés sur les logiciels METOD et GEOPAD, pour toutes les tournées de la plateforme de distribution du courrier (PDC) de Bayonne, à savoir :
 - a) la durée de réalisation des travaux intérieurs et extérieurs ;
 - b) le nombre d'objets au coupage et d'objets spéciaux ;
 - c) les temps de tri et de fusion par portion de voie ;

- d) les temps de distribution par portion de voie ;
 - e) les cadences de travail calculées par portion de voie ;
 - f) la vitesse kilométrique retenue selon le mode de locomotion.
- 2) les procès-verbaux des réunions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des années 2014, 2015 et 2016 ;
 - 3) le procès-verbal de la réunion du CHSCT consacrée à l'examen du rapport et du programme annuels de prévention évoqués à l'article L4612-17 du code du travail ;
 - 4) les factures correspondant à l'utilisation du « plan global établissement » (PGE) des années 2014, 2015 et 2016 ;
 - 5) le descriptif, le quantitatif et l'utilisation de la « force travail global » (FTV) et des intérimaires des années 2014, 2015 et 2016.

La commission rappelle, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit d'information que les représentants du personnel et les organisations syndicales peuvent tirer, en cette qualité, de textes particuliers. Ces derniers peuvent en revanche se prévaloir, comme tout administré, du livre III du code des relations entre le public et l'administration et des régimes particuliers énumérés aux articles L342-1 et L342-2 de ce code pour obtenir la communication de documents.

La commission rappelle que La Poste est désormais, conformément à l'article 1-2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, une société anonyme dont le capital est détenu majoritairement par l'État. Cette entreprise est chargée de missions de service public et d'intérêt général, définies par l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, comme le service universel postal, la contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire, le transport et la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire. A ce titre, La Poste est tenue de communiquer à toute personne en faisant la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, les documents qui se rattachent à l'une de ses activités de service public ou qui se rapportent à la gestion de ceux de ses agents qui, quelle que soit la fonction qu'ils occupent, sont des agents de droit public. En outre, chaque agent public de La Poste a le droit d'obtenir communication des pièces qui le concernent, notamment son dossier personnel, en vertu de l'article L311-6 du même code.

Après avoir pris connaissance de la réponse de La Poste et entendu ses représentants lors de sa séance du 6 avril 2017, la commission considère, en premier lieu, s'agissant des documents sollicités au point 1), que la demande porte sur les données recueillies et utilisées par le groupe pour définir les circuits de distribution des courriers postaux par les facteurs sur la plateforme de distribution du courrier de Bayonne. La commission relève que ces données permettent de définir une organisation du travail des facteurs dans le respect de leur temps de travail. Elle considère qu'elles se rattachent et ont été développées et recueillies pour les besoins du service universel postal, mission de service public dévolue à la Poste. Elle considère toutefois que ces données relèvent du secret en matière industrielle et commerciale, lequel comprend, notamment, le secret des procédés. Elle précise en outre que si ces données se rapportent directement à un secteur dans lequel la concurrence est quasi-inexistante, ce qui n'est pas en soi de nature à faire obstacle à ce que le secret en matière industrielle et commerciale soit opposé à une demande de communication de documents administratifs relatifs à cette activité, elles sont également relatives au fonctionnement de l'entreprise dans d'autres secteurs d'activité où elle intervient sur un marché concurrentiel. La commission émet en conséquence un avis défavorable au point 1) de la demande.

En deuxième lieu, la commission rappelle que le Conseil d'État a jugé (CE, n° 342372 La Poste c/M. X, 17 avril 2013 en B) que les documents relatifs aux règles applicables à des personnels, indépendamment de leur statut, dont une partie est affectée à l'organisation, la conduite et la mise en œuvre des missions de service public dont La Poste est chargée présentent avec ces missions un lien suffisamment direct pour être regardés comme des documents administratifs. Les procès-verbaux des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, qui sont chargés de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des salariés ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail, sont relatifs aux conditions dans lesquelles La Poste exerce sa mission de service public et revêtent à ce titre le caractère d'un document administratif au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Ces documents doivent toutefois être préalablement occultés, en application des dispositions des articles L311-6 et L311-7 du code des relations entre le public et l'administration, des éléments protégés par le secret de la vie privée, des mentions révélant un jugement de valeur ou une appréciation sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable et de celles faisant apparaître le comportement de tiers, si la divulgation de ce comportement est susceptible de leur porter préjudice, et à condition que l'occultation de ces mentions ne prive pas d'intérêt la communication de ces documents. Ainsi, la demande émanant d'une organisation syndicale, seules les informations générales à l'exclusion de l'examen des situations individuelles des agents peuvent être communiquées. La commission, qui prend acte de l'intention exprimée par La Poste de communiquer les procès-verbaux mentionnés aux points 2) et 3) selon ces modalités, émet par suite un avis favorable sous ces réserves.

En troisième lieu, la commission, qui relève que le plan global d'établissement est un ensemble d'actions définies au niveau local par l'entreprise en dehors de toute contrainte législative ou réglementaire, avec le personnel des établissements en lien avec la qualité de vie au travail, considère que les factures mentionnées au point 4) de la demande, ne se rattachent pas directement à la mise en œuvre des missions de service public dont est chargée La Poste mais relèvent de l'organisation et de la gestion internes de cette entreprise. Elle considère dès lors que ces documents ne revêtent pas un caractère administratif et ne peut donc que se déclarer incompétente pour se prononcer sur leur communication.

Enfin, en dernier lieu, la commission considère que le point 5) de la demande porte sur des informations relatives aux effectifs de l'entreprise et en particulier sur le nombre de personnes fonctionnaires ou en contrat à durée indéterminée, en contrat à durée déterminée ou en contrat d'intérimaire par établissement et rappelle que les moyens humains d'une entreprise relèvent du secret en matière industrielle et commerciale protégé par les dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Elle émet dès lors un avis défavorable à ce point de la demande et prend acte de l'intention du groupe La Poste de communiquer au syndicat demandeur le ratio « force de travail variable » (CDD + intérim) / force de travail global.

Type : Conseil
Administration : Ministère de la Transition écologique et solidaire

Référence : 20170331
Séance : 9 février 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 février 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable à Monsieur X, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, de l'ensemble des documents et échanges intervenus avec le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) au sein duquel il était détaché relatifs à son licenciement pour inaptitude constatée par la médecine du travail et à la fin de son détachement anticipée.

Après avoir pris connaissance de ces documents, la commission estime qu'ils se rattachent directement à la procédure de fin de détachement anticipée d'un agent public et, par suite, à sa réintégration au sein de son ministère d'origine. Aussi, alors même que Monsieur X occupait, par la voie du détachement sur contrat, des fonctions régies par le droit du travail au sein d'un établissement public industriel et commercial, la commission considère qu'il revient de regarder ces documents comme faisant partie de son dossier administratif de fonctionnaire. Par suite, ces documents administratifs sont communicables à l'intéressé, en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

Type : Conseil
Administration : Mairie de Sainte-Geneviève-des-Bois

Référence : 20171450
Séance : 8 juin 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 8 juin 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à un tribunal d'instance, dans le cadre d'une procédure de saisie de rémunérations d'un agent communal, des documents concernant la situation de cet agent ayant conduit la commune à ne pas lui verser de traitement, sachant que celui-ci fait l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire de fonction d'une durée d'un an, au regard des articles L3252-9 et R3252-24 du code du travail.

La commission rappelle que si l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations de ce même article, son exercice est limité aux documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public. En l'espèce, la commission relève que le tribunal d'instance d'Évry sollicite la communication de documents détenus par vos services pour procéder au recouvrement d'une créance détenue par la caisse d'allocations familiales de l'Essonne par la saisie de la rémunération de l'un de vos agents. La demande de documents est donc bien motivée par l'accomplissement des missions de service public confiées à l'autorité judiciaire.

Le III de l'article 1er de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique précise cependant que le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration est applicable aux demandes de communication des documents administratifs exercées en application du I de cet article.

Or vos services ont été saisis par un tribunal d'instance, dans le cadre de la procédure de saisie sur rémunération prévue par les articles L3252-1 et suivants du code du travail, laquelle permet, ainsi que le précise l'article R3252-

1 du même code, à un créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible de faire procéder à la saisie des sommes dues à titre de rémunération par un employeur à son débiteur, d'une demande tendant à la communication d'informations relatives à l'un de vos agents faisant l'objet d'une sanction temporaire d'exclusion. Dans ce cadre, l'article L3252-9 du code du travail prévoit que « Le tiers saisi fait connaître : / 1° La situation de droit existant entre lui-même et le débiteur saisi ; / 2° Les cessions, saisies, avis à tiers détenteur ou paiement direct de créances d'aliments en cours d'exécution. Le tiers employeur saisi qui s'abstient sans motif légitime de faire cette déclaration ou fait une déclaration mensongère peut être condamné par le juge au paiement d'une amende civile sans préjudice d'une condamnation à des dommages et intérêts et de l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L3252-10 » tandis que selon l'article R3252-24 du code du travail : « L'employeur fournit au greffe, dans les quinze jours au plus tard à compter de la notification de l'acte de saisie, les renseignements mentionnés dans l'article L3252-9. (...) ».

La commission en déduit que l'accès à l'ensemble des documents demandés est entièrement régi par ces dispositions qui font obstacle à l'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration. L'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration ne lui donnant pas compétence pour se prononcer sur les questions relatives à l'accès aux documents administratifs relevant de ces dispositions, qui définissent d'ailleurs de façon précise les informations devant être transmises au juge judiciaire, la commission ne peut que se déclarer incompétente pour se prononcer sur votre demande.

Type : Avis

Administration : Ministère de l'action et des comptes publics

Référence : 20171484

Séance : 8 juin 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 10 avril 2017, à la suite du refus opposé par le ministre de l'action et des comptes publics à sa demande de communication des documents suivants :

- 1) les tableaux d'avancement au grade d'assistant de service social principal des années 2015 à 2017, mentionnant les mesures de publicité réalisées ;
- 2) les pièces réalisées dans le cadre de la commission administrative paritaire (CAP) du 3 février 2017 présidée par Monsieur X, notamment :
 - a) les arrêtés de nomination / promotion au grade d'assistant de service social principal pris lors de cette CAP ;
 - b) la liste des promotions prononcées ;
 - c) la liste des promouvables ;
 - d) les décisions concernant les ratios ou les quotas d'avancement de grade et les critères retenus ;
 - e) les critères arrêtés pour l'avancement au grade supérieur ;
 - f) le règlement intérieur de la CAP, le cas échéant.

En l'absence de réponse du ministre de l'action et des comptes publics à la date de sa séance, la commission rappelle que le livre III du code des relations entre le public et l'administration garantit à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, mais ne fait pas obligation aux autorités administratives de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. Par suite, elle ne peut que se déclarer incompétente pour se prononcer sur le e) du point 2) de la demande, qui porte en réalité sur des renseignements contenus dans les documents visés au d) du même point.

La commission considère ensuite que les documents sollicités aux d) et f) du point 2) sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle émet donc un avis favorable sur ces points.

La commission souligne ensuite qu'elle a estimé, dans son conseil n° 20121957 du 24 mai 2012, d'une part, que la liste des agents promouvables selon les règles statutaires sur un grade ou un cadre d'emploi supérieur est communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration et, d'autre part, que la liste des agents promus est communicable à toute personne qui en fait la demande, en application des mêmes dispositions, dès lors que la divulgation du jugement de valeur qu'elle porte sur les agents concernés n'est pas susceptible de leur porter préjudice. Elle émet donc un avis favorable à la communication des documents visés aux b) et c) du point 2) ainsi qu'à celle des documents visés au a) du même point, sous réserve cependant, s'agissant de ces arrêtés, de l'occultation préalable, le cas échéant, des mentions couvertes par le secret de la vie privée telles que les dates de naissance ou adresses personnelles des agents.

La commission rappelle enfin sa position constante, définie dans son avis n° 20123835 du 22 novembre 2012, selon laquelle un tableau d'avancement, qui met en œuvre dans le cadre d'un corps ou d'un cadre d'emploi le principe d'égal accès aux emplois publics en faisant apparaître l'ordre dans lequel les promotions doivent s'effectuer sans faire apparaître ni notes, ni appréciations, n'est pas au nombre des documents par lesquels il est porté une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques au sens des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et constitue donc un document administratif communicable en application de l'article L311-1 du même code, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une diffusion publique.

Type : Avis
Administration : Pôle emploi

Référence : 20172891
Séance : 19 octobre 2017

Maître X, conseil de Madame Pascale X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 29 juin 2017, à la suite du refus opposé par le directeur général de Pôle emploi à sa demande de communication de l'ensemble des échanges entre le médiateur Pôle emploi Nouvelle Aquitaine et l'agence Pôle emploi de Villenave d'Ornon relatifs à la réclamation de sa cliente.

En absence de réponse du directeur général de Pôle emploi à la demande qui lui a été adressée, la commission relève, en premier lieu, que Pôle emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui est chargée, aux termes de l'article L5312-1 du code du travail, de missions de service public. Les documents produits ou reçus dans le cadre de l'exercice de ces missions constituent donc des documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission souligne, en deuxième lieu, qu'en application de l'article L5312-12-1 du code du travail, un médiateur national, institué au sein de Pôle emploi, est chargé d'examiner et de rechercher des solutions amiables aux réclamations individuelles des usagers relatives au fonctionnement des services de Pôle emploi. Le médiateur national, placé auprès du directeur général, coordonne également l'activité des médiateurs régionaux, placés auprès de chaque directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations dans le ressort territorial de la direction régionale. Cette disposition prévoit en outre que le médiateur national est le correspondant du Défenseur des droits.

La commission en déduit, après avoir relevé qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne soumet les médiateurs national et régionaux de Pôle emploi, ou plus généralement les agents de Pôle emploi, à une obligation de secret professionnel de nature à faire obstacle à leur communication à la personne intéressée, que les échanges internes sollicités relatifs à la réclamation de Madame X, qui porte sur ses conditions d'indemnisation et relève ainsi des missions de service public dévolues à l'établissement, sont communicables à cette dernière en application des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration après, le cas échéant, occultation préalable des mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée d'un tiers, au secret en matière commerciale et industrielle, portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Type : Avis
Administration : Institut Régional d'Administration (IRA) de Metz

Référence : 20173685
Séance : 16 novembre 2017

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 12 août 2017, à la suite du refus opposé par le directeur de l'institut régional d'administration (IRA) de Metz à sa demande de communication du classement final des élèves de la promotion 2014-2015 établi par le jury sur le fondement de l'article 25 du décret n°84-588 du 10 juillet 1984 et de l'article 9 de l'arrêté du 23 août 2007.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse du directeur de l'IRA de Metz, estime que le document demandé, résultat d'un processus de sélection par ordre de mérite entre les élèves de la promotion 2014-2015 de cet IRA, mais qui ne fait apparaître ni notes, ni appréciations littérales, n'est pas au nombre des documents par lesquels il est porté une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques au sens des dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Il est dès lors communicable, en application des articles L311-1 et L311-2 du même code, et une fois la procédure d'affectation achevée, à toute personne qui en fait la demande.

La commission émet donc un avis favorable à la communication du document sollicité.

Urbanisme et aménagement du territoire



La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 1er décembre 2016 votre demande de conseil relative au caractère communicable à la Direction générale des finances publiques afin de déterminer la base d'imposition pour une construction, d'un courrier de la propriétaire reçu dans le cadre d'une procédure contradictoire initiée par la mairie en vue de prononcer un arrêté interruptif de travaux (AIT), attestant du caractère habitable de cette construction réalisée sans autorisation, constaté par huissier.

La commission rappelle qu'elle est désormais compétente pour se prononcer sur les demandes de conseil qui visent des échanges de documents administratifs entre administrations, sur le fondement des dispositions du 22° du A de l'article L342-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle souligne toutefois qu'en l'espèce, il ressort de l'instruction que la demande qui vous a été adressée par la DGFIP s'inscrit dans le cadre du droit de communication spécifique dont l'administration peut se prévaloir sur le fondement des dispositions de l'article L83 du livre des procédures fiscales, qui dispose que : « Les administrations de l'Etat, des départements et des communes, les entreprises concédées ou contrôlées par l'Etat, les départements et les communes, ainsi que les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative, doivent communiquer à l'administration, sur sa demande, les documents de service qu'ils détiennent sans pouvoir opposer le secret professionnel, y compris les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques dans le cadre de l'article L34-1 du code des postes et des communications électroniques et les prestataires mentionnés aux articles aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ».

La commission en déduit donc que les dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration ne sont pas applicables en l'espèce et vous invite à vous rapprocher des services de la DGFIP afin de faire droit à sa demande de communication selon les modalités spécifiques prévues par le livre des procédures fiscales.

Madame X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 13 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le président de la Communauté de communes de Sèvre et Loire à sa demande de communication d'une copie des ordres de virements effectués pour payer ou consigner les indemnités d'expropriation dans le cadre de la procédure d'expropriation pour la réalisation de la ZAC du Brochet à Vallet.

La commission, qui a pris connaissance de la réponse du président de la communauté de communes de Sèvre et Loire, rappelle qu'il résulte de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes. L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, selon les modalités prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Si la commission en déduit que les secrets protégés par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne peuvent, en principe, être opposés à une demande de communication fondée sur l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales, elle rappelle toutefois, ainsi que le Conseil d'Etat l'a jugé, dans sa décision Commune de Sète du 10 mars 2010 (n° 303814), que les dispositions de cet article, dont la portée n'est pas limitée aux arrêtés réglementaires, ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion des EPCI, comme prescrivant la communication des mesures portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires. Ces dispositions ne peuvent pas davantage être interprétées comme prescrivant la communication d'informations sur les secours accordés par une commune à des personnes physiques identifiables (conseil n° 20121509 du 19 avril 2012) ou d'informations couvertes par le secret médical (avis n° 20122788 du 26 juillet 2012) ou encore par le secret des correspondances échangées entre le client et son avocat (avis n° 20111095 du 14 avril 2011).

La commission relève toutefois en l'espèce qu'en application des formalités résultant du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière et des textes subséquents, les informations que contiennent les documents sollicités ont vocation à être accessibles aux tiers.

Elle estime donc, eu égard à la nature des documents sollicités, qu'il n'y a pas lieu de restreindre la portée de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales et émet un avis favorable à la demande.

Type : Conseil
Administration : Préfecture de l'Aveyron

Référence : 20173911
Séance : 14 décembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 décembre 2017 votre demande de conseil relative au caractère communicable, sous forme dématérialisée (mise en ligne), sur le fondement de l'article L123-12 du code de l'environnement, du dossier d'enquête d'utilité publique menée dans le cadre parcellaire, placée sous le double régime du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'environnement, constitué de plans et d'états parcellaires comportant des données nominatives, d'état civil, patrimoniales.

La commission rappelle, en préalable, qu'aux termes du 8° du L342-2 du code des relations entre le public et l'administration, elle examine les questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques qui relèvent du chapitre III du titre II du livre I du code de l'environnement consacré à la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Elle est donc compétente pour se prononcer sur le champ d'application de l'article L123-12 de ce code.

La commission relève ensuite que cet article L123-12 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, impose notamment la mise en ligne pendant toute la durée de l'enquête du dossier d'enquête publique relative aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement.

La commission précise également que l'article L110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que lorsqu'une déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code. Elle en déduit que dans ce cas, le dossier d'enquête fait l'objet de la diffusion prévue à l'article L123-12 du même code.

La commission constate en revanche, que si l'article R131-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit, lorsque certaines conditions sont réunies, que l'enquête parcellaire peut être faite en même temps que l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, cette enquête, qui a pour unique objet de rechercher les propriétaires et les titulaires de droits réels concernés par l'expropriation, obéit à un régime juridique propre défini au chapitre Ier du titre III du livre Ier de ce code. Elle relève à ce titre que des règles spécifiques régissent la composition du dossier, les modalités de publicité, ainsi que celles de la consignation des observations des personnes intéressées par l'enquête parcellaire. En outre, si le commissaire enquêteur est commun aux deux enquêtes, il doit se prononcer distinctement sur chacun des aspects des enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique, d'une part, et parcellaire, d'autre part.

La commission en déduit, qu'eu égard à son objet et à la spécificité de son régime juridique, cette enquête parcellaire n'entre pas dans le champ des dispositions de l'article L123-12 du code de l'environnement, y compris lorsqu'elle est conduite concomitamment à l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. Cet article n'a ainsi ni pour objet, ni pour effet d'imposer à l'autorité organisatrice de ces enquêtes conjointes, une mise en ligne du plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments et de la liste des propriétaires qui composent le dossier de l'enquête parcellaire.

Vie publique



La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 avril 2017 votre demande de conseil relative à la possibilité et au cadre légal de la mise en ligne des délibérations du conseil régional de Bretagne et du recueil des actes administratifs et au traitement des données à caractère personnel qui s'y trouvent.

1. La commission rappelle que l'article L312-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que les administrations peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent et que la publication en ligne à leur initiative des documents que produisent ou reçoivent les autorités administratives est aujourd'hui régie par les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Aux termes de ce dernier article : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données (...) comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données (...) comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. (...) ».

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à la mise en ligne des documents administratifs émanant des autorités régionales. La commission en déduit que seule l'existence de dispositions contraires pourrait permettre que les délibérations du conseil régional et le recueil des actes administratifs fassent l'objet d'une publication en ligne sans occultation des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et des autres données à caractère personnel, définies par l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés comme toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres, ou sans mise en œuvre d'un traitement rendant impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

La commission relève à cet égard que la publication des actes des autorités régionales est régie par deux séries de dispositions du code général des collectivités territoriales, les articles L4141-1 et suivants relatifs à la publicité et l'entrée en vigueur des actes et l'article L4132-16 relatif aux délibérations.

Comme elle l'a déjà fait dans ses précédents conseils n°20121488 Région de Bourgogne du 7 juin 2012 et n°20135432 Région Ile-de-France du 13 mars 2014, la commission rappelle que l'article L4141-1 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions d'application figurent à l'article R4141-1, impose que soient publiés au recueil des actes administratifs notamment le dispositif des actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales et le dispositif des délibérations du conseil régional qui présentent un tel caractère. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, cette publication peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique. Aux termes de l'article R4141-2 du code général des collectivités territoriales, « Les actes mentionnés au dernier alinéa de l'article L4141-1 que la région choisit de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. / La version électronique de ces actes comporte la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur. » Ces dernières dispositions ne visent cependant que les actes réglementaires dont la publication est nécessaire pour les rendre exécutoires en application de l'article L4141-1.

La commission relève également, comme elle l'a fait dans les mêmes conseils, que les dispositions du premier alinéa de l'article L4132-16 du code général des collectivités territoriales, qui imposent de publier dans les mêmes formes les délibérations du conseil régional et celles de sa commission permanente, n'impliquent pas nécessairement, par elles-mêmes, la publication intégrale de ces délibérations et n'en fixent d'ailleurs pas les modalités.

La commission en conclut qu'aucune des dispositions générales du code général des collectivités territoriales rappelées ci-dessus relatives à la publication des actes des autorités régionales n'édicte de règles contraires à celles énoncées à l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission en déduit que, d'une manière générale, hors des cas d'application de dispositions législatives ou réglementaires contraires qui régiraient certaines délibérations en raison de leur objet, les dispositions précitées

ne permettent pas de publier intégralement les délibérations du conseil régional sans occultation préalable des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration ou, s'agissant des données à caractère personnel, sans traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes. La commission estime cependant que l'obligation d'occultation préalable des mentions qui sont dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 ou de traitement des données à caractère personnel ne s'étend pas aux données qui, par nature, n'ont pas à être occultées ou à faire l'objet d'un tel traitement comme c'est le cas des noms des élus ayant participé aux discussions de l'assemblée délibérante, des prénom, nom et qualité des auteurs des actes ou des bénéficiaires de délégations de signature ou des personnes désignées par un acte administratif lorsque leur publication est nécessaire pour faire courir le délai de recours contentieux ou rendre l'acte opposable aux tiers.

La commission souligne cependant que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit en son deuxième alinéa qu'une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle attire votre attention sur le fait que le décret prévu par ces dernières dispositions n'a pas encore été pris mais devrait prochainement intervenir.

Toute publication en ligne adoptant des modalités qui vont au-delà des formalités de publicité des actes administratifs requises par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales doit ainsi se conformer aux dispositions des articles L312-1-1 et L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

2. La commission rappelle ensuite, comme elle l'avait déjà fait dans son conseil n°20135432 du 13 mars 2014, que des délibérations attribuant des aides ou des subventions à une personne, morale ou physique, déterminée, n'ont pas de caractère réglementaire et revêtent au contraire le caractère de décisions d'ordre individuel.

Elle estime que les modalités de leur publication en ligne sont fixées par les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration. Ces délibérations ne peuvent donc faire l'objet d'une publication en ligne qu'après occultation, le cas échéant, des mentions protégées par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et des autres données à caractère personnel, ou mise en œuvre d'un traitement rendant impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

Or, selon le régime de ces aides ou subventions, et notamment les conditions mises à leur octroi, des délibérations relatives à l'attribution d'aides ou de subventions peuvent comporter des mentions entrant dans le champ d'application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration dans la mesure où leur divulgation porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle ou au secret de la vie privée.

La commission estime donc que, dans l'hypothèse où la région souhaiterait publier en ligne les délibérations attribuant des subventions, elle devrait s'abstenir de faire apparaître d'autre élément particulier que l'objet de la délibération, l'identité du bénéficiaire, sous réserve que sa divulgation ne porte pas atteinte à l'un des secrets protégés par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, et le montant de l'aide attribuée.

La commission précise que ces règles ne valent que dans la mesure où des dispositions législatives ou réglementaires spéciales n'ont pas édicté de règles de publicité particulières, telles que celles issues du dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention qui instituent un régime dérogatoire applicable à certaines conventions de subvention signées à compter du 1er août 2017.

Type : Avis

Administration : Communauté de communes du Grand Chambord

Référence : 20165893

Séance : 27 avril 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 26 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le président de la communauté de communes du Grand Chambord à sa demande de publication en ligne des documents suivants :

- 1) la convocation adressée aux membres du conseil communautaire pour la réunion du 21 novembre 2016 ;
- 2) les documents joints à cette convocation ;
- 3) les documents préparatoires à cette réunion du conseil communautaire et à son ordre du jour ;
- 4) le compte rendu du conseil communautaire ;
- 5) les délibérations et les documents annexés, prises au cours de ce conseil communautaire.

La commission, qui a pris connaissance de la demande d'avis adressée par le président de la communauté de communes du Grand Chambord, relève en premier lieu que le document sollicité au point 4) est disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.grandchambord.fr/le-grand-chambord/les-instances/comptes-rendus-des-conseils. Le document demandé ayant ainsi fait l'objet d'une diffusion publique, au sens de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, la commission déclare la demande irrecevable sur ce point.

La commission rappelle en deuxième lieu qu'un document préparatoire est exclu du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable. Elle estime en l'espèce que les documents mentionnés aux points 1) à 3) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve qu'ils aient perdu leur caractère préparatoire dans ces conditions.

La commission signale, en troisième lieu, s'agissant des documents visés au point 5), qu'il résulte de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes dans les conditions fixées par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Commune de Sète (10 mars 2010, n°303814, Rec. p.70). L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

En dernier lieu, la commission rappelle qu'aux termes de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : (...) 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 ». Elle relève également que la communauté de communes est dotée d'un site internet (www.grandchambord.fr).

La commission considère que la publication en ligne des documents que produisent ou reçoivent les autorités administratives est aujourd'hui régie par les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Aux termes de ce dernier article : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données (...) comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données (...) comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. (...) ».

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à la mise en ligne des documents administratifs émanant des établissements publics de coopération intercommunale. La commission en déduit que seule l'existence de dispositions contraires pourrait permettre que les délibérations du conseil communautaire et des documents administratifs produits par la communauté de communes fassent l'objet d'une publication en ligne sans occultation des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et des autres données à caractère personnel, définies par l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés comme toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres, ou sans mise en œuvre d'un traitement rendant impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

La commission relève à cet égard que la publication des actes des établissements publics de coopération intercommunale est régie par les articles L2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à la publicité et l'entrée en vigueur des actes, rendus applicables par l'article L5211-3 de ce code. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, cette publication peut également être assurée sous forme électronique. Aux termes de l'article R2131-1-A du code général des collectivités territoriales, « Les actes mentionnés au premier alinéa de l'article L2131-1 que la commune choisit de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. / La version électronique de ces actes comporte la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur. » Ces dernières dispositions ne visent cependant que les actes réglementaires dont la publication est nécessaire pour les rendre exécutoires en application de l'article L2131-1. La commission en conclut qu'aucune des dispositions générales du code général des collectivités territoriales rappelées ci-dessus relatives à la publication des actes des établissements publics de coopération

intercommunale n'édicte de règles contraires à celles énoncées à l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission en déduit que, d'une manière générale, hors des cas d'application de dispositions législatives ou réglementaires contraires qui régiraient certaines délibérations en raison de leur objet, les dispositions précitées ne permettent pas de publier intégralement les documents administratifs produits par les établissements publics de coopération intercommunale, sans occultation préalable des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration ou, s'agissant des données à caractère personnel, sans traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes. La commission estime cependant que l'obligation d'occultation préalable des mentions qui sont dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 ou de traitement des données à caractère personnel ne s'étend pas aux données qui, par nature, n'ont pas à être occultées ou à faire l'objet d'un tel traitement comme c'est le cas des noms des élus ayant participé aux discussions de l'assemblée délibérante, des prénoms, nom et qualité des auteurs des actes ou des bénéficiaires de délégations de signature ou des personnes désignées par un acte administratif lorsque leur publication est nécessaire pour faire courir le délai de recours contentieux ou rendre l'acte opposable aux tiers.

La commission souligne cependant que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit en son deuxième alinéa qu'une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La commission émet donc un avis favorable à la publication en ligne des documents sollicités aux points 1) à 3) et 5), sous réserve, d'une part, s'agissant des documents visés aux points 1) à 3), de la perte de leur caractère préparatoire et, d'autre part, de l'occultation préalable des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration telles que, notamment, les adresses électroniques ou postales des élus dans les convocations demandées au point 1).

Type : Avis

Administration : Syndicat des eaux de Coucy-les-Eppes

Référence : 20170039

Séance : 23 février 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 19 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le président du syndicat intercommunal d'adduction d'eau de la région de Coucy-les-Eppes à sa demande de communication de la copie des documents suivants :

- 1) les ordres du jour et les délibérations du conseil syndical enregistrés au bureau de la légalité et de l'intercommunalité depuis début 2015 ;
- 2) le grand livre des comptes de l'exercice 2015 sur support électronique ;
- 3) le devis détaillé et la facture établis par la société Eurovia pour la pose d'un tuyau de vidange enterré du réservoir de la commune ;
- 4) la lettre du vice-président du syndicat des eaux, Monsieur X informant de sa situation de conflit d'intérêt et précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences ;
- 5) l'arrêté déterminant en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

En l'absence de réponse de l'administration à la date de sa séance, la commission estime, en premier lieu, que les documents administratifs mentionnés au point 1) de la demande sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales qui garantit à toute personne la communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, et de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration en ce qui concerne les ordres du jour. Elle émet donc un avis favorable sur ce point.

La commission rappelle, en deuxième lieu, qu'en vertu des dispositions combinées des articles L2121-26 et L5211-1 du code général des collectivités territoriales, toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des budgets et des comptes d'un syndicat de coopération intercommunale. Elle émet donc également un avis favorable à la communication du document mentionné au point 2), sur support électronique s'il existe sous cette forme.

En troisième lieu, la commission comprend que Monsieur X sollicite, au point 3) de sa demande, la communication de documents qui se rapportent à un marché public.

La commission rappelle, d'une part, qu'il résulte de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan (n° 375529), que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents relatifs à un marché public, les autorités mentionnées à l'article L300-2 du même code doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle et faire ainsi obstacle à cette communication.

Le Conseil d'État a en outre précisé qu'au regard des règles de la commande publique, doivent être regardées comme communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'ensemble des pièces d'un marché public et que, dans cette mesure, l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire, notamment, sont en principe communicables. En revanche, les éléments qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité et dont la divulgation est susceptible de porter atteinte au secret commercial ne sont, en principe, pas communicables. Il en va ainsi du bordereau des prix unitaires.

L'examen de l'offre d'une entreprise attributaire au regard du respect du secret en matière commerciale et industrielle conduit ainsi la commission à considérer que l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif, ne sont pas communicables aux tiers. Elle estime en l'espèce que, sauf à ce qu'en égard à son caractère exhaustif au regard du marché en cause qui conduirait à l'assimiler à une offre de prix détaillée, le devis sollicité au point 3) est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle émet donc en l'état un avis favorable à sa communication, sous cette réserve.

La commission rappelle, d'autre part, qu'aux termes de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales, toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux du conseil municipal, des arrêtés municipaux, ainsi que des budgets et comptes de la commune. L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont, à ce titre, communicables à toute personne qui en fait la demande. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État (10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814) que les limites éventuelles à ce droit d'accès ne sont pas à rechercher dans les exceptions énumérées à l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Elles ne peuvent donc concerner que des documents dont la communication n'est pas justifiée par l'intérêt qui s'attache à la communication des informations qu'ils contiennent pour satisfaire à l'objectif d'information du public sur la gestion municipale qui est celui des dispositions de l'article L2121-26. Dès lors, la commission estime qu'alors même que certains documents relatifs à un marché ou un contrat public passé par la commune pourraient être couverts par le secret en matière commerciale et industrielle protégé par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces dispositions ne font pas obstacle à la communication des factures relatives à un tel marché ou contrat. La commission considère donc que la facture éditée par la société Eurovia, entreprise attributaire du marché public ayant pour objet la pose d'un tuyau de vidange enterré du réservoir de la commune de Coucy-les-Eppes, est communicable, sur le fondement de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales, à toute personne qui le demande. Elle émet donc également un avis favorable à la communication de cette facture.

En dernier lieu, la commission relève que les points 4) et 5) de la demande s'inscrivent dans le cadre de la loi n° 2013-0907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui prévoit en effet en son article 1er que : « Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. (...) ». Cette même loi définit en son article 2 la notion de conflit d'intérêts comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction et dispose que lorsqu'elles estiment se trouver dans une telle situation, les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature, s'abstiennent d'en user. Le décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, pris pour l'application de ces dispositions, prévoit en son article 5, que les vice-présidents et membres du bureau d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre titulaires d'une délégation de signature, lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts en informent le délégant par écrit en précisant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et qu'un arrêté du délégant détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

La commission constate en l'espèce, en l'état des informations dont elle dispose, qu'il n'est pas établi que ces dispositions sont applicables au syndicat intercommunal d'adduction d'eau de la région de Coucy-les-Eppes qui ne semble pas doté d'une fiscalité propre. Néanmoins, à supposer que les documents sollicités existent, la commission estime qu'ils revêtent un caractère administratif et que la lettre par laquelle le vice-président informe le président du syndicat des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences ainsi que l'arrêté pris par le délégant arrêtant la liste de ces questions sont communicables à toute personne qui en fait la

demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, si la lettre d'information mentionnée au point 4) détaille les raisons qui conduisent l'intéressé à devoir s'abstenir d'exercer ses compétences, la commission estime que ces raisons, qui relèvent de la vie privée de l'intéressé, ne sont pas communicables à un tiers, en application des dispositions du 1° de l'article L311-6 du même code. Elles doivent en conséquence être occultées préalablement à la communication en application des dispositions de l'article L311-7 de ce code. La commission émet en conséquence un avis favorable aux points 4) et 5) de la demande si ces documents existent, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions relevant de la vie privée du vice-président du syndicat que comporterait la lettre dont la communication est demandée au point 4).

Type : Conseil

Administration : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Référence : 20170342

Séance : 26 janvier 2017

1. La Commission d'accès aux documents administratifs a été saisie par le Gouvernement le 17 janvier 2017 d'une demande d'avis sur le projet de décret d'application de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration résultant de l'article 4 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

2. La commission rappelle que, dans un avis du 8 janvier 2015 (n° 20144578 – examiné en partie II) relatif au code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques développé par la direction générale des impôts, elle a estimé, après avoir rappelé qu'un code source est un programme informatique contenant les instructions devant être exécutées par un micro-processeur, que les fichiers informatiques constituant le programme sollicité en l'espèce, produits par l'administration dans le cadre de sa mission de service public, revêtaient le caractère de documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration. L'avis de la commission a été validé sur ce point par le tribunal administratif de Paris (TA de Paris, 10 mars 2016, M. Fabre, n° 1508951, C+). La commission souligne qu'elle a également considéré, dans un avis du 23 juin 2016 (n° 20161990) relatif à l'algorithme développé par le ministère de l'éducation nationale connu sous le nom d'admission post bac dit « APB », qu'un algorithme constituait de même un document administratif au sens de ces dispositions.

3. Ce raisonnement a conduit la commission, lorsqu'elle a été consultée dans le cadre de l'élaboration du projet de loi pour une République numérique (conseil n° 20155079 du 19 novembre 2015) à rappeler au Gouvernement qu'en égard à la généralité des termes de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 (article L300-2 du code), les logiciels et leurs codes sources constituent, selon la doctrine de la commission, des documents administratifs et qu'ils sont d'ores et déjà communicables à toute personne qui le demande, notamment aux personnes faisant l'objet d'une décision individuelle faisant intervenir la mise en œuvre d'un traitement algorithmique de données, sous les réserves prévues en matière d'accès aux documents administratifs.

4. Elle a alors considéré que les dispositions législatives proposées, pour avoir un effet utile, devaient être interprétées comme ouvrant aux personnes faisant l'objet d'une décision individuelle faisant intervenir la mise en œuvre d'un traitement algorithmique de données le droit d'obtenir de l'administration, en complément de la communication éventuelle du code source, dont la compréhension nécessite des compétences techniques en codage informatique, des explications complémentaires, explicitant les règles de traitement mises en œuvre et les principales caractéristiques de celle-ci.

5. La commission constate que les dispositions figurant désormais à l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration ont fait l'objet de peu de discussions au Parlement, que la rédaction initiale n'a pas été modifiée et que les dispositions de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration précisent désormais, dans leur rédaction issue de l'adoption de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, que les « codes sources » constituent des documents administratifs.

6. La commission considère, en conséquence, que la portée des dispositions de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration est, d'une part, de créer au profit des personnes, physiques ou morales, qui font l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique un droit à ce qu'elles en soient systématiquement informées par une mention explicite et, d'autre part, de leur ouvrir un droit d'accès aux règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre si elles en font la demande. Elle estime en revanche qu'elles sont sans incidence sur l'accès à l'algorithme lui-même ainsi qu'à tout document administratif en expliquant les paramètres et les finalités, qui continuent de relever du régime ordinaire de l'accès aux documents administratifs.

7. Pour l'application de ces dispositions, la Commission d'accès aux documents administratifs s'interroge sur l'articulation, en cas de refus de réponse de l'administration, de ce nouveau droit d'accès aux règles de l'algorithme utilisé pour la prise d'une décision individuelle avec le droit d'accès aux documents administratifs prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, d'un point de vue juridique et pratique.

8. La commission rappelle, en effet, qu'aux termes de l'article L342-1 du code des relations entre le public et l'administration, « la Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier (...) La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ».

9. La commission relève que les dispositions de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, en tant qu'elles prévoient l'accès aux règles définissant le traitement algorithmique ainsi qu'aux principales caractéristiques de sa mise en œuvre ne prévoient pas formellement l'accès à un document administratif relevant nécessairement de la compétence de la commission d'accès aux documents administratifs.

10. En cas de saisine de la commission portant sur un refus de communication d'un document administratif retraçant les règles définissant le traitement algorithmique, ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre, la compétence de celle-ci ne fait pas de doute en vertu des dispositions de l'article L342-1 précitées. Mais il existe une ambiguïté sur sa compétence en cas de saisine d'un refus de répondre à une demande de communication « des règles » définissant le traitement algorithmique ainsi que « des principales caractéristiques » de sa mise en œuvre, exprimée sur le fondement de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration. L'insertion de ce droit d'accès au titre Ier du livre III de ce code relatif au droit d'accès aux documents administratifs plaide cependant pour que la compétence de la commission soit admise dans tous les cas.

11. Il s'en déduirait que l'intention du législateur a été de prévoir un recours préalable obligatoire à la Commission d'accès aux documents administratifs en cas de refus de donner suites aux demandes formulées sur le fondement de l'article L311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration, que les règles et caractéristiques sollicitées fassent l'objet d'un document administratif préexistant ou non, à charge pour l'administration, dans cette dernière hypothèse, d'en établir un en vertu de l'obligation légale que lui impose cet article pour répondre à la demande dont elle est saisie.

12. Si cette analyse correspond à celle du Gouvernement, la commission estime très souhaitable que le décret d'application de l'article L311-3-1 soit l'occasion d'une clarification, qu'il précise la compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs pour connaître des refus de communication issus des demandes formulées sur le fondement de cet article et renvoie expressément aux règles de procédure applicables devant elle définies au chapitre III du titre IV du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Type : Conseil
Administration : Mairie de Ceton

Référence : 20170633
Séance : 6 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 avril 2017 votre demande de conseil relative, d'une part, à la conciliation devant être opérée entre le caractère communicable des registres des arrêtés du maire avec les occultations devant être faites sur les arrêtés relatifs aux agents, qui comportent des mentions sur leur manière de servir, sachant que ces registres ont aujourd'hui l'obligation d'être reliés et, d'autre part, au caractère abusif des demandes de consultation du registre des délibérations et des arrêtés présentées par un administré.

La commission rappelle que l'article L2122-29 du code général des collectivités territoriales prévoit que les arrêtés du maire ainsi que les actes de publication et de notification sont inscrits par ordre de date dans un registre selon des modalités définies par le pouvoir réglementaire. L'article R2121-9 du code général des collectivités territoriales dispose que les délibérations du conseil municipal sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le maire. Cet article précise notamment que ce registre comporte des feuillets sur lesquels sont transcrites les délibérations et qui sont numérotés. Les feuillets mobiles numérotés et paraphés sont reliés au plus tard en fin d'année, dans des conditions assurant la lisibilité des délibérations. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, il peut toutefois être procédé à la reliure des délibérations tous les cinq ans. Le registre ainsi constitué comprend une table par date et une table par objet des délibérations intervenues. L'article R2121-10 du code général des collectivités territoriales dispose que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations du conseil municipal visé au second alinéa de l'article L. 2121-24 et les arrêtés du maire, à caractère réglementaire, visés au deuxième alinéa de l'article L.2122-29, sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité

au moins trimestrielle. Ce recueil est mis à la disposition du public à la mairie. L'article R2122-7-1 du même code dispose que les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation sont inscrites dans le registre des délibérations par ordre de date, dans les conditions prévues à l'article R2121-9.

La commission relève, par ailleurs, que si la vie privée des fonctionnaires et agents publics doit bénéficier de la même protection que celle des autres citoyens, les fonctions et le statut de ces personnels justifient que certaines informations les concernant puissent être communiquées. Il en est ainsi, notamment, de la qualité d'agent public, de l'adresse administrative et, s'agissant de la rémunération, des composantes fixes de celle-ci, à l'exclusion de toute information liée, soit à la situation familiale et personnelle, soit à l'appréciation ou au jugement de valeur porté sur la manière de servir de l'agent par sa hiérarchie.

Les modalités de communication du registre des arrêtés du maire résultent de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux et chacun peut les publier sous sa responsabilité. La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article L.311-9 du code des relations entre le public et l'administration. » Le registre des arrêtés du maire est donc consultable sur place en application de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission vous précise que si les restrictions propres au droit d'accès aux documents administratifs ne sont pas applicables à ces documents, le législateur s'étant limité par son renvoi aux modalités de la communications de l'article L311-9, le Conseil d'État a jugé dans une décision commune de Sète du 10 mars 2010, que les dispositions de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales dont la portée n'est pas limitée aux arrêtés réglementaires, ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion municipale, comme prescrivant la communication des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux.

La commission en déduit que, lors d'une consultation du registre des arrêtés du maire, un administré ne saurait accéder aux informations portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires. Devraient ainsi être occultées, préalablement les éléments de prime liés à la manière de servir des agents, les informations à caractère médical ou des appréciations présentant une personne sous un jour particulièrement défavorable, comme la motivation d'une sanction disciplinaire. Une analyse identique doit être tenue pour le registre des délibérations ainsi qu'en cas de demande de délivrance d'une copie. La commission précise à cet égard que les arrêtés individuels des agents communaux sont, en règle générale, librement communicables. Il en va ainsi des actes de nominations, d'avancement de grade ou d'échelon. Seules ne sont pas communicables les mentions des arrêtés qui porteraient une appréciation sur les fonctionnaires communaux identifiés ou identifiables ou qui comporteraient des informations intéressant leur situation de famille ou à caractère médical.

Aussi la commission vous invite-t-elle à encadrer la consultation des documents dont vous êtes saisi, par exemple en fixant des rendez-vous de consultation et pour des périodes prédéterminées permettant aux services de la mairie de préparer les éventuelles occultations nécessaires, ce qui devrait également vous permettre de définir des modalités de consultation compatibles avec le bon fonctionnement des services municipaux. Elle vous précise ensuite que les modalités de communication prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration auquel renvoie l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales ne prévoient pas la prise de photographie de la part du demandeur et que vous pouvez en conséquence vous y opposer si la mairie dispose des moyens de reprographier les documents dont le demandeur souhaite, après consultation, obtenir une copie.

S'agissant de votre interrogation relative au caractère abusif des demandes de consultation du registre des délibérations et des arrêtés présentées par un administré, la commission estime qu'une demande peut être considérée comme abusive lorsqu'elle vise, de façon délibérée, à perturber le fonctionnement d'une administration. Tel peut être le cas des demandes récurrentes, portant sur un volume important de documents traitant, le cas échéant, de la même affaire, des demandes que le service sollicité est manifestement dans l'incapacité matérielle de traiter, ou encore des demandes portant sur des documents auquel le demandeur a déjà eu accès. La commission fonde également son appréciation sur les éléments portés à sa connaissance par le demandeur et l'administration quant au contexte dans lequel s'inscrit la demande et aux motivations qui la sous-tendent. Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives. Il n'apparaît pas en l'espèce à la commission que les demandes dont vous êtes saisi présenteraient un caractère abusif.

Type : Avis

Administration : Chambre de commerce et d'industrie des Iles de Guadeloupe

Référence : 20170949

Séance : 11 mai 2017

Maître X, conseil de la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 15 février 2017, à la suite du refus opposé par le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) des Iles de Guadeloupe à sa demande de copie de documents relatifs à la création de la chambre de commerce et d'industrie des Iles de Guadeloupe regroupant les CCI de Basse-Terre et de Pointe-à-Pitre :

- 1) les comptes administratifs des dix dernières années jusqu'en 2009, ainsi que les annexes ;
- 2) l'arrêté préfectoral du 31 janvier 2013 pris sur le fondement du décret n° 2010-1179 du 7 octobre 2010 portant création de la CCI des Iles de Guadeloupe.

En l'absence de réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie des Iles de Guadeloupe à la date de sa séance, la commission relève que la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin est un établissement public créé par la collectivité de Saint-Martin. Elle rappelle que si l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations de ce même article, son exercice est limité aux documents nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public.

En l'espèce, la commission constate que la présente demande de communication n'est pas motivée par l'utilisation des documents sollicités aux fins de l'accomplissement des missions de service public qui ont été confiées à la CCISM. La commission estime ainsi que la présente demande n'entre pas dans le champ de l'article 1er de la loi du 7 octobre 2016 précitée. Elle rappelle en outre que le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre les autorités administratives mentionnées à l'article L300-2 de ce code qui ne relèvent pas de cet article 1er et qui relèvent, le cas échéant, d'autres textes relatifs à ces autorités et à leur mission et pour lesquelles la commission n'a pas reçu compétence. La commission ne peut donc que se déclarer incompétente pour connaître de la présente demande.

Type : Avis

Administration : Association des maires de France (AMF)

Référence : 20171345

Séance : 6 juillet 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 21 avril 2017, à la suite du refus opposé par le président de l'Association des maires de France (AMF) à sa demande de communication, en sa qualité de conseiller municipal, des documents suivants relatifs à la fonction de membre du bureau de l'AMF exercée par Monsieur X, par ailleurs maire de Givors, pour l'année 2015 :

- 1) la liste des frais de déplacements et de remboursements de Monsieur X ;
- 2) l'ensemble des pièces justificatives.

La commission rappelle, tout d'abord, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les conseillers municipaux tirent, en cette qualité, de textes particuliers tel l'article L2121-13 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les élus puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'elle exerce ou des mandats qu'elle détient.

La commission rappelle ensuite qu'aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Sont considérés comme documents administratifs, [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». Selon l'article L311-1 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L311-5 et L311-6, les autorités mentionnées à l'article L300-2 sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande [...] ».

La commission indique que le Conseil d'État, dans sa décision CE, Sect., 22 février 2007, « Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés », a jugé qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne

privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Toutefois, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

En l'espèce, la commission relève que l'AMF a été créée en 1907 et reconnue d'utilité publique en 1933. Elle accompagne et soutient ses adhérents, les maires de France et les présidents d'intercommunalité dans l'exercice de leur mandat. Regroupant 33 978 communes et 1 413 EPCI, elle dispose d'un réseau territorial de 101 associations départementales, présentes en métropole et outre-mer. Elle assure un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics nationaux, communautaires et internationaux, ainsi qu'une fonction de conseil, d'information permanente et d'aide à la décision auprès de ses adhérents. Elle met, en effet, à leur disposition une série d'outils et de services, dont des conseils juridiques gratuits et individualisés et propose des notes d'analyse. Elle publie également des périodiques et organise des événements thématiques, auxquels ses adhérents sont conviés, ainsi que son Congrès annuel (11 000 participants), adossé au Salon des maires et des collectivités locales (50 000 visiteurs). Elle est financée à 90% par les cotisations des adhérents, dont le barème est accessible sur le site de l'association, et est dirigée par un bureau de 36 membres assisté par un comité directeur d'une centaine de membres.

La commission constate que si l'AMF a été reconnue d'utilité publique, il n'apparaît toutefois pas, eu égard aux missions exercées par l'association, à ses modalités de financement et de fonctionnement et après avoir entendu un représentant de l'association, qu'elle exercerait des prérogatives de puissance publique ou que l'administration aurait entendu lui confier une mission de service public.

La commission se déclare par conséquent incompétente pour se prononcer sur la demande d'avis mais constate que Monsieur X pourra obtenir la communication des documents sollicités auprès du maire de Givors auquel il a adressé une demande similaire, à laquelle la commission a émis un avis favorable.

Type : Conseil
Administration : Communauté de communes du Grand Chambord

Référence : 20171449
Séance : 27 avril 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 27 avril 2017 votre demande de conseil relative :

- 1) au caractère communicable des documents relatifs aux conseils communautaires (invitations, note de synthèse, compte rendu de séance, procès-verbal de séance, annexes, etc.) ;
- 2) aux modalités de communication de ces documents pour une administration de moins de 50 agents sur la base du décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 relatif à la publication en ligne des documents administratifs.

Concernant la question posée au point 1) :

La commission relève d'abord que les comptes rendus de séance sont déjà disponibles sur Internet à l'adresse suivante : www.grandchambord.fr/le-grand-chambord/les-instances/comptes-rendus-des-conseils. Ces documents ayant ainsi fait l'objet d'une diffusion publique, au sens de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration, une demande de communication ou de publication en ligne est irrecevable.

La commission vous rappelle ensuite qu'un document préparatoire est exclu du droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable. Elle estime en l'espèce que les documents que vous mentionnez sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve qu'ils aient perdu leur caractère préparatoire dans les conditions rappelées ci-dessus.

La commission vous signale enfin qu'il résulte de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes dans les conditions fixées par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Commune de Sète (10 mars 2010, n° 303814, Rec. p.70). L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces

justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Concernant la question posée au point 2) :

La commission rappelle qu'aux termes de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration : « L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration : (...) 4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 ». Elle relève également que la communauté de communes est dotée d'un site internet (www.grandchambord.fr).

La commission considère que la publication en ligne des documents que produisent ou reçoivent les autorités administratives est aujourd'hui régie par les dispositions de l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Aux termes de ce dernier article : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données (...) comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. / Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données (...) comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. (...) ».

Ces dispositions ont vocation à s'appliquer à la mise en ligne des documents administratifs émanant des établissements publics de coopération intercommunale. La commission en déduit que seule l'existence de dispositions contraires pourrait permettre que les délibérations du conseil communautaire et des documents administratifs produits par la communauté de communes fassent l'objet d'une publication en ligne sans occultation des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration et des autres données à caractère personnel, définies par l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés comme toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres, ou sans mise en œuvre d'un traitement rendant impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

La commission relève à cet égard que la publication des actes des établissements publics de coopération intercommunale est régie par les articles L2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à la publicité et l'entrée en vigueur des actes, rendus applicables par l'article L5211-3 de ce code. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, cette publication peut également être assurée sous forme électronique. Aux termes de l'article R2131-1-A du code général des collectivités territoriales, « Les actes mentionnés au premier alinéa de l'article L2131-1 que la commune choisit de publier sous forme électronique sont mis à la disposition du public sur son site internet dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement. / La version électronique de ces actes comporte la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur. » Ces dernières dispositions ne visent cependant que les actes réglementaires dont la publication est nécessaire pour les rendre exécutoires en application de l'article L2131-1. La commission en conclut qu'aucune des dispositions générales du code général des collectivités territoriales rappelées ci-dessus relatives à la publication des actes des établissements publics de coopération intercommunale n'édicte de règles contraires à celles énoncées à l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission en déduit que, d'une manière générale, hors des cas d'application de dispositions législatives ou réglementaires contraires qui régiraient certaines délibérations en raison de leur objet, les dispositions précitées ne permettent pas de publier intégralement les documents administratifs produits par les établissements publics de coopération intercommunale, sans occultation préalable des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration telles que, notamment, les adresses électroniques ou postales des élus dans les convocations, ou, s'agissant des données à caractère personnel, sans traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes. La commission estime cependant que l'obligation d'occultation préalable des mentions qui sont dans le champ d'application des articles L311-5 et L311-6 ou de traitement des données à caractère personnel ne s'étend pas aux données qui, par nature, n'ont pas à être occultées ou à faire l'objet d'un tel traitement comme c'est le cas des noms des élus ayant participé aux discussions de l'assemblée délibérante, des prénom, nom et qualité des auteurs des actes ou des bénéficiaires de délégations de signature ou des personnes désignées par un acte administratif lorsque leur publication est nécessaire pour faire courir le délai de recours contentieux ou rendre l'acte opposable aux tiers.

La commission souligne cependant que l'article L312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit en son deuxième alinéa qu'une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Elle attire votre attention sur le fait que le décret prévu par ces dernières dispositions n'a pas encore été pris mais devrait prochainement intervenir.

Ainsi, lorsqu'elle est saisie d'une demande spécifique en ce sens, la communauté de communes du Grand Chambord doit publier en ligne les documents évoqués après occultation des mentions couvertes par l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration. En outre, la publication en ligne sur le fondement du 4° de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration doit respecter les règles posées à l'article L312-1-2 du même code telles qu'elles ont été exposées ci-dessus.

Pour autant, la communauté de communes du Grand Chambord comptant moins de 50 agents en équivalents temps plein, elle n'est pas soumise à l'obligation de publication en ligne posée à l'article L312-1-1 de ce code qui s'applique aux documents énumérés au sein de cet article. C'est seulement dans l'hypothèse où elle saisie d'une demande, présentée sur le fondement du 4° de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, tendant à obtenir la communication de documents administratifs par leur publication en ligne qu'elle doit procéder à une telle mise en ligne.

Type : Conseil
Administration : Conseil départemental du Jura

Référence : 20173110
Séance : 5 octobre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 septembre 2017 votre demande de conseil relative, d'une part, au caractère obligatoire de la publication en ligne, au titre de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration issu de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, des documents communiqués en application du titre Ier du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), lorsque la communication a eu lieu avant l'entrée en vigueur de cette disposition et tendant, d'autre part, à la communication d'une typologie des documents publiables en ligne concernant les autres documents administratifs devant être publiés en ligne au 1er octobre 2017 et en 2018.

La commission rappelle à titre liminaire qu'aux termes de l'article L312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Sous réserve des articles L311-5 et L311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants : 1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ; 2° Les documents qui figurent dans le répertoire mentionné au premier alinéa de l'article L. 322-6 ; 3° Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ; 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. / Le présent article ne s'applique pas aux collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants. » Aux termes de l'article L322-6 du même code : « Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. Elles publient chaque année une version mise à jour de ce répertoire (...) ».

En outre, en ce qui concerne l'entrée en vigueur de ces dispositions, la commission vous rappelle que l'article 8 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique dispose que : « (...) II. La publication en ligne prévue aux articles L312-1-1 et L312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration est effectuée : 1° Six mois après la promulgation de la présente loi, pour les documents mentionnés au 1° de l'article L312-1-1 ; 2° Un an après la promulgation de la présente loi, pour les documents mentionnés au 2° du même article L312-1-1 ; 3° A une date fixée par décret, et au plus tard deux ans après la promulgation de la présente loi, pour l'ensemble des autres documents entrant dans le champ d'application des mêmes articles L312-1-1 et L312-1-3 ».

Sur le premier point de votre demande :

La commission estime que les dispositions du 1° de l'article L312-1-1 font obligation aux administrations concernées de publier en ligne les seuls documents dont la communication a été sollicitée postérieurement à l'entrée en vigueur de ces dispositions, qui est intervenue six mois après la promulgation de la loi pour une République numérique, soit le 8 avril 2017.

Sur le second point de la demande :

La commission souligne qu'à ce jour, il n'existe pas de circulaire d'application ni de guide établissant une typologie des documents devant être publiés en ligne en application des dispositions des 2°, 3° et 4° de l'article L312-1-1. Au surplus, une telle liste est susceptible de varier d'une catégorie de collectivités à une autre.

Elle souligne toutefois que ces dispositions ne confèrent pas un caractère exhaustif aux données devant être publiées en ligne au titre des dispositions du 2° et du 4° de l'article L312-1-1 et laissent donc sur point une marge d'appréciation à chaque collectivité, l'objectif n'étant pas de procéder à la publication intégrale des documents existants mais de celles des informations publiques qui sont susceptibles de présenter un intérêt pour des utilisateurs ou réutilisateurs.

Type :
Administration : X, député

Référence : 20173370
Séance : 21 septembre 2017

Monsieur X, pour l'association X, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 8 juillet 2017, à la suite du refus opposé par Monsieur X, député, à sa demande de communication, par envoi postal ou par courrier électronique, des documents relatifs à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) allouée aux députés dans le cadre de leur mandat, à savoir :

- 1) la copie des relevés bancaires du compte dédié à l'utilisation de cette indemnité entre décembre 2016 et mai 2017 ;
- 2) la déclaration attestant sur l'honneur de son bon usage transmise au Bureau de l'Assemblée nationale avant le 31 janvier 2017 pour l'année 2016.

La commission rappelle à titre liminaire que, pour l'application du droit à communication prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, aux termes de l'article L300-2 du même code, sont considérés comme documents administratifs les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission.

La commission souligne à cet égard que le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision de section « Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) » du 22 février 2007 (n° 264541, au Recueil), « qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ».

La commission rappelle enfin que, sur le fondement du second alinéa de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, la communication des actes et des documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires est régie par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour l'interprétation de laquelle la commission n'est pas compétente.

En l'espèce, la commission estime que les relevés bancaires retraçant l'utilisation de l'IRFM ainsi que la déclaration sur l'honneur dont la communication est sollicitée se rattachent à l'exercice du mandat parlementaire. Elle considère que si l'exercice d'un mandat parlementaire correspond à une mission d'intérêt général, il ne saurait être qualifié de mission de service public au sens et pour application des dispositions de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, telles qu'interprétées par la jurisprudence précitée, dès lors que, d'une part, l'exercice de ce mandat est dépourvu de toute obligation vis-à-vis de l'autorité administrative et tout lien de subordination à son égard et que, d'autre part, il participe à l'exercice de la souveraineté nationale dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.

La commission ne peut donc que se déclarer incompétente pour se prononcer sur la demande.

Enfin, la commission prend acte des observations qui lui ont été présentées par le président de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'instruction de cette affaire et selon lesquelles, suite au remplacement de l'IRFM par un nouveau mécanisme de prise en charge des frais résultant de l'article 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre

2017 pour la confiance dans la vie politique, une réflexion devrait être menée en vue d'une amélioration de la communication des documents produits ou reçus par l'Assemblée. La commission considère que cette orientation est opportune mais souligne qu'en l'état de la rédaction des dispositions de l'article L 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès à ces documents restera régi par le régime spécial de communication des actes des assemblées parlementaires, qui n'entre pas dans le champ de ses compétences.

Type : Avis

Administration : Communauté d'agglomération Cap Excellence (CACE)

Référence : 20173909

Séance : 19 octobre 2017

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le président de la communauté d'agglomération Cap Excellence à sa demande de communication d'une copie des documents suivants :

- 1) les arrêtés de recrutement du personnel ayant des liens de parenté au premier degré avec des conseillers communautaires, ainsi que la délibération du conseil communautaire ayant conduit à la création de ces postes ;
- 2) les procès-verbaux et les avis rendus par le comité technique concernant les compétences de services transférées en totalité ou partiellement par la commune des Abymes à la communauté d'agglomération de Cap Excellence devenus effectifs en 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 ;
- 3) la liste des personnels de la commune des Abymes mis à disposition à titre individuel pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie du service transféré à la communauté d'agglomération Cap Excellence ;
- 4) les conventions conclues à cet effet entre cette commune et l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) Cap Excellence ;
- 5) les délibérations du conseil municipal ayant conduit aux transferts de compétences, aux mises à disposition du personnel ;
- 6) les statuts de la communauté d'agglomération de Cap Excellence ;
- 7) les statuts de la régie Eau d'Excellence ;
- 8) la délibération du conseil communautaire ayant statué sur la création de cette régie ;
- 9) la délibération du conseil communautaire ayant créé le poste de directeur de cette régie, dans laquelle auraient été fixées les modalités de recrutement, de diplômes, de salaire et des régimes indemnitaires, ainsi que des éventuels avantages en nature, accordés au directeur ;
- 10) l'arrêté de recrutement du directeur de la régie Eau d'Excellence ;
- 11) l'arrêté de recrutement des collaborateurs de cabinet du président de la communauté d'agglomération Cap Excellence ;
- 12) les arrêtés de délégations de signatures attribuées au directeur général des services (DGS), au directeur général adjoint (DGA) et aux chefs de service de la communauté d'agglomération ;
- 13) les arrêtés relatifs à la déclaration de vacance de poste de directeur de la régie Eau d'Excellence ;
- 14) la publication de la vacance de poste effectuée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour le poste de directeur de cette régie ;
- 15) les vacances de poste actuellement disponibles et les délibérations du conseil communautaire ayant statué sur la création de ces postes ;
- 16) la publication par le CNFPT des déclarations de ces vacances de postes ;
- 17) la liste des ayants droits, tous statuts confondus, (fonctionnaires ou contractuels), recrutés par la communauté d'agglomération en 2015, 2016 et 2017 ;
- 18) les procès-verbaux de constat de mise à disposition de biens par les communes des Abymes, Pointe-à-Pitre et Baie-Mahault au profit de l'EPCI Cap Excellence, précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de leur remise en état ;
- 19) les rapports annuels retraçant l'activité de l'EPCI Cap Excellence adressés aux maires des communes membres, relatifs à l'utilisation des crédits engagés par cet EPCI dans chacune de ces communes, au titre des années 2013, 2014, 2015 et 2016.

En l'absence, à la date de sa séance, de réponse du président de la communauté d'agglomération Cap Excellence, la commission rappelle qu'il résulte de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des arrêtés de leur président, ainsi que de leurs budgets et de leurs comptes. L'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, selon les modalités prévues par l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission précise toutefois que la vie privée des fonctionnaires et agents publics doit bénéficier de la même protection que celle des autres citoyens. Elle admet que les fonctions et le statut de ces personnels justifient que certaines informations les concernant puissent être communiquées. Il en est ainsi, notamment, de la qualité

d'agent public, de l'adresse administrative et, s'agissant de la rémunération, des composantes fixes de celle-ci : grade et échelon, indice de traitement, nouvelle bonification indiciaire (NBI), indemnités de sujétion. La commission estime cependant que, si les administrés doivent pouvoir accéder à certains renseignements concernant la qualité de leur interlocuteur, la protection de la vie privée impose que ces aménagements soient limités à ce qui est strictement nécessaire à leur information légitime. Ainsi, s'agissant des éléments de rémunération, la commission est défavorable à la communication des informations liées, soit à la situation familiale et personnelle (supplément familial), soit à l'appréciation ou au jugement de valeur porté sur la manière de servir de l'agent (primes pour travaux supplémentaires, primes de rendement), ou encore de celles relatives aux horaires de travail, aux indemnités et heures supplémentaires. Il en va de même, pour le cas où la rémunération comporterait une part variable, du montant total des primes versées ou du montant total de la rémunération, dès lors que ces données, combinées avec les composantes fixes, communicables, de cette rémunération, permettraient de déduire le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur l'agent.

La commission émet, en premier lieu, en application des principes qui viennent d'être rappelés, un avis favorable à la communication des documents mentionnés aux points 9), 10), et 11) dans les conditions et sous les réserves qui viennent d'être rappelées.

La commission considère, en deuxième lieu, que les documents mentionnés aux points 5), 8), 12), 13), 14), 15) et 19) sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L5211-46 du code général des collectivités territoriales. Elle émet par suite un avis favorable à ces points de la demande.

La commission souligne, en troisième lieu, s'agissant des documents sollicités aux points 1) et 17) de la demande, que le lien de parenté entre un agent et un conseiller communautaire ou sa qualité d'ayant droit d'un élu communautaire ne figurent pas au nombre des informations qu'un agent doit communiquer à la collectivité territoriale en vue de son recrutement et que ces informations sont, en tout état de cause, couvertes par le secret de la vie privée de l'agent intéressé. Elle en déduit, s'agissant des arrêtés de nomination et de la délibération sollicités au point 1), que si ces documents existent nécessairement, il n'appartient pas à la collectivité de rechercher au sein des arrêtés de recrutement de ses agents ceux qui sont susceptibles de répondre à la demande. Il ne lui appartient pas davantage de recenser, à supposer qu'elle soit en mesure d'y procéder, les agents qui ont la qualité d'ayants droit des élus communautaires. La commission émet dès lors un avis défavorable à ces deux points de la demande.

La commission précise, en quatrième lieu, que les documents mentionnés aux points 3), 4), 6), 7), 14), 16) et 18) sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle émet en conséquence un avis favorable à ces points de la demande.

En cinquième lieu, la commission considère que les procès-verbaux et les avis rendus par le comité technique concernant les compétences de services transférées en totalité ou partiellement par la commune des Aymes à la communauté d'agglomération de Cap Excellence mentionnés au point 2) sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions de ces documents couvertes par les secrets protégés par l'article L311-6 du même code, notamment celles portant un jugement de valeur ou relatives à la vie privée de tiers. Elle émet, en conséquence, un avis favorable à ces points de la demande, sous ces réserves.

Type : Avis

Administration : Mairie de Vertou

Référence : 20174110

Séance : 16 novembre 2017

Monsieur X, pour la société X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 28 juillet 2017, à la suite du refus opposé par le maire de Vertou à sa demande de communication, en format excel, .csv ou .txt, de la liste électorale anonymisée ou d'un autre document contenant la liste des adresses rattachées à un bureau de vote et le numéro du bureau de vote de rattachement pour chacune de ces adresses, en date du 1er janvier 2017, en vue d'utiliser ces données dans le cadre d'un projet de tracé des bureaux de vote à l'aide des logiciels de traitement de données géographiques, en conformité avec les conditions d'usage non-commercial (article R16 du code électoral).

La commission rappelle en premier lieu, que la communication intégrale des listes électorales est régie par les dispositions particulières des articles L28 et R16 du code électoral, qui prévoient que ces listes sont communicables à tout candidat, parti ou groupement politique ainsi qu'à tout électeur, quel que soit le lieu où il est inscrit.

La commission rappelle en deuxième lieu, qu'en dehors des partis, candidats et groupements politiques, seuls les électeurs peuvent se voir communiquer les listes électorales. Pour en obtenir communication, le demandeur doit donc prouver qu'il a cette qualité. La commission estime, dans le silence des textes, que la preuve de la qualité d'électeur peut se faire par tout moyen, sans qu'il y ait lieu d'exiger la production d'un titre d'identité ou de la carte d'électeur. Elle considère qu'une attestation sur l'honneur peut suffire, dès lors que le demandeur produit les éléments permettant à l'administration de vérifier l'effectivité de son inscription sur une liste électorale, à savoir ses nom et prénom(s) et le nom de la commune où il allègue être inscrit.

La commission rappelle par ailleurs que les dispositions du troisième alinéa de l'article R16 du code électoral subordonnent la possibilité pour tout électeur de prendre copie des listes électorales à son engagement de ne pas en faire un usage purement commercial. La commission estime qu'un engagement pris par écrit suffit en principe, qu'il ait été pris dans un courriel ou dans un courrier sous format papier. La commission relève néanmoins qu'il résulte de la décision n° 388979 du Conseil d'Etat du 2 décembre 2016, que la collectivité saisie d'une telle demande dispose de la faculté de solliciter du demandeur la production d'éléments complémentaires susceptibles d'éclairer ses intentions et peut, si elle estime, nonobstant l'engagement pris par le demandeur, qu'il existe des raisons sérieuses de penser que l'usage des listes électorales risque de revêtir, en tout ou partie, un caractère commercial, opposer un refus de communication de la liste électorale.

En l'espèce, la commission, qui a pris connaissance des observations de l'administration, relève que la mairie de Vertou a refusé de communiquer les éléments demandés, malgré l'engagement pris par le demandeur de n'en pas faire un usage commercial, au motif qu'il existait des raisons sérieuses de penser, eu égard à l'objet et à l'activité de la société X, qu'il pourrait en être fait un usage commercial. La commission, estime toutefois, que la demande ne porte pas en réalité sur la communication des listes électorales, mais d'un document faisant apparaître le ressort géographique des différents bureaux de vote de la commune. Elle estime qu'un tel document, qui peut être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant à partir des données tirées des listes électorales, est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle rappelle que selon l'article L322-2 du code des relations entre le public et l'administration, la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Sous cette réserve, elle émet donc un avis favorable à la demande.

Type : Conseil

Administration : Mairie de Loches

Référence : 20174902

Séance : 14 décembre 2017

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 décembre 2017 votre demande de conseil relative :

1) au caractère abusif d'une demande d'accès adressée par Madame X, une conseillère municipale, s'agissant des documents suivants :

a) les 581 contrats de recrutement signés entre le 1er septembre 2015 et le 1er septembre 2017 ;

b) le « relevé mensuel des paies versées (extrait du grand livre) » entre le 1er septembre 2015 et le 1er septembre 2017;

2) au caractère communicable de l'intégralité des arrêtés de nomination des personnels signés entre le 1er septembre 2015 et le 1er septembre 2017 ;

3) aux modalités de communication de ces documents.

La commission rappelle, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur les droits d'information que les conseillers municipaux tirent, en cette qualité, de textes particuliers tel l'article L2121-13 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que les élus puissent se prévaloir du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui est ouvert à toute personne, indépendamment des fonctions qu'elle exerce ou des mandats qu'elle détient.

La commission considère, en premier lieu, que la vie privée des fonctionnaires et agents publics doit, de manière générale, bénéficier de la même protection que celle des autres citoyens. Elle admet toutefois que les fonctions et le statut de ces personnels justifient que certaines informations les concernant puissent être communiquées. Il en est ainsi, notamment, de la qualité d'agent public, de l'adresse administrative, des arrêtés de nomination et, s'agissant de la rémunération, des composantes fixes de celle-ci : grade et échelon, indice de traitement, nouvelle bonification indiciaire (NBI), indemnités de sujétion. En revanche, les mentions intéressant la vie privée des agents (date de naissance, adresse personnelle, adresse électronique professionnelle individuelle, situation familiale, numéro de sécurité sociale, dates de congés...) ou révélant une appréciation portée sur eux (éléments de

rémunération qui sont fonction de la situation personnelle ou familiale ou de l'appréciation portée sur la façon de servir) ne sont pas communicables à des tiers en application de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime qu'il résulte de ce qui précède que les contrats de recrutement ainsi que le relevé mensuel des payes sollicités sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée précitées.

S'agissant des arrêtés de nomination, ils sont communicables en application de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales. La commission vous précise que si les restrictions propres au droit d'accès aux documents administratifs ne sont pas applicables à ces documents, le législateur s'étant limité par son renvoi aux modalités de la communications de l'article L311-9, le Conseil d'État a jugé dans une décision commune de Sète n° 303814 du 10 mars 2010, que les dispositions de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales dont la portée n'est pas limitée aux arrêtés réglementaires, ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion municipale, comme prescrivant la communication des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux.

La commission en déduit que les arrêtés individuels des agents communaux sont, en règle générale, librement communicables. Il en va ainsi des actes de nominations, d'avancement de grade ou d'échelon. Seules ne sont pas communicables les mentions des arrêtés qui porteraient une appréciation sur les fonctionnaires communaux identifiés ou identifiables ou qui comporteraient des informations intéressant leur situation de famille ou à caractère médical.

La commission rappelle, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction et de l'envoi du document, soit par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 du même code. A cet égard, la commission précise 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 photocopies afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services. Les frais de reproduction et d'envoi peuvent être facturés dans le respect des textes en vigueur (article R311-11 du code des relations entre le public et l'administration et arrêté du 1er octobre 2001), mais non le coût correspondant au surcroît de travail occasionné par la demande. Le paiement de ces frais, dont le demandeur doit être informé, peut être exigé préalablement à la remise des copies.

La commission estime, en dernier lieu, qu'une demande peut être considérée comme abusive lorsqu'elle vise, de façon délibérée, à perturber le fonctionnement d'une administration. Tel peut être le cas des demandes récurrentes, portant sur un volume important de documents traitant, le cas échéant, de la même affaire, des demandes que le service sollicité est manifestement dans l'incapacité matérielle de traiter, ou encore des demandes portant sur des documents auquel le demandeur a déjà eu accès. La commission fonde également son appréciation sur les éléments portés à sa connaissance par le demandeur et l'administration quant au contexte dans lequel s'inscrit la demande et aux motivations qui la sous-tendent.

En l'espèce, la commission rappelle qu'en principe, il ne lui appartient pas de se prononcer sur le caractère abusif de la demande présentée par une personne dans le cadre d'une demande de conseil dont l'instruction, par nature, n'est pas contradictoire. Cependant, elle souhaite indiquer, à toutes fins utiles, qu'en l'état des informations dont elle dispose, les motivations de Madame X ne semblent pas manifestement étrangères aux finalités du régime du droit d'accès aux documents administratifs institué au profit des citoyens. Il n'apparaît pas davantage que l'intéressée viserait, de manière délibérée, à perturber le fonctionnement des services de la commune. Enfin le volume particulièrement important des documents demandés ne saurait suffire, au cas particulier, à caractériser le caractère abusif de la demande. Si la communication des documents sollicités nécessite au préalable une occultation des mentions précitées, il n'apparaît pas que cette occultation ne puisse pas être effectuée sur leur version numérique par un traitement automatisé d'usage courant. Il vous est en outre possible de proposer à Madame X d'étaler dans le temps, sur plusieurs semaines voire plusieurs mois, et selon un calendrier déterminé, la communication des documents. Si celle-ci souhaite en obtenir une copie, les frais occasionnés par la réalisation des photocopies des documents demandés pourront être mis à sa charge. Il vous appartient dans ce cas, de lui préciser en préalable à la fois le coût total de la reproduction, dans le respect des règles précitées, ainsi que le coût dont elle devra s'acquitter à chaque échéance. A cet égard, vous pourrez utilement lui indiquer que, pour

chacune des échéances, vous ne procéderez à la photocopie des documents qu'après le paiement préalable des frais de reproduction.