



Paris, le 2017

Le Président

A

Mesdames et Messieurs les  
personnes responsables de l'accès  
aux documents administratifs

Objet : Synthèse des réponses à l'enquête de mars 2017.

Dans le cadre de l'animation du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), je vous ai adressé, ainsi qu'à 275 autres PRADA, un courrier afin d'engager une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire le nombre de saisines relatives à des demandes de communication qui présentent peu de difficultés et de recueillir les pratiques mises en place au sein de votre administration.

Au 13 juillet 2017, 84 PRADA avaient répondu à cette enquête suivie conjointement par Madame Marie-Françoise GUILHEMSANS, présidente suppléante et Madame Christelle GUICHARD, secrétaire générale de la Cada.

Je vous prie de trouver ci-joint une synthèse de ces réponses, dont l'analyse a permis de dégager les facteurs récurrents, d'ordre matériel, organisationnel ou humain qui conduisent à des saisines de la Commission, mais aussi de mettre en exergue les bonnes pratiques permettant d'en réduire le nombre.

Je vous adresse mes sincères remerciements pour votre participation et votre implication.

## SYNTHESE DES REPONSES A L'ENQUETE AUPRES DES PRADA

### I. Les facteurs conduisant à une saisine de la CADA

De nombreuses PRADA se sont attachées à étudier les saisines qui ont donné lieu à un avis favorable de la commission et ont souhaité démontrer que le nombre de saisines adressées à la Commission est en corrélation avec le nombre de saisines dont elles-mêmes font l'objet. Elles attribuent ce phénomène à une exigence de transparence accrue de la part des citoyens ou des associations.

Les réponses à l'enquête montrent qu'une partie des saisines de la CADA sont inévitables :

- dans le cas de refus de communication justifiés ;
  - dans le cas où l'appréciation de l'existence ou de l'étendue de l'obligation de communiquer est délicate ;
  - dans des domaines spécifiques tels que les décisions d'habilitation ou les consultations de documents d'archives dont la communication pourrait porter atteinte au secret de la défense nationale au regard des éléments contenus dans le document.
- Le nombre de ces saisines peut difficilement être réduit.

Les autres saisines résultent de multiples facteurs, dont certains pourraient être compensés :

#### A) Facteurs matériels :

##### 1. Délai d'un mois insuffisant pour transmettre le document administratif :

Ce délai est souvent évoqué comme très insuffisant au regard du volume parfois important de documents à transmettre ou d'occultations à effectuer -marchés publics, dossiers individuels des fonctionnaires. Bien souvent, la seule instruction de la demande nécessite un délai plus important.

Il est utile de préciser qu'en matière de communication des dossiers médicaux, ce délai est réduit à 8 jours qui apparaissent bien trop brefs au regard non seulement de leur complexité car ils ne peuvent être communiqués intégralement aux ayant droits mais aussi du volume du document en lui-même.

##### 1- Surcharge de travail :

Les services pointent souvent leur surcharge, le manque de temps et considèrent que cette tâche n'est pas prioritaire.

##### 2- Recherches fastidieuses :

Les demandes sont parfois confuses (ou imprécises) et impliquent des recherches fastidieuses. Elles visent parfois des documents très anciens qui n'ont pas été conservés et sont réclamés au service archives de l'administration, ce qui accroît encore les délais.

### 3- Document égaré, perdu ou détruit :

Il peut arriver que des documents soient égarés, perdus ou détruits et rendent de ce fait la communication impossible. Toutefois, cette réponse ne satisfait pas le demandeur qui va saisir inutilement la Cada.

### 5. Modalités de communication:

Les documents ne sont pas stockés sur des supports adaptés à leur communication au regard du volume de documents réclamés. La simple consultation ne satisfait pas le demandeur qui souhaite obtenir des copies par envoi postal ou même par courrier électronique alors que les documents ne sont pas numérisés.

Le demandeur doit parfois s'acquitter des frais de copies pour lesquels il reçoit un devis auquel il ne donne pas suite.

## **B) Facteurs liés à l'organisation au sein de l'administration :**

### 1- L'absence de PRADA :

Certaines administrations indiquent ne pas disposer de compétences juridiques suffisantes pour répondre à des demandes de communication de documents administratifs complexes ou sensibles.

### 2- L'orientation de la demande de communication de documents administratifs :

La demande ne parvient pas directement au service compétent ou à la PRADA, soit du fait du demandeur qui ignore l'organisation des services, soit du fait de l'orientation des demandes au sein des services de l'administration, ce qui impacte les délais d'instruction.

Les différents modes de saisine, mail, boîte générique ou courrier postal rendent plus complexes ? [multiplient] la gestion et l'orientation des demandes.

Parfois la demande concerne un document détenu par une autre administration mais il ne lui est pas retransmis comme cela est prévu par la réglementation ou le demandeur n'en est pas informé.

### 3- Les domaines visés par la demande de communication de documents administratifs :

Certaines demandes visent à obtenir des documents qui contiennent des informations sensibles, voire politiques telles celles concernant le domaine de l'environnement ou touchant à la sécurité publique. Elles demandent alors une étude plus importante et une expertise approfondie.

## **C) Facteurs humains :**

### 1. Une mauvaise appropriation du principe de communicabilité des documents administratifs par les agents :

La méconnaissance des règles de communication, conjuguée au fait de ne pas pouvoir disposer d'un référent Cada, induit des comportements attentistes en renvoyant systématiquement, par un refus implicite ou explicite, le demandeur devant la Commission,

déléguant ainsi à la commission l'examen de la demande, l'administration se conformant ensuite à l'avis rendu.

De surcroît, les services saisis d'une demande de communication de documents émanant d'un demandeur engagé dans un contentieux contre l'administration ou de documents réclamés en prévision d'une action devant la juridiction administrative, sont réticents à accéder à la demande craignant de commettre une erreur préjudiciable à l'issue du contentieux .

2. Un demandeur qui multiplie les demandes de communication, ce qui conduit les services à ne plus lui répondre.

## **II Les bonnes pratiques permettant de réduire le nombre des saisines**

Les réponses à l'enquête ont révélé les facteurs qui ont conduit à des saisines de la Commission mais aussi les axes d'action qui ont permis de les réduire qui sont :

- organisation,
- formation,
- information.

### **A) L'organisation au sein de l'administration :**

#### **1- le rôle de la PRADA:**

De nombreuses administrations ou collectivités ont réussi à réduire le nombre de saisines par la mise en œuvre d'un service juridique dans lequel la PRADA est un acteur fondamental.

Ainsi, lors de sa nomination les services sont sensibilisés à son rôle et à ses fonctions d'aide et de conseil tant pour aider à l'identification des documents communicables que pour assurer cette mission. A cette occasion, les règles en matière de communication sont rappelées par la diffusion d'une note interne.

L'exercice de la mission de la PRADA varie au sein de chaque administration. Pour certaines d'entre elles le service juridique dont elles dépendent centralise les demandes et assure leurs suivis jusqu'à une éventuelle procédure contentieuse. Mais pour la plupart d'entre elles, la PRADA n'est pas le point d'entrée unique et elle ne gère pas l'ensemble des demandes de communication des documents administratifs.

Aussi, on trouve plusieurs schémas relatifs à son champ d'intervention :

#### **En amont :**

- a) elle peut être simplement consultée aléatoirement ;
- b) elle doit être systématiquement consultée avant toute réponse ;
- c) son intervention est adaptée en fonction de la difficulté de la demande :
  - pour les demandes simples, le service concerné répond directement
  - pour les demandes plus complexes, elle doit être saisie et elle apporte son expertise
  - pour les demandes présentant une réelle difficulté la PRADA se charge intégralement de son instruction.
- d) elle doit être informée des suites réservées aux demandes de communication des documents administratifs :
  - Si le document est communiqué, copie de la réponse adressée au demandeur ;

- En cas de refus de communication, le projet de réponse doit être validé par ses soins.

Pendant l'instruction :

- a) la PRADA suit les délais de réponse et au besoin rappelle les services en charge de l'instruction de la demande ;
- b) elle doit être informée des suites réservées aux demandes de communication des documents administratifs :
  - Si le document est communiqué, copie de la réponse adressée au demandeur ;
  - En cas de refus de communication, le projet de réponse doit être validé par ses soins.

En aval :

La PRADA assure le suivi des demandes de communication des documents administratifs et en diffuse les indicateurs aux entités concernées.

**2. L'organisation de l'accès et le traitement des demandes :**

**2.1 L'accueil :**

Une réflexion particulière a été engagée dans le cadre de l'amélioration du processus de traitement des demandes d'accès. Dans la plupart des directions plusieurs initiatives ont été prises à cet effet :

La réorganisation des services courriers, doté d'un accueil téléphonique, a été menée afin de mettre en place dans le cadre de l'optimisation des circuits de traitement l'identification des demandes et l'orientation vers les services concernés ou la PRADA.

Les administrations très sollicitées pour des thématiques particulières, telles les documents relatifs à l'urbanisme, ont développé des structures d'accueil et de service à l'utilisateur qui permettent à celui-ci de faire directement des copies ou de venir consulter les documents.

**2.2 Les modalités de transmission des demandes :**

Outre les saisines par courrier, il est à noter que de nombreuses administrations ont mis en place un outil informatique afin de faciliter et améliorer l'accès et le traitement des demandes adressées par voie électronique.

Ces initiatives passent par :

- Un portail internet pour connaître le bon interlocuteur et lui adresser les demandes directement ;
- une adresse mail dédiée ;
- le télé-service ;
- la mise en place d'un formulaire de demande de consultation ou de copies.

**2.3 Les délais et le traitement des réponses :**

Les services sont sensibilisés à l'importance de satisfaire les demandes et un traitement pédagogique est mis en place :

- Si le document fait l'objet d'une communication : la réponse est rapide ;
- Si le document fait l'objet d'un refus de communication : la réponse est motivée par le fondement juridique et la citation de la jurisprudence.

Certaines collectivités organisent les modalités de réponse : ainsi lorsque la demande concerne plusieurs documents détenus par des services différents, la réponse est dissociée. De surcroît lorsque l'instruction va demander des délais accrus, une première réponse d'attente est adressée au demandeur avec un éventuel chiffrage d'un devis et l'indication des dates de communication.

#### 2.4 Une démarche qualité :

Une solution très innovante a été initiée par une administration dans le cadre d'une démarche qualité avec une certification attribuée puis renouvelée par l'organisme d'audit AFNOR. En application de ce référentiel les services doivent répondre dans des délais restreints aux courriels et courriers adressés par les demandeurs.

#### 2.5 Un médiateur :

Une collectivité a décidé la création d'un poste de médiateur qui sera en charge, notamment, des questions relatives à l'accès aux documents administratifs.

### **B) L'information des agents :**

Un ensemble d'outils pédagogiques est développé au sein des administrations et collectivités afin de diffuser une information continue à destination des agents pour leur permettre d'accomplir leur mission :

#### 1- Les écrits :

La PRADA ou le service juridique assure l'analyse et « une veille » des saisines et diffuse une note de rappel des règles à respecter en fonction des thématiques les plus importantes. Les informations relatives à la doctrine Cada sont régulièrement diffusées grâce à des notes et circulaires complétées par un bulletin juridique mensuel voire bimensuel.

Une administration a élaboré un guide Cada, et un guide des procédures juridiques intégrant des liens renvoyant vers le site de la Commission (<http://www.cada.fr/>).

#### 2- L'outil informatique :

Le portail intranet est largement utilisé par de nombreuses administrations afin de diffuser des notes internes ou des lettres d'information juridique.

Une foire aux questions (FAQ) juridique et détaillée en ligne sur le réseau interne est mise à la disposition des agents et le site internet est enrichi régulièrement des avis rendus par la Cada la concernant après anonymisation et répartis par thématique.

Certaines administrations ont publié une instruction relative à la communication des documents administratifs en traitant les thèmes auxquels les services sont le plus souvent confrontés en apportant un éclairage juridique.

Un guide de présentation des documents propose sous forme dématérialisée des modèles de courriers afin de répondre aux demandeurs ainsi que des fiches synoptiques reprenant notamment les droits des demandeurs et les obligations de l'administration.

Des tableaux de suivi de saisines et des contrôles des délais de réponse viennent compléter ces mesures.

Enfin des liens renvoient sur les sites de la Commission ou encore le *portail Open Data* créé par la collectivité qui permet l'accès à de nombreuses données publiques dans les domaines de compétences variés : transports, environnement, urbanisme, sport, eau, déchets, tourisme, cartographie (<https://opendata.lillemetropole.fr>).

### **C) La formation**

Cette étude des contributions a permis de démontrer que l'ensemble de ces pratiques n'auraient pas été aussi efficaces si l'axe d'action relatif à la formation avait été occulté.

Ainsi, de nombreuses collectivités et administrations ont développé un panel d'actions en matière de formation à destination de leurs agents : des réunions de sensibilisation, des formations internes, sur la base du volontariat ou sous la forme de stages ou de sessions imposées dispensées par les agents des pôles juridiques sont organisées régulièrement ainsi que des réunions de sensibilisation sur la thématique de la communication.

Des formations externes et des forums juridiques sont animés par des avocats afin de rappeler le rôle de la PRADA et les obligations en matière de communication des documents administratifs.

### **Conclusion**

Les réponses à l'enquête ont mis en évidence les facteurs qui génèrent des saisines de la commission qui présentent peu, voire pas de difficulté, et permet de constater que de nombreuses saisines ont pu être évitées grâce à l'initiation de nouvelles procédures en matière d'organisation interne, la nomination d'une PRADA, dont le rôle est fondamental, ainsi qu'à la mise en place de dispositifs regroupant des actions ciblées sur l'information, la formation, et le développement des moyens informatiques.

Par ailleurs, ces réponses sont révélatrices des attentes exprimées vis-à-vis de la Commission quant à l'enrichissement de son site internet (en cours), mais aussi dans le cadre de l'animation des PRADA et du développement des formations qu'elle pourrait dispenser au profit des agents des administrations.