

# Cada

Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs



## Rapport d'activité 2012



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE





Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs

# **Rapport d'activité**

**2012**



# Avant-propos

*Le présent rapport de la commission d'accès aux documents administratifs comporte comme les précédents trois parties :*

*– une sélection de quelques-unes des principales problématiques rencontrées par la commission dans son rôle d'interprétation des textes qui régissent l'accès aux documents administratifs et qu'elle a pour devoir de combiner dans un ensemble cohérent (Première partie) ;*

*– une sélection des principaux avis et conseils émis par la commission en 2012, complétée par une analyse des principales décisions rendues par les juridictions administratives durant la même période (Deuxième partie);*

*– une analyse synthétique, enfin, de l'activité de la commission en 2012 (Troisième partie).*

*À la fin de la première partie on trouvera un encadré qui, en application de l'article 28 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, comporte des propositions d'aménagements législatifs suggérés au Gouvernement par la commission. Elles sont la suite logique de l'analyse des problématiques qui les précède, à l'exception d'une proposition antérieure restée sans suite à ce jour et relative à l'accès aux listes électorales, dont la reprise s'explique d'elle-même.*

**Serge Daël**

*Président de la commission d'accès  
aux documents administratifs*

ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DE CE RAPPORT : SERGE DAËL, NICOLAS POLGE,  
SYLVIE STEFANCZYK, BENJAMIN DE MAILLARD ET ANNE JOSSO.

# Sommaire

■ AVANT-PROPOS	3
■ LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2012	6
■ PREMIÈRE PARTIE PROBLÉMATIQUES D'INTERPRÉTATION DES TEXTES QUI RÉGISSENT LE DROIT D'ACCÈS	7
■ DEUXIÈME PARTIE LES DÉVELOPPEMENTS DU DROIT D'ACCÈS ET DU DROIT DE RÉUTILISATION	19
■ LES PRINCIPAUX AVIS ET CONSEILS DE LA COMMISSION EN 2012	21
Sur les questions générales : champ d'application et modalités d'accès	21
Sur les domaines d'application	21
■ LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	43
L'actualité jurisprudentielle des tribunaux et des cours administratives d'appel	43
Les décisions du Conseil d'État	52
■ TROISIÈME PARTIE ANALYSE DE L'ACTIVITÉ DE LA CADA	55
■ UNE NÉCESSAIRE MODERNISATION DES OUTILS POUR SOUTENIR UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE	57
■ UNE REMARQUABLE CONTINUITÉ DES SAISINES DEPUIS DIX ANS	60
■ LES SENS DES AVIS RENDUS PAR LA COMMISSION	71
■ UNE COOPÉRATION DE L'ADMINISTRATION QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE	77
■ LE DÉLAI DE TRAITEMENT DES SAISINES, MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA COMMISSION	79
■ L'INFORMATION ET LES CONSEILS AUX ADMINISTRATIONS	82
■ LE RÉSEAU DES PERSONNES RESPONSABLES DE L'ACCÈS ET DE LA RÉUTILISATION (PRADA)	86
■ MOYENS DE FONCTIONNEMENT	88
■ ANNEXE	
Composition de la CADA au 1 <sup>er</sup> juillet 2013	92
Collaborateurs de la CADA au 1 <sup>er</sup> juillet 2013	93

## LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2012

<b>Dossiers enregistrés</b>	4 749
<i>dont demandes d'avis</i>	4 569
<i>dont consultations</i>	180
<b>Principaux thèmes</b>	
– urbanisme ( <i>PLU, autorisations individuelles...</i> )	16,8
– fonction publique ( <i>dossier de fonctionnaires...</i> )	15,1
– affaires sociales ( <i>dossier médical ou d'allocataire...</i> )	13,8
– ordre public	9,0
– contrats et marchés ( <i>dossier d'appel d'offres...</i> )	6,5
– environnement ( <i>pollution, risque...</i> )	6,5
– industrie	5,1
– vie locale ( <i>délibérations, budgets et comptes...</i> )	3,7
<b>Demandeurs (avis)</b>	
– personnes physiques	65,2
– personnes morales de droit privé	34,2
<b>Administrations mises en cause</b>	
– État	33,8
– communes	32,5
– établissements publics territoriaux	16,0
<b>Sens des avis</b>	
– favorable à la communication	45,3
– sans objet ( <i>document communiqué, désistement...</i> )	31,4
– défavorable	10,4
<b>Suites des avis</b>	
Sans réponse	36,5
Parmi les réponses :	
– avis suivis	77,8
– non suivis ( <i>ou ne pouvant pas l'être</i> )	22,2
<b>Durée moyenne de traitement des demandes d'avis</b>	39,0
<b>Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1<sup>er</sup> juin 2013)</b>	<b>1 598</b>
<b>Nombre de demandes de renseignement traitées (<i>par courrier et par courriel</i>)</b>	<b>6 040</b>

**Première partie**

PROBLÉMATIQUES  
D'INTERPRÉTATION  
DES TEXTES  
QUI RÉGISSENT  
LE DROIT D'ACCÈS



Séance après séance, la CADA apporte des réponses en droit aux questions qui lui sont posées. Autorité administrative indépendante elle ne méconnaît pas, pour autant, la fonction de régulation qui s'attache à ce qualificatif et qui résulte tant du caractère de préalable obligatoire au recours contentieux conféré à ses avis que du caractère de référentiel reconnu au corps de doctrine cohérent constitué par l'ensemble de ses avis et conseils. Il n'importe : elle entend plus appliquer la loi que créer des normes, quand bien même chacun sait que l'interprète crée du droit.

La CADA régule donc en interprétant le droit d'accès et de réutilisation sous le contrôle du juge. Ces interprétations sont le résultat de débats plus ou moins longs selon la difficulté relative de la question posée. Les plus riches sont évidemment ceux dont l'issue est la plus incertaine. La présente contribution a pour objet d'en retenir essentiellement trois avec pour objectif non de remettre en cause les solutions acquises – la commission a pris ses responsabilités – mais d'éclairer le législateur et le juge – maîtres de l'évolution du droit – sur des problématiques rémanentes. Il s'agit :

- de la portée de l'article L. 2121-26 du CGCT ;
- des règles de combinaison entre la loi du 17 juillet 1978 et les régimes spéciaux d'accès aux documents administratifs ;
- de l'articulation entre la loi du 17 juillet 1978 et le régime des activités soumises au droit privé.

**Au fond il s'agit tout simplement d'aborder quelques exemples de conflits de normes pour utiliser une terminologie à la mode.**

On y ajoutera *in fine* quelques considérations plus brèves sur trois autres sujets qui ont donné lieu aussi à des débats : les refus d'accès aux documents administratifs opposés par une administration à une autre administration, les droits des proches sur les données personnelles des personnes décédées, le régime enfin des actes de l'état civil.

## Problématique de la portée de l'article L. 2121-26 du CGCT

Aux termes de l'article L. 2121-26 du CGCT<sup>1</sup> : « 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'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes. ».

**Il faut replacer ces dispositions dans une perspective historique qui aide à comprendre les hésitations de l'interprète contemporain.**

Par une tradition qui n'a été interrompue que par la loi du 17 juillet 1978 le principe du droit administratif français était, en l'absence de texte spécial<sup>2</sup>, l'absence de droit des administrés d'accéder aux documents administratifs (CE, Ass., 18 novembre 1949, Carlier, p. 490)<sup>3</sup>.

Les dispositions, dont l'article L. 2121-26 du CGCT est l'avatar, sont précisément un texte spécial dont l'origine remonte à l'article 59 de la loi du 14 décembre 1789 relative à l'organisation des communes du Royaume de France. Après une éclipse liée aux circonstances politiques de la Révolution, du Premier Empire et de la Restauration<sup>4</sup>, elles reparaissent sous des

1 Les raisonnements ici développés valent *mutatis mutandis* pour les articles L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9, L. 5721-6 du CGCT.

2 Ou, rarement, de situation impliquant que la personne ait accès à un document afin d'être en mesure de faire valoir ses droits (CE, 17 décembre 1971, Rousselot, p. 781).

3 Il faut évidemment, à cet égard, réserver les obligations de publicité conditionnant l'applicabilité des actes administratifs et le délai pour les attaquer.

4 Néanmoins, en vertu de l'article 37 de la loi du 7 messidor an II (abrogée par l'article 33 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives), interprété par un avis du Conseil d'État du 18 août 1807, les décisions des municipalités étaient communicables dans les dépôts d'archives (conclusions Bruno Genevois sur la décision du CE du 11 janvier 1978, Commune de Muret).

rédactions plus ou moins extensives avec l'article 22 de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, l'article 58 de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, l'article 34 du code de l'administration communale, l'article L. 121-19 du code des communes avant d'être enfin reprises au CGCT.

Sur ce intervient la loi du 17 juillet 1978 qui pose le principe du droit accès aux documents administratifs sous réserve de ce qu'il est convenu d'appeler les secrets protégés par son article 6. Cette loi n'ayant pas pour objet de réduire les droits d'accès antérieurs mais de les étendre, il pouvait d'emblée paraître paradoxal de prétendre, le cas échéant, tirer de l'article 6 une exception à l'application de l'article L. 2121-26. À l'inverse **il serait parfaitement réducteur de limiter le débat à la question de l'applicabilité de l'article 6**, dès lors que les secrets qu'il fixe comme bornes au droit d'accès ouvert par la loi du 17 juillet 1978 ne trouvent pas – du moins pas tous – leur fondement, à coup sûr de rang au moins législatif, dans cette dernière loi à laquelle ils sont, bien évidemment, – tel le secret défense ou le secret médical – très antérieurs et peut-être aujourd'hui supérieurs. C'est là la dialectique fondamentale de la question posée. Il faudra y revenir.

Quoi qu'il en soit la difficulté ne s'est pas présentée de suite. C'est qu'en effet, la référence aux pièces justificatives initialement contenue dans l'article 59 de la loi du 14 décembre 1789 n'ayant jamais été reprise par les lois postérieures, la jurisprudence a d'abord privilégié une interprétation littérale de l'article 58 de la loi du 5 avril 1884 et des codes qui en ont reproduit les termes jusqu'à la décision de Section du CE, du 11 janvier 1978, Commune de Muret, n° 4258 au Rec., qui a étendu aux pièces qui leur sont annexées le droit d'accès relatif aux documents expressément visés par le texte. On avait peu de chance de rencontrer un secret protégé par la loi au sein des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. On a beaucoup plus de chance d'en trouver dans la masse des pièces annexées à ces documents, notamment budgétaires et comptables. On avait peu de chance de trouver un tel secret dans un arrêté

municipal avant que la lecture contemporaine n'étende aux arrêtés individuels (CE, 10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814 au Rec.) une disposition que la lecture du XIX<sup>e</sup> siècle réservait aux seuls arrêtés réglementaires.<sup>5</sup>

Dans la masse, c'est bien le mot, des arrêtés individuels et des pièces annexes aux comptes, il se trouve inévitablement des mentions qui intéressent le secret médical, le secret de l'avocat, la vie privée des personnes physiques ou morales. Le débat sur les limites du droit ouvert par l'article L. 2121-26 du CGCT ne pouvait dès lors que s'ouvrir.

### *Deux thèses en présence*

**La première** est illustrée par les conclusions de Julien Boucher sur CE, 10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814 au Rec. S'appuyant sur la genèse et les versions ultérieures tant de la loi du 17 juillet 1978 que de l'article L. 2121-26, le rapporteur public estime qu'il n'y a lieu ni de faire à la place du législateur ce qu'il n'a pas jugé opportun de faire lui-même, ni de sacraliser l'équilibre transparence/secret institué par les articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978. La thèse repose sur l'affirmation, tout à fait exacte, selon laquelle la loi du 17 juillet 1978 n'a pas entendu modifier la portée des dispositions actuellement codifiées à l'article L. 2121-26 du CGCT, ainsi qu'en témoignait son article 12 (abrogé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) qui disposait que : «Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du code des communes» et ainsi qu'en témoigne aujourd'hui le mécanisme de coordination purement procédural entre la loi du 17 juillet 1978 et l'article L. 2121-26 du CGCT<sup>6</sup>.

**La seconde thèse** ne conteste pas que la loi du 17 juillet 1978 n'ait pas entendu modifier la portée de l'article L. 2121-26 du CGCT et que, par suite, en tant que tel, son article 6 ne peut être opposé au droit d'accès exercé sur le fondement du CGCT. Elle sort radicalement

<sup>5</sup> Répertoire du droit administratif de Léon Béquet, 1886, Commune, n° 581, cité par Julien Boucher dans ses conclusions sur l'affaire Commune de Sète du 10 mars 2010, n° 303814.

<sup>6</sup> L'article 7 de la loi DCRA du 12 avril 2000 a étendu la compétence de la CADA aux demandes d'accès présentées sur le fondement de l'article L. 2121-26 du CGCT et l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 a inséré un renvoi à la procédure CADA au sein même de l'article L. 2121-26.

de l'alternative entre la combinaison ou l'indépendance de ces deux lois pour rechercher d'autres combinaisons horizontales voire verticales. Horizontales : les dispositions actuellement codifiées à l'article L. 2121-26 du CGCT, édictées dans le but de faciliter l'information du public sur la gestion municipale, comportaient-elles dans l'intention du législateur la neutralisation de tous les secrets protégés par des lois antérieures et extérieures à la loi du 6 juillet 1978 et dont découle une protection qui ne serait nullement affectée par son abrogation? Le législateur de 1884, qui très vraisemblablement ne songeait ni aux arrêtés individuels ni aux annexes comptables, a-t-il entendu en l'absence de disposition expresse en ce sens écarter des secrets qui protègent non l'administration mais des tiers tels le secret médical, le secret de l'avocat, le secret de la vie privée? Verticales : on songe évidemment aux protections constitutionnelles et conventionnelles de la vie privée (notamment à l'article 8 de la CEDH) qui impliquent la proportionnalité des atteintes aux droits protégés.

**C'est cette deuxième thèse qui l'a emporté** avec la décision CE, 10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814 au Rec. qui interprète de manière autonome la portée de l'article L. 2121-26 du CGCT. La décision est d'autant plus topique qu'elle se fonde en l'espèce non pas sur un de ces secrets classiques rappelés par la loi du 17 juillet 1978 mais sur une formulation presque calquée sur une notion propre cette loi : l'appréciation ou le jugement de valeur sur une personne physique.

C'est cette interprétation autonome dont s'inspire désormais la CADA qui a plutôt rencontré, en dehors des hypothèses se rattachant directement au précédent Commune de Sète, des cas de secrets intéressant la protection des personnes : secret de l'avocat (avis 20112340) ; secret médical (conseil 20122788) ; secret de la vie privée (avis 20121078 : mentions reprises de dispositions testamentaires ; avis 20122788 : secours à personnes physiques identifiées ; conseil 20123242 : admissions en non-valeur pour des motifs personnels à personne identifiée ; avis 20124439 : coordonnées personnelles d'une personne faisant l'objet d'une décision individuelle) ; informations couvertes par le secret fiscal (avis 20131123).

Elle n'a pas à ce jour opposé le secret industriel et commercial (avis 20123312).

### *L'équilibre actuel prête à interrogations*

**On saisit aisément ce qu'a d'inévitable et en même temps d'insatisfaisant l'équilibre actuel.** L'inclusion désormais acquise des actes non réglementaires et des pièces annexes comptables ouvre une fenêtre sur d'innombrables mentions relevant de divers secrets protégés indépendamment de la loi du 17 juillet 1978. Il paraît difficile de considérer que l'article L. 2121-26, qui effectivement ne saurait se voir opposer l'article 6 de cette dernière loi, a entendu déroger à tous les secrets protégés par les lois extérieures à la loi du 17 juillet 1978. Pour autant n'y déroge-t-il jamais? La CADA a, à cet égard, une approche casuelle, qui met en balance à chaque fois le souci de faciliter l'information du public sur la gestion municipale et le secret en cause. Il en résulte, au moins avant que la doctrine ne soit stabilisée, un **risque d'insécurité juridique** propre à tout droit jurisprudentiel.

**Plus avant c'est l'utilité même du régime dérogatoire de l'article L. 2121-26 sur laquelle on peut désormais s'interroger.** En effet, l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 comporte deux séries de secret : ceux qui protègent essentiellement l'activité de l'État – le I. jusqu'au g) du 2° – et ceux qui protègent les personnes – le II et éventuellement le h) du 2° du I. –. Les premiers sont *a priori* insusceptibles de limiter l'information du public sur la gestion municipale et il s'avère s'agissant des seconds pour le moins incertain d'affirmer que l'article L. 2121-26 a entendu y déroger alors surtout que la disposition a été écrite dans le contexte d'une lecture beaucoup plus étroite des documents concernés, qui explique que la difficulté d'interprétation ne soit apparue que relativement récemment.

## Problématique des règles de combinaison entre la loi du 17 juillet 1978 et les régimes spéciaux d'accès aux documents administratifs

L'article 21 de la loi du 17 juillet 1978 énumère une grosse vingtaine de catégories de dispositions législatives constituant autant de régimes particuliers d'accès aux documents administratifs. L'objet de cet article n'est pas de modifier les règles de fond applicables à ces régimes particulier mais seulement de donner compétence à la CADA pour émettre un avis préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux en cas de refus de communication opposé à une demande présentée sur le fondement de ces dispositions ou en cas de décision défavorable en matière de réutilisation.

Ce n'est pas que tous les régimes spéciaux reposent sur des dispositions législatives. Mais, d'une part, le parallélisme des compétences implique de n'envisager au niveau d'une loi que la coordination de régimes ayant eux-mêmes un fondement législatif, d'autre part, sous le régime de la Constitution de 1958, les dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs sont désormais regardées comme concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

La coexistence d'un régime général – celui des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 – qui a pour objet selon la jurisprudence «de faciliter de manière générale l'accès des personnes qui le demandent aux documents administratifs» et de régimes particuliers pose inévitablement la question de leur combinaison s'agissant des règles de fond. À cet égard, **trois types de situations peuvent se rencontrer : le cumul, l'exclusion et, enfin, la succession.** L'interprète est guidé à cet égard par deux critères principaux : le régime spécial a-t-il un fondement législatif ? Le régime spécial est-il

plus favorable ou moins favorable que la loi du 17 juillet 1978 ?

### *Trois types de situations*

Le principe de base est que seule une disposition ayant un fondement législatif ou conventionnel<sup>7</sup> peut déroger aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978. L'idéal est que la dérogation soit expresse, par sa lettre même ou par la règle édictée, et postérieure. Tel est le cas par exemple pour les rapports entre la loi CNIL du 6 janvier 1978 et la loi du 17 juillet 1978<sup>8</sup>, pour ceux des articles L. 330-2 à L. 330-4 et de l'article L. 330-5 du code de la route avec la loi du 17 juillet 1978<sup>9</sup> et tel fut le cas pour les rapports entre l'article 6 de cette dernière loi et l'article 21 de la loi 92-654 du 13 juillet 1992<sup>10</sup>. **Tel n'est pas toujours le cas mais la dérogation antérieure doit au moins être la conséquence nécessaire de la particularité d'un régime que la loi du 17 juillet n'a pas eu l'intention d'abroger**<sup>11</sup>. Tel est le cas du régime dérogatoire résultant de l'article 2449 du code civil et des articles 38 à 44-1 du décret 55-1350 du 14 octobre 1955<sup>12</sup>, du régime dérogatoire résultant de l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et de l'article 2 du décret du 16 août 1901<sup>13</sup>, ou encore du régime dérogatoire résultant des articles L. 28 et R. 16 du code électoral<sup>14</sup>. Dans le champ d'application de ces trois régimes les règles de fond et parfois de procédure de la loi spéciale prévalent sur celles de la loi du 17 juillet 1978 auxquelles elles dérogent. Ces trois exemples ne sont pas exhaustifs : on pourrait citer aussi

7 CE, 5 mars 1993, n° 105069.

8 CE, 15 février 1991, n° 68639.

9 Avis CADA n° 20114469 du 22 décembre 2011.

10 CE, 21 novembre 2007, n° 280969, au Rec.

11 Un bon exemple d'interprétation alternative liée à la nature des dispositions d'accès prévues par le législateur est fourni par l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 selon qu'est en cause l'accès aux enregistrements (avis 20073618 du 20 septembre 2007) ou au contraire l'accès à la liste des systèmes de vidéosurveillance autorisés (avis 20074259 du 8 novembre 2007).

12 Avis CADA n° 20054469 du 16 février 2006, n° 20064697 du 9 novembre 2006 et n° 20124963 du 10 janvier 2013. Les articles 2453 et 2457 du code civil renvoient respectivement à un décret et un décret en Conseil d'État. Toutefois le décret 55-1350 est pris pour l'application de l'article 51 du décret 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière lui-même pris pour l'application de la loi 54-809 du 14 août 1954 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social.

13 CE, 17 janvier 1994, n° 123994 ; Avis CADA 20124963 du 10 janvier 2013. Le décret du 16 août 1901 est pris sur le fondement de l'article 20 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

14 Conseil CADA 20063158 du 27 juillet 2006

les dispositions de la loi du 7 messidor an III et après son abrogation – mais avant le rétablissement de dispositions législatives à l'article L. 107 A du LPF – les conséquences du principe de libre communication des documents cadastraux qu'elle mettait en œuvre<sup>15</sup>... On relèvera que les règles de fond de ces régimes, exclusifs de l'application de la loi du 17 juillet 1978, sont plus favorables à la communication que celles de cette dernière loi, qui n'a pas eu pour objet de restreindre le droit d'accès mais au contraire de l'étendre, et que si une bonne partie des dispositions applicables est fixée par décret elles peuvent être considérées comme entrant dans le renvoi au décret prévu par la loi ou comme n'excédant pas le pouvoir de prendre les mesures qu'appelle l'application de la loi, ou encore comme entrant dans la compétence reconnue au pouvoir réglementaire à la date à laquelle elles ont été édictées.

**Quoi qu'il en soit la combinaison entre la loi spéciale et la loi générale du 17 juillet 1978 qui prévaut le plus souvent est celle du cumul.** Les deux lois s'appliquent chacune dans son domaine. Il en va ainsi des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 avec celles du code du patrimoine<sup>16</sup>, avec celles du code des marchés<sup>17</sup>, avec celles de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion<sup>18</sup>, avec celles de la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 instituant une procédure d'accès à la connaissance des origines personnelles<sup>19</sup>... Souvent la jurisprudence relève l'indépendance de la loi spéciale et de la loi générale et l'absence de modification de la première par la seconde. Ainsi en est-il des conditions de régularité des autorisations de licencié un salarié protégé, fixées par le code du travail et auxquelles la loi du 17 juillet 1978 n'ajoute pas de nouvelle obligation d'information préalable<sup>20</sup>.

**Reste une situation intermédiaire : celle où la loi spéciale suspend temporairement l'application de la loi générale, laquelle reprend ses droits lorsque s'achève le**

**cycle de la loi spéciale.** C'est une situation qui ressemble par ses effets à celle qui résulte du caractère préparatoire d'un document mais ne peut lui être assimilée : l'incommunicabilité provisoire du document préparatoire découle de l'application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, celle qui résulte du cycle de la loi spéciale résulte d'une combinaison de cette loi avec une loi spéciale qui organise elle-même d'autres modalités d'accès.

Cette combinaison a son origine dans la décision du Conseil d'État, du 27 janvier 1982, Mme Pelletier et autres et son domaine d'élection dans les procédures contradictoires organisées par un texte<sup>21</sup>. La décision, relative à une procédure disciplinaire mettant en œuvre l'article 65 de la loi du 14 avril 1905, est fondée sur l'idée que cette loi spéciale n'a pas été modifiée par la loi du 17 juillet 1978 et que les décisions prises dans le cadre de la procédure disciplinaire ne sont pas, y compris quand elles sont relatives à la communication du dossier, détachables de cette procédure et ne peuvent être critiquées qu'à l'appui d'un recours contre la sanction disciplinaire. La conséquence en est effectivement une mise à l'écart temporaire seulement de la loi du 17 juillet 1978. Comme toute jurisprudence sur le caractère détachable ou non d'une décision celle-là traduit en partie un souci d'opportunité : éviter qu'une procédure temporaire ayant un fondement législatif et offrant des droits d'accès analogues – voire plus étendus à raison des exigences du contradictoire – assortis d'une sanction plus sévère – l'annulation de la procédure suivie en cas d'irrégularité – ne soit parasitée par l'application en parallèle de règles qui retrouveront leur effet dès le cycle de la loi spéciale achevé.

#### *Exemples d'application du cycle de la loi spéciale par la CADA*

La CADA applique constamment la jurisprudence Pelletier lorsqu'un agent public est l'objet d'une procédure disciplinaire, pendant la durée de cette procédure. Elle l'a étendue en matière de fonction publique dans le cas où une procédure contradictoire organisant l'accès aux pièces d'un dossier est la conséquence

15 CE, 12 juillet 1995, M. Altimir n° 119734 au Rec.

16 CE, 26 juin 1989, n° 98466 sur le fondement de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

17 CE, 11 juillet 1990, n° 84994- 85264.

18 CE, 8 février 2012, n° 353357.

19 CE, 25 octobre 2007, n° 310125.

20 CE, 23 octobre 1985, n° 33598.

21 Tel fut naguère, semble-t-il, le cas des procédures de suspension du permis de conduire : CE, 9 septembre 1996, n° 132426 et avis CADA n° 20060683 du 6 février 2006.

nécessaire d'une loi qui lui sert de fondement : procédure devant les comités médicaux<sup>22</sup> et devant les commissions de réforme<sup>23</sup>. Plus récemment elle s'en est inspirée s'agissant de la procédure de médiation organisée par les articles R. 1112-91 et suivants du CSP sur le fondement des alinéas 2 et 6 de son article L. 1112-3<sup>24</sup>.

De cette doctrine il faut rapprocher la doctrine de la CADA relative aux enquêtes publiques selon laquelle, sauf texte contraire<sup>25</sup>, les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ne trouvent pas à s'appliquer aux demandes de communication de dossiers d'enquête publique aussi longtemps que celle-ci est en cours. Cette communication est alors régie par les dispositions particulières relatives aux enquêtes publiques. Cette doctrine s'applique notamment aux enquêtes relevant des articles R. 11-4 à R. 11-13 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pris sur le fondement des articles L. 11-1 et L. 16-6 du même code<sup>26</sup>.

Cette jurisprudence et cette doctrine d'opportunité, consistant à différer provisoirement l'application de la loi du 17 juillet 1978 – mesure d'ordre bienvenue visant à éviter les interférences – et reposant sur l'idée que durant le cycle de la loi spéciale la décision relative à la communication ne peut être prise que sur le fondement de cette dernière parce qu'elle n'est pas détachable de la procédure qu'elle organise, n'est acceptable que lorsque cette procédure trouve son fondement premier dans un texte législatif dont elle peut être regardée comme l'application nécessaire. C'est le caractère plus ou moins explicite de ce fondement qui est à l'origine des débats et souvent des hésitations de la CADA, car les règles précises de procédure sont souvent dans un décret auquel la loi a renvoyé avec des précisions dont il faut reconnaître qu'elles sont variables.

22 Conseil CADA n° 20120995 du 19 avril 2012.

23 Avis CADA n° 20121955 du 24 mai 2012.

24 Conseil CADA n° 20131958 du 25 avril 2013.

25 Tel, par exemple, l'article L. 123-11 du code de l'environnement.

26 CE, 7 octobre 1983, Poisson, n° 39000 au Rec. p. 399 ; Avis CADA n° 20080164 du 10 janvier 2008.

## Problématique de l'articulation entre la loi du 17 juillet 1978 et le régime des activités soumises au droit privé

Ce n'est pas la moindre difficulté que celle de déterminer dans quels cas des documents relatifs à des activités qui relèvent du droit privé constituent néanmoins des documents administratifs.

Le critère posé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 est pourtant simple : «...Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I<sup>er</sup>, III et IV du présent titre, 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...**». Le critère est ainsi que le document ait été produit ou reçu dans le cadre de la mission de service public. Présenteront ainsi le caractère de document administratif des documents relatifs à des actes même relevant du droit privé, dès lors qu'ils sont détenus par l'administration dans le cadre de ses missions de service public, telles que l'activité de contrôle<sup>27</sup> ou la délivrance d'une autorisation<sup>28</sup>. À l'inverse lorsque – paradoxalement – une personne publique produit ou reçoit des documents qui sont relatifs à une partie de son activité qui s'exerce selon le droit privé la jurisprudence leur dénie très souvent le caractère de document administratif. Ainsi en est-il par exemple des actes se rapportant à la gestion du domaine privé des collectivités publiques<sup>29</sup>. Cette règle dépasse le cas de la gestion du domaine privé pour laquelle on pourrait, à la rigueur, soutenir que cette activité ne relève pas des missions de service public, alors pourtant que la seule raison d'être d'une

27 Conseil CADA n° 19952486 du 21 septembre 1995.

28 Conseil CADA n° 20050899 du 14 avril 2005.

29 CADA avis n° 20080008 du 10 janvier 2008.

collectivité publique est de satisfaire un besoin de service public. Il faut sans doute y voir l'idée que l'application du régime de transparence attaché à la loi du 17 juillet 1978 serait contradictoire avec un régime de droit privé jugé adapté à l'activité considérée et dont le secret des affaires est un des attributs si la logique privatiste est poussée jusqu'au bout.

Les problématiques qu'on voudrait aborder ici sont très proches mais circonscrites aux personnes privées chargées d'une mission de service public et aux établissements publics industriels et commerciaux.

*Les personnes privées chargées  
d'une mission de service public*

**Il ne faut pas se dissimuler qu'il existe à cet égard pour partie une fausse ressemblance dont il convient de se méfier. En effet, la personne privée chargée d'une mission de service public est une personne relevant normalement du droit privé qui est atraite dans le droit public pour ses activités administratives, alors que l'établissement public industriel et commercial est une personne publique relevant normalement du droit public et qui est atraite pour partie dans le droit privé jugé plus adapté à la nature industrielle et commerciale de ses activités.** Monsieur de la Palice n'aurait pas mieux dit. On peut souhaiter la plus grande transparence pour l'une comme pour l'autre. On peut aussi penser qu'attirer la première vers la transparence est dans la logique de la partie administrative de ses activités, alors qu'imposer la transparence au second dans les documents se rattachant à des actes relatifs à son fonctionnement industriel et commercial est peu compatible avec la logique de sa catégorie et de nature à lui créer des sujétions que ne supportent pas les entreprises privées qui opèrent sur le même marché. En tout état de cause on saisit aisément qu'il est plus aisé d'isoler l'activité administrative au sein de l'activité d'une personne privée que d'isoler une activité ne se rattachant pas au service public au sein de l'activité d'un établissement public qui, bien qu'industriel et commercial, reste – normalement en totalité – un service public... **C'est donc le caractère plus ou moins étroit, plus ou moins direct du lien avec le service**

**public que recherche avec plus ou moins de bonheur la CADA pour satisfaire au critère légal.** Elle y réussit mieux s'agissant des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public que s'agissant des EPIC pour lesquels seul le recours au droit applicable permet d'éviter une application généralisée de la loi du 17 juillet 1978 à toute l'activité avec pour seul garde-fou le secret industriel et commercial.

**S'agissant des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public,** il suffit en principe de constater purement et simplement que le document a été ou n'a pas été produit ou reçu, dans le cadre de cette mission. C'est ce que fait couramment la CADA<sup>30</sup>. Toutefois il existe des documents susceptibles de n'intéresser qu'en partie voire d'assez loin la partie de l'activité de la personne privée consacrée au service public. En pareil cas, notamment pour des documents relatifs au fonctionnement statutaire de la personne morale ou à la gestion de son personnel, la jurisprudence administrative évalue le caractère plus ou moins direct du lien avec la mission de service public<sup>31</sup>. C'est la même démarche que la CADA applique aux contrats passés avec une autre personne privée, contrats qui passés entre deux personnes privées sont des contrats de droit privé susceptibles de constituer néanmoins des documents administratifs si leur lien avec la mission de service public est suffisamment direct<sup>32</sup>.

*Les EPIC*

**S'agissant cette fois des établissements publics industriels et commerciaux,** personnes publiques largement soumises au droit privé dans leurs relations avec les usagers et le personnel comme dans les contrats conclus pour satisfaire aux besoins de l'activité, le critère du rattachement à la mission de service public pourrait conduire à attribuer la qualification de document administratif à la quasi-totalité de ceux qu'ils produisent ou reçoivent puisque leur objet principal voire unique est le service public. Pour cette raison

30 Avis CADA n° 20114972 du 22 décembre 2011 et avis CADA n° 20120491 du 9 février 2012.

31 C. E., 17 avril 2013, n° 342373 au Rec.; C. E., 24 avril 2013, n° 338649 au Rec.

32 Avis CADA n° 20124063 du 22 novembre 2012; conseil CADA n° 20130827 du 11 avril 2013; avis CADA n° 20131049 du 11 avril 2013.

la jurisprudence – sur laquelle la rédaction de l'ordonnance du 6 juin 2005 permettait théoriquement de revenir bien qu'elle eût en réalité pour souci de la codifier – tient compte du régime juridique des actes et écarte du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 les documents relatifs aux relations entre l'usager ou le personnel et l'établissement public.

S'agissant des **contrats**, la doctrine de la CADA est plus nuancée et s'efforce de rechercher le lien plus ou moins direct avec la mission de service public, exercice passablement tautologique puisque le service public est l'objet même de l'établissement<sup>33</sup>. Bien entendu le contrat qui est administratif constitue nécessairement un document administratif<sup>34</sup>. *A fortiori* les documents se rattachant à l'organisation de l'établissement public, alors même qu'ils fixeraient des règles générales d'établissement des rémunérations<sup>35</sup>.

---

## Trois autres sujets de débats

Et pour terminer ce tour d'horizon des controverses qui rendent si attachants les débats devant la CADA, les trois thèmes complémentaires annoncés en introduction.

**Les refus d'accès aux documents administratifs opposés par une administration à une autre administration** : le 13 septembre 2012, la CADA a confirmé sa doctrine selon laquelle le droit d'accès instauré par la loi du 17 juillet 1978, à l'inverse de celui régissant les informations environnementales sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement transposant la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, n'a pas en l'état du droit vocation à inclure la transmission d'informations entre autorités administratives<sup>36</sup>. Ce n'est pas qu'il n'y ait pas eu par le passé des hésitations dans la doctrine de la CADA, ni que la voie tracée par la directive

du 28 janvier 2003 ne puisse donner à réfléchir «de lege ferenda». Mais la commission a finalement estimé qu'il ne lui appartenait pas de transformer elle-même sa nature sans une intervention du législateur. Arbitrer – de manière consultative, certes – des différends entre autorités administratives est possible – c'est le cas en matière d'informations environnementales – et n'est pas hors de portée de l'expérience acquise par la commission au fil de 35 années de doctrine. Mais, néanmoins, c'était prendre unilatéralement le risque d'une instrumentalisation dans des débats qui ne sont pas toujours uniquement juridiques en ignorant – argument essentiel – ce qu'a été l'intention des auteurs de la loi du 17 juillet 1978 comme 22 ans plus tard celle des auteurs de la loi du 12 avril 2000 : améliorer «les relations entre l'administration et le public» ou traiter «des droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations».

**Les droits des proches sur les données personnelles des personnes décédées** : dans la limite des délais prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, la loi du 17 juillet 1978 limite à «l'intéressé» l'accès individuel aux documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. Par «l'intéressé» il faut entendre une personne directement concernée<sup>37</sup>. En ses articles 7, relatif à la publication, et 13, relatif à la réutilisation, elle protège sous le terme de données à caractère personnel un ensemble plus vaste et cette protection survit au décès de l'intéressé lorsque leur divulgation ou leur réutilisation serait de nature à emporter des conséquences sur ses ayants droit<sup>38</sup>. **Le droit des proches sur les données à caractère personnel de la personne décédée peut dès lors s'exprimer sous deux formes : leur droit d'accéder ou non à ces données et leur droit à protéger ces données de la curiosité des tiers.** C'est ici le premier point seulement qu'on aborde, sur lequel la commission doit assez régulièrement se pencher, étant de suite précisé – c'est tout l'intérêt du débat – que les ayants droit «n'héritent pas» du droit qu'avait le défunt d'accéder par communication dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi du

33 Avis CADA du 10 janvier 2013 n° 20124919.

34 Avis CADA du 24 janvier 2013 n° 20124947.

35 Avis CADA n° 20131479 du 4 juin 2013.

36 Avis CADA n° 20123064 et conseil CADA n° 20123074 du 13 septembre 2012.

37 C. E., 17 avril 2013, n° 337194.

38 Conseil CADA n° 20122456 du 13 septembre 2012.

17 juillet 1978 aux documents intéressant sa propre vie privée. Qu'il s'agisse d'informations médicales<sup>39</sup>, régies notamment par le code de la santé publique, ou d'informations fiscales<sup>40</sup> régies notamment par le Livre des procédures fiscales, la loi a fixé des règles restrictives. D'une manière générale la notion de personne directement concernée déduite de **la notion « d'intéressé » figurant à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 demeure la référence guidant la doctrine de la CADA** qui, après avoir reconnu aux ayants droit voire aux proches justifiant d'un motif légitime le droit d'accès à des documents intéressant la vie privée de la personne décédée si cette personne ne s'y est pas opposée de son vivant<sup>41</sup>, est revenue à une conception stricte conforme à la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État<sup>42</sup>.

**Le régime enfin des actes de l'état civil :** à la suite de la rédaction donnée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 par l'ordonnance

n° 2005-650 du 6 juin 2005 on avait pu s'interroger sur le maintien de l'exclusion de la compétence de la CADA sur l'accès aux actes de l'état civil, dès lors que sont considérés comme 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...». Mais, là encore, la commission n'a pas cru pouvoir faire abstraction du régime juridique des actes d'état civil établis par des officiers de l'état civil placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire et relevant du contentieux judiciaire. Elle distingue donc le régime du décret n° 62-921 du 3 août 1962, régime de l'acte d'état civil proprement dit, sur lequel elle s'estime incompétente, et le régime des articles L. 213-1 à L. 213-3 du code du patrimoine, régime d'archives publiques sur lequel elle est compétente<sup>43</sup>.

39 Pour des conseils récents voir par exemple : CADA n° 20131183 du 28 mars 2013 et n° 20131958 du 25 avril 2013.

40 Avis CADA n° 20123441 du 11 octobre 2012.

41 Conseil CADA n° 20081812 du 6 mai 2008.

42 C. E., 17 avril 2013, n° 337194 précité.

43 Avis CADA n° 20120716 du 23 février 2012 et n° 20124345 du 20 décembre 2012.

### **En application de l'article 28 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 la commission d'accès aux documents administratifs :**

- recommande que des dispositions législatives viennent préciser la portée des articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT au regard des divers secrets protégés par la loi ;
- recommande que des dispositions législatives viennent préciser la portée de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 au regard des activités des services publics industriels et commerciaux relevant du droit privé et par suite de la compétence judiciaire ;
- recommande que soit examinée l'opportunité éventuelle d'une disposition législative étendant aux relations entre personnes publiques le champ d'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 au-delà des documents comportant des informations environnementales ;
- rappelle, enfin, la recommandation émise conjointement par son président et celui de la CNIL le 3 mars 2009, dans une lettre au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et visant à ce que les dispositions législatives et réglementaires régissant la communication des listes électorales encadrent plus précisément les conditions de réutilisation des informations personnelles qu'elles contiennent.



Deuxième partie

LES DÉVELOPPEMENTS  
DU DROIT D'ACCÈS  
ET DU DROIT  
DE RÉUTILISATION



## LES PRINCIPAUX AVIS ET CONSEILS DE LA COMMISSION EN 2012

---

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

■ La commission a réitéré sa position selon laquelle la loi du 17 juillet 1978 n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre autorités administratives. Aussi une autorité administrative ne peut-elle invoquer les dispositions de cette loi à l'appui d'une demande de communication qu'elle présente à une autre autorité administrative, puis d'une demande d'avis qu'elle présente à la commission. En revanche, a également confirmé la commission, toute personne, même une personne morale de droit public ou une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public, peut invoquer le bénéfice des dispositions des articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement qui garantissent l'accès aux informations relatives à l'environnement et saisir la commission d'un refus opposé à une telle demande (avis 20122058 et 20122174 du 7 juin 2012, à propos d'une demande d'avis présentée par un conseil régional de l'ordre des architectes relative à la communication de documents établis en vue de la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, d'une part, et d'une demande d'avis présentée par une chambre d'agriculture à propos d'un dossier de plan local d'urbanisme, d'autre part ; avis 20122995, 20123064 et conseil 20123074 du 13 septembre 2012 à propos, respectivement, d'une demande émanant du président d'un conseil général en vue de la communication du mémoire technique de l'attributaire d'un marché de contrôle sanitaire des eaux dans le département, d'une demande d'un syndicat intercommunal relative à des projets de retenues et captages d'eau et d'une demande relative à la communication d'un dossier disciplinaire aux services du Défenseur des droits).

■ Les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales n'ont pas non plus vocation à régir la transmission de documents entre autorités administratives (avis 20121580 et 20121598 du 19 avril 2012).

■ Lorsque les statuts d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public prévoient que les comptes de l'exercice clos, qui retracent notamment les conditions dans lesquelles l'organisme a assuré sa mission de service public, sont arrêtés par le conseil d'administration avant d'être approuvés par l'assemblée générale, les documents relatifs à ces comptes tels qu'arrêtés par le conseil d'administration ont le caractère de documents achevés dès leur adoption par le conseil d'administration, sans attendre le vote de l'assemblée générale (avis 20120670 du 5 avril 2012).

---

### Sur les domaines d'application

#### Affaires sociales

■ La commission a émis, sous réserve de l'occultation ou de la disjonction des passages dont la communication porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, un avis favorable à la communication du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales relatif au centre hospitalier de Clermont-de-l'Oise, remis au ministre chargé de la santé en octobre 2010, qui comportait un ensemble de recommandations essentiellement destiné aux responsables de l'établissement et ne présentait plus, en janvier 2012, un caractère préparatoire à des décisions administratives qui n'auraient pas encore été prises, deux conseillers généraux des établissements de santé ayant été ensuite chargés, par des lettres de mission de mai et

août 2011, d'évaluer les mesures prises à la suite des recommandations du rapport d'inspection (avis 20114743 du 12 janvier 2012).

■ Le secret en matière commerciale et industrielle empêche la communication à des tiers d'une partie des documents établis par les services d'un département à propos des candidatures à un appel à projets ayant pour objet la création, la transformation et l'extension d'établissements, services et lieux de vie et d'accueil qui font appel à des financements publics, prévue à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles (conseils 20120845 et 20120849 du 8 mars 2012).

■ Les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion des établissements publics administratifs de la commune, comme prescrivant la communication des délibérations du centre communal d'action sociale (CCAS) accordant des secours à des personnes physiques nommément désignées ou facilement identifiables (conseil 20121509 du 19 avril 2012).

■ Un document contenant l'information préoccupante relative à un mineur recueillie auprès d'une personne physique, et non d'une autorité administrative agissant dans l'exercice de sa compétence, révèle le comportement de l'auteur du signalement dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice (avis 20124411 du 20 décembre 2012).

### Dossiers médicaux et santé

■ Parmi les informations contenues dans la base de données «Hospi Diag», produite par l'Agence technique de l'information hospitalière (ATIH) et l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), l'ensemble des informations relatives aux établissements publics de santé est communicable à toute personne qui en fait la demande, tandis que sont couverts par le secret en matière commerciale et industrielle les éléments relatifs aux établissements de santé privés autres que les indicateurs relatifs à la qualité des soins de chaque établissement et que les données brutes issues de leurs comptes consolidés publiés, qui sont communicables (avis 20114981 du 12 janvier 2012).

■ Alors même que le Conseil d'État a jugé, pour leur dénier le caractère d'actes faisant grief, que les avis émis par la commission de la transparence, commission spécialisée de la haute autorité de santé ayant pour mission d'émettre un avis sur l'inscription de médicaments sur la liste des médicaments remboursables aux assurés sociaux, constituaient des actes préparatoires (CE 12 mai 2010, Société Roche), ces avis n'ont pas, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, le caractère de documents préparatoires à une autre décision administrative, mais sont communicables dès que la commission a définitivement arrêté sa position, dans la mesure où ils s'inscrivent dans un processus comportant des phases distinctes dont ils constituent une des étapes (conseil 20121089 du 22 mars 2012). Dans la mesure où l'entreprise qui exploite le médicament peut demander à être entendue par la commission de la transparence ou présenter des observations écrites dans les huit jours suivant la réception de l'avis, qui peut alors être modifié, cet avis initial conserve un caractère préparatoire tant que l'entreprise concernée conserve le droit de demander à être entendue ou à présenter des observations écrites, ou encore lorsqu'elle a usé de ce droit dans le délai imparti. L'article L. 1451-1-1 du code de la santé publique, issu de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé prévoit alors la mise en ligne sur internet de procès-verbaux comportant l'ordre du jour, le compte rendu des débats, le détail et les explications des votes, y compris les opinions minoritaires. Il appartient à la haute autorité de santé d'apprécier, pour chaque procès-verbal, les mentions qui doivent y figurer en application de ces dispositions, et qui peuvent inclure des mentions relevant de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20122578 du 26 juillet 2012).

■ Les avis rendus par les différents organes de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (ANESM) en vue de la validation de recommandations de bonnes pratiques professionnelles (conseil scientifique, comité d'orientation stratégique, conseil d'administration) ne perdent leur caractère préparatoire

qu'à l'achèvement complet du processus qui conduit la haute autorité de santé à adopter une telle recommandation élaborée par cette agence (avis 20124387 du 20 décembre 2012).

■ L'accès d'un fabricant d'une spécialité pharmaceutique aux informations contenues dans la base de données SNIIR-AM (système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie) à propos des pratiques de prescription de cette spécialité porterait atteinte tant au secret en matière commerciale et industrielle, qui protège l'activité libérale des professionnels de santé, qu'au secret de la vie privée des patients (avis 20121544 du 19 avril 2012).

■ L'adoption plénière rompt les liens juridiques de filiation avec la famille dans laquelle est née la personne adoptée. Aussi la personne ayant fait l'objet d'une telle adoption ne peut être considérée comme ayant droit, au sens de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, de sa sœur jumelle biologique, décédée à l'âge de cinq ans (conseil 20120223 du 26 janvier 2012).

■ Dans une situation dans laquelle le père n'avait pas été privé de l'autorité parentale, mais où le juge des enfants avait chargé un tiers neutre d'assurer la communication entre celui-ci et ses enfants et où une procédure pénale était en cours à propos d'actes commis par le père à l'encontre de l'un des enfants, la communication au père des bilans médicaux, psychologiques et psychiatriques et des rapports des psychologues et psychomotriciens établis à propos de ses enfants serait de nature à porter atteinte au déroulement d'une procédure juridictionnelle (avis 20120948 du 8 mars 2012).

■ Le droit d'accès aux informations concernant la santé d'une personne mineure ne peut être exercé que par les titulaires de l'autorité parentale – le cas échéant par l'intermédiaire d'un médecin si telle est la volonté exprimée par le mineur – à l'exclusion notamment de tout autre adulte désigné par le patient. Le législateur n'a pas organisé d'accès personnel du patient mineur à son dossier médical, même dans le cas où des soins lui ayant été dispensés sans le consentement des titulaires de l'autorité parentale et où il s'est expressément opposé à la consultation de ces derniers

afin de garder le secret sur son état de santé, cet accès leur est refusé. Même dans ce cas, il n'est pas possible d'organiser au bénéfice du mineur, sauf recours à l'autorité judiciaire, une procédure spécifique d'accès à son dossier médical. Il en est de même dans le cas où le patient mineur bénéficie à titre personnel de la couverture maladie universelle, à la suite de la rupture des liens de famille avec les titulaires de l'autorité parentale (conseil 20121015 du 22 mars 2012).

■ La commission estime, en règle générale, que les radiographies, les analyses et le dossier infirmier contenus dans le dossier médical du défunt sont, au même titre que le compte rendu d'hospitalisation, de nature à permettre aux ayants droit de connaître les causes de sa mort (avis 20120945 du 8 mars 2012).

■ Les personnes bénéficiant de la qualité d'ayants droit du défunt au sens de l'article L.1110-4 du code de la santé publique sont les mêmes que celles qui présentent la qualité d'héritier ayant, par application des règles générales du code civil en matière de successions et de libéralités, une vocation universelle ou à titre universel à la succession du patient décédé, qu'il s'agisse des successeurs légaux du défunt ou de ses légataires universels ou à titre universel, désignés par testament. En revanche, les bénéficiaires d'une assurance sur la vie ou d'une assurance-décès souscrite par le défunt ne présentent pas à ce seul titre la qualité d'ayant droit au sens de cet article (conseil 20121675 du 5 avril 2012).

■ Il n'incombe pas à l'établissement de santé qui détient le dossier médical d'un patient décédé de mener des investigations sur la réalité du motif invoqué par les ayants droit pour en demander la communication. Il revient seulement à l'équipe médicale qui a suivi le patient décédé, ou, à défaut, à d'autres médecins scientifiquement compétents, d'identifier les pièces du dossier répondant à l'objectif invoqué conformément à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, qui doivent être communiquées sans qu'il revienne ni à l'établissement ni aux médecins d'apprécier l'opportunité de cette communication (conseil 20122968 du 13 septembre 2012).

■ La règle législative de l'anonymat du don d'éléments ou de produits du corps humain s'oppose à la communication de documents relatifs à la traçabilité d'un greffon (avis 20123251 du 27 septembre 2012).

■ Un rapport d'autopsie doit être communiqué dans son intégralité aux ayants droit qui indiquent souhaiter connaître les causes de la mort du défunt (avis 20123718 du 22 novembre 2012).

■ La commission n'est pas compétente pour émettre un avis sur la communication d'informations relatives à la santé du demandeur contenues dans un document établi pour les besoins d'une procédure judiciaire, et non pas simplement versé au dossier du juge après avoir été établi à une autre fin (avis 20123815 du 22 novembre 2012).

■ Les contrats de pôle conclus entre les directeurs des établissements publics de santé et les chefs des pôles que comportent ces établissements sont communicables à toute personne qui en fait la demande (avis 20123557 du 11 octobre 2012).

## **Economie, agriculture, industrie**

■ Les notes relatives à l'activité privée de sécurité incendie adressées par deux directeurs d'administration centrale du ministère de l'intérieur à un autre de ses directeurs, à un délégué interministériel et au directeur du cabinet du ministre, qui s'inscrivent dans le cadre de la préparation d'une circulaire ministérielle, alors en cours d'élaboration, mais qui n'émanent pas du ministre ou de son cabinet, ne rendent pas compte des délibérations des membres du Gouvernement ou des autres autorités responsables du pouvoir exécutif et, si elles font apparaître des divergences entre services d'un ministère à propos de l'interprétation de la loi, ne peuvent être regardées comme faisant corps avec de telles délibérations. Elles ne sont dès lors pas couvertes par le secret des délibérations du Gouvernement (avis 20120122 du 9 février 2012).

■ Les comptes rendus des examens vétérinaires pratiqués par le Centre d'imagerie et de recherche sur les affections locomotrices équinés (CIRALE), service de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), à la demande

de propriétaires d'équidés revêtent le caractère de documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées et ne sont donc pas communicables (avis 20120784 du 23 février 2012).

■ La commission a émis un avis défavorable à la communication à un tiers d'un dossier de demande d'autorisation d'exploiter, en raison des informations couvertes par la protection de la vie privée et le secret en matière commerciale et industrielle qu'il comporte (avis 20121594 du 19 avril 2012).

■ Les déclarations d'inscription des groupements professionnels agricoles sur la liste électorale de l'un des collèges d'une chambre d'agriculture sont communicables à toute personne qui les demande à compter du dépôt de la liste électorale dressée par la commission départementale compétente. Les documents composant le dossier au vu duquel le préfet décide d'inscrire une organisation syndicale agricole sur la liste des organisations habilitées à siéger dans les commissions et comités professionnels ou organismes mentionnés au I de l'article 2 de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole ont le caractère de documents administratifs, y compris les procès-verbaux des assemblées générales du syndicat. L'étendue de l'exception au droit d'accès à ces documents qui résulte de la protection de la vie privée varie selon le statut sous lequel s'est constitué le syndicat, selon qu'il s'agit d'un syndicat soumis aux seules dispositions du code du travail ou d'une organisation constituée sous la forme d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association (conseil 20124610 du 20 décembre 2012).

■ La convention passée par l'État avec la caisse centrale de réassurance (CCR), qui fixe les conditions de rémunération de la garantie qui lui est accordée par l'État, est communicable à toute personne qui la demande, à l'exception des mentions relatives aux relations de la CCR avec ses clients, dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (avis 20122143 du 13 septembre 2012).

■ Les dispositions législatives relatives aux sanctions que peut prononcer l'Autorité de

contrôle prudentiel, contenues aux articles L. 612-39 à L. 612-41 du code monétaire et financier, prévoient que la décision de la commission des sanctions de cette autorité est rendue publique sur les supports qu'elle désigne elle-même, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée, et l'habilite, lorsque la publication de la sanction risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties, à prévoir que sa décision ne sera pas publiée. Ces dispositions font exception à celles de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Les décisions de la commission des sanctions ne sont donc pas communicables aux tiers dans des conditions de publicité différentes de celles qui ont été fixées par la commission des sanctions (avis 20121674 du 10 mai 2012).

### Contrats et marchés

■ Le secret en matière commerciale et industrielle empêche la communication à des tiers d'une partie des documents établis par les services d'un département à propos des candidatures à un appel à projets ayant pour objet la création, la transformation et l'extension d'établissements, services et lieux de vie et d'accueil qui font appel à des financements publics, prévue à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles (conseils 20120845 et 20120849 du 8 mars 2012).

■ Le prix global de l'offre présentée par chaque candidat à une concession d'aménagement est communicable à toute personne qui en fait la demande (avis 20122290 du 21 juin 2012).

■ La communication de la liste des entreprises qui ont seulement retiré, par exemple sur une plateforme de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, un dossier de candidature à un marché public, sans présenter ensuite de candidature, porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (conseil 20122467 du 5 juillet 2012).

■ Les offres de prix remises par l'attributaire d'un marché public ou d'une délégation de service public avant l'engagement des négociations à l'issue desquelles l'offre finale a été retenue doivent être traitées comme

des offres non retenues : seule l'offre de prix initiale globale est communicable aux tiers, à l'exclusion des offres de prix initiales détaillées (avis 20122602 et 20122603 du 26 juillet 2012)

■ Les documents rendant compte de la teneur des négociations entre l'autorité délégitime et les candidats à une délégation de service public, tels que des comptes rendus de réunions de négociation, sont entièrement couverts par le secret des stratégies commerciales, qui constitue l'une des composantes du secret en matière commerciale et industrielle (avis 20122663 du 26 juillet 2012).

■ Les marchés de revêtement des autoroutes présentent un caractère répétitif qui s'oppose à la communication du bordereau des prix unitaires de l'offre retenue (avis 20123139 et 20133226 du 25 octobre 2012).

■ Dans le cas de l'attribution d'un marché public de maîtrise d'œuvre à un groupement, le détail du prix de chaque élément de la mission de maîtrise d'œuvre, qui fait partie intégrante de l'offre retenue, ne doit pas être occulté des documents communiqués, à la différence de la répartition des honoraires entre les membres du groupement, qui se trouve sans incidence sur la nature et le prix des prestations commandées par la collectivité, n'intéresse que les relations d'affaires entretenues entre les cotraitants, et est donc couverte par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20123533 du 11 octobre 2012).

■ Les contrats passés par France Télécom pour la réalisation de travaux sur divers éléments de réseau se rapportent en partie à l'accomplissement des missions de service public dont cette entreprise est chargée et constituent de ce fait des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20124063 du 22 novembre 2012).

### Culture, archives publiques, enseignement et loisirs

■ La commission d'accès aux documents administratifs n'est pas compétente pour connaître d'une demande de communication des archives du conseil constitutionnel (avis 20120543 du 9 février 2012).

■ Les actes de naissance et de mariage sont communicables à toute personne qui en fait la demande à l'expiration d'un délai de soixante-quinze ans à compter du 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils ont été établis. En l'absence de toute disposition permettant d'occulter d'un registre de l'état civil, en vue de sa communication au-delà du délai ainsi compté, l'une des mentions que comporte ce registre, l'acte est communicable avec l'ensemble des mentions apposées, dans les cas prévus par la loi ou en exécution d'une décision de l'autorité judiciaire, en marge de cet acte. Par ailleurs, les dispositions du premier alinéa de l'article 8 du décret du 3 août 1962, selon lesquelles les registres de l'état civil datant de moins de cent ans ne peuvent être directement consultés que par les agents de l'État habilités à cet effet et les personnes munies d'une autorisation écrite du procureur de la République, ne sauraient faire obstacle à l'exercice du droit de consultation sur place que toute personne tient des dispositions législatives du code du patrimoine, avec lesquelles elles sont devenues incompatibles, en ce qui concerne les registres légalement clos depuis plus de soixante-quinze ans, du fait de l'intervention de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives qui a fixé ce délai. Toutefois, le respect du délai fixé au e du 4<sup>o</sup> du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine empêche la consultation directe par le demandeur, lorsque des registres communicables sont reliés en un même volume avec des registres qui ne sont pas encore communicables, eu égard aux années auxquelles ils se rapportent, et que l'administration n'est pas en mesure, si la demande ne porte pas sur un petit nombre d'actes précisément désignés et compte tenu des moyens dont elle dispose, d'assurer la consultation sur place des registres communicables sans empêcher celle des registres non communicables (avis 20120716 du 23 février 2012).

■ Si l'administration des archives ne peut légalement autoriser, sans l'accord de l'autorité dont émanent les documents d'archives publiques sollicités, la consultation anticipée de ces documents avant l'expiration des délais fixés par le code du patrimoine, il lui revient par ailleurs le cas échéant de refuser, eu égard aux intérêts que la loi a entendu protéger,

une consultation anticipée à laquelle l'autorité versante ne s'opposerait pas. Dans une situation dans laquelle l'autorité versante était revenue sur son refus initial, avis favorable de la commission à la consultation anticipée, par une association entretenant la mémoire des intéressés, des dossiers du tribunal correctionnel de la Seine relatifs à la condamnation, en 1941, pour des faits de «propagande communiste» assortis de sanctions pénales par le décret-loi du 26 septembre 1939, des personnes ultérieurement déportées vers les camps d'Auschwitz-Birkenau dans les convois dits «des 45 000» et «des 31 000» (avis 20122127 du 7 juin 2012). Avis défavorable, en revanche, dans la même configuration administrative, à la communication anticipée d'un dossier de procédure pénale datant de 1952, relatif à une affaire de viol ou d'attentat à la pudeur avec violence (avis 20123156 du 25 octobre 2012).

■ En application de l'article 98 du code civil, il est dressé pour toute personne née à l'étranger qui acquiert ou recouvre la nationalité française un acte tenant lieu d'acte de naissance, par un agent du service central de l'état civil ayant la qualité d'officier de l'état civil, lors de la naturalisation de l'intéressé, dans le registre de ces actes détenu par ce service. Conformément au e du 4<sup>o</sup> du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, ce registre n'est librement communicable qu'à compter de l'expiration d'un délai de 75 ans suivant sa clôture, qui intervient le 31 décembre de l'année, l'acte pouvant lui-même être communiqué, isolément du registre, 25 ans après le décès de l'intéressé, si ce délai est plus court. La commission estime toutefois, s'agissant des actes tenant lieu d'acte de naissance des personnes nées il y a plus de 75 ans, qu'en règle générale, dans tous les cas où le délai écoulé depuis la clôture du registre ou depuis le décès de l'intéressé fait seul obstacle à la communication de l'acte, il y a lieu d'autoriser la communication anticipée, par dérogation, de l'acte (avis 20123028 du 13 septembre 2012).

■ Le contrat par lequel une mission de service public est confiée à un établissement d'enseignement privé sous contrat simple ou sous contrat d'association n'est conclu, sur le fondement de l'article L. 442-5 ou L. 442-12 du code de l'éducation, qu'avec celui-ci, sans

que les dispositions de ce code de l'éducation prévoient l'intervention d'organismes tiers. Par conséquent, un directeur diocésain de l'enseignement catholique et son comité diocésain, auxquels n'est pas confiée, en droit, la mission de service public dont sont chargés les établissements d'enseignement privé sous contrat de leur ressort territorial, ne sont pas des personnes privées chargées d'une mission de service public, auxquelles seraient applicables les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20120607 du 23 février 2012).

■ Le Conseil d'État ayant jugé que la grille de correction dont un jury fait usage pour noter les épreuves d'un examen ou d'un concours n'a pas le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (15 janvier 1988, Pradalier, n° 81225), la commission d'accès aux documents administratifs s'estime, en l'état actuel de la jurisprudence, incompétente pour connaître d'une demande de communication d'un tel document (avis 20121298 du 5 avril 2012)

■ La commission a fait application des principes habituels de sa doctrine aux documents produits ou reçus par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) : la communication à des tiers des informations relatives aux activités des joueurs et des opérateurs de jeux en ligne porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle ; la communication à des tiers des informations relatives à l'identité et aux activités des joueurs porterait également atteinte à la protection de la vie privée. De même, le courrier par lequel une personne demande des renseignements à l'ARJEL ou dénonce le comportement d'un opérateur n'est communicable qu'à son auteur, à moins que, s'agissant d'une plainte qui ne serait pas manuscrite, il soit possible d'en garantir l'anonymisation parfaite. Les informations relatives à un joueur que l'ARJEL obtient sur sollicitation ponctuelle d'un opérateur sont en revanche communicables à ce joueur, ainsi que les correspondances échangées entre l'ARJEL et l'opérateur lors de l'examen d'un éventuel différend entre celui-ci et le joueur, à condition que ces correspondances ne fassent pas apparaître le comportement d'un tiers dont la divulgation pourrait porter préjudice à ce dernier, et ne comportent pas de mentions couvertes

par un autre secret protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, notamment le secret en matière commerciale et industrielle (conseil 201202428 du 5 juillet 2012).

■ Dans la mesure où un dossier disciplinaire, y compris en matière sportive, comporte une appréciation ou un jugement de valeur sur une ou plusieurs personnes physiques nommément désignées ou fait apparaître le comportement d'une ou plusieurs personnes tel que sa divulgation pourrait leur porter préjudice, il n'est communicable, sauf occultation, qu'à l'intéressé s'agissant des mentions qui le concernent. La victime des agissements d'une personne poursuivie dans le cadre d'une procédure disciplinaire n'a pas la qualité d'intéressée au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20122687 du 26 juillet 2012).

### **Environnement, développement durable et transports**

■ En vertu des dispositions du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, une autorité publique ne peut rejeter une demande portant sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement que dans le cas où leur 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. Ce dernier motif, toutefois, n'est pas au nombre de ceux qui permettent de refuser la communication d'un document administratif. En effet, en vertu de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, les droits d'auteur dont peuvent être grevés les documents administratifs ne font pas obstacle à leur communication, mais limitent seulement la réutilisation qui est susceptible d'en être faite, conformément aux dispositions du code de la propriété intellectuelle. Par conséquent, un rapport d'analyse de poussières inhalables d'amiante relatif à un bâtiment d'école publique, commandé par une communauté de communes à un prestataire privé, est communicable à toute personne qui en fait la demande, en l'absence d'atteinte aux intérêts mentionnés au II de l'article L. 124-5

du code de l'environnement autres que des droits de propriété intellectuelle, nonobstant la mention du rapport qui réserve expressément les droits de propriété intellectuelle du prestataire. En revanche, le maintien de droits de propriété intellectuelle de la société prestataire sur ce document, en vertu des stipulations du contrat passé avec elle par la communauté de communes, prive les informations contenues dans ce rapport du caractère d'informations publiques, au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, qui en permettrait la réutilisation dans les conditions fixées aux articles 11 à 18 de la même loi (conseil 20120120 du 12 janvier 2012).

■ La liste des chasseurs membres d'une association communale de chasse agréée et les comptes détaillées des dernières saisons de chasse sont des documents administratifs, communicables à toute personne qui les demande sous réserve de l'occultation préalable des adresses personnelles des membres de l'association, mais non du nom de ces membres (avis 20120238 du 26 janvier 2012).

■ La commission a émis un avis favorable à la communication par EDF d'études relatives à l'onde de submersion provoquée par la rupture d'un barrage hydroélectrique, en l'absence dans ces documents d'informations dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique (avis 20121948 du 21 juin 2012). Elle a également émis, sur le fondement du code de l'environnement, un avis favorable à la communication à EDF et à une commune d'études d'ondes de submersion concernant d'autres barrages et comportant des informations dont la communication pourrait porter atteinte à la sécurité publique ou, pour certaines d'entre elles, au secret en matière commerciale et industrielle, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la communication à ces deux autorités administratives des informations utiles aux évaluations de sûreté dites «post Fukushima» demandées à EDF par l'Autorité de sûreté nucléaire à propos d'une centrale nucléaire située en aval des barrages en cause, d'une part, et à l'élaboration du plan de sauvegarde de la commune, d'autre part (avis 20123613 du 22 novembre 2012)

■ En vertu de l'article L. 141-10 du code des juridictions financières, auquel renvoie le

1° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes ne sont pas communicables sur le fondement des dispositions du titre Ier de cette loi. En revanche, les dispositions du 1° du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, interprétées à la lumière de celles 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, dont elles assurent la transposition, ne permettent pas de refuser la communication d'informations relatives à l'environnement pour le seul motif qu'elles seraient contenues dans un rapport de la Cour des comptes, mais seulement dans le cas où leur communication porterait atteinte à l'un des intérêts mentionnés au 2° du I, à l'exception de ceux visés à ses e et h, et au II de l'article 6 de la même loi ou, s'agissant des informations relatives à des émissions dans l'environnement, au II de l'article L. 124-5 du même code. Par conséquent, les informations relatives à l'environnement que contiendrait un rapport de la Cour des comptes sont communicables à toute personne qui les demande, sous les réserves prévues au I de l'article L. 124-4 et au II de l'article L.124-5 du code de l'environnement (avis 20122116 du 7 juin 2012).

■ L'exception au droit d'accès aux informations relatives à l'environnement posée par l'article L. 124-3 du code de l'environnement en ce qui concerne «Les organismes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels» s'étend à l'ensemble des documents qui doivent être regardés comme des documents juridictionnels pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, par exemple les procès-verbaux qui constatent une infraction pénale (avis 20122529 du 5 juillet 2012).

■ Le montant global des recettes d'exploitation d'un réseau de transport public, par nature de titre de transport utilisé, sans précision sur les périodes de réalisation ou sur l'application de réductions, ne peut être regardé, eu égard à son caractère partiel, comme une information révélant la stratégie commerciale de l'entreprise chargée de l'exploitation du réseau, ni, par suite, comme une information protégée par le secret en matière commerciale

et industrielle, quand bien même il révélerait des éléments de la comptabilité de l'entreprise (avis 20122241 et 20122243 du 26 juillet 2012).

■ Les cartes de couverture du réseau 3G transmises à l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) par un opérateur de téléphonie mobile, les résultats détaillés des tests menés par l'ARCEP sur ce point et le fichier transmis par l'opérateur et faisant apparaître la localisation de ces sites d'émission sont des documents administratifs constitués d'informations relatives à des émissions dans l'environnement, communicables à toute personne qui en fait la demande sans que puisse être opposé le secret en matière commerciale et industrielle et sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 38 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, prises pour la transposition de la directive 2002/21/CE et qui régissent la publicité des mesures ayant une incidence importante sur un marché et que l'ARCEP envisage de prendre (avis 20122630 du 26 juillet 2012).

### Finances publiques et fiscalité

■ Le secret des délibérations du Gouvernement peut être opposé à une demande de communication des lettres de cadrage budgétaire adressées par le Premier ministre à chacun des ministres en vue de l'élaboration du projet de loi de finances (avis 20123946 du 22 novembre 2012).

■ Le grand livre budgétaire d'une commune est communicable à tout moment, aucune disposition ne subordonnant sa communication au vote du compte administratif ou à l'obtention du quitus de la chambre régionale des comptes, sous réserve de l'occultation des mentions dont la communication n'est pas imposée par l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales – informations couvertes par le secret médical, informations relatives aux secours individuels accordés à des personnes physiques identifiables, mentions faisant apparaître des appréciations d'ordre individuel sur des agents communaux (conseil 20122788 du 26 juillet 2012).

■ Le secret fiscal s'oppose à la communication des documents relatifs à une société commerciale détenus par l'administration fiscale à un associé de cette société qui n'en est pas le dirigeant de droit, qui n'est pas poursuivi en paiement solidaire de dettes fiscales de la société et qui n'a pas été assujéti, en tant qu'associé, à des impositions supplémentaires qui résulteraient de redressements notifiés à cette société (avis 20114902 du 26 janvier 2012). Au contraire, dès lors qu'une société civile immobilière, à moins qu'elle ait opté pour l'assujettissement de ses revenus à l'impôt sur les sociétés, doit déclarer au service des impôts des entreprises ses résultats et la répartition de ses pertes ou recettes entre associés mais n'est pas elle-même assujéti à l'impôt, chacun des associés étant directement imposé sur la quote-part des revenus qu'il perçoit de la SCI, les associés d'une telle SCI doivent être regardés comme contribuables au titre des résultats ainsi déclarés, chacun selon sa quote-part. Le secret professionnel en matière fiscale ne peut donc dans ce cas être opposé à un associé s'agissant des informations relatives à la part qui lui revient des résultats de la SCI et des déclarations souscrites par la SCI, pour les mentions qui le concernent (avis 20123506 du 11 octobre 2012).

■ Les enfants d'une personne décédée, en leur qualité d'héritiers réservataires, sont nécessairement, lorsqu'ils n'ont pas renoncé à la succession, titulaires des droits inclus dans l'actif de la succession et sujets aux obligations incluses dans son passif, au moins à proportion de la réserve héréditaire dont ils bénéficient. Ils sont notamment, à ce titre, codébiteurs solidaires de la dette fiscale de la succession, en particulier de l'impôt restant dû sur les revenus du défunt. Dès lors, ni le secret fiscal, ni les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne peuvent s'opposer à la communication à une personne qui n'apparaît pas avoir renoncé à la succession de son père décédé, de la dernière déclaration des revenus correspondant à une dette fiscale dont le défunt, compte tenu de la date de son décès, n'a pu s'acquitter et qui est donc échue à la succession. En revanche, les déclarations de revenus antérieures ne lui sont pas communicables, dès lors que cette personne n'est pas mise en

cause pour le paiement de l'impôt auquel elles se rapportent, ni au titre d'une dette fiscale subsistant au jour du décès de son père, ni au titre d'une procédure de reprise engagée par l'administration fiscale (avis 20123441 du 11 octobre 2012).

■ L'article L. 135 B du livre des procédures fiscales est applicable aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure de préemption. Il s'ensuit que 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 (avis 20120864 du 22 mars 2012). L'administration est toutefois en droit d'inviter le demandeur à consulter sur place les documents correspondants, lorsque la demande porte sur un nombre trop important d'actes de mutation – en l'espèce, plusieurs milliers (avis 20123713 du 25 octobre 2012).

■ L'article L.103 du livre des procédures fiscales s'oppose à la communication à des tiers, par l'administration des douanes et des droits indirects, des données contenues dans le casier viticole informatisé, y compris les déclarations de récolte dont l'article 267 octies de l'annexe II au code général des impôts prévoit le dépôt en mairie et la communication en mairie «à tout requérant» (avis 20123951 du 22 novembre 2012).

■ Lorsque la commission des infractions fiscales donne un avis favorable au dépôt d'une plainte par l'administration pour fraude fiscale, à laquelle cette dernière ne peut procéder que sur avis conforme de cette commission, la lettre de saisine de la commission des infractions fiscales, le dossier joint à cette lettre et l'avis émis ne revêtent pas un caractère administratif mais juridictionnel, le tribunal des conflits ayant jugé que la saisine de la commission et l'avis favorable de la commission, étant des actes nécessaires à la mise en mouvement de l'action publique, n'étaient par suite pas détachables de celle-ci (19 novembre 1988, n° 02548, Rey). La commission estime en revanche que dans le cas d'un avis défavorable, l'ensemble de ces documents conserve un

caractère administratif. Toutefois, la communication de la lettre de saisine et du dossier joint porterait atteinte à la recherche des infractions fiscales par les services compétents. L'avis défavorable de la commission n'est lui-même communicable à la personne intéressée que sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des mentions dont la communication présenterait le même risque. (avis 20123001 du 13 septembre 2012).

■ Les circulaires de la direction générale des impôts fixant la rémunération des aviseurs fiscaux sont communicables à toute personne qui en fait la demande, si elles existent et se limitent effectivement à définir les conditions de rémunération des indicateurs mentionnés à l'article 1825 F du code général des impôts. La communication de telles informations n'est pas susceptible de porter atteinte à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales (avis 20123432 du 11 octobre 2012).

■ L'enfant d'une personne ayant consenti des donations à un autre enfant n'est pas partie aux donations consenties et, ces personnes n'étant pas décédées, n'est l'ayant cause ni du donateur ni du donataire. Il ne tire donc des dispositions de l'article L. 106 du livre des procédures fiscales relatives à la délivrance aux parties et à leurs ayants cause d'extraits des registres de l'enregistrement clos depuis moins de cinquante ans aucun droit à la communication de tels documents. La consultation anticipée de ces documents avant l'expiration des délais fixés par le code du patrimoine porterait par ailleurs une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger (conseil 20123120 du 27 septembre 2012).

■ Compte tenu des dispositions précisant, aux articles R.\*107 A-1 et R.\*107 A-3 du livre des procédures fiscales, les limites du droit d'accès aux informations cadastrales qui résultent de l'article L. 107 A de ce livre, la liste intégrale des propriétés foncières d'une même personne est communicable à un tiers lorsque ces propriétés ne sont pas situées sur le territoire de plus de cinq communes ou arrondissements communaux, à moins que plusieurs demandes, réparties sur plusieurs semaines, ne soient présentées (conseil 20122708 du 26 juillet 2012).

■ Dès lors que le nombre d'immeubles concernés par une demande d'informations cadastrales n'excède pas le plafond hebdomadaire résultant de la combinaison des articles R.\*107 A-1 et R.\*107 A-3 du livre des procédures fiscales, la circonstance qu'une seule demande ait été formulée au lieu des cinq autorisées par ces textes est sans incidence et ne saurait faire obstacle à ce qu'il soit satisfait à la demande (avis 20122707 du 27 septembre 2012). Est de même sans incidence le nombre d'années sur lequel porte une demande de communication des informations cadastrales relatives à un même immeuble (avis 20123161 du 27 septembre 2012).

## Justice

■ L'accès d'un détenu aux données à caractère personnel qui le concernent contenues dans le fichier de «gestion informatisée des détenus en établissements» (GIDE) créé par le décret n° 2011-817 du 6 juillet 2011 relève exclusivement des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, non de celles de la loi du 17 juillet 1978 ni, par suite, de la compétence de la commission d'accès aux documents administratifs (avis 20120169 et 20120246 du 26 janvier 2012)

■ Le rapport de l'académie des sciences morales et politiques remis au garde des Sceaux en vue d'une réforme du droit de la responsabilité civile a fait l'objet pour sa première partie d'une diffusion publique sur internet, et pour sa seconde partie d'une publication commerciale qui, dans la mesure où son prix dépasse un montant modeste, ne peut être regardée comme une diffusion publique. Or, la décision de procéder à une consultation publique sur la base des propositions que contenait ce rapport lui a fait perdre tout caractère préparatoire, sans qu'il soit besoin d'attendre les résultats de cette consultation. La seconde partie du rapport est donc communicable à toute personne qui lademande (avis 20120230 du 26 janvier 2012).

■ L'acte par lequel le Premier ministre saisit le Conseil constitutionnel en vue d'un déclassement, sur le fondement du second alinéa de l'article 37 de la Constitution, de dispositions de forme législative adoptées dans le

domaine réglementaire, touche aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et ne présente pas le caractère d'un acte administratif. Le texte de cette saisine ne revêt dès lors pas lui-même le caractère d'un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20120543 du 9 février 2012).

■ Les états de frais et bulletins remis par les avoués au secrétaire d'une juridiction, au conseiller de la mise en état ou au président de la formation de jugement qui a statué sur une affaire, en vue de la vérification et du recouvrement des dépens d'une instance ainsi qu'en vue de la fixation de leurs émoluments, qui se rapportent à des dépenses engagées par les avoués pour l'accomplissement de leur mission de représentation d'une partie à un procès et contribuent à la fixation des dépens mis à la charge des parties par la décision de justice obtenue. Ils sont indissociables de la procédure juridictionnelle à laquelle ils se rapportent et ne revêtent dès lors pas le caractère de documents administratifs sur la communication desquels la commission d'accès aux documents administratifs serait compétente pour émettre un avis (avis 20120449 du 9 février 2012).

■ La réponse apportée par la section du rapport et des études du Conseil d'État à l'autorité demandant, sur le fondement de l'article R. 931-1 du code de justice administrative, à être éclairée sur les modalités d'exécution d'une décision de la juridiction administrative ou à la partie signalant, en application de l'article R. 931-2 du même code, les difficultés qu'elle rencontre pour obtenir l'exécution d'une décision rendue par le Conseil d'État ou par une juridiction administrative spéciale, constitue, à la différence des procédures juridictionnelles conduisant à prononcer une injonction ou une astreinte, un avis du Conseil d'État au sens du 1<sup>o</sup> du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Il s'ensuit, en application de cette disposition, que ni cette réponse, ni la demande, qui en est indissociable, ne sont communicables (avis 20121328 du 5 avril 2012).

■ La communication de l'identité des assesseurs de la commission de discipline compétente à l'égard des détenus n'est pas de manière générale de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes. Ce n'est que dans le

cas où des circonstances particulières feraient sérieusement craindre des tentatives de pression ou d'intimidation, voire d'agression, sur la personne des assesseurs ou celles de leur proches que la divulgation de leur identité pourrait être regardée comme susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes. Une telle appréciation peut notamment se fonder sur des indices sérieux de l'appartenance du détenu à une organisation criminelle susceptible de poursuivre ses activités (avis 20121826 du 10 mai 2012).

■ L'avis par lequel le président d'une juridiction est informé d'une demande d'aide juridictionnelle, qui fait, en principe, obstacle à ce que cette juridiction statue avant que la décision statuant sur l'aide juridictionnelle intervienne, se rattache donc à la fonction de juger dont la juridiction est investie et ne revêt donc pas le caractère d'un document administratif sur la communication duquel la commission d'accès aux documents administratifs serait compétente pour se prononcer. Présentent en revanche ce caractère les documents sur lesquels figurent l'identité, la fonction, la profession et l'adresse administrative des membres du bureau d'aide juridictionnelle. En effet, ces documents, qui visent seulement à identifier les membres du bureau d'aide juridictionnelle, sont détachables de la fonction de juger dont la juridiction est investie. Ils sont communicables à toute personne qui en fait la demande (avis 20121886 du 24 mai 2012).

■ La communication à des tiers de l'identité des orateurs et des auditeurs de sessions de formation sur les mouvements et phénomènes sectaires organisées par l'école nationale de la magistrature (ENM) porterait atteinte à la sécurité des personnes (avis 20122818 du 26 juillet 2012).

■ Si les notaires bénéficient, pour certaines de leurs missions, d'une délégation d'autorité publique, le législateur n'a pas entendu inclure les officiers publics et ministériels dans le champ d'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. La commission d'accès aux documents administratifs est donc incompétente pour se prononcer sur une demande de communication de documents adressée à un notaire (avis 20122804 du 27 septembre 2012).

## Ordre public

■ Les articles 20 et 21 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005, qui régissent uniquement les modalités d'accès des fonctionnaires aux données enregistrées dans le système de traitement automatisé des données à caractère personnel dénommé TES, ne sauraient constituer un obstacle à l'accès des citoyens, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, aux pièces justificatives jointes à leur demande de passeport ou à celle de l'enfant mineur sur lequel ils exercent l'autorité parentale. Ne sont toutefois pas communicables, sur ce fondement, à l'un des parents les pièces déposées par l'autre parent, auteur de la demande de passeport présentée pour leur enfant mineur, afin de justifier de son identité et de son domicile, ni l'adresse de l'enfant portée sur la page d'identification du passeport, dès lors qu'il s'agit également de celle de cet autre parent (avis 20123616 du 11 octobre 2012).

■ Les déclarations préalables de manifestation sur la voie publique relatives à des manifestations ayant déjà eu lieu sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions relatives à l'identité et aux coordonnées des personnes physiques qui les organisent (avis 20120957 du 8 mars 2012).

■ Un rapport relatif à un « diagnostic » préalable à la mise en place d'un système de vidéosurveillance est communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique (avis 20121169 du 22 mars 2012).

■ Les documents relatifs à la consultation, par les services municipaux, des riverains d'une voie publique à propos de la définition d'un sens de circulation dans cette rue sont communicables après occultation de toute mention permettant d'identifier les personnes ayant répondu (avis 20121739 du 10 mai 2012).

■ Une copie de l'extrait du registre des interventions des services de secours qui se borne à rendre compte de l'accident ayant entraîné l'invalidité d'un mineur sans porter d'appréciation ou de jugement de valeur sur un tiers ni faire apparaître de la part d'un tiers un comportement dont la divulgation pourrait lui

porter préjudice est communicable au titulaire de l'autorité parentale (avis 20121927 du 24 mai 2012). N'est toutefois pas communicable à l'un des titulaires de l'autorité parentale le rapport d'intervention qui se limite à retracer le déroulement matériel et le résultat de l'intervention provoquée par celui-ci au domicile de l'autre parent, sans comporter aucune mention de la présence ou de l'état de leur enfant. Le demandeur ne présente pas, à l'égard d'un document d'une telle teneur, la qualité de personne intéressée, et la communication de ce document porterait atteinte à la protection de la vie privée du parent au domicile duquel est intervenu le service d'incendie et de secours (avis 20123641 du 11 octobre 2012).

■ Il n'y a pas lieu, avant de communiquer un compte rendu d'intervention à l'un des propriétaires de deux véhicules incendiés, d'occulter la plaque d'immatriculation de l'automobile qui ne lui appartient pas, dans la mesure où le bénéficiaire de la communication ne dispose pas, en principe, de la possibilité d'identifier le propriétaire du véhicule à partir de ce numéro (avis 20124373 du 20 décembre 2012).

■ La circulaire du ministre de l'intérieur du 18 avril 2011, relative à la mise en œuvre de dispositifs juridiques et opérationnels en matière de délivrance des laissez-passer consulaires, qui se borne à prodiguer aux préfets des conseils de bon sens sur leurs relations et celles de leurs services avec le personnel diplomatique et consulaire étranger, est intégralement communicable à toute personne qui en fait la demande. La circulaire du 18 août 2010, qui a essentiellement pour objet de décrire la répartition des compétences entre de nouvelles structures au sein de l'administration centrale et d'arrêter les procédures à suivre pour la présentation par l'administration française aux services étrangers de demandes de laissez-passer consulaires, est également communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions, en petit nombre, relatives aux usages de certains consulats étrangers et dont la divulgation serait par suite de nature à porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France ou à la sécurité publique, et disjonction, pour

le même motif, de certaines des annexes à cette circulaire (avis 20122542 du 5 juillet 2012).

## Travail et emploi

■ La circonstance que les procès-verbaux de l'inspection du travail sont susceptibles de fonder, après leur transmission au procureur de la République, les poursuites pénales que le ministère public peut engager, et présentent à ce titre un caractère judiciaire, ne fait pas par elle-même obstacle à l'application à ces documents de la loi du 17 juillet 1978, lorsqu'ils sont communiqués à un organisme de sécurité sociale en vue de la mise en recouvrement, dans le cadre de sa mission de service public, des cotisations et contributions qui lui sont dues, et revêtent dans cette mesure le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1er de cette loi. La commission estime toutefois qu'en l'absence d'autorisation donnée par l'autorité judiciaire, la communication d'un procès-verbal constatant une infraction pénale, transmis au procureur de la République en vue de l'engagement éventuel de poursuites, est susceptible, tant que la procédure pénale n'est pas close ou n'a pas été abandonnée, de porter atteinte au déroulement de cette procédure ou à ses opérations préliminaires (avis 29120067 du 9 février 2012).

■ Le procès-verbal de l'élection des délégués du personnel dans une entreprise, transmis à l'inspection du travail, n'est, comme l'ensemble des documents relatifs aux activités syndicales, militantes ou de représentation du personnel, au sein d'une entreprise privée, de salariés nominativement désignés ou facilement identifiables communicable sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 qu'aux seuls intéressés, chacun pour ce qui le concerne (avis 20124170 du 6 décembre 2012).

■ Les documents relatifs à la composition et aux avis de la commission de classement hyperbare de l'institut national de plongée professionnelle et d'intervention en milieu aquatique et hyperbare (INPP) ont le caractère de documents administratifs (avis 20120491 du 9 février 2012).

## Fonction publique

■ La société anonyme France Télécom est en charge du service universel des

télécommunications. À ce titre, cette entreprise est tenue de communiquer à toute personne en faisant la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, 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, conformément à l'article 29 de la loi du 2 juillet 1990. En outre, chaque agent de droit public de cette société a le droit d'obtenir communication des pièces qui le concernent, notamment son dossier personnel, en vertu du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20122463 du 5 juillet 2012).

■ Le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles relatif à la souffrance au travail au centre des monuments nationaux, remis en septembre 2011, ne présentait plus, en février 2012, un caractère préparatoire à des décisions administratives qui n'auraient pas encore été prises. Ce document est communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des éléments qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable, qui font apparaître d'une personne physique un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, ou dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. Ne présentent pas ce caractère les passages du rapport qui, s'ils procèdent à une évaluation critique du fonctionnement de l'établissement, notamment en ce qui concerne certains aspects de son commandement, ne mettent pas en cause à titre personnel ses dirigeants ou d'autres agents (avis 20120399 du 9 février 2012).

■ L'avis émis par une commission administrative paritaire, en application de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984, sur une décision individuelle intéressant un membre de l'un des corps de la fonction publique de l'État relevant de cette commission, les extraits du procès-verbal de sa séance relatifs à cet avis, ainsi que le dossier examiné par la commission, ne sont communicables à l'intéressé qu'à compter de l'intervention de la décision administrative en vue de laquelle l'avis a été émis ou à compter de l'expiration d'un délai

raisonnable manifestant l'abandon du projet de décision dont la commission était saisie. Par ailleurs, tant que le procès-verbal d'une séance de la commission administrative paritaire n'a pas été approuvé par cet organe, conformément au dernier alinéa de l'article 29 du décret du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires, le projet de procès-verbal qui doit être soumis à cette approbation présente un caractère inachevé qui s'oppose à sa communication. Toutefois, toute autre pièce détenue par l'administration qui ferait état de l'avis rendu par la commission administrative paritaire et qui ne présenterait pas le caractère d'un document inachevé serait communicable à l'intéressé dès l'intervention de la décision administrative sur laquelle la commission a été consultée, sans attendre l'adoption du procès-verbal (avis 20123568 du 22 novembre 2012).

■ Les conditions d'accès d'un fonctionnaire au dossier détenu à son sujet par un comité médical diffèrent selon que le comité médical a ou non déjà rendu son avis. Avant l'avis du comité médical ou, le cas échéant, du comité médical supérieur, la communication à l'agent du dossier soumis au comité médical est régie par l'article 7 du décret n° 86-442 du 16 mars 1986 pris en application de l'article 35 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et conformément au principe général des droits de la défense. La commission d'accès aux documents administratifs n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit d'accès de l'agent dans ce cadre à toutes les pièces de son dossier, y compris médicales. Une fois l'avis du comité médical ou, le cas échéant, du comité médical supérieur, rendu, le dossier est communicable à l'intéressé en application des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978, ainsi que, s'agissant des pièces médicales du dossier, de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique. La commission est compétente pour émettre un avis préalable au recours contentieux pour les refus opposés à des demandes de communication postérieures à l'avis du comité médical, ou le cas échéant, du comité médical supérieur (conseil 20120995 du 19 avril 2012).

■ Des principes similaires s'appliquent aux documents relatifs à l'examen de la situation d'un fonctionnaire par une commission de réforme (avis 20121955 du 24 mai 2012).

■ Les rapports et courriers dont l'arrêté suspendant un fonctionnaire s'approprie le contenu sont communicables à l'intéressé en application de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978, aux termes duquel « toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées », sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ces documents seraient couverts par l'un des secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20121136 du 22 mars 2012).

■ L'exception au droit d'accès relative aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou plusieurs personnes déterminées, qui ne sont pas chargées d'une mission de service public, ne s'applique pas aux rapports rédigés par les agents d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale chargés de fonctions d'inspection de l'hygiène et de la sécurité en exécution d'une convention liant le centre de gestion à la commune concernée (avis 20121229 du 5 avril 2012).

■ Les modalités du droit d'accès aux documents produits pour les besoins du recrutement des maîtres de conférences de l'université, qui comporte plusieurs phases, varient au cours du temps, en fonction de l'état d'avancement de la procédure en cause. Ainsi, les documents produits pour les besoins de l'établissement de la liste de qualification aux fonctions de maître de conférences par la section compétente du Conseil national des universités (ou, le cas échéant, du Conseil national des universités pour les disciplines médicales, odontologiques et pharmaceutiques) ne sont pas communicables jusqu'à la publication de la liste de qualification. À compter de cette publication, ils sont communicables au seul candidat concerné, sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des informations relatives à des tiers (appréciations portées sur des universitaires ayant évalué le candidat notamment). S'agissant des documents produits pour les besoins de la sélection par concours devant les organes d'une université ou d'un établissement d'enseignement supérieur, le droit d'accès fondé sur la loi du 17 juillet 1978 s'efface temporairement lorsqu'une procédure de recrutement est en cours devant une université

ou un établissement d'enseignement supérieur. Dans ce cas, seules s'appliquent pendant la durée de cette procédure les dispositions spéciales prévues par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984. Une fois la procédure de sélection devant les instances universitaires achevée, les rapports présentés devant le conseil scientifique et les avis émis par celui-ci, s'agissant des candidats exerçant une fonction d'enseignant-chercheur à l'étranger, ainsi que les rapports présentés devant le comité de sélection sont communicables uniquement à l'intéressé en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des informations relatives à des tiers (appréciations portées sur un autre candidat notamment). S'agissant, en revanche, des listes établies par le comité de sélection et le conseil d'administration ainsi que de la lettre du président de l'université ou de l'établissement d'enseignement supérieur, le classement des candidats par ordre de mérite, 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 du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ni au nombre des documents dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. Les listes à partir desquelles sont prononcées les nominations à l'issue d'un concours qui met en œuvre le principe d'égal accès aux emplois publics sont ainsi communicables à tous (avis 20122233 du 21 juin 2012).

■ 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 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 du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Il est donc communicable à toute personne qui le demande (avis 20123835 du 22 novembre 2012).

■ L'article 37 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés réserve l'application, au bénéfice de tiers, des

dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Aussi une personne qui n'est pas au nombre des tiers autorisés ou destinataires des données à caractère personnel contenues dans un fichier de gestion du personnel désignés lors de la déclaration de ce fichier à la CNIL peut se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir communication d'une liste nominative des agents d'une collectivité publique. Dès lors que la liste sollicitée ne fait apparaître que l'affectation des agents et leur situation administrative, ou encore leur grade, leur échelon ou leur indice de traitement, elle est communicable au demandeur, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions susceptibles de porter atteinte à la protection de la vie privée (congé pour raisons familiales notamment), au secret médical (congé pour raisons médicales, par exemple) ou faisant apparaître de la part d'un agent un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (sanctions disciplinaires, en particulier) (avis 20123209 du 25 octobre 2012).

■ Dans l'hypothèse où une autorité administrative procède, dans l'exercice de sa compétence pour diriger et organiser un service administratif, au signalement d'une personne (agent, usager, tiers), seule la personne qui est l'objet de ce signalement a la qualité d'«intéressé» au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à l'exclusion notamment de la personne exerçant les fonctions dans l'exercice desquelles elle a procédé à ce signalement (avis 20124403 du 20 décembre 2012).

### Urbanisme, aménagement et logement

■ Les personnes privées titulaires de concessions d'aménagement ne sont pas de ce seul fait chargées d'une mission de service public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Ont en revanche la qualité de personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et les sociétés publiques locales (SPL), avec lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des concessions d'aménagement sans mise en concurrence préalable (avis 20122204 du 21 juin 2012). Il en va de même d'une société d'économie mixte locale chargée

par une concession d'aménagement de la construction d'habitats et de locaux professionnels mais aussi d'équipements publics destinés à être remis aux collectivités publiques et qui exerce ses prérogatives sous le contrôle étroit de la puissance publique (avis 20123688 du 25 octobre 2012).

■ L'étendue du droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 aux documents qui se rapportent soit à un projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT), soit à sa modification ou sa révision, varie au cours du temps, selon le stade atteint par la procédure d'élaboration de ce document : préparation par un groupe de travail, période séparant l'adoption du projet par le groupe de travail de la délibération «arrêtant» ce projet, enquête publique, approbation du SCOT par l'organe délibérant qui lève tout secret sur les pièces du dossier qui n'auraient pas été révélées au public lors des précédentes phases de la procédure. S'agissant de la phase d'enquête publique, la publication du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011, à l'intervention duquel l'article 236 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement subordonnait l'entrée en vigueur de l'article L. 123-11 du code de l'environnement, a rendu communicable à toute personne qui les demande, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci, les éléments des dossiers soumis aux enquêtes publiques dont l'arrêté d'ouverture et d'organisation a été publié à compter du 1<sup>er</sup> juin 2012, dès lors qu'ils peuvent être regardés comme achevés en la forme (avis 20123652 du 25 octobre 2012). L'intervention de ce décret a eu le même effet en ce qui concerne les procédures d'élaboration, de révision et de modification des plans locaux d'urbanisme (avis 20123778 du 25 octobre 2012).

■ Les constats d'huissier qui attestent, à la demande du pétitionnaire, l'affichage sur le terrain du permis de construire délivré à ce dernier n'ont été établis qu'à seule fin d'établir devant la juridiction administrative, en cas de contentieux, la date de déclenchement, selon les modalités fixées à l'article R.\* 600-2 du code de l'urbanisme, du délai de recours opposable aux requérants. Ces documents ne sont dès lors pas détachables d'une procédure juridictionnelle et ne revêtent donc pas le

caractère de documents administratifs au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20120113 du 12 janvier 2012).

■ Les décisions expresses par lesquelles le maire statue au nom de la commune sur des demandes d'autorisation individuelle d'urbanisme sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales. Ce droit d'accès s'étend à l'ensemble des pièces annexées à ces actes (Conseil d'État, 11 janvier 1978, Commune de Muret, recueil Lebon p. 5). S'agissant d'un arrêté portant permis de construire, doivent être regardées comme annexées à l'arrêté les seules pièces qui doivent obligatoirement figurer dans le dossier soumis au maire, en application des articles R\*. 431-5 à R\*. 431-33 du code de l'urbanisme. Les autres pièces, s'il en existe, relèvent du régime de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Lorsque, au contraire, aucune décision expresse n'a été prise par le maire sur la demande, le dossier perd son caractère préparatoire et devient communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, à l'expiration du délai faisant naître une décision tacite sur cette demande. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique alors à tous les documents qu'il contient, dans le respect, toutefois, des dispositions des II et III de l'article 6 de la même loi, en application desquelles certains documents ne sont communicables qu'après occultation des mentions dont la communication porterait atteinte, notamment, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, ou encore à la protection de la vie privée. Toutefois, il n'y a jamais lieu d'occulter l'adresse du pétitionnaire, laquelle peut s'avérer au demeurant nécessaire à une personne pour notifier son recours contentieux contre le permis de construire, en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Ces dispositions de la loi du 17 juillet 1978 s'appliquent également aux documents insérés dans le dossier ayant donné lieu à une décision expresse du maire au nom de la commune alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait de les joindre à la demande (avis 20120590 du 23 février 2012, 20120117 du 22 mars 2012).

Elles s'appliquent aussi aux documents relatifs aux autorisations de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant le public délivrées par le maire au nom de l'État (avis 20122291 du 21 juin 2012).

■ Les dossiers relatifs aux autorisations individuelles d'urbanisme versés aux archives restent communicables dans les conditions applicables aux dossiers qui ne l'ont pas encore été (avis 20123932 du 22 novembre 2012).

■ Présente un caractère abusif la demande de communication de documents relatifs à plusieurs autorisations individuelles d'urbanisme présentée par une association qui conteste systématiquement en justice les autorisations d'urbanisme délivrées dans la commune pour les projets de construction les plus importants, avant, dans beaucoup de cas, de se désister sans que la décision administrative attaquée ait été modifiée et alors qu'il est établi qu'au moins dans une occasion il a été procédé à un tel désistement en exécution d'un protocole transactionnel conclu avec le pétitionnaire et ne comportant pour l'association que des contreparties strictement financières, pour un montant important (avis 20121584 du 19 avril 2012).

■ La notification par huissier au préfet d'une assignation aux fins de constat de la résiliation d'un bail locatif adressée par le bailleur à son locataire, bien qu'intervenant dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, est détachable de cette dernière et présente le caractère d'un document administratif au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978. Cette notification vise en effet à permettre au préfet de saisir les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents afin que ces organismes réalisent une enquête « sociale et financière » et que soient étudiées les possibilités de relogement et les aides pouvant être offertes à la personne qui n'est pas en mesure d'acquitter sa dette locative (avis 20120197 du 26 janvier 2012).

■ Si les documents que produisent ou reçoivent dans le cadre de leur mission de service public les offices publics de l'habitat, qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), constituent en principe des documents administratifs

communicables dans les conditions posées par la loi du 17 juillet 1978, il n'en va toutefois pas ainsi des pièces qui se rapportent aux relations contractuelles de droit privé qu'entretiennent ces offices avec les locataires des logements qu'ils gèrent, telles notamment que des pièces se rapportant au calcul des charges locatives (avis 20120497 du 5 avril 2012).

■ Les documents qui se rapportent, non aux relations de gestion locative entre un office public de l'habitat et l'un de ses locataires, mais aux demandes d'attribution de logement social que les bailleurs sociaux enregistrent, instruisent et examinent dans les conditions prévues aux articles L. 441 à L. 441-2-6 et R. 441-1 à R. 441-12 du code de la construction et de l'habitation, présentent un caractère administratif (avis 20124297 du 6 décembre 2012).

■ Les documents relatifs à l'appel à projets émis par une commune pour la vente d'un tènement foncier appartenant au domaine privé de la commune présentent le caractère de documents administratifs, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, compte tenu de l'objet de l'opération, qui tend notamment à la construction de logements sociaux, et des clauses du contrat de vente, pour partie exorbitantes du droit commun (avis 20123472 du 25 octobre 2012).

■ L'occupant d'un logement justifie de la qualité d'intéressé à l'égard des documents administratifs portant sur l'état de salubrité de ce logement. Est sans incidence la circonstance qu'il s'agisse d'un locataire qui aurait cessé de s'acquitter du montant des loyers (conseil 20123485 du 11 octobre 2012).

## Vie publique

■ Les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ne prescrivent pas la communication d'éléments d'actes notariés reproduits ou insérés dans une délibération autres que ceux dont la commune devait nécessairement avoir connaissance pour approuver le legs auquel se rapportent ces actes notariés (avis 20121078 du 22 mars 2012). Elles ne permettent pas non plus la communication des admissions en non-valeur prononcées pour des motifs personnels dans le cas où le débiteur de la créance irrécouvrable serait

identifiable (conseil 20123242 du 27 septembre 2012). Elles permettent en revanche la communication des adresses personnelles des particuliers pour le compte desquels la commune a effectué des travaux de débroussaillage, ainsi que celle des documents relatifs aux achats de coupe de bois effectués par certaines entreprises, quand bien même les informations qu'ils comportent pourraient relever du secret en matière commerciale et industrielle (avis 20123312 du 27 septembre 2012).

■ Voir aussi avis 20120945 du 8 mars 2012

■ Les procès-verbaux d'abandon de sépulture sont communicables à toute personne qui les demande, en application de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, alors même que les dispositions réglementaires d'application des articles L. 2223-17 et L. 2223-18 du même code prescrivent des modalités particulières de publicité de ces documents (avis 20123170 du 27 septembre 2012).

■ Les documents relatifs à l'activité et à la gestion des sociétés d'économie mixte dont une collectivité publique est actionnaire ont nécessairement été produits ou reçus par cette dernière dans le cadre des missions de service public au titre desquelles elle participe au capital de ces sociétés (conseil 20121292 du 5 avril 2012).

■ Les délibérations d'un conseil régional ne peuvent être rendues publiques qu'après occultation des mentions protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, notamment par le II de cet article, et des autres données à caractère personnel, ou mise en œuvre d'un traitement rendant impossible l'identification des personnes qui y sont nommées, sauf dans le cas où la publication de ces mentions est prescrite par une disposition législative. À cet égard, l'article L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales impose la publication au recueil des actes administratifs du dispositif des actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales, notamment celle du dispositif des délibérations du conseil régional qui présentent un tel caractère. En revanche, d'une manière générale, hors des cas d'application de dispositions législatives spéciales qui régiraient certaines délibérations en raison de leur objet, l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 et l'article

L. 4132-16 du code général des collectivités territoriales ne permettent de publier intégralement, sans occultation préalable des données à caractère personnel et des mentions protégées par l'article 6 de cette loi, les délibérations du conseil régional que dans la mesure, définie par la jurisprudence administrative, nécessaire soit à leur entrée en vigueur, s'agissant de celles de leurs dispositions qui présentent un caractère général, telle une délégation de signature, soit, en application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, au déclenchement, à l'égard des tiers qui y auraient intérêt, des délais de recours, s'agissant des mesures individuelles qu'elles peuvent comporter. Toute publication adoptant des modalités qui vont au-delà des formalités de publicité des actes administratifs ainsi requises doit se conformer aux dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978.

Pour ce qui est du contenu de la décision, la jurisprudence exige, pour que la publication (y compris par voie d'affichage) soit suffisante, que les mentions publiées comportent les indications permettant d'apprécier la légalité de la décision, le cas échéant en indiquant, en cas de publication par extraits, le lieu où le document complet est consultable. La publication d'une décision individuelle, lorsqu'elle est obligatoire, suppose donc, en général, pour être suffisante, que soient mentionnés au moins l'objet de la mesure et le nom de son bénéficiaire. Le régime de communication de l'acte lui-même obéit ensuite aux dispositions – distinctes – relatives à l'accès individuel aux documents administratifs.

S'agissant des instruments servant de support à la publication, la commission estime qu'en prescrivant la publication, la loi autorise nécessairement le recours aux supports traditionnels que constituent l'affichage aux lieux habituels et les recueils des actes administratifs. L'obligation légale de publication n'autorise en revanche le recours à la mise en ligne de l'acte sur un site internet que pour autant que sont en outre satisfaites les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces dernières, en faisant éventuellement obstacle à la mise en ligne de mentions nécessaires à une publication suffisante, peuvent imposer

le recours aux supports traditionnels (conseil 20121488 du 7 juin 2012).

■ Les fiches de présence remplies par les habitants de la commune assistant à des réunions de quartier ou à des réunions d'accueil des nouveaux arrivants organisées par la municipalité, dont la communication à des tiers porterait atteinte à la protection de la vie privée de ces personnes, ne sont communicables qu'à chacune d'elle pour ce qui la concerne. Il en irait de même d'une simple liste nominative de présence (avis 20122406 du 5 juillet 2012).

■ Le journal interne aux services municipaux est communicable à toute personne qui le demande, sous réserve de l'occultation d'éventuelles mentions protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20122788 du 26 juillet 2012).

■ À la demande du maire de Nice, la commission s'est prononcée sur la conformité d'un projet de site internet municipal relatif aux cimetières de la ville aux dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, qui autorisent l'administration à rendre publics les documents administratifs qu'elle détient, après y avoir, le cas échéant, occulté les mentions entrant dans le champ de l'article 6 et les données à caractère personnel. La commission a expressément réservé la compétence de la CNIL sur les traitements de données à caractère personnel qui seraient nécessaires à la mise en œuvre de ce projet. Pour ce qui concerne sa propre compétence, elle a distingué entre les informations relatives au plan des cimetières ainsi qu'à la localisation et à la durée des concessions funéraires, qui peuvent être librement publiées, les informations relatives aux bénéficiaires de la concession encore en vie, qui ne peuvent jamais l'être si elles permettent de les identifier, et les informations relatives aux personnes inhumées (date de naissance et de décès; date et lieu d'inhumation). Dans la mesure où les actes de décès, qui comportent en principe la date de naissance du défunt, sont communicables à tous sans délai, la commission a estimé que la divulgation de telles informations ne porterait pas atteinte au respect de la vie privée, même avant l'expiration du délai de 50 ans prévu à l'article L.213-2 du code du patrimoine. Elle a par ailleurs rappelé que des informations relatives à des personnes

décédées ne constituent pas, en principe, des données à caractère personnel, et qu'il n'en va autrement que dans le cas où leur divulgation serait de nature à emporter des conséquences sur leurs ayants droit, voire à porter préjudice à ceux-ci, notamment en révélant des données sensibles. La commission a estimé qu'il en irait ainsi des informations relatives à l'inhumation de la personne décédée dans un carré faisant apparaître sa confession. La commission a enfin estimé qu'était possible la publication des photographies des concessions dont les ayants droit ont autorisé cette publication, ainsi que celle des concessions dont les ayants droit ne sont pas connus, sous réserve d'accompagner cette publication d'une information permettant aux ayants droit qui n'auraient pu être retrouvés de faire retirer la photographie. La publication des photographies des concessions dont les ayants droit connus n'ont pas donné leur autorisation pourrait porter atteinte à la vie privée de ces derniers, ou révéler de leur part un comportement dont la divulgation leur porterait préjudice (conseil 20122456 du 13 septembre 2012 2456).

■ Les documents relatifs à la gestion des chemins ruraux, classés dans le domaine privé de la commune par l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime, ne présentent pas le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, le tableau ou la liste de ces voies ont, dans la mesure où ils constatent le périmètre et la consistance d'une partie du domaine privé de la commune, un objet qui excède celui de la simple gestion de ces chemins, se rattachent aux missions de service public de la commune, présentent de ce fait un caractère administratif, et sont par suite communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Ces documents sont en outre également communicables à toute personne qui en fait la demande sur le fondement de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales dans le cas où ils ont été annexés à une délibération du conseil municipal ou à un arrêté du maire (avis 20124115 du 6 décembre 2012).

## Élections

■ Le questionnaire et la lettre d'observations adressés à un candidat à l'élection présidentielle et à son représentant à propos de ses comptes de campagne par les rapporteurs désignés par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), ainsi que les réponses du candidat et de son représentant, qui ne font apparaître aucun comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à la personne à laquelle celui-ci serait imputé, dans la mesure où les échanges entre le candidat et les rapporteurs que retracent ces documents n'ont pas excédé les limites d'un débat juridique relatif aux pièces à fournir pour justifier de certains éléments du compte, d'une part, et à l'imputation de certaines dépenses à ce compte, d'autre part, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des seules mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée ou au secret en matière commerciale et industrielle : nom des personnes physiques autres que le candidat et que les rapporteurs, raison sociale des entreprises et établissements commerciaux, notamment hôteliers, mentionnés, domicile de l'un des salariés de l'association de financement, domicile du candidat (avis 20120775 du 23 février 2012).

■ Compétente pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs relevant des dispositions de l'article L. 28 du code électoral, relatif aux listes électorales, la commission d'accès aux documents administratifs l'est aussi pour se prononcer sur l'accès aux tableaux rectificatifs prévus aux articles R. 10 et R. 16, qui peuvent être regardés comme des extraits des listes générales. L'article R. 10 permet à « tout requérant » de prendre communication et copie du tableau des additions et retranchements de la liste électorale opérés par la commission administrative de chaque bureau de vote, déposé au secrétariat de la mairie le 10 janvier. La notion de « requérant », au sens de cet article, recouvre les électeurs et les personnes qui, en ayant demandé leur inscription sur la liste électorale de la commune en vue de la révision, ont de ce fait revendiqué cette qualité (conseil 20121261 du 7 juin 2012).

■ La commission d'accès aux documents administratifs n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande de communication du répertoire national des élus institué par le décret n° 2001-777 du 30 août 2001. En effet, ce décret a prévu de rendre destinataire des informations collectées dans ce fichier toute personne qui le demande. L'accès de tout demandeur aux données à caractère personnel contenues dans ce fichier relève dès lors exclusivement de la compétence de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (avis 20121890 et 20121891 du 10 mai 2012).

■ Sont communicables à toute personne qui le demande le nom des personnes physiques recrutées par le maire pour participer à la mise sous plis des documents adressés aux électeurs en vue d'un scrutin politique, ainsi que le tarif forfaitaire de la rémunération prévue pour effectuer ces tâches ainsi que la dépense globale correspondante. En revanche, le nombre d'enveloppes préparées individuellement et les montants individuels de rémunération sont couverts par le secret de la vie privée (avis 20121900 du 24 mai 2012).

■ Les déclarations de candidature aux élections législatives et aux élections cantonales, qui comportent le nom, le prénom, le sexe, les date et lieu de naissance, le domicile et la profession du candidat, sont intégralement communicables à toute personne qui le demande, aucune des données ainsi communiquées n'excédant, au regard du droit à la protection de la vie privée, les besoins de l'information légitime des citoyens sur la qualité des candidats (avis 20123881 du 22 novembre 2012).

### En matière de réutilisation des informations publiques

■ Ne peuvent s'opposer à une demande de réutilisation de la cartographie des écoulements d'eau moyens mensuels et annuels en France détenue par le centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) ni les droits de propriété intellectuelle détenus par le CEMAGREF lui-même, ni l'appartenance de certaines des informations sollicitées au domaine public des États-Unis d'Amérique («public domain»),

dans la mesure où il ressort du droit de la propriété intellectuelle en vigueur dans ce pays que l'appartenance à ce domaine public se caractérise précisément par le libre usage des œuvres qui y entrent. En revanche, les informations issues de documents sur lesquels des droits de propriété intellectuelle sont détenus par des tiers, notamment par l'agence de recherches géologiques des États-Unis (US Geological Survey), avec laquelle coopère le CEMAGREF, ou, à travers elle, le gouvernement fédéral, ne présentent pas le caractère d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20114127 du 9 février 2012).

■ Voir aussi conseil 20120120 du 12 janvier 2012.

■ En l'absence d'accord des médecins intéressés, l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 s'oppose à la réutilisation des données relatives à des médecins nommément désignés diffusées sur le site de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) «Améli direct» (avis 20121581 du 19 avril 2012).

■ À l'occasion de l'examen, sur la demande du président du conseil régional de Bourgogne, d'un projet de règlement et de licence type pour la réutilisation des informations publiques fournies par le service régional de l'inventaire du patrimoine, en particulier des documents iconographiques, la commission a confirmé ou précisé essentiellement les deux points suivants :  
 - *sur la notion de réutilisation* : les opérations dites «à usage interne» par le projet de licence type qui ne s'accompagnent d'aucune intégration des informations publiques recueillies à des produits ou des services destinés à des tiers constituent en réalité, non des formes de réutilisation au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, mais le prolongement normal de l'exercice du droit d'accès. La commission a aussi rappelé que les échanges d'informations publiques entre autorités chargées d'une mission de service public en vue de l'exercice de celle-ci ne constitue pas une réutilisation régie par la loi du 17 juillet 1978 ;  
 - *sur les redevances imposées* : l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 n'étant pas applicable, en vertu de l'article 11, aux services culturels, notamment aux services d'inventaire du patrimoine,

même si ceux-ci peuvent s'en inspirer, les règles qui encadrent la fixation du montant des redevances résultent pour l'essentiel des principes généraux du droit et des règles dégagées par le juge en matière de redevances pour services rendus. À ce titre, la tarification adoptée doit respecter le principe d'égalité et les principes généraux du droit de la concurrence, qui interdisent les conditions tarifaires qui ne seraient pas transparentes et orientées vers les coûts, mais peut tenir compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire (CE assemblée 16 juin 2007, syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, n° 293229). Est conforme à ces principes de tarification un barème qui fait varier le montant de la redevance demandée par image fournie en fonction du type de support de réutilisation, de son format et du nombre d'exemplaires issus de la réutilisation (en pratique en l'espèce : de 10 euros par image imprimée en quart de page dans une publication scientifique à moins de 2 500 exemplaires à 320 euros pour des affiches de 2 x 3 m à plus de 10 000 exemplaires). Au contraire, ne sont pas conformes à ces principes des exonérations de redevance fondées, au sein de la catégorie des réutilisations à des fins commerciales, sur le statut du bénéficiaire ou sur la conclusion d'une convention avec la région et non sur les caractéristiques économiques de ces opérations (conseil 20122417 du 5 juillet 2012).

■ La reproduction de documents d'archives dans un documentaire en constituerait une réutilisation au sens du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. S'agissant toutefois de documents qui n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique et que les délais fixés par le code du patrimoine n'ont pas encore rendus communicables à toute personne qui le demande, la commission n'est pas compétente pour émettre un avis sur ce projet de réutilisation (avis 20123178 du 25 octobre 2012).

■ Saisie d'une demande de réutilisation, dans le cadre d'études épidémiologiques, des données anonymes contenues dans les feuilles de soins électroniques, la commission a émis un avis défavorable à la communication, par le GIE SESAM Vitale, des clés de chiffrement de ces feuilles de soins, même insérées dans une « boîte noire » destinée à assurer leur confidentialité, en l'absence de garanties relatives à la sécurité de ce dispositif qui permettraient d'exclure le risque d'un accès par des tiers aux données permettant d'identifier les patients (avis 20123985 du 6 décembre 2012).

# LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

---

## L'actualité jurisprudentielle des tribunaux et des cours administratives d'appel

### Documents privés détenus par une personne publique

■ Les documents de promesses de vente signés par un maire et relatifs à des immeubles faisant partie du domaine privé de la commune, qui n'ont pas été annexés à une délibération du conseil municipal, ne présentent pas le caractère de documents administratifs communicables. La circonstance que le maire ait été autorisé par une délibération du conseil municipal à signer ces promesses de vente ne suffit pas à donner aux actes ainsi passés le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. En revanche, les estimations réalisées par plusieurs agences immobilières antérieurement au conseil municipal lors duquel est intervenue la délibération validant le principe de la cession de l'immeuble, qui ont été évoquées par le maire dans son exposé ayant servi de base à la délibération, au même titre que l'évaluation des domaines, font partie des pièces constitutives du dossier préparatoire de cette délibération, alors même qu'elles n'auraient pas été annexées à celle-ci et doivent ainsi être regardées comme des documents administratifs communicables au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA Bordeaux, 24 janvier 2012, Association ACP Barsac, n° 1102210).

■ Les délibérations du conseil d'administration de la Chancellerie des universités de Paris ayant pour objet, d'une part, l'acceptation d'un legs constitué d'un immeuble situé dans le 17<sup>e</sup> arrondissement et, d'autre part, la gestion locative de cet immeuble depuis la

date de l'acceptation du legs, se rapportent à la gestion d'un bien appartenant au domaine privé de la Chancellerie. Dès lors, ils ne sont pas, eu égard à leur nature et à leur objet, des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA Paris, 4 mai 2012, Cabinet de la Taille, n° 1004904).

■ La liste récapitulative des chemins ruraux d'une commune qui prend la forme d'une délibération du conseil municipal constitue un document communicable alors même qu'il concerne le domaine privé de la commune. Par ailleurs, les décisions autorisant les riverains d'un chemin rural à procéder aux travaux de réouverture du chemin à la circulation publique, qui relèvent de la police de la conservation du domaine, sont détachables de la gestion du domaine privé de la commune et présentent le caractère de documents administratifs au sens des dispositions de la loi 17 juillet 1978 (TA Nancy, 10 juillet 2012, M. W., n° 1001675).

■ Un compromis de vente passé entre le maire de la commune du Rayol-Canadel-sur-Mer et une société dans le cadre de l'opération immobilière «Cœur de Village», certifié exact selon attestation notariale, même s'il porte sur un bien appartenant au domaine privé communal, est un document administratif communicable sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où il figure au dossier d'instruction du permis de démolir et de construire délivré à cette société (TA Toulon, 12 juillet 2012, M. K., n° 1102285).

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

■ Les documents produits ou reçus par les services de la présidence de la République n'échappent pas par principe au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi, les documents administratifs relatifs à divers contrats passés avec des cabinets d'études et

de conseil pour le compte de la présidence de la République entre 2005 et 2009 se composant des conventions d'études commandées et financées par la présidence de la République durant les années 2007, 2008 et 2009, des factures correspondant à ces études pour les années 2007, 2008 et 2009, des commandes passées par les cabinets d'études en convention avec la présidence de la République, agissant pour le compte de la présidence de la République, et facturées directement ou indirectement à la présidence de la République en 2007, 2008 et 2009, de la liste des organismes consultés avant le choix définitif des organismes d'étude ainsi que, des avis d'appel d'offres, de la convention, signée le 1<sup>er</sup> juin 2007, entre la présidence de la République et un cabinet d'études chargé de commander des sondages, des contrats passés entre la présidence et un autre cabinet entre 2005 et 2009 pour des conseils en stratégie fondés sur l'intelligence d'opinion, et des études produites par ces organismes doivent être regardés comme se rapportant aux missions dévolues à l'État dans l'exercice de sa mission de service public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. (TA Paris, 17 février 2012, M. A., n° 0920763/7-1).

■ Si la formation initiale d'une personne est couverte par le secret de sa vie privée, il n'en va pas de même des titres et diplômes légalement requis pour l'exercice d'une profession réglementée qui, lorsqu'ils figurent dans un dossier ou un document relatif à l'activité professionnelle de l'intéressé, sont communicables à toute personne qui en fait la demande. En conséquence, le préfet de la Manche et l'Agence régionale de santé de Basse-Normandie, en ne communiquant pas aux requérants une copie du diplôme d'études spécialisées complémentaires délivré à un médecin exerçant une activité de chirurgien plasticien, ont méconnu les dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA Caen, 31 mai 2012, M. et Mme N., n°1200067).

■ Le rapport relatif aux risques psychosociaux au sein de l'école nationale supérieure d'architecture de Grenoble, rendu par l'inspection générale des affaires culturelles à la demande du ministre de la culture et de la communication, constitue un document

administratif au sens de la loi précitée du 17 juillet 1978 (TA Paris, 21 juin 2012, Mme V., n° 1021429).

■ Les courriers relatifs à une conseillère municipale, adressés par un maire au préfet, ont été pris par une autorité administrative agissant dans le cadre de sa mission de service public et tendent à porter une appréciation sur l'intéressée. En application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, cette dernière, qui présente la qualité de personne intéressée, est dès lors fondée à demander l'annulation de la décision par laquelle le préfet a refusé de lui communiquer les documents demandés, alors même que l'échange de ces courriers se situe dans un contexte conflictuel entre elle et le maire (TA Nancy, 10 juillet 2012, Mme V., n° 1002059).

■ Les statistiques pour les années 2007 et 2008 précisant le nombre d'hospitalisations sous contrainte et détaillant la part des mesures d'urgence dans le département des Hauts-de-Seine établies par la commission départementale d'hospitalisation psychiatrique sont des documents communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA Cergy-Pontoise, 16 août 2012, commission des citoyens pour les droits de l'homme, n° 1005713)

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

#### **Documents ayant un caractère administratif**

■ L'ensemble des pièces administratives et comptables relatives aux missions de service public assurées par un établissement public constituent des documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 et sont donc communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de cette loi, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle protégé par les dispositions du II de l'article 6 de la même loi. Il en est de

même des documents comptables comportant des données agrégées se rapportant pour partie à des activités étrangères aux missions de service public, lorsque l'établissement n'est pas en mesure de produire, par une comptabilité analytique, les seules données se rapportant à ses missions de service public. Ainsi, l'ensemble des mandats émis par l'Office du tourisme de Saint-Cyprien, établissement public à caractère industriel et commercial, sur l'exercice 2011 pour différentes lignes budgétaires (« animation saison et festivités », « rémunérations intermédiaires office du tourisme », « rémunérations intermédiaires musées », « catalogues et imprimés musées », « personnel d'animation saison », « rémunérations intermédiaires campings »), ainsi que la liste des personnels de droit public employés par les structures que gère cet établissement constituent des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA Montpellier, 8 juin 2012, M. J., n°1201088).

■ Les documents produits ou reçus par la société Aéroports de Paris dans le cadre de sa mission de service public liée à l'exploitation des aérodromes notamment de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi en va-t-il des documents relatifs à un marché ayant pour objet la « fourniture de véhicules incendie mousse pour les plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget et les aérodromes d'aviation générale, ainsi que toutes les pièces détachées, accessoires et prestations de maintenance associées », qui a pour but d'équiper la société de moyens de lutte contre les incendies sur les aérodromes qu'elle est chargée d'exploiter et doit, dès lors, être regardé comme se rattachant directement à l'exécution de la mission de service public incombant à la société Aéroports de Paris. (TA Paris, 8 novembre 2012, Société Gimaex, n° 1015297/6-3).

■ L'association française pour le nommage internet en coopération est une association qui a pour mission d'assurer l'attribution et la gestion des noms de domaine de l'internet mentionnés à l'article L. 45 du code des postes et des télécommunications électroniques et d'assurer le développement d'internet en

France et toute mission qui lui aura été confiée par les pouvoirs publics dans le cadre de la gestion d'internet. Elle a été créée par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique et par l'État, qui participe à sa gestion et à son fonctionnement, à qui elle remet un rapport annuel et à qui elle répond sur les demandes relatives au contrôle du respect des principes d'intérêt général régissant l'attribution des noms de domaine. Son conseil d'administration est composé de cinq représentants désignés par les membres fondateurs, à raison de deux pour l'Institut national de recherche en informatique et en automatique et d'un pour chacun des ministères concernés, ce qui représente la moitié de son conseil d'administration. Son président, qui a voix prépondérante en cas de partage, est élu parmi les représentants des membres fondateurs. L'article 16 de ses statuts stipule que le personnel de l'association est composé pour partie de fonctionnaires de l'État mis à disposition, en détachement ou en mobilité et l'article 23 prévoit la nomination d'un commissaire du gouvernement qui est convoqué à toutes les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale et qui a un droit de veto suspensif. Elle fait l'objet d'un contrôle de la part des pouvoirs publics notamment, du ministre chargé des communications électroniques qui veille au respect par l'office d'enregistrement des principes énoncés par le législateur. Enfin, elle dispose de prérogatives de puissance publique pour mener à bien ses missions. Ainsi elle a le pouvoir, en qualité d'office d'enregistrement, en application des dispositions de code des postes et télécommunications électroniques, de supprimer ou de transférer des noms de domaine de sa propre initiative quand le titulaire du nom du domaine ne répond pas aux prescriptions qui ont été fixées. Dès lors, elle doit être regardée comme une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Par suite, les documents en lien avec diverses réunions de son conseil d'administration en 2007 et 2008 (pré convocations, convocations, documents joints, feuille de présence, relevé de décisions, procès-verbaux), les rapports annuels d'activité de 2002, 2003 et 2004, la liste des termes fondamentaux et la liste des membres composant le collège « Predec » doivent être regardés

comme ayant le caractère de documents administratifs communicables en applications de la loi du 17 juillet 1978 (TA Versailles, 19 novembre 2012, M. P., n° 0906785).

■ L'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG), qui a la qualité d'établissement public industriel et commercial, exerce une mission de service public. Ainsi, les délibérations de la commission locale foncière de Kourou, émanation du conseil d'administration de l'EPAG, constituent des documents communicables dès lors que les décisions correspondantes ont été prises (TA Cayenne, 27 décembre 2012, M. G., n°1200800).

### Documents n'ayant pas un caractère administratif

■ La liste des personnels de droit privé employés dans diverses structures gérées par l'Office du tourisme de Saint-Cyprien, établissement public à caractère industriel et commercial, ne constitue pas un document administratif entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (TA Montpellier, 8 juin 2012, M. J., n°1201088).

### Documents non communicables

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

■ Le refus du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration opposé au requérant, dont la demande de naturalisation a été rejetée, de lui communiquer une note émanant du service des renseignements généraux du Rhône, pour le motif tiré du caractère sensible des informations contenues dans cette note, relatives à des troubles à l'ordre public et à «la désignation d'autres personnes physiques ou morales», n'est entachée ni d'une erreur de fait ni d'une erreur d'appréciation (TA Nantes, 19 juin 2012, M. A., n° 1108373).

■ Les décisions du préfet rejetant des demandes d'armement en 4<sup>e</sup> catégorie présentées par des communes du département ainsi que les motifs de refus concernant le maintien de l'ordre public et leur communication risque de porter atteinte à la sécurité publique. (TA Cergy-Pontoise, 8 novembre 2012, l'Union

syndicale professionnelle des policiers municipaux, n° 1109218).

### Recherche des infractions fiscales

■ Si les informations que comporte le rapport d'enquête établi par la direction nationale des enquêtes fiscales à la suite de la procédure de visite et de saisie visée à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales, à l'occasion de l'examen de la situation fiscale de deux sociétés, ne sont pas par elles-mêmes de nature à porter atteinte à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières, leur rapprochement, ainsi que les indications relatives à l'enquête et aux recouvrements opérés à cette fin, sont susceptibles de renseigner les contribuables sur les critères retenus par l'administration pour sélectionner leurs dossiers afin d'entreprendre la vérification de leur situation fiscale. Par suite, la divulgation de ce document, dont les différentes parties ne sont en l'espèce pas dissociables, porterait atteinte à la recherche des infractions fiscales au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1978 (TA Nice, 22 mars, Société GSX SARL, n° 1102562).

### Secrets protégés par la loi

■ Les informations contenues dans le dossier d'un donneur de gamètes utilisés dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation constituent un secret protégé par la loi au sens de l'article 6 de la loi du 11 juillet 1978 garantissant en particulier la préservation de l'anonymat du donneur à l'égard de toute personne demandant à y avoir accès, notamment de celle qui a été conçue à partir de gamètes issus de ce don. Il ne peut être dérogé à cette règle, dans certaines conditions, qu'au profit des autorités sanitaires, des praticiens agréés pour les activités cliniques d'assistance médicale à la procréation et des médecins, dans l'intérêt thérapeutique de l'enfant ainsi conçu. Ainsi, un enfant conçu dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation à partir des gamètes issus d'un don n'est pas au nombre des personnes et autorités auxquelles la loi réserve strictement l'accès à certaines données concernant les donneurs de gamètes. Dès lors, le directeur du centre d'études et de conservation des œufs et du sperme Jean Verdier a pu, sans commettre d'erreur de droit,

refuser de communiquer à l'intéressé, d'une part, des données non identifiantes concernant le donneur à l'origine de sa conception et, d'autre part, les informations relatives à l'éventuelle existence de liens biologiques avec son frère conçu de la même manière (TA Montreuil, 14 juin 2012, Mme G., n° 1009924).

## **Documents communicables aux seuls intéressés**

### **Secret en matière industrielle et commerciale**

■ Le fichier central des automobiles (FCA), dont la gestion incombe au ministre chargé des transports, est communicable en application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve, en application du II de l'article 6 de la même loi, de l'occultation des mentions susceptibles de porter atteinte à la protection de la vie privée et au secret en matière commerciale et industrielle. Les mentions du FCA relatives à la date de naissance, au domicile et à la catégorie socio professionnelle du propriétaire du véhicule ou de son locataire doivent ainsi être occultées au titre de la protection de la vie privée. Par ailleurs, les caractéristiques techniques contenues dans le fichier qui permettraient d'identifier par elles-mêmes, directement ou indirectement, la marque et le modèle du véhicule, notamment la marque, le type, le numéro de série du type et la carrosserie, doivent être occultées afin de ne pas révéler le volume des ventes de véhicules par constructeur, ce qui serait de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. (TA Paris, 9 novembre 2012, M. M et centre de la consommation durable, n° 1107049).

### **Protection de la vie privée**

■ Les relevés téléphoniques des communications émises ou reçues depuis le poste téléphonique mis à disposition d'un fonctionnaire du ministère de l'éducation nationale détaché auprès de Météo France, établissement public à caractère administratif, dans l'exercice de ses fonctions, constituent des documents administratifs communicables à cet agent en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA Paris, 14 novembre 2012, Mme B., n° 1007941).

■ Peuvent être communiqués à des tiers des relevés ponctuels de propriété comportant, outre le numéro et l'adresse de la parcelle, le nom et le prénom de son propriétaire, le cas échéant son adresse et l'évaluation du bien pour la détermination de la base d'imposition à la taxe foncière, à l'exclusion de toute autre information (TA Nantes, 21 décembre 2012, M. O, et autres, n° 1002989).

### **Document portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable**

■ Les procès-verbaux des commissions administratives paritaires (CAP) ayant formulé un avis sur la promotion au grade de brigadier de police des années 2004 à 2009 comportent nécessairement des appréciations ou des jugements de valeurs qui ne peuvent être communiqués qu'aux personnes concernées. Il appartient dès lors à l'autorité administrative, en application des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, de communiquer au demandeur les extraits des procès-verbaux le concernant, après avoir occulté les mentions concernant d'autres personnes. En revanche, la liste des agents susceptibles d'être promus au grade de brigadier de police est communicable à l'intéressé. Si celle-ci comporte des appréciations ou des jugements de valeurs concernant ces agents, l'autorité administrative doit procéder à l'occultation de telles mentions avant de la communiquer au demandeur (TA Paris, 27 novembre 2012, M. R., n°1106759).

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

■ Une main courante établie dans le cadre de l'arrestation et de l'hospitalisation d'office du demandeur n'est pas communicable à l'intéressé dès lors qu'elle fait mention de l'identité et des coordonnées de la personne qui l'a déposée et fait apparaître le comportement de personnes physiques, ce qui pourrait porter préjudice à ces dernières (CAA Versailles, 1er mars 2012, préfet de la Seine-Saint-Denis c /M. L., n° 10VE04081).

### **Documents juridictionnels ne relevant pas de la loi du 17 juillet 1978**

■ Les documents relatifs aux actions en justice entreprises par la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise à la suite du changement du délégataire du chauffage urbain constituent des documents juridictionnels et non des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA Cergy-Pontoise, 12 juillet 2012, Association des abonnés au chauffage urbain, n° 1004374).

### **Demandes de communication ne pouvant pas être satisfaites en raison de leur caractère abusif**

■ La demande de communication du registre des délibérations, du registre des arrêtés et des comptes rendus des réunions du conseil syndical présente, en l'absence de toute précision sur les années ou les périodes concernées par la demande, un caractère abusif qui justifie légalement le refus de communication opposé au demandeur par le président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Ravenel-Léglantiers (TA Amiens, 17 février 2012, Mme D., n° 1100837).

■ La circonstance que l'association requérante ait adressé à l'administration pénitentiaire plus de soixante-deux demandes de communication de documents administratifs portant sur plus de 624 documents, d'octobre 2010 à août 2011, ne suffit pas à établir le caractère abusif de la présente demande au sens de l'article 2 précité de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que la communication des documents sollicités est en rapport avec l'objet social que l'association s'est fixé « d'agir pour la défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles des personnes détenues » (TA Bordeaux, 16 octobre 2012, La section française de l'observatoire international des prisons, n° 1200075).

■ Si pour refuser la communication des documents sollicités par le requérant, l'administration fait état d'un climat politique qui aurait entraîné de nombreuses demandes de communication de documents administratifs par le requérant et les proches de celui-ci, elle n'établit pas qu'en l'espèce, la demande de

communication des documents administratifs dont il s'agit présenterait un caractère abusif au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. (TA Versailles, 19 novembre 2012, M. D., n° 1008377)

■ Les quarante-deux courriers, dont douze portant sur des demandes de communication de pièces, adressées par le requérant à la Caisse des dépôts et consignations en 2009-2010 excèdent, par leur fréquence et le volume des documents demandés, les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration et perturbent le fonctionnement du service public. Dans ces conditions, et eu égard à son objet, la nouvelle demande présentée à la Caisse des dépôts et consignations doit être regardée comme présentant un caractère abusif (TA Paris, 29 novembre 2012, M. S., n° 1101011/7-1).

### **Modalités de communication**

■ Lorsque le demandeur sollicite la délivrance d'une copie de pièces à caractère médical, détenues par l'administration, celle-ci, sous réserve notamment de considérations liées à ses possibilités techniques, est tenue de délivrer la copie demandée, à l'exception des pièces qui contiennent 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, sans pouvoir se limiter à inviter l'intéressé à venir consulter ce document sur place pour choisir les pièces dont il entendrait obtenir copie. En l'espèce, La Poste, qui reconnaît d'ailleurs que la consultation sur place était la solution la moins contraignante pour ses services et la plus souhaitable pour l'agent, n'établit pas que, compte tenu de ses possibilités techniques, le dossier médical objet du litige est d'un volume tel qu'elle n'avait pas la possibilité d'en faire une copie et de la transmettre au demandeur, Mme C. qui s'était engagée à prendre en charge les frais correspondants (TA Paris, 26 janvier 2012, Mme C., n° 1003282).

■ L'administration peut exiger, en application de l'article 35 du décret du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, le paiement préalable des frais de copie des documents dont la communication

est demandée à la condition d'en avoir préalablement avisé l'intéressé et que leur montant n'excède pas le montant légalement exigible. Ainsi, elle ne commet aucune illégalité en refusant de communiquer des documents administratifs au demandeur qui n'a pas réglé les frais de reproduction de ces documents d'un montant total de 1,08 euros, soit 0,18 euro par page de format A4, dont il n'est pas contesté qu'ils n'excédaient pas le montant légalement exigible (TA Orléans, 28 juin 2012, M. N., n° 1103472).

■ En revanche, est illégale une délibération d'un conseil municipal fixant à 0,25 euro le montant des frais de reprographie mis à la charge des personnes demandant la production d'un document administratif de format A4 alors que ce tarif de 0,25 euro excède le montant maximal de 0,18 euro prévu par les dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif. Dès lors, la requérante est fondée à exciper de l'illégalité de cette délibération à caractère réglementaire, pour demander l'annulation des titres de perception émis à son encontre par la commune de Saint-Lubin-de-la-Haye pour avoir paiement des sommes respectives de 35 euros et d'un euro et de la décision par laquelle le maire a refusé de lui rembourser la somme de 36 euros (TA Orléans, 28 juin 2012, Mme Y., n° 1101558).

■ Le ministre de la justice n'établit pas que les moyens techniques dont dispose l'administration pénitentiaire ne permettent pas d'assurer la fiabilité des éventuelles occultations sous format électronique des rapports d'activités 2009 et 2010 de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Marseille, des rapports d'activités 2010 de l'ensemble des établissements pénitentiaires placés sous l'autorité de la direction interrégionale et des rapports d'activités 2009 de tous les établissements pénitentiaires placés sous l'autorité de la direction interrégionale à l'exception des établissements pénitentiaires d'Avignon, d'Ajaccio et de Borgo, dont la communication est demandée, dès lors que l'administration pénitentiaire dispose de logiciels permettant de convertir très simplement des documents

sous format «word» en format «pdf» puis en image «jpeg» garantissant la fiabilité des occultations. En tout état de cause, l'occultation d'éventuelles mentions peut être réalisée sur les supports papiers, nécessairement disponibles, avant que ces derniers ne soient numérisés. Il ne peut être soutenu que ce mode de communication impliquerait que l'administration supporte le coût du document papier occulté dès lors que la communication d'une version «papier» impliquerait nécessairement que l'administration conserve l'original des documents occultés et en supporte également le coût (TA Marseille, 11 décembre 2012, Section française de l'observatoire internationale des prisons, n°1105715 et 1108178).

## Procédure

### Office du juge de l'excès de pouvoir

■ Le juge de l'excès de pouvoir peut accorder à l'administration un délai afin qu'elle communique au requérant les documents administratifs qu'il sollicite compte tenu de la charge de travail qu'impliquent pour les services la relecture et l'occultation éventuelle, manuelle ou électronique, des données dont la divulgation est légalement prohibée (TA Paris, 15 novembre 2012, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 1114892)

■ Dans l'hypothèse où l'administration conclut au non-lieu à statuer en faisant valoir qu'elle a communiqué en cours d'instance au requérant les documents administratifs sollicités par l'envoi en cours d'un cédérom, le juge de l'excès de pouvoir peut, eu égard, d'une part, à la tardiveté de cette communication qui n'a pas permis au requérant de formuler d'observations écrites en réponse et, d'autre part, à la circonstance que l'administration n'a pas communiqué au tribunal les documents en cause dans leur intégralité, ni les documents présentant les occultations qu'elle a opérées, ordonner à cette dernière de produire, l'ensemble des documents en version papier et en cédérom qui ont été communiqués au requérant, dans leur version intégrale, laquelle ne sera pas communiquée à celui-ci, et dans leur version présentant les occultations effectuées sur la version communiquée à ce dernier.

(TA Versailles, 19 novembre 2012, M. P., n° 0906785).

### Office du juge des référés

■ Les dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative permettent au juge des référés de prescrire à une association communale de chasse agréée de communiquer des documents administratifs à un adhérent qui se prévaut de ce que le refus persistant de les communiquer porte une atteinte suffisamment grave et immédiate à ses droits ou à ses intérêts. Ainsi, l'urgence justifie que le règlement intérieur de l'association et la liste des parcelles constituant le territoire de chasse de cette association soient communiqués au requérant, qui ne peut exercer son droit de chasser sur les parcelles dont il est propriétaire, et ce, pour la deuxième année consécutive, alors que la saison de chasse est déjà ouverte au jour où le juge des référés statue (TA Pau, 27 septembre 2012, M. P., n° 1201548)

### Régimes spéciaux

#### Déclaration préalable faite à la CNIL

■ La déclaration préalable faite à la commission nationale de l'informatique et des libertés relative à l'autorisation d'exploiter les systèmes prévus à l'article 6 de l'arrêté ministériel du 14 avril 2009 autorisant la mise en œuvre de traitements automatisés dans les communes ayant pour objet la recherche et la constatation des infractions pénales par leurs fonctionnaires et agents habilités, alors même qu'elle émane d'une personne publique, relève du régime particulier de communication prévu par les dispositions précitées de l'article 31 de la loi du 6 janvier 1978, la liste des traitements automatisés ayant fait l'objet, notamment, d'une déclaration préalable étant tenue à la disposition du public par la commission nationale informatique et libertés elle-même. Dans ces conditions, la déclaration préalable ne constitue pas un document dont la communication relèverait des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA Marseille, 11 décembre 2012, Union syndicale professionnelle des policiers municipaux, n° 1105566).

### Communication d'archives publiques à titre dérogatoire

■ Un professeur d'histoire à la retraite, qui a demandé, dans le cadre de recherches historiques sur les mouvements trotskystes, maoïstes et anarchistes en Bourgogne de 1966 à 2005, la communication de documents conservés aux archives départementales de l'Yonne, constitués d'archives des renseignements généraux, est fondé à demander l'annulation de la décision du ministre de la culture refusant de l'autoriser à consulter à titre dérogatoire ces documents en tant qu'elle concerne son dossier individuel, qui ne comprend que des informations le concernant personnellement et qui ne portent pas atteinte aux secrets protégés par la loi, et des notes d'information portant sur l'année 1987, dès lors que la consultation de ces documents, eu égard à leur intérêt pour la recherche du requérant, et compte tenu par ailleurs de leur ancienneté, ne porte pas une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, notamment la protection de la vie privée et la sécurité publique. En effet, les dossiers dans lesquels se trouvent ces documents sont composés de notes établies par les renseignements généraux de l'Yonne, classées chronologiquement, qui évoquent sur la période 1968-1987, sous forme de notes brèves, les mouvements sociaux observés, l'activité politique et syndicale, les résultats aux élections municipales, prudhommales, aux chambres d'agriculture, les manifestations de soutien à différentes causes, la situation économique locale et celle de certaines entreprises, les visites de personnalités nationales ou locales, ou encore les activités de partis politiques, des syndicats, des lycées, ainsi que des «notes blanches» non renseignées. Si ces documents contiennent des mentions nominatives, aucun ne traite de la vie personnelle des personnes concernées ni ne contient quelque information susceptible de porter atteinte à la sécurité publique. En revanche, le requérant n'est pas fondé à obtenir la communication du dossier individuel d'un tiers, ne comprenant que des informations de nature privée concernant personnellement ce tiers, laquelle serait, compte tenu de l'intérêt limité qui s'attacherait à la consultation de ces documents pour la recherche du requérant, de nature à porter

une atteinte excessive à la protection de la vie privée de ce tiers, dont il ne ressort en tout état de cause d'aucune pièce du dossier qu'il aurait donné son accord pour la consultation demandée. Il en est de même de registres de courriers, de registres d'enquêtes et de notes d'information portant sur l'année 1988, dont la consultation, compte tenu de l'importance des informations nominatives qui y figurent, de leur nature et de leur lien faible, voire nul, avec l'objet de la recherche du requérant, serait de nature à porter une atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi, notamment la protection de la vie privée de tiers. (TA Paris, 29 novembre 2012, M. C., n°1121762)

### Réutilisation des informations publiques

■ Les informations publiques communicables de plein droit, figurant dans les documents détenus par les services d'archives publics, qui constituent des services culturels au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, relèvent de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par cette loi. Il appartient toutefois à l'autorité compétente, saisie d'une demande de réutilisation de ces documents, de s'assurer que cette réutilisation satisfait aux exigences qu'imposent les dispositions de l'article 13 de cette loi qui, s'agissant d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, renvoient aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978. Dès lors, le département du Cantal pouvait légalement refuser de communiquer à une société de généalogie en ligne les cahiers de recensement des années 1831 à 1931, détenus par les archives départementales, en vue d'une commercialisation sur le site de la société, au motif que sa demande ne respectait pas les dispositions de la loi du 6 janvier 1978. En l'espèce, la société de généalogie ne disposait pas, à la date de la décision de refus du département, de l'autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) légalement requise pour le transfert de données à caractère personnel, en vue de les y faire traiter, vers un État extérieur à l'Union européenne. (CAA Lyon, 4 juillet 2012, département du Cantal, n° 11LY02325).

■ S'il résulte des dispositions de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 que les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations, quel que soit leur support, 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, les dispositions de l'article 13 de cette loi subordonnent la réutilisation de telles données, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978, soit au consentement de la personne intéressée soit à ce que l'autorité détentrice puisse les rendre anonymes. Ainsi, la société France examen qui exploite une activité de services consistant, notamment, en la mise en ligne de résultats d'examens, et qui a bénéficié, depuis 2007, de licences de réutilisation des données relatives aux résultats des examens du baccalauréat général, du baccalauréat technologique et professionnel, du brevet de technicien supérieur, du brevet professionnel, du diplôme national du brevet, du certificat d'aptitude professionnelle, du brevet d'études professionnelles et de la mention complémentaire, n'est pas fondée à demander au ministre de l'éducation nationale la communication des résultats de ces examens, après suppression des noms, prénoms, et numéro d'identification des candidats dès lors que ces résultats comportent des données personnelles au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978. En effet, faute pour le ministre chargé de l'éducation nationale de détenir le consentement à la communication des données les concernant des candidats aux examens, qui constituent un groupe de l'ordre de deux millions de personnes, ou, le cas échéant, de leurs représentants légaux, ce dernier était tenu de rendre anonymes les résultats avant de les communiquer à la société. À supposer même que la suppression des champs nom, prénom et numéro de candidat puisse être réalisée très simplement, le croisement des données dont la communication est demandée avec celles de l'application Publinet permettrait d'identifier indirectement 85 % des candidats tandis que le retrait de la variable «date de naissance», permettrait encore d'en identifier 30 %. L'anonymisation de ces données impose en l'espèce des traitements informatiques spécifiques consistant en l'extraction

des données dont la communication est demandée par la société, à leur vérification et à leur comparaison avec les résultats contenus dans la base «Publinet» en vue de garantir leur parfaite anonymisation. En conséquence, de tels traitements constituent des efforts disproportionnés au sens des dispositions de l'article 5 de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public et de l'article 40 du décret du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi du 17 juillet 1978 (TA Paris, 16 octobre 2012, Société France examen, n° 1008762 et n° 1102751).

---

## Les décisions du Conseil d'État

### **CE, 20 février 2012, Ministre de la défense et des anciens combattants c./ Association des vétérans des essais nucléaires, n° 350382, à publier au Recueil**

Le secret de la défense nationale est protégé par un double dispositif. D'une manière générale, en vertu des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les documents dont la communication porterait atteinte au secret de la défense nationale échappent au droit d'accès garanti par l'article 2 et ne sont pas communicables. Plus spécifiquement, les articles 413-9 à 413-12 du code pénal prévoient la classification de documents présentant un caractère de secret de la défense nationale, dont la divulgation est punie de sanctions pénales. L'article L. 2312-4 du code de la défense prévoit toutefois que toute juridiction française, dans le cadre d'une procédure engagée devant elle, peut provoquer la saisine de la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) en vue d'une déclassification et de la communication d'informations protégées au titre du secret de la défense nationale. Cette faculté offerte au juge, s'il l'estime utile, s'applique aux recours pour excès de pouvoir relatifs à la

communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale.

Toutefois, la CADA demeure par ailleurs compétente pour émettre un avis sur la communication de tels documents à la demande d'un requérant auquel l'administration a refusé de les communiquer, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, qui fait de cette saisine de la CADA un recours préalable obligatoire.

### **CE, 16 avril 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Mme T., n° 320571, à mentionner aux Tables**

L'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 dispose que 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 ne sont pas communicables. Le Conseil d'État rappelle toutefois, ces dispositions n'ont pas pour objet d'interdire la communication d'un document administratif au seul motif que sa communication serait de nature à affecter les intérêts d'une partie à une procédure, qu'il s'agisse d'une personne publique ou de toute autre personne.

En particulier, la seule circonstance qu'un document soit susceptible d'être utilisé dans la procédure juridictionnelle engagée par le demandeur, ou la seule allégation que la communication serait de nature à altérer l'égalité des armes entre les parties au procès, ne saurait, par elle-même, autoriser l'administration à en refuser la communication.

Cette décision s'inscrit dans le droit fil de la décision CE, 5 mai 2008, *SA Baudin Châteauneuf*, n° 309518, au Recueil p. 177, qui jugeait que la seule circonstance que le rapport d'une commission administrative soit coté au dossier d'instruction dans le cadre d'une instruction pénale en cours ne suffit pas à établir que la communication de ce rapport porterait atteinte, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, au secret de l'instruction, ni à justifier le risque d'atteinte au déroulement de la procédure judiciaire engagée devant le juge pénal.

**CE, 27 juillet 2012, Société France Quick, n° 325371, à mentionner aux Tables**

Les dispositions de l'article 18 de la loi du 17 juillet 1978, précisées par le décret d'application n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, autorisent la commission d'accès aux documents administratifs à infliger une sanction à toute personne qui a réutilisé des informations publiques en méconnaissance des dispositions de l'article 12. Cette capacité de sanction n'avait jusqu'alors jamais été mise en œuvre par la CADA. La décision rendue par le Conseil d'État sur la requête contestant cette première décision de sanction a dès lors permis de préciser certaines modalités de mise en œuvre.

En premier lieu, aucune des dispositions de la loi de juillet 1978 ou du décret de décembre 2005, ni aucun principe général du droit, n'imposent à la CADA d'adresser à la personne concernée une mise en demeure préalablement au prononcé de la sanction prévue sur ce fondement. En second lieu, la publication de la sanction prononcée, prévue à l'article 26 du décret du 30 décembre 2005, ne peut intervenir qu'une fois la décision devenue définitive, à l'expiration du délai de recours contentieux.



TROISIÈME PARTIE

ANALYSE

DE L'ACTIVITÉ

DE LA CADA



# UNE NÉCESSAIRE MODERNISATION DES OUTILS POUR SOUTENIR UNE ACTIVITÉ EN HAUSSE

Le rythme des saisines de la CADA sur des refus de communication de documents administratifs reste très soutenu et, en conséquence, les avis rendus en matière d'accès représentent toujours une part prépondérante de son activité. Avec 4 749 dossiers instruits en 2012, chiffre inférieur de 5% à celui de 2011 – par suite de retards d'enregistrement imputables à la transition informatique – mais supérieur de 4% à celui de 2010, il est notable que le nombre de saisines se situe depuis dix ans aux alentours de 5 000 par an. Dans le même temps, les demandes de renseignements et de conseils des administrations n'ont pas cessé d'augmenter.

Pour satisfaire des demandes toujours plus nombreuses à moyens constants, il était nécessaire de moderniser leur traitement.

L'année 2012 marque à cet égard une étape importante dans la mesure où la CADA a fait le choix de dématérialiser tous ses dossiers et de se doter d'une application informatique qui permet de gérer la reprise d'une base de près de 95 000 avis et conseils et d'assurer le suivi de l'ensemble des demandes qui lui sont soumises.

Cependant, ce chantier a été particulièrement lourd pour la petite équipe que constitue le secrétariat général chargé d'enregistrer et de suivre le traitement des demandes. Les difficultés de mise au point du nouvel outil ont occasionné des retards notamment dans l'enregistrement des demandes au dernier trimestre 2012. Ce n'est qu'au second trimestre 2013 que le service est parvenu à résorber son retard et qu'il a retrouvé un rythme de travail satisfaisant.

Malgré la persistance de dysfonctionnements, pesants pour les agents de la CADA, l'évolution est d'ores et déjà positive.

---

## L'intérêt de la dématérialisation des dossiers

Le choix de dématérialiser l'ensemble des dossiers s'est imposé, car il facilite incontestablement leur instruction. En effet, une des particularités de la CADA est que ses rapporteurs et rapporteurs généraux ne travaillent pas à plein temps pour elle. Il est donc plus aisé pour eux de pouvoir instruire au fur et à mesure et à distance les dossiers. Pendant des années des lots de dossiers papier ont circulé entre la CADA et le Conseil d'État, le tribunal administratif de Paris et les autres institutions auxquelles appartiennent les rapporteurs impliquant une noria de coursiers deux fois par mois au rythme des séances de la commission. La lourdeur de cette organisation coûteuse pesait sur tous et particulièrement pendant la phase d'instruction des dossiers durant laquelle des pièces complémentaires – réponses d'administration, compléments d'information du demandeur – devaient être rapidement transmises pour être incluses dans les dossiers.

La dématérialisation des dossiers s'est d'autant plus imposée comme solution pratique que les dossiers soumis à la commission sont dans leur grande majorité relativement peu volumineux. Parvenant au secrétariat général tantôt sous forme papier – et en ce cas numérisé à l'arrivée – tantôt directement sous forme numérisée, ils comportent au minimum la lettre de saisine du demandeur et une copie de la demande faite initialement à l'administration. La copie du refus de l'administration et des pièces fournies par le demandeur pour éclairer le contexte de sa demande complètent parfois la saisine. Sont jointes ultérieurement les réponses de l'administration à la demande d'observation de la commission avec, quand cela est éclairant, la copie des documents ou des échantillons des documents dont la communication est sollicitée. Les consultations des administrations concernant la

communication de dossiers de commande publique sont quasiment les seules demandes pour lesquelles la dématérialisation pose des difficultés du fait du volume des pièces dont doivent prendre connaissance les rapporteurs, le rapporteur général et le président. Au total, depuis six mois que la dématérialisation a été lancée, ce ne sont qu'une vingtaine de dossiers sur plus de 2 500 dont le volume des pièces a nécessité une transmission matérielle sur support papier.

La prise de connaissance des pièces dans les dossiers dématérialisés peut s'avérer pénible car, au-delà de la lecture à l'écran, elle est de fait plus longue que le balayage d'un dossier papier pour prendre connaissance des informations importantes. Pour limiter ces désagrément, un travail de référencement et de regroupement des documents numérisés est réalisé dès l'enregistrement des dossiers. La constitution méthodique des dossiers numériques permet de connaître rapidement leur contenu sans avoir à ouvrir l'ensemble des fichiers qui peuvent y être joints.

Paradoxalement, la constitution des dossiers numériques à partir des saisines adressées par courriel est plus longue. Dans le processus de dématérialisation, ce n'est pas, contrairement aux prévisions, la numérisation des pièces papier qui prend le plus de temps au secrétariat de la CADA, mais leur référencement et leur regroupement. Pour les demandes transmises par courriel, il faut ouvrir toutes les pièces jointes, les enregistrer sous un même format et les regrouper dans un ordonnancement rationnel.

La saisine de la commission par le biais d'un formulaire en ligne sur le site Internet devrait prochainement faciliter l'enregistrement. Retardée par quelques difficultés techniques, la mise en place du formulaire en ligne sera effective au deuxième semestre 2013.

Au-delà de la souplesse qu'apporte la dématérialisation des dossiers pour l'instruction des demandes par les rapporteurs, elle présente aussi l'avantage de réduire les délais dans les échanges avec les administrations. En favorisant les échanges par courriel, un gain de temps par rapport à l'acheminement postal traditionnel et une réduction des coûts de copie et d'affranchissement sont attendus.

## Difficultés liées à la transition

La mise au point du nouveau système de traitement de l'information pour qu'il réponde à l'ensemble des besoins – de la recherche documentaire au suivi des demandes, de la gestion du flux de travail à la restitution sous forme de courrier des avis et autres réponses, ou l'exportation d'éléments de jurisprudence –, a été d'autant plus délicate que la CADA n'a pas bénéficié d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

La commission a en revanche profité du soutien constant de la Division des services informatiques de la Direction des services administratifs et financiers du Secrétariat général du Gouvernement. Une co direction de projet CADA-DSI a permis au projet de voir le jour en octobre 2012, avec un retard de six mois seulement sur le calendrier initialement prévu. Ce retard, au départ inquiétant dans la mesure où la maintenance de l'ancien système n'était plus assurée depuis de longs mois, et regrettable pour son activité, s'avère à l'arrivée peu de choses rapporté à la décennie écoulée depuis que la CADA avait souhaité moderniser ses outils de gestion informatique.

Le pilotage du projet a parfois pâti d'un manque de disponibilité du secrétariat général de la CADA qui a pu dégager avec difficulté le temps nécessaire pour tester le fonctionnement de l'outil, se former, et mettre au point de nouvelles procédures de travail.

La reprises des données de l'ancien système vers le nouveau a fait l'objet d'une attention particulière, car c'est un point d'achoppement fréquent dans ce type de projet. Les 95 000 avis et conseils disponibles au moment du changement de système en octobre 2012 ont été intégrés avec succès dans la nouvelle base de données.

Le même succès n'a pas été au rendez-vous sur l'ensemble des fonctionnalités attendues ce qui a occasionné pendant plusieurs mois de sévères complications pour le traitement des dossiers et inévitablement des retards.

Les trois premiers mois – d'octobre 2012 à janvier 2013 – de l'entrée en fonction du

nouveau système ont été particulièrement perturbés. Une séance a dû être annulée retardant environ 200 dossiers de plus d'un mois. Au total, près de 300 dossiers qui auraient dû être enregistrés en 2012 ne l'ont été qu'en 2013. Il faut noter à cet égard que la baisse de 5% de dossiers traités par la commission est due à ce retard d'enregistrement. Contrairement aux apparences, le nombre de saisines de la commission n'a donc pas baissé en 2012.

Par ailleurs, la garantie de la continuité statistique lors du changement de système appelle une attention particulière. Elle n'interdit pas d'élaborer de nouveaux indicateurs, plus pertinents et plus détaillés. Toutefois, la priorité ayant été donnée à la reprise des données et à la mise au point des fonctionnalités de traitement, la mise en place du module de production de statistiques a dû être retardée et il n'est pas encore en place mi-2013.

De ce fait, beaucoup de données présentées dans le rapport d'activité 2012 reposent sur les chiffres du 1<sup>er</sup> semestre 2012, et ont été produites par l'ancien système. Une mention pour les données présentées ci-après précise si elles portent sur l'année complète ou sur le 1<sup>er</sup> semestre seulement.

---

## Les progrès attendus

Le regroupement en une base unique de l'ensemble des demandes formulées auprès de la CADA (saisines sur des refus de communication, demandes de renseignements et consultations des administrations) permet de gérer plus sûrement leur traitement et de renseigner plus rapidement les personnes sur le suivi de leur demande.

L'ergonomie et certaines fonctionnalités de l'outil de gestion restent à améliorer pour que la mission de la CADA profite pleinement des potentialités offertes par la dématérialisation des dossiers. Il s'agit surtout de simplifier et d'automatiser certaines tâches, les gains de productivité ainsi obtenus permettront d'améliorer le service aux usagers de la CADA.

Les échanges par courriel plus rapides et moins coûteux peuvent être généralisés en ce qui concerne les administrations. Lors

du changement, la CADA a demandé aux personnes responsables de l'accès et de la réutilisation au sein des administrations de mettre à jour leur adresse électronique et d'indiquer dans la mesure du possible des adresses fonctionnelles. Près de 1 500 fiches ont ainsi pu être mises à jour. Dans les accusés de réception adressés par la CADA aux demandeurs à l'enregistrement de leur saisine, ces derniers sont invités à transmettre une adresse courriel, de même que les administrations sont incitées à répondre aux demandes d'observations par courriel. Enfin, les rédacteurs de la commission qui enregistrent les demandes recherchent de plus en plus souvent les adresses électroniques de contact des autorités administratives de sorte à les informer par courriel des saisines.

L'objectif est d'obtenir d'ici la fin de l'année 2013 que plus de la moitié des échanges entre la CADA, ses usagers et les administrations se fassent par courriel.

L'amélioration de la performance de la CADA devrait se mesurer à l'amélioration de quelques indicateurs importants : le délai moyen de traitement, le taux de réponse des administrations aux demandes d'observations et enfin le taux d'information de la commission sur les suites données à ses avis, point sur lequel un effort particulier va être initié.

## UNE REMARQUABLE CONTINUITÉ DES SAISINES DEPUIS DIX ANS

Il est frappant que les chiffres mesurant le volume d'activité présentés dans le rapport annuel d'activité depuis une dizaine d'années soient d'une grande constance. Dans le même temps, les variations enregistrées dans la répartition de la nature des demandes sont de faible ampleur et il est nécessaire d'affiner les statistiques pour mieux rendre compte des difficultés d'application de la loi du 17 juillet 1978.

La stabilité des indicateurs est d'autant plus surprenante que les litiges sont inédits et mettent en cause des collectivités ou des établissements publics et des usagers chaque année différents, même si on peut relever quelques habitués de la CADA – des autorités qui méconnaissent chroniquement le droit d'accès, des associations qui scrutent les politiques publiques et des demandeurs d'habitude parfois procéduriers.

Pour l'année 2012, l'analyse repose sur les anciens indicateurs et principalement sur les chiffres du 1<sup>er</sup> semestre. Tout en assurant une continuité, de nouvelles statistiques seront produites pour le rapport d'activité 2013 qui permettront de vérifier la pertinence de certaines hypothèses avancées pour expliquer le volume et la répartition des demandes. Ces explications qui reposent sur les mentions qui apparaissent dans les dossiers ont été évoquées dans les derniers rapports d'activité et se résument : aux délais parfois trop courts pour l'administration, au manque de connaissances sur la loi du 17 juillet 1978, à la non-prise en compte de ce droit dans l'organisation des services et aux réticences de l'administration à communiquer des informations qui alimenteraient des litiges privés ou des contentieux entre les usagers et leurs services. La mauvaise volonté manifeste ou le goût du secret de l'administration ne sont donc pas principalement en cause dans les litiges.

Une analyse plus poussée serait d'autant plus utile qu'elle permettrait à la commission de faire porter ses efforts là où résident les sources de litiges entre les demandeurs et l'administration.

---

### L'évolution du nombre de dossiers instruits

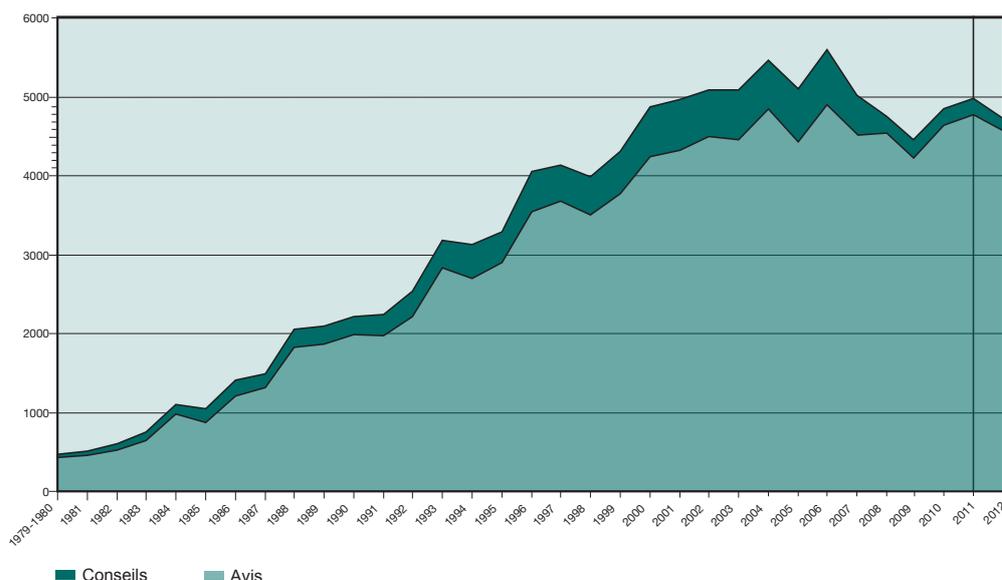
Bien que le chiffre de 4 749 dossiers instruits en 2012 représente une baisse apparente de 5% par rapport à l'année 2011, on ne peut toutefois pas conclure à une baisse réelle du nombre de saisines. En effet, le changement d'application informatique et les retards d'enregistrement occasionnés par la transition ont eu pour conséquence que près de 300 dossiers qui auraient dû être inscrits à des séances de la fin 2012, sont passés sur les séances de 2013. Comme cela avait été mentionné dans le précédent rapport, une stabilisation du nombre de dossiers autour de 5 000 est vérifiée cette année encore et les chiffres des deux premiers trimestres 2013 situent l'activité dans la même zone.

Les consultations des administrations ne représentent que 4% des dossiers instruits – 182 conseils pour 4 597 avis rendus en 2012. Ce taux est sensiblement le même depuis 2007, alors qu'avant cette date les conseils représentaient près de 10% des dossiers.

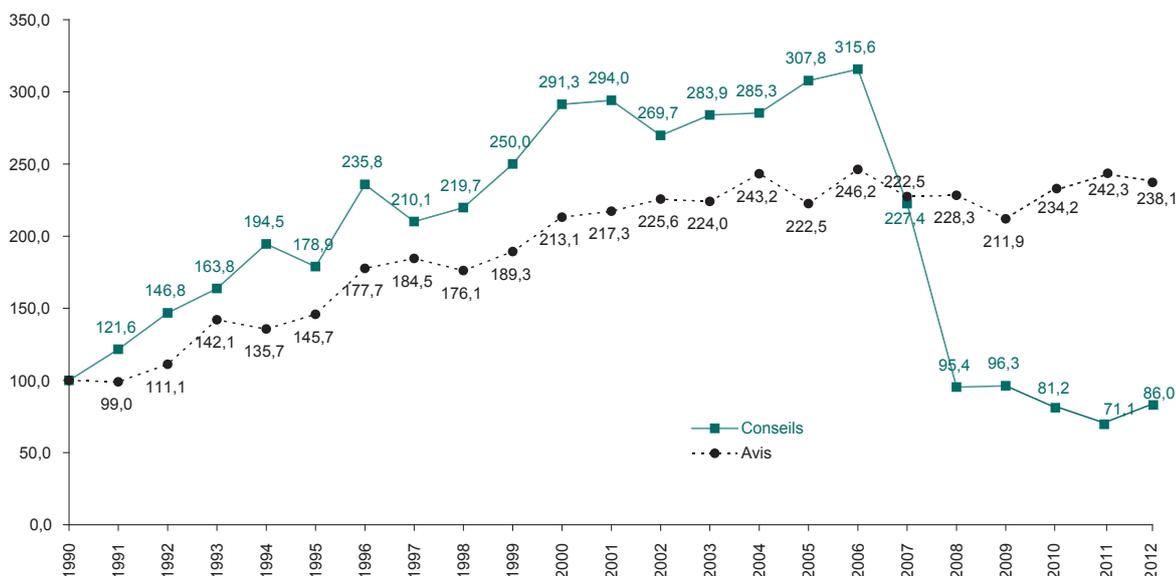
La faible part des conseils s'explique par le filtre qu'exerce le secrétariat général. En effet, lorsque les autorités administratives interrogent, préventivement en quelque sorte, la CADA sur le caractère communicable de documents dont il leur est demandé accès, ces demandes ne sont instruites que si une position établie ne peut pas être trouvée dans la base des avis et conseils. En cas de doute sur la solution ou d'un contexte particulier, la consultation est portée devant la commission. Dans les nombreux autres cas, le secrétariat général fournit une réponse (voir p. 82 et s.).

La commission qui se réunit tous les quinze jours, soit 22 séances dans l'année habituellement (pas de séance en août), ne s'est réunie que 21 fois en 2012, une séance ayant dû être annulée du fait du changement d'application informatique. Ce qui fait en moyenne 226 dossiers passés par séance. Comme il n'est pas envisageable que la commission discute

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



GRAPHIQUE 2 – Progression indiciaire des demandes d'avis et des conseils



en détail de chacune des nombreuses affaires pour lesquelles sa doctrine est bien fixée, le sens de l'avis proposé par le rapporteur et validé par le rapporteur général et le président, qui revoit l'ensemble des dossiers, est adopté, en l'absence d'éléments de droit nouveaux justifiant un réexamen, à partir des indications portées au rôle de séance. Le rôle reprend l'objet de l'affaire, le sens et la motivation de l'avis. Les affaires adoptées ainsi sont classées en partie III du rôle. Les dossiers de partie II sont ceux dont débat la commission avant l'adoption d'une position parce qu'ils soulèvent une question nouvelle ou appellent un réexamen.

Enfin, les dossiers de partie I sont ceux pour lesquels la commission requiert, en application de l'article 18 du décret du 30 décembre 2005, la participation de l'administration qui vient présenter ses observations en séance.

Là encore, on peut observer une constance dans les chiffres ces quatre dernières années. Avant 2009, les dossiers discutés en séance n'étaient pas systématiquement inscrits en partie II et ceux de partie III étaient évoqués. Les dossiers inscrits en partie III peuvent toujours être évoqués si les membres le souhaitent ou si un élément particulier est à signaler par le rapporteur général ou le président. En

revanche, tous les avis qui sont déterminants de la position de la commission sont maintenant inscrits en partie II. Ils sont systématiquement mis en ligne sur le site Internet et leur repérage est plus facile dans la base des avis et conseils qui approchent de 100 000 avis et conseil en mai 2013. Les conseils aux administrations sont dans leur grande majorité classés en partie II, car la commission y rappelle souvent l'ensemble du raisonnement qui l'a conduit à la position qu'elle adopte et en envisageant différents cas qui peuvent se présenter. Leur caractère souvent général justifie que ces conseils figurent dans le corpus qui est appelé à constituer la base de la doctrine de la CADA.

TABLEAU I – Évolution du nombre de dossiers de parties I et II

	2008	2009	2010	2011	2012
Partie I	2	8	7	5	1
Partie II	71	195	155	173	162

## L'objet des litiges portés devant la commission

Les dossiers enregistrés par la commission sont répartis à des fins documentaires dans une vingtaine de thèmes correspondant aux différents secteurs de l'activité administrative. Pour des raisons de continuité statistique, lors de la reprise des données de l'ancienne base vers le nouveau système, les thèmes et les sous-thèmes ont été conservés, mais des mots-clés ont été ajoutés et des regroupements ont été opérés pour mieux répondre à l'évolution de l'administration elle-même.

Comme en 2011, trois thèmes se détachent, représentant à eux seuls près de la moitié du total des dossiers : il s'agit de l'urbanisme qui représente 16,8 %, la fonction publique 15,1 % et les affaires sociales 13,8 %. Les contrats et marchés publics qui représentaient 10 % des saisines en 2011 sont tombés à 6,5 %, tandis que dans le même temps le thème « Ordre public » est passé de 5,7 % en 2010 à 8,3 % en 2011 et 9 % en 2012. La répartition dans autres thèmes a peu évolué.

TABLEAU 2 – Répartition des saisines par secteur (en %)

Secteurs	2009	2010	2011	2012
Urbanisme	15,4	14,1	17	16,8
Fonction publique	14	21,2	14,7	15,1
Affaires sociales	11,3	13	13,2	13,8
Ordre public	6,8	5,7	8,3	9
Contrats et marchés	10,2	7,9	7,6	6,5
Environnement	6	6,9	7,1	6,5
Économie et finances	6,1	4,4	4,8	5,8
Industrie	4	3,6	5,3	5,1
Vie locale	6,6	6,5	5	3,7
Justice	2,8	2	2,6	3,8
Enseignement et formation	2,2	1,9	3,4	3,1
Fiscalité	5,4	4	3,3	2,7
Modalités	1,8	1,4	1,5	1,5
Travail	0,9	0,9	0,7	1,4
Culture Archives	1,8	3,1	1,4	1,1
Agriculture	1,4	1,5	1,4	1
Transports	1,2	0,8	1,4	0,9
Loisirs	0,6	0,4	0,8	0,6
Élections	1,3	0,4	0,3	0,4
Défense et diplomatie	0,2	0,3	0,2	0,2

### Le secteur Urbanisme

Les litiges portant sur la communication de documents d'urbanisme restent les plus nombreux. Cette primauté montre que les collectivités locales, auxquelles sont très majoritairement adressées les demandes de documents d'urbanisme, peinent encore pour certaines à apporter une réponse appropriée dans le délai d'un mois fixé par la loi.

Les demandes portent autant sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire, notamment par des propriétaires riverains) que sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), soit à des grands projets d'aménagement.

S'agissant des demandes d'accès aux autorisations individuelles, objet de 340 dossiers en 2012, elles ont souvent pour origine un conflit de voisinage ou un litige entre ancien et nouveau propriétaire. L'administration locale est parfois réticente à communiquer lorsqu'elle estime qu'il y a un risque de voir s'envenimer un litige et, surtout, lorsqu'elle craint que la légalité de l'autorisation accordée soit contestée. À ces demandes s'ajoutent celles portant sur les actes de police administrative dans le domaine de l'urbanisme ou du logement (procès-verbal sur la salubrité des logements, arrêté de péril imminent, mise en

demeure de mise en conformité). Si globalement les services d'urbanisme connaissent bien leur obligation de communication, leurs incertitudes portent par exemple sur le caractère communicable des courriers de dénonciation (ils ne le sont pas) ou des dossiers déposés qui ont donné lieu à un refus d'autorisation (ils le sont).

Les demandes d'accès aux dossiers de PLU ou POS sont à l'origine de 220 dossiers en 2012. Les services estiment encore souvent, à tort, que les règles de publicité et d'information liées à l'enquête publique sont suffisantes et que dès lors ils n'ont pas d'obligation de répondre à des demandes d'accès. Ou encore, ils estiment, toujours à tort, que les versions antérieures des documents d'urbanisme ne sont pas communicables. Le volume des pièces de ces dossiers est aussi évoqué pour refuser des copies. C'est aussi sur la communication de ces dossiers que se posent des questions de modalités de communication (voir p. 65).

### **Le secteur Travail et emploi public**

Le travail et l'emploi, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé, a été regroupé en un seul thème qui représente plus de 20% des dossiers. Cependant, les litiges concernant l'accès aux documents de gestion des agents publics sont de loin les plus nombreux, 834 dossiers sur les 925 relevant de ce thème en 2012, soit 15,1% du total des dossiers.

Parmi ces litiges, nombreux sont ceux qui mettent en cause les agents eux-mêmes ou leurs représentants syndicaux. Ils portent sur des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, justificatifs de refus de promotion, rapport, note, ou appréciation du supérieur hiérarchique, avis de l'instance paritaire) ou des décisions collectives (tableau d'avancement, arrêtés d'attribution de prime). Ces demandes sont souvent consécutives à une décision défavorable à l'agent (refus d'avancement, de mutation, d'attribution). Les demandes des organisations syndicales ou des instances représentatives visent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre entre agents titulaires et non titulaires, répartition des enveloppes indemnitaires), ou à contester des décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

Les demandes qui émanent de citoyens qui s'intéressent à la situation individuelle d'agents publics connus d'eux ou avec qui ils ont eu affaire sont rares et surtout le fait de demandeurs habituels de la CADA qui l'ont saisie de nombreuses fois à ce sujet.

En revanche, une centaine de litiges ont porté sur l'accès à des documents sur la gestion des agents publics sur l'ensemble d'une collectivité, les demandes étant formulées de façon générale (toutes catégories d'agents confondues). Elles sont le fait d'organisation syndicales mais aussi de personnes soucieuses de la gestion de la collectivité.

Enfin, ce sont multipliées cette année, les demandes auprès des inspections du travail par des employés du secteur privé.

### **Le secteur Affaires sociales**

Ce thème regroupe en premier lieu des demandes d'accès à des dossiers médicaux de la part des patients eux-mêmes ou d'ayants droit de personnes décédées. Une hausse sensible est observée s'agissant des dossiers médicaux qui sont l'objet de 546 dossiers en 2012 contre 252 en 2011 et 312 en 2010.

L'enregistrement par la commission d'une saisine à la suite du refus de communication de l'hôpital de son dossier médical à un patient résulte le plus souvent du retard à traiter la demande, le délai de communication des dossiers médicaux de moins de cinq ans étant de huit jours seulement. Les cas où l'établissement public de santé persiste à ne pas communiquer sont rares, ce qui n'est pas surprenant, le code de la santé ne prévoyant pas de motif de refus d'accès du patient à son dossier. Ce sont de fait des dossiers dont la commission pourrait faire l'économie si les établissements de santé appliquaient dans les délais une loi qui est dépourvue d'ambiguïté.

Les règles strictes qui entourent la communication des dossiers de personnes décédées, qui visent à préserver le secret médical au-delà du décès, obligent les établissements à opérer des vérifications sur la qualité d'ayant droit du demandeur et un tri des pièces du dossier pour ne communiquer que ce qui concourt à la réalisation de l'objectif que ce dernier se doit de déclarer sous forme d'une demande d'accès motivée.

Le litige naît souvent du fait que les ayants droit souhaitent accéder au dossier complet alors que la loi ne prévoit qu'un accès limité aux informations qui concourent à la poursuite d'un des trois motifs prévus et qu'ils doivent avoir obligatoirement invoqués avant toute communication. Les demandes concernant le fonctionnement des établissements de santé ou les procédures administratives d'hospitalisation d'office sont plus rares.

293 dossiers ont mis en cause les services de prestations sociales (caisses primaires d'assurance maladie, caisses d'assurance vieillesse, caisses d'allocations familiales), d'aide sociale à l'enfance et enfin Pôle emploi (49 dossiers). Ces demandes sont souvent liées à des difficultés de reconnaissance de droit ou de reconstitution de carrière, et elles se heurtent à une conservation de données informatiques limitée dans le temps.

### Le secteur Ordre public

Dans le thème l'ordre public, sont rattachés les dossiers à la fois concernant les problématiques de sécurité publique et de police, et les demandes se rattachant à la situation des étrangers (attribution de titre de séjour, regroupement familial ...).

La communication des dossiers de demandes d'admission au séjour a représenté 206 dossiers en 2012, contre 198 en 2011, et 128 en 2010. Ces demandes ont porté à la fois sur la communication des dossiers en préfecture et également sur la copie de l'avis du médecin de l'Agence régionale de santé (ARS) et des éléments sur lesquels le médecin s'est appuyé pour apprécier la possibilité offerte d'un traitement approprié à l'étranger malade dans son pays d'origine. Ce sont là encore des dossiers dans lesquels une plus grande réactivité de l'administration pourrait éviter la saisine de la commission dont la doctrine est à la fois invariable et bien connue des services.

Les questions liées au permis de conduire ou à des contraventions routières ont été l'objet de 85 dossiers en 2012, soit un recul par rapport aux 109 enregistrés en 2011, qui avait été une année de hausse exceptionnelle, ce litige n'ayant fait l'objet que de 58 dossiers en 2010.

### Le secteur Commande publique

Les demandes de communication des pièces des dossiers de commande publique restent stables avec 445 en 2012 contre 440 en 2011 et 465 en 2010. Les efforts d'information réalisés par la commission en collaboration avec la DAJ du ministère de l'Économie, en particulier avec la mise en ligne en 2009 de la fiche thématique sur «Les documents relatifs aux marchés publics» disponible sur le site Internet de la CADA ont porté leur fruit. Cette fiche et le document très complet réalisé par la DAJ ont été mis à jour au début de l'année 2013. Rappelons qu'en 2009 il y avait eu 520 dossiers portant sur la communication des pièces de marchés, la baisse est donc sensible alors que dans le même temps les demandes de communication restent fortes, alors que la doctrine de la commission est bien diffusée.

Les services de la commande publique des autorités administratives connaissent probablement de mieux en mieux les règles de communication dégagées par la CADA, mais beaucoup restent prudents dans la communication d'éléments qui pourraient porter atteinte à la concurrence. La distinction entre les marchés isolés, les marchés répétitifs et les marchés analogues suscite encore des interrogations. Par ailleurs, les procédures encore relativement nouvelles comme les accords-cadres continuent à susciter la plus grande prudence.

Enfin, les administrations redoutent sans doute tout particulièrement les contentieux qui se développent sur les marchés publics et craignent par la communication d'alimenter des litiges qu'elles devront ensuite supporter dans un contexte estimé défavorable.

### Le secteur Environnement

Le léger tassement des dossiers en matière d'environnement n'indique sans doute pas une baisse des demandes d'accès dans ce domaine. Les deux tiers des litiges dans ce secteur – 446 dossiers en 2012 contre 529 en 2011 – portent sur les risques naturels et technologiques (installations classées, protection de la nature, risques de pollution et risques naturels).

Les associations de protection de l'environnement font des demandes d'accès aux études d'impact assez tôt dans le processus de validation des projets. Cet accès est nécessaire à leur

action mais suscite la réticence des pouvoirs publics qui s'abritent derrière le caractère préparatoire des documents, alors qu'en matière d'environnement un régime de communication plus libéral permet la communication en amont d'une décision et que seul le caractère inachevé du document peut être opposé.

Les demandes individuelles en matière d'environnement portent essentiellement sur les pièces relatives à l'assainissement qui à elles seules ont été l'objet de 122 dossiers en 2012, contre 197 en 2011 et 187 en 2010.

### Les modalités de communication

Les demandes d'avis ou de conseils portant exclusivement sur des questions de modalités de communication ne représentent que 1,5% des affaires soumises à la commission en 2012, chiffre là encore très stable ces dernières années.

Cependant, les questions de modalités sont présentes dans plus de 5% des saisines et surgissent parfois au cours de l'instruction ou même après que la commission s'est prononcée. Un des cas les plus fréquents est celui où le demandeur n'a pas précisé les modalités de communication de son choix. Cependant, certaines administrations semblent encore ignorer qu'en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la communication, par consultation ou copie, se fait au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration. Il est donc courant que l'administration propose une communication sur place alors que le demandeur souhaite une copie. Or, si aucune contre-indication de conservation du document ne s'oppose à la copie, l'administration est tenue de faire droit à une telle demande. Les réelles impossibilités techniques à la copie apparaissent très rarement.

Les désaccords sur la tarification, qui représentent près d'un quart des dossiers de modalités, concernent dans leur grande majorité l'accès aux archives publiques et l'accès aux dossiers d'urbanisme. En effet, selon l'état de conservation du document, les services d'archives peuvent être amenés à transcrire les informations, la tarification étant alors beaucoup plus élevée que dans le cas d'une simple copie, ce que contestent les demandeurs. En

matière d'urbanisme, le litige vient parfois du fait que les services n'ont souvent pas les moyens de reproduire des plans de grande dimension et qu'ils doivent avoir recours à des prestataires extérieurs. En revanche, rares sont les cas où l'administration impose des tarifs supérieurs au plafond fixé par la loi.

Les interrogations des autorités administratives en matière de modalités portent essentiellement sur leurs obligations face à des demandes qu'elles considèrent comme abusives soit par le volume de documents sollicités, soit par la fréquence des demandes ou du fait de la personnalité du demandeur. On relève dans plusieurs courriers de maires adressés à la commission que le fait que le demandeur tienne un blog où est évoquée la gestion municipale serait un motif pour ne pas communiquer les informations demandées. La commission n'a déclaré que 19 demandes abusives en 2012 (16 en 2011 et 57 en 2010), ne suivant pas en cela les autorités administratives qui sont tentées d'opposer le caractère abusif dans un nombre de cas bien supérieur.

### L'évolution dans les autres domaines

Il y a très peu d'évolution ces trois dernières années dans la répartition des dossiers sur les autres secteurs. L'évolution du classement des dossiers dans le nouveau système de gestion informatique devrait fournir en 2013 des données plus précises sur l'objet des demandes et leur évolution.

On peut cependant noter une augmentation des demandes individuelles des détenus qui éprouvent des difficultés pour accéder à leur dossier (58 demandes en 2012) alors que l'antenne nationale de l'Observatoire international des prisons a fait peu de demandes auprès de la CADA cette année contrairement aux années précédentes.

Les demandes dans le domaine des finances publiques concernent essentiellement les finances locales et tendent à l'obtention soit des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissements publics, soit de pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures...). Les litiges sur ce sujet sont en augmentation au 2<sup>e</sup> trimestre 2013, et l'on perçoit que la perspective des élections municipales n'est pas étrangère à

leur hausse. Les demandes en matière de fiscalité sont en légère hausse et concernent plus particulièrement la fiscalité locale.

## Les demandeurs

La proportion des personnes morales de droit privé qui saisissent la CADA a légèrement augmentée entre 2011 et 2012, mais c'est encore près de deux saisines sur trois qui émanent de personnes physiques. Les personnes morales saisissent la commission dans des secteurs déterminés : les associations de défense de l'environnement dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme ; les associations locales de contribuables pour les budgets locaux et les documents concernant la fiscalité locale ; les syndicats professionnels du secteur public dans le domaine de la fonction

publique ; et enfin les entreprises dans le secteur des marchés publics.

La saisine de la commission n'impose qu'un formalisme très limité. Dès lors qu'ils en ont connaissance les particuliers n'hésitent donc pas à la saisir, même si les procédures administratives ne leur sont pas familières. Leur demande n'est pas toujours immédiatement recevable, parce que le champ de compétence de la commission ou les délais sont mal connus, ou que les précisions sur la demande formulée auprès de l'administration sont absentes. Ces démarches font l'objet de réponses de la part du secrétariat général qui invite les demandeurs à compléter ou à régulariser leur saisine de la commission.

La facilité du recours devant la commission explique que moins d'un quart des demandes formulées par des particuliers le sont par le biais d'un avocat.

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

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2009	2786	66,0	1406	33,3	30	0,7
2010	3097	66,4	1534	32,9	34	0,7
2011	3244	67,2	1569	32,5	13	0,3
2012*	1507	65,2	792	34,2	13	0,6

\* Chiffres du 1<sup>er</sup> semestre seulement.

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

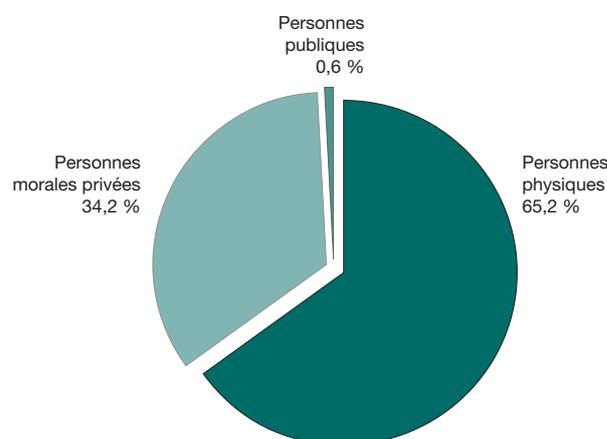


TABLEAU 4 – Répartition des demandes d'avis par région (en %)

Régions (% de la population totale)	2009	2010	2011	2012
Alsace (2,9)	5,7	2,1	1,9	2,2
Aquitaine (4,8)	5,0	4,1	3,7	3,7
Auvergne (2,1)	1,6	2,1	1,3	1,8
Basse-Normandie (2,4)	2,1	1,5	1,9	2
Bourgogne (2,7)	2,2	1,9	1,7	1,9
Bretagne (4,8)	3,2	2,8	2,9	2,8
Centre (4,1)	2,4	2,5	2,5	2,6
Champagne-Ardenne (2,2)	1,3	0,9	1,1	0,5
Corse (0,4)	0,5	0,8	0,7	0,2
Franche-Comté (1,9)	1,1	1,1	0,9	1,5
Haute-Normandie (3,0)	1,5	1,9	1,6	1,4
Ile-de-France (18,2)	28,3	30,6	33,0	31,3
Languedoc-Roussillon (3,8)	10,0	7,9	8,1	7,1
Limousin (1,2)	0,6	0,4	0,7	0,6
Lorraine (3,8)	2,4	2,6	3,1	3,3
Midi-Pyrénées (4,2)	5,1	4,8	4,4	5
Nord-Pas-de-Calais (6,6)	3,3	2,8	4,3	3,7
Pays-de-la-Loire (5,4)	2,0	2,5	2,4	2,2
Picardie (3,1)	1,3	1,8	2,5	2,6
Poitou-Charentes (2,7)	1,6	1,7	1,7	2,1
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,5)	7,8	11,7	8,6	9,7
Rhône-Alpes (9,4)	8,0	8,4	7,8	6,3
DOM-TOM (2,8)	2,0	2	2,2	2,8
International	1,0	1,1	1,0	2,7

La part extrêmement faible des demandes émanant de personnes publiques n'est pas significative. En effet, il ne faut pas en conclure que la communication s'effectue aisément entre elles, ou qu'elles hésitent à saisir la CADA d'une demande d'avis. Communes qui s'estiment lésées dans la répartition des charges de la communauté de communes, collectivités qui sollicitent des services de l'État des informations : les occasions de constater les difficultés de transmission entre autorités administratives sont nombreuses. Mais la commission estime que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir l'accès à des documents administratifs détenus par une autre personne publique, cette loi ne concernant que les relations entre le public et les autorités administratives (voir en première partie du rapport p. 16). Plutôt que de présenter en séance un dossier qui va se conclure sur un avis d'incompétence, le secrétariat général signale à l'administration, par un courrier, que sa demande ne peut pas être présentée à la CADA. Cette démarche souffre toutefois quelques exceptions liées à l'objet ou aux circonstances de la demande (en particulier les demandes d'informations environnementales).

### Les personnes physiques

La commission ne dispose pas d'outils d'analyse sociologique des demandeurs. Il pourrait être intéressant à cet égard de procéder à des enquêtes de notoriété de la commission dans les différentes catégories de population. Il est évident que le besoin d'accès aux documents administratifs ne se limite pas à une catégorie d'usagers qui aurait des préoccupations ou des activités particulières, mais s'adresse potentiellement à tous. Toutefois, certaines catégories de demandeurs apparaissent davantage selon le type de documents demandés. Ainsi, les demandes d'accès concernant les affaires sociales sont le fait de personnes plus défavorisées, bénéficiaires d'aides sociales par exemple, alors que les documents dans le domaine des aménagements d'urbanisme sont le fait de propriétaires de catégorie socioprofessionnelle plus élevée.

Les avocats spécialisés dans certains types de contentieux ont l'habitude d'orienter leur

client vers une saisine de la CADA : les avocats fiscalistes, ou ceux spécialisés dans le droit de l'urbanisme ou le droit des étrangers.

Les fonctionnaires et les agents publics sont surreprésentés, ce qui s'explique par le fait qu'ils connaissent le droit administratif, ou leurs représentants syndicaux qui leur apportent des conseils dans ce sens.

Les données sur l'origine géographique de demandeurs sont stables d'une année sur l'autre et correspondent à la répartition de la population à trois exceptions notables près. L'Ile-de-France, le Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur ont un poids supérieur à celui que représentent ces régions dans la population totale. L'importance de l'Ile-de-France peut s'expliquer par des données sociologiques souvent mises en évidence (niveau d'études supérieur...), en revanche il est plus difficile d'expliquer la présence des deux autres régions citées.

### Les saisines multiples et les « abonnés »

L'année 2012 a été moins marquée que les années précédentes par les saisines massives, souvent le fait d'entreprises spécialisées dans le conseil ou les services qui exploitent des informations recueillies auprès de l'administration, des syndicats de fonctionnaires, des associations travaillant dans le domaine environnemental et des cabinets d'avocats spécialisés.

La seule saisine massive émanant d'une association en 2012 est celle de 100 demandes de l'association « commission des citoyens pour les droits de l'homme (CCDH) » proche de l'église de scientologie. Les associations qui saisissent régulièrement la CADA ont été peu actives.

Un cabinet d'avocat a formé 124 saisines et trois autres entre 15 et 30 pour l'année 2012.

Une dizaine de particuliers se sont illustrés en saisissant la commission chacun entre 6 et 12 fois dans l'année. Ce qui n'a rien d'inhabituel, certains particuliers s'étant par le passé davantage illustré en saisissant plus de vingt fois la commission en une seule année.

## Les administrations sollicitées

La même stabilité est observée dans la répartition des autorités les plus fréquemment sollicitées.

On peut noter une confirmation de l'importance des services de proximité : services communaux et établissements publics territoriaux qui sont mis en cause dans près d'une saisine sur deux. Constat qui est à rapprocher des documents les plus fréquemment demandés : les documents d'urbanisme, les contrats et marchés. Les services communaux ont des difficultés pour répondre aux demandes d'accès dans le délai d'un mois. Le manque de moyens est souvent évoqué à cet égard.

Dans un tiers des cas soumis à la commission, ce sont les services de l'État qui sont mis en cause. Il s'agit en premier lieu des services déconcentrés (DIRECCTE, ARS...), puis les services préfectoraux (292 dossiers en 2012 contre 500 en 2011, hors services déconcentrés) et enfin les services centraux de l'État comme la Direction générale des finances publiques (120 dossiers en 2012 contre 184 en 2011). La mise en cause de ces autorités s'explique par le fait qu'elles sont de façon générale particulièrement sollicitées en matière d'accès. En matière de fiscalité, la communication est parfois compliquée par le secret professionnel particulier qui s'impose aux agents du fisc et qu'il faut combiner avec la loi du 17 juillet 1978.

TABLEAU 5 – Catégories d'administrations mises en cause

	2009		2010		2011		2012*	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>État – AAI</b>	1376	32,6	1360	29,15	1570	32,53	759	32,8
<b>Communes</b>	1526	36,2	1510	32,37	1521	31,51	753	32,5
<b>Établissements publics territoriaux</b>	202	15,8	954	20,45	836	17,32	370	16
<b>Organismes privés chargés d'un service public</b>	255	6	326	6,99	357	7,39	173	7,4
<b>Établissements publics d'État</b>	668	4,8	252	5,4	335	6,94	135	5,8
<b>Départements</b>	165	3,9	217	4,65	166	3,44	101	4,3
<b>Régions</b>	22	0,5	41	0,88	34	0,7	19	0,8
<b>Autres organismes</b>	7	0,2	5	0,11	7	0,14	2	0,8

\* Chiffres du 1<sup>er</sup> semestre seulement.

## La place des litiges en matière de réutilisation reste modeste en volume

L'évolution du nombre de dossiers portant exclusivement sur la réutilisation des informations publiques semble inversement proportionnelle à la place que prend ce droit dans le débat public ou celle qu'il pourrait occuper dans l'activité économique.

Les 17 dossiers de 2012, contre 45 en 2011, 69 en 2010 et même 19 en 2006, première année de l'introduction de la réutilisation commerciale en droit français, semblent en effet bien réduits comparés au volume des saisines portant sur l'accès.

Ainsi qu'il avait été mentionné dans les rapports précédents, les litiges liés à la réutilisation des informations publiques ne sauraient se réduire au nombre de saisine de la CADA. Il faut tenir compte du fait qu'une part des litiges sur des refus de communication sont sous-tendus par des enjeux de réutilisation d'informations publiques. Depuis le changement d'application informatique fin 2012, les enjeux de réutilisation sont mieux tracés et devraient pouvoir être mieux pris en compte. La commission juge parfois utile, alors même que ni le demandeur ni l'autorité administrative n'évoquent la réutilisation, de rappeler que dans l'hypothèse d'une réutilisation des données obtenues, le demandeur doit se conformer aux dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 qui encadrent ce droit.

Le très faible nombre de dossiers instruits en matière de réutilisation des informations publiques rend la répartition par thème peu significative des secteurs qui sont les plus concernés par la réutilisation, ou des difficultés liées à l'exercice de ce droit. La volonté d'un acteur important de la réutilisation de vaincre

TABLEAU 6 – Répartition des saisines en matière de réutilisation

(en %)

Secteurs	2010	2011	2012
Affaires sociales	0,0	6,5	33
Culture – Archives	76,8	10,9	8
Vie locale	2,8	2,2	16
Économie et finances	1,5	0,0	
Enseignement et formation	1,5	2,2	
Environnement	1,5	0,0	16
Fiscalité	4,3	0,0	
Fonction publique	0,0	13,0	
Industrie	4,3	6,5	
Justice	2,8	4,3	
Modalités	0,0	2,2	
Ordre public	1,5	10,9	8
Transports	1,5	8,7	
Travail	0,0	2,2	8
Urbanisme	1,5	30,4	

les réticences de l'administration peut entraîner l'ouverture d'un nombre important de dossiers sur le même type d'informations. C'est ce qui s'est produit en 2009 avec des demandes de réutilisation des listes électorales, en 2010 sur la réutilisation des archives publiques. On peut seulement observer que l'année 2012 est marquée par l'intérêt que suscitent les informations publiques dans le domaine social et médical.

L'apport de la commission en matière de réutilisation d'informations publiques se situe sur un autre plan que la résolution des litiges. Les éclairages qu'elle apporte et qui représentent un travail d'instruction plus long et une analyse juridique souvent plus approfondie que pour le seul accès aux documents, sont largement repris et commentés. Cela d'autant plus que la réutilisation est encore quasiment absente du contentieux.

Les avis de la commission en 2012 comme les années précédentes s'ils ne donnent pas une idée de l'ampleur du phénomène fournissent en revanche une nette indication des difficultés rencontrées dont émerge le problème de la réutilisation d'informations potentiellement identifiantes et les problèmes de tarification.

## Les demandes de conseils instruites par la commission

Le travail d'information réalisé par le secrétariat général explique le faible nombre de demandes de consultation émanant des administrations présentées devant la commission. Les administrations sont de plus en plus demandeuses de conseils pour répondre aux demandes des usagers. La principale difficulté intervient lorsque l'administration doit arbitrer entre des intérêts particuliers (entreprises concurrentes, litiges entre voisins...).

La répartition des consultations, si elle ne peut être regardée comme révélatrice des administrations les plus sollicitées ou les plus réticentes à communiquer, donne des indications sur les difficultés rencontrées

La majorité des consultations soumises à la commission reste le fait des communes. Leurs services sont très sollicités par des demandes

d'accès qui peuvent révéler des situations délicates et même encore inédites dans la base des avis et conseils de la CADA. Les éléments du contexte local sont souvent à l'origine des interrogations.

Les établissements publics territoriaux sont également sollicités pour la communication de documents dans la mesure où ils assument des missions de service public qui intéressent un large public : eau, assainissement, ramassage des ordures. L'augmentation des tarifs de ces services et les enjeux écologiques qui leur sont liés ne sont sans doute pas étrangers à l'intérêt croissant des usagers pour leur gestion et la répartition des charges. Or, ces établissements sont souvent moins éclairés sur les obligations qui leur incombent en matière de communication de document et sollicitent le conseil de la commission.

Les consultations émanant des services de l'État concernent prioritairement des questions qui relèvent des services centraux des ministères.

TABLEAU 7 – Répartition des demandes de conseil ou consultation\*

	2009		2010		2011		2012	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Communes</b>	81	38,6	59	33,3	44	28,4	64	48,5
<b>Établissements publics territoriaux</b>	45	21,4	49	27,7	28	18,1	30	22,7
<b>Départements</b>	18	8,6	20	11,3	24	15,5	16	12,2
<b>État – AAI</b>	47	22,4	31	17,5	30	19,3	14	10,6
<b>Établissements publics d'État</b>	7	3,3	12	6,8	20	12,9	4	3
<b>Régions</b>	2	0,9	1	0,6	5	3,2	4	3
<b>Organismes privés chargés d'un service public</b>	10	4,8	5	2,8	4	2,6	0	0
<b>Autres organismes</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2012.

## LES SENS DES AVIS RENDUS PAR LA COMMISSION

### Typologie des avis rendus et leur répartition

Pour chaque dossier, le sens et la motivation de l'avis rendu sont renseignés sur la base d'une typologie qui a peu évolué au fil des années. Ces mentions, qui figurent au rôle de la séance pour les dossiers de partie III, sont d'une grande importance, car elles fixent la position proposée par le rapporteur général et que valident les membres de la commission.

En matière d'accès, l'avis entre obligatoirement dans une des cinq catégories : le document est communicable et l'avis favorable; le document n'est pas communicable et l'avis est défavorable; le document a été communiqué ou n'existe pas et l'avis est sans objet; la demande ne relève pas de la loi du 17 juillet 1978 et l'avis conclut à l'incompétence de la CADA; et enfin le refus n'est pas établi et l'avis conclut à l'irrecevabilité de la demande. Les

demandes d'avis qui portent sur divers documents peuvent combiner points par points les différentes possibilités.

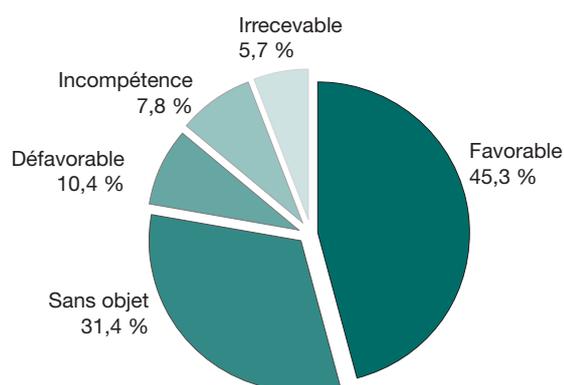
Cette typologie n'est, en outre, pas pertinente pour les demandes de conseil et encore moins pour la réutilisation, mais ces dossiers sont trop peu nombreux pour qu'il soit pertinent pour le moment de figer une typologie.

La répartition globale des avis rendu par la commission a peu évolué entre 2011 et 2012. On peut cependant observer que les avis qui concluent au caractère communicable des documents demandés et qui invitent l'administration à en permettre l'accès sans délai demeurent les plus nombreux quoiqu'en légère baisse. Les avis qui concluent à une demande sans objet ont eux aussi légèrement baissés, alors que les avis défavorables à la communication ont augmentés de 2% entre 2011 et 2012

TABLEAU 8 – Sens des avis émis (en %)

	2009	2010	2011	2012
<b>Avis favorables</b>	47,2	46	46,5	45,37
<b>Demandes sans objet</b>	34,4	33,4	33,2	31,4
<b>Avis défavorables</b>	5,5	9,2	8,4	10,39
<b>Avis d'incompétence</b>	4,6	5,0	6,4	7,8
<b>Demandes irrecevables</b>	8,3	9,2	5,5	5,7

GRAPHIQUE 4 – Sens des avis émis



## Les désistements et les demandes devenues sans objet

À l'enregistrement d'une saisine, le demandeur est avisé de la référence du dossier et de la date de séance à laquelle ce dernier est inscrit. Depuis le début de l'année 2013, le demandeur est invité à se désister de sa demande s'il obtient satisfaction. Les désistements ont représenté 12,5 % des conclusions des dossiers en 2012 et la commission espère augmenter ce taux par une invitation plus claire dans les courriers qu'elle adresse au demandeur.

Dans le même temps qu'un accusé de réception est adressé au demandeur, le secrétariat général de la CADA avise de la saisine l'autorité administrative en cause. Le courrier adressé à l'administration précise l'objet de la demande de communication à laquelle il n'a pas été fait droit, le nom du rapporteur chargé de l'instruction et sollicite une réponse dans les 10 jours sur les motifs du refus ou de l'absence de communication dans les délais légaux.

Cette lettre déclenche dans plus de 20 % des dossiers en 2012 la communication des documents avant que la commission ait rendu son avis. La commission souhaite aussi améliorer ce taux. Pour aider les administrations à répondre immédiatement à des demandes d'accès qui ne présente pas de difficulté, elle adresse depuis quelques mois des courriers auxquels sont joints des éléments d'information correspondant à l'objet de la demande.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité de ces mesures incitatives, mais les 31 % d'avis qui concluent à une demande sans

objet démontrent déjà l'efficacité de la saisine de la commission. Toutefois, les 45 % d'avis favorables, laissent penser avec peu de doute que les administrations, mieux informées, devraient pouvoir communiquer plus vite les documents, et la commission enregistrer davantage de désistements.

## Les avis concluant à l'incompétence de la commission

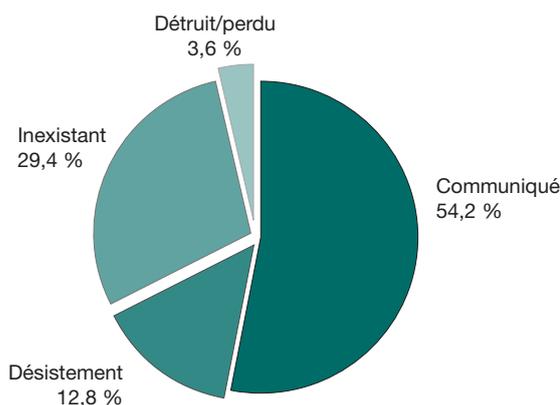
Le secrétariat général de la commission opère un tri des demandes et, lorsque la saisine ne peut se conclure que par un avis d'incompétence, il répond par un courrier expliquant les raisons qui conduisent à écarter celle-ci, afin de ne pas faire perdre de temps au demandeur qui peut éventuellement reformuler sa demande.

Toutefois, certains demandeurs n'acceptent pas la distinction entre une demande d'accès et une demande de renseignements ou le fait que les documents dont ils demandent la communication n'ont pas le caractère de document administratif. S'ils persistent à considérer que leur demande peut être satisfaite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, un dossier est ouvert.

La commission peut alors être amenée à considérer qu'elle est incompétente pour se prononcer sur une demande qui ne relève pas des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ou des régimes de communication spéciaux auxquels sa compétence a été étendue.

Une question délicate, que souvent seule l'instruction permet de trancher, tient à la qualité de l'organisme qui détient les documents. C'est le cas pour les organismes privés dont il n'est pas évident de définir s'ils ont une mission de service public et si les documents dont la communication est sollicitée relèvent de l'exercice de cette mission. Si tel n'est pas le cas, les documents ne sont pas regardés comme administratifs et la commission ne peut alors que se déclarer incompétente pour se prononcer.

TABLEAU 9 – Motivation des avis sans objet



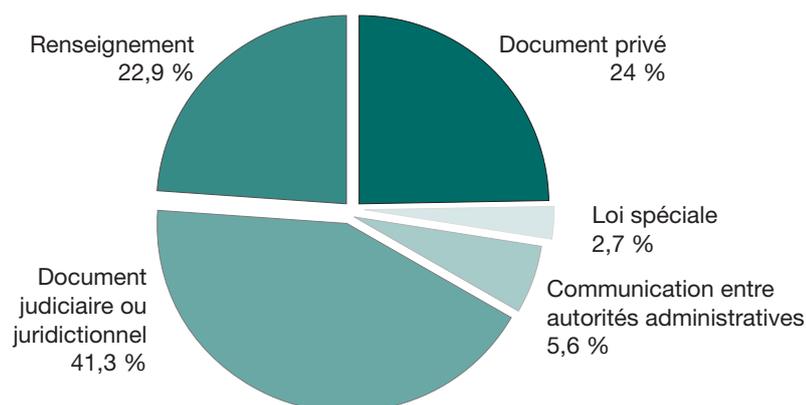
De même, la commission se déclare incompétente pour connaître des demandes portant sur les rares documents qui se rapportent à l'activité privée des personnes publiques telle que la gestion du domaine privé de la commune ou ceux qui se rapportent aux relations des services publics industriels et commerciaux avec leurs agents et leurs usagers. Or, beaucoup d'administrés considèrent que dès lors que les documents qu'ils sollicitent concernent une personne publique ils ne peuvent être qu'administratifs.

Une autre ligne de partage, entre documents administratifs et juridictionnels, ne peut parfois être établie qu'après instruction du dossier. En effet, certains dossiers contiennent à la fois des pièces de nature administrative et des pièces de nature juridictionnelle, tels les documents élaborés par les services administratifs pour ou à la demande du juge (dossiers d'aide sociale à l'enfance notamment). Le caractère administratif ou juridictionnel ne peut être en pareil cas être affirmé qu'après l'instruction de la demande par le rapporteur, notamment grâce aux éléments de réponse fournis par l'administration.

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

	2009	2010	2011	2012
<b>Document juridictionnel</b>	35,5	4,8	6,9	24,6
<b>Renseignement</b>	28,6	35,0	36,5	22,9
<b>Document privé</b>	29,5	27,7	26,7	24
<b>Document relevant de l'autorité judiciaire</b>	22,7	23,5	18,1	17,3
<b>Comm. entre Autorités administratives</b>			3,5	5,6
<b>Loi spéciale</b> dont loi du 6 janvier 1978 compétence exclusive de la CNIL	6,4	8,7	6,1	2,8
<b>Avis Conseil d'État</b>	0,0	0,3	0,5	0

GRAPHIQUE 5 – Motivation des avis d'incompétence



## Les avis concluant à l'irrecevabilité de la demande

Pour les demandes manifestement irrecevables, le secrétariat général là encore répond par courrier en expliquant les raisons de l'irrecevabilité et en invitant, le cas échéant, le demandeur à renouveler sa demande lorsque l'irrecevabilité est liée aux délais, ou encore à reformuler sa demande auprès de l'administration quand elle est trop imprécise.

Le premier motif d'irrecevabilité, en nombre de dossier, tient au fait que le refus de communication n'est pas établi. Il s'agit le plus souvent du cas où le demandeur a omis de préciser selon quelles modalités il souhaite accéder aux documents. Par exemple, l'administration l'invite à venir sur place consulter le document alors qu'il souhaite en recevoir une copie.

Le second motif d'irrecevabilité fréquemment invoqué tient à l'imprécision des demandes qui place objectivement les services dans l'impossibilité de déterminer les documents sur lesquels elles portent.

Le troisième motif, qu'il est souvent difficile d'établir avant l'instruction, porte sur les demandes qui tendent à l'élaboration d'un document, et non à la communication d'un document existant. Lorsqu'un traitement informatique automatisé d'usage courant peut permettre à l'autorité saisie de produire un document qui répond à la demande l'avis de la commission est favorable. Dans le cas contraire, la commission rappelle que la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas d'obligation à l'administration d'élaborer un document qui n'existe pas.

TABLEAU 11 – Motivation des avis d'irrecevabilité

(en%)

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

Plus rarement en cause, la diffusion publique des documents sollicités conduit à déclarer irrecevable la demande en application de l'article 2 de la loi.

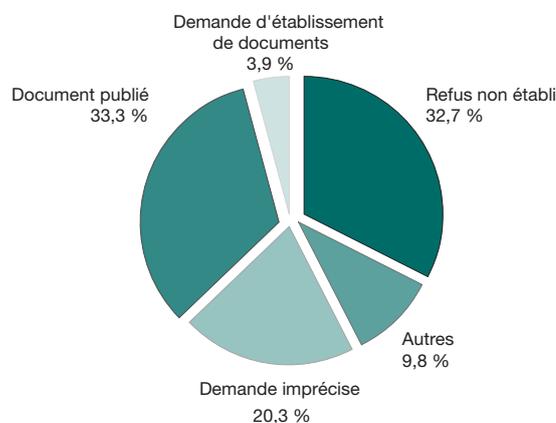
Enfin, il arrive parfois qu'une saisine porte sur un refus de communication sur lequel la commission s'est déjà prononcée. Lorsqu'il apparaît que la commission s'est déjà prononcée, un courrier est adressé indiquant au demandeur que la loi ne prévoit pas de révision des avis émis.

## Les avis défavorables à la communication

La légère augmentation du taux d'avis qui concluent au caractère non communicable des documents demandés n'indique pas un durcissement des positions de la commission mais plutôt le fait que les administrations refusent à juste titre, dans un nombre de cas non négligeable, de communiquer des documents dont la loi protège les informations. Ce serait donc plutôt une indication que les secrets protégés par la loi sont assez bien connus des administrations.

Les motivations des avis défavorables montrent que la notion de protection de la vie privée ou du secret commercial et industriel que l'on oppose au tiers suscite le plus de litiges. Leur application nécessite en effet de déterminer les personnes intéressées et

GRAPHIQUE 6 – Motivation des avis d'irrecevabilité



les tiers, les demandeurs considérant souvent que leur motivation suffit en faire d'eux des personnes intéressées alors que ce n'est pas le sens que donne la loi de cette notion.

De même les demandeurs acceptent difficilement que les documents préparatoires à une décision administrative soit non communicables tant que la décision qu'ils préparent n'est pas intervenue alors que les informations les intéressent immédiatement. Bien que le caractère préparatoire des informations ne soit pas opposable si elles concernent l'environnement, cette motivation des avis défavorables est en légère augmentation.

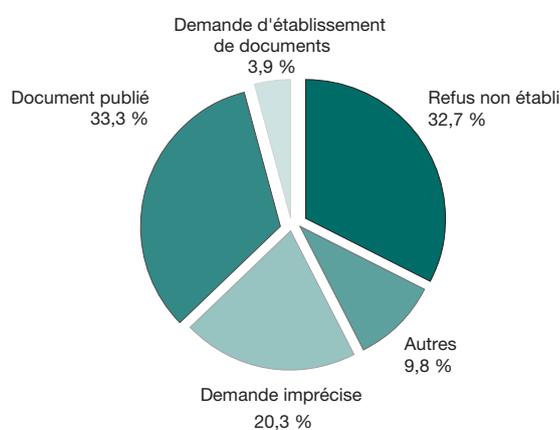
Enfin, on note entre 2011 et 2012, une augmentation de 2% du nombre de cas où les demandes sont déclarées abusives. Cette évolution ne tient pas tant à un changement de comportement des usagers qu'au fait que les administrations apportent à la commission les preuves du caractère répétitif des demandes qui leur sont adressées.

TABLEAU 12 – Motivation des avis défavorables

(en%)

	2009	2010	2011	2012
Document nominatif ou portant atteinte à la vie privée	46,6	46,9	52,7	50
Document préparatoire	9,3	12,6	11,3	12
Secret industriel ou commercial	14,7	9,3	9,9	12
Document inachevé	7,9	8,7	9,9	9,2
Secret protégé par la loi	3	6	5,4	7,6
Demande abusive	7	11,3	3,2	5,3
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	1,2	0,9	2,4	
Sécurité publique	4,9	1,5	2	
Secret de la politique extérieure	1,4	0,4	1,4	
Secret de la défense	1,6	0,9	0,8	3,8
Secret fiscal ou douanier	1,4	0,9	0,8	
Archives	0,5	0,2	0,2	
Secret des délibérations du Gouvernement	0,5	0,4	0	

GRAPHIQUE 7 – Motivation des avis défavorables



## Les avis favorables à la communication

Avec 45,2% d'avis favorables à la communication des documents sollicités en 2012, on mesure les progrès qui restent à faire pour améliorer l'application par les administrations du droit d'accès.

Le fait qu'une majorité des saisines soient enregistrées après un refus tacite de l'administration, c'est-à-dire en l'absence de réponse pendant plus d'un mois, montre que l'administration n'entend pas toujours refuser la communication de documents communicables, mais qu'elle n'a pas pu répondre dans le délai, par négligence, manque de réactivité ou faute de moyens suffisants pour remplir les obligations qui lui incombent. Il faut aussi noter que beaucoup de petites collectivités ignorent encore que le délai imposé par la loi

pour la communication est d'un mois et non de deux comme elles le croient trop souvent.

Une part des refus de communication tient aussi à la prudence de l'administration qui préfère ne pas prendre le risque de divulguer des informations couvertes par un secret ou d'envenimer un conflit, et préfère attendre que la commission se prononce sur la réponse à apporter.

Certaines autorités ignorent ou n'envisagent pas la possibilité de ne communiquer que partiellement les documents, en occultant les informations qui ne doivent pas être divulguées. En effet, les règles d'accès permettent une large communication grâce à la possibilité d'occulter les informations protégées par la loi. L'anonymisation d'un document peut souvent être suffisante pour garantir la protection de la vie privée tout en permettant sa communication.

C'est ainsi que près d'un avis favorable sur trois est accompagné de réserve portant sur l'application du premier alinéa du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Cela signifie que les documents dont la communication est demandée ne sont pas intégralement communicables et qu'il convient d'occulter préalablement les mentions protégées par un secret. Il s'agit le plus fréquemment des informations couvertes par le secret de la vie privée, ou de celles qui révèlent le comportement de personnes physiques alors que la divulgation pourrait leur être préjudiciable, et enfin de celles couvertes par le secret commercial et industriel.

## Sur la réutilisation des informations publiques

L'ordonnance du 6 juin 2005, transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, a introduit dans le titre 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 un chapitre II portant sur la réutilisation des informations publiques, qui près de trente ans après qu'a été consacré le droit d'accès, fonde le principe de la libre réutilisation. Il assortit ce principe de conditions et de limites, et introduit la possibilité pour les autorités administratives de les faire respecter par le biais d'un mécanisme de sanction. Ce mécanisme permet d'assurer l'application effective de la directive et répond donc à une obligation communautaire.

En vertu des dispositions des articles 18 et 22 de la loi, la CADA peut être saisie d'une demande de sanction par l'autorité administrative qui estime qu'une réutilisation de ses informations publiques n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 12, qui interdit la

dénaturation des informations publiques, ou a été faite sans licence, alors que celle-ci était obligatoire, ou en méconnaissance des termes d'une licence souscrite.

La CADA peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur de l'infraction les sanctions prévues par l'article 18 : amende d'un montant maximal de 150 000 € (et 300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans), interdiction de la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de 2 ans (5 ans en cas de récidive dans un délai de 5 ans), obligation de publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet.

Investie d'un pouvoir de sanction depuis 2005, la CADA n'a infligé qu'une sanction pour réutilisation abusive du fait de la dénaturation d'informations publiques (voir la décision du 16 décembre 2008 consultable à l'adresse <http://www.cada.fr/fr/avis/20083162.pdf>), laquelle a été confirmée par le Conseil d'État.

Deux nouvelles demandes de sanction ont été enregistrées, en septembre 2012 et mars 2013, sur lesquelles la CADA devrait se prononcer au 3<sup>e</sup> trimestre 2013.

TABLEAU 13 – Répartition des saisines en matière de réutilisation

(en %)

Secteurs	2010	2011	2012
Affaires sociales	0,0	6,5	33
Culture – Archives	76,8	10,9	8
Vie locale	2,8	2,2	16
Économie et finances	1,5	0,0	
Enseignement et formation	1,5	2,2	
Environnement	1,5	0,0	16
Fiscalité	4,3	0,0	
Fonction publique	0,0	13,0	
Industrie	4,3	6,5	
Justice	2,8	4,3	
Modalités	0,0	2,2	
Ordre public	1,5	10,9	8
Transports	1,5	8,7	
Travail	0,0	2,2	8
Urbanisme	1,5	30,4	

# UNE COOPÉRATION DE L'ADMINISTRATION QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

---

## Le taux de réponse des administrations aux demandes d'observation de la commission

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

Pour ce faire, dès l'enregistrement d'une demande d'avis, le secrétariat général informe l'administration de la saisine et l'invite à transmettre à la commission, dans les dix jours, les raisons du refus de communication ou toutes informations utiles au dossier, et notamment, si le contenu du document pose problème une copie de ce dernier.

Le délai très court imposé aux administrations, qui découle du fait que la commission n'a elle-même qu'un mois pour rendre son avis, explique qu'encore près d'un avis sur quatre est rendu en l'absence de ses observations, alors qu'en vertu de l'article 18 du décret du 30 décembre 2005, l'autorité mise en cause est tenue de répondre. Force est de constater que le taux de réponse des autorités administratives n'est pas encore totalement satisfaisant même s'il se situe à plus de 70%. Le délai imparti ne permet pas à la commission de faire des relances systématiques auprès des administrations qui ne répondent pas. Les rapporteurs font cette démarche au cas par cas, lorsque l'instruction est rendue difficile par manque d'informations. En tout état de cause la commission passe systématiquement outre au silence de l'autorité saisie et statue en l'état du dossier.

La commission espère que le taux de réponse va être amélioré par l'envoi dématérialisé des demandes d'observation. Les administrations sont quant à elles de plus en plus nombreuses à répondre par messagerie électronique, ce qui fait gagner du temps dans un

délai très contraint. Elle espère surtout obtenir des réponses plus rapidement.

Les réponses tardives compliquent en effet le travail des rapporteurs et plus encore celui des rapporteurs généraux qui doivent adapter les projets d'avis jusqu'à la veille de la séance. C'est pourquoi la commission envisage d'inscrire à l'avenir au rapport annuel la liste des autorités dont la carence serait manifeste.

---

## L'information sur la suite des avis : une obligation mal connue

Les suites réservées aux avis et conseils de la commission sont un indicateur de l'efficacité du recours préalable exercé devant elle.

Les avis rendus par la CADA sont notifiés dans le même temps au demandeur et à l'administration en cause. Cette dernière a l'obligation, aux termes de l'article 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, d'informer la commission des suites données à la demande d'accès. En pratique, la commission rappelle dans son courrier de notification des avis qu'elle attend dans le mois qui suit d'être informée par l'administration si celle-ci suit ou non l'avis rendu lorsque celui-ci est favorable à la communication. L'exigence d'information sur le suivi des avis ne vaut pas pour ceux qui déclarent la demande sans objet ou irrecevable, ou qui concluent à l'incompétence de la commission.

Le taux d'information sur les suites des avis n'est pas satisfaisant et il s'est même dégradé sur les quatre dernières années puisque plus d'un tiers des administrations n'informent pas la commission après la notification de son avis.

Parmi les administrations qui ne répondent pas, on observe trois catégories :

- les administrations qui ne répondent pas aux demandes d'accès, qui ne répondent pas davantage à la demande d'observations

TABLEAU 14 – Taux de réponses sur les avis favorables rendus par la CADA

Année	Absence de réponse en % des avis favorables rendus par la CADA
2009	78,2
2010	65,9
2011	66,7
2012	63,5

qu'adresse la CADA lorsqu'elle est saisie du refus implicite de communication et *a fortiori* ne répondent pas à la suite de l'avis ;

– les administrations qui ne comprennent pas bien ce que l'on attend d'elles ;

– et enfin, les administrations qui estiment que répondre aux demandes d'observations et donner satisfaction au demandeur à la suite de l'avis est un effort suffisant.

La CADA peut et doit pouvoir améliorer ce taux d'information sur les suites d'avis. D'ores et déjà les modèles de courriers qu'elle adresse ont été repris pour améliorer la compréhension qu'en ont les administrations. L'autre levier, sans doute le plus efficace, consiste à adresser des lettres de relance. Ces lettres ont été envoyées de façon très irrégulière et souvent très tardivement, les agents du secrétariat général de la commission n'ayant que peu de temps disponible pour ce travail. C'est d'ailleurs le manque de relance qui explique la dégradation observée ces dernières années.

La nouvelle application de gestion informatique dont vient de se doter la CADA prévoit un envoi automatique des lettres de relance. Il est aussi envisagé que ces lettres soient plus fermes qu'elles ne le sont jusqu'ici. Enfin, à l'avenir le rapport annuel comportera l'inscription des autorités dont la carence à informer la commission des suites données à ses avis est manifeste.

Les informations transmises par les administrations ne font pas apparaître, d'une année sur l'autre d'évolution très nette : moins de 10% des administrations déclarent ne pas suivre l'avis favorable rendu ; 13,7% en 2012 déclarent ne pas pouvoir suivre l'avis. Ce dernier indicateur pointe une autre difficulté de la commission mentionnée ci-dessus, à savoir qu'elle rend parfois des avis sans avoir de réponse de l'administration à sa demande d'observations si bien qu'elle n'est pas avisée si les documents demandés n'existent pas ou s'ils n'ont pas été conservés.

TABLEAU 15 – Pourcentage des avis favorables effectivement suivis parmi les déclarations des administrations

Année	Avis favorable effectivement suivi	Maintien du refus de communication malgré l'avis favorable	Avis favorable ne pouvant pas être suivi (document perdu, détruit...)
2009	82,6	7,4	10,0
2010	78,8	9,2	12,0
2011	81,4	7,7	10,9
2012	77,8	8,5	13,7

TABLEAU 16 – Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration (en %)

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	2010	55,1	11,7	10,8	22,4
	2011	49,3	6,2	8,9	35,6
	2012	50,3	6,9	12	30,9
Régions et départements	2010	45,3	4,7	6,0	44,0
	2011	62,1	1,9	3,9	32,1
	2012	52	0	14	33,3
Communes	2010	58,7	6,0	9,8	25,5
	2011	60,0	4,7	7,3	28,0
	2012	54,3	5,1	8,9	31,6
Autres	2010	62,7	4,0	6,7	26,6
	2011	52,9	4,8	6,1	36,2
	2012	43	4,8	4,3	47,6

Si l'administration signifie assez rarement son intention de ne pas suivre l'avis rendu par la CADA, lorsqu'elle le fait, elle en explique les raisons, soit qu'elle n'ait pas été convaincue par la motivation de la commission sur le caractère communicable en droit du document (divergence par exemple sur l'appréciation d'un secret) soit qu'elle estime, en général à tort, que les circonstances de fait de l'espèce justifient qu'elle ne satisfasse pas la demande (risques de contentieux, différend avec le demandeur).

Un autre indicateur important pour mesurer l'efficacité de l'action de la commission est le taux de recours auprès des tribunaux administratifs qui se situe autour de 10% des dossiers sur lesquels elle s'est prononcée. Une analyse très détaillée en a été faite en 2005 et publiée dans le rapport d'activité 2005 et plus récemment dans le rapport d'activité 2011 (<http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport2011-2.pdf>). La commission continue de suivre cet indicateur, et plus encore les décisions sur ces recours (voir en première partie, les analyses p. 43 et s.).

# LE DÉLAI DE TRAITEMENT DES SAISINES, MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA COMMISSION

## Des contraintes fonctionnelles

Le recours devant la CADA, qui joue un rôle de filtre afin de réduire le nombre des contentieux présentés au juge administratif, représente un préalable obligatoire pour le demandeur avant qu'il puisse saisir ce dernier. Il est donc essentiel que cette formalité ne soit pas vécue par l'usager comme un élément retardateur avant d'obtenir satisfaction.

L'article 19 du décret 2005-1755 du 30 décembre 2005 fixe un délai de 30 jours à la commission pour notifier son avis. Il serait donc logique de fixer l'objectif à 30 jours. Cependant, la CADA se heurte à des délais de traitement incompressibles, qui tiennent au délai de 10 jours laissé aux administrations pour faire valoir leurs arguments (respect du contradictoire), aux contraintes professionnelles des rapporteurs et des rapporteurs généraux qui exercent cette activité à titre secondaire (ils ne sont donc pas mobilisables en permanence), et enfin au fait que la commission ne se réunit que tous les 15 jours, un rythme hebdomadaire n'étant pas tenable du fait du nombre des membres qui siègent et des hautes responsabilités qu'ils exercent par ailleurs.

Le délai légal de traitement d'un mois ne laisse que dix jours aux administrations pour répondre aux demandes d'observations, dix jours ouvrables aux rapporteurs pour instruire chacun une vingtaine de dossiers, et au maximum quatre jours ouvrables au rapporteur général et au président pour revoir l'ensemble des dossiers, soit plus de 200, qui passent en séance de la commission, et enfin 1 à 2 jours aux rédacteurs pour notifier entre 25 et 30 avis chacun qui impliquent une vérification complète du dossier pour repérer d'éventuelles erreurs matérielles.

Cet enchaînement, réglé très précisément, ne laisse que très peu de marge pour faire face

TABLEAU 17 – Durée de traitement des avis et conseils (en jour)

(moyenne)

1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4
2003	42,2
2004	46,1
2005	51,8
2006	41,0
2007	36,1
2008	35,1
2009	35,2
2010	37,2
2011	40,2
2012	39,3

TABLEAU 18 – Durée de traitement des demandes d'avis (en jour)

(moyenne)

2007	35,4
2008	35,0
2009	34,9
2010	36,8
2011	39,9
2012	39

TABLEAU 19 – Répartition des avis selon le délai de notification

Délai de notification	%	% cumulé
De 1 à 30 jours	28,3	28,3
De 31 à 35 jours	27,6	55,9
De 36 à 40 jours	22	77,9
De 41 à 45 jours	11,5	89,4
De 46 à 50 jours	5,3	94,7
Plus de 51 jours	5,2	99,9

à des départs ou des arrêts non prévus, à des questions qui nécessitent des délais d'instruction plus longs ou à une augmentation du volume des demandes.

Mécaniquement, le délai moyen d'instruction ne peut pas être inférieur à 33 jours.

Pour la qualité de l'analyse juridique apportée par la commission, il faut aussi prendre en considération le temps nécessaire à l'instruction des dossiers. La commission considère qu'il est préférable de dépasser le délai d'un mois que de prendre une position sans disposer de tous les éléments d'informations sur le contexte de la demande. L'instruction du dossier dépend souvent des observations de l'administration, or encore trop d'administrations ne répondent pas ou avec retard.

---

## Une évolution positive du délai de traitement après la dégradation de l'année 2011

Il faut préciser d'emblée que du fait de changement de l'application de gestion et des perturbations qui s'en sont suivies, la CADA n'est pas en mesure de fournir son délai moyen de traitement du deuxième semestre 2012.

Les chiffres indiqués reposent d'une part sur le délai moyen du 1<sup>er</sup> semestre 2012 calculé par l'ancienne application de gestion auquel a été appliqué l'évolution observée ces dernières années sur les deuxièmes semestres – qui sont régulièrement moins bons, notamment du fait que la commission ne se réunit pas au mois d'août –, cela afin de fournir un indicateur pour l'année complète.

L'année 2010 et plus encore l'année 2011 ont été marquées par un allongement du délai de traitement. Les deux derniers rapports d'activité ont mis évidence les difficultés exceptionnelles de la CADA, notamment d'importantes tensions sur les effectifs responsables de la dégradation particulièrement importante au deuxième semestre 2011.

L'évolution de l'indicateur en 2012 est positive. À partir du délai moyen du 1<sup>er</sup> semestre

de 36,3 pour les avis rendus, nous avons ajouté 2,7 jours, qui correspondent à la différence observée ces dernières années entre les résultats des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> semestres, ce qui porte le délai pour l'année à près d'un jour de moins qu'en 2011. À titre indicatif, on peut rappeler que le délai moyen au 1<sup>er</sup> semestre 2011 avait été de 37,2.

Loin des résultats de l'année 1991, exceptionnelle avec un délai moyen de traitement de 34,3 jours, ou de l'année 2009 avec un délai moyen de traitement de 34,9, ou des mauvais résultats des années 1998, 2004 et 2005, la pire de toute où le délai moyen de traitement est monté à plus de 51 jours.

La commission tient à distinguer dans le délai moyen de traitement global des dossiers qui inclut les consultations des administrations, celui qui concerne les avis et qui constitue son principal indicateur de performance. Comme il a été dit plus haut, la recherche de la performance ne doit pas être faite au détriment de la qualité des analyses juridiques de la commission. Or les demandes de conseils instruites par la commission concernent, comme souvent des questions inédites ou particulièrement délicates, ce qui nécessite un délai d'instruction supérieur à 15 jours qui est la durée moyenne pour l'ensemble des dossiers. Les reports de séance pour complément d'instruction concernent donc particulièrement les conseils et globalement 7% des dossiers.

Au-delà du délai moyen de traitement il est important de mentionner les résultats satisfaisants que représentent les 28,3% d'avis notifiés en moins de 30 jours et les 27,6% notifiés entre 31 et 35 jours après l'enregistrement de la demande.

Au total 55,9% des dossiers sont traités en moins de 35 jours et 95% le sont en moins de 50 jours ce qui compte tenu des contraintes d'organisation qui pèsent sur le travail de la commission reste un résultat honorable.

---

## Des mesures pour consolider les résultats obtenus

La commission conserve bien sûr l'objectif d'améliorer sa performance quant au délai de traitement et compte sur la mise en place de la nouvelle application de gestion informatique et la dématérialisation de ses dossiers pour y parvenir dès le deuxième semestre 2013, alors que les changements porteront leur fruit.

Les améliorations attendues de la dématérialisation des dossiers ont été mentionnées plus haut (p. 57 et s.) et concernent particulièrement le temps gagné sur les délais de transmission entre la CADA et les administrations.

Toutefois, la performance de la commission sur le délai de traitement tient tout particulièrement au rythme de travail intense imposé aux rapporteurs et avant tout au rapporteur général qui signe la masse des dossiers de partie III, le président signant les parties I et II.

L'année 2012 a été moins tendue sur les effectifs des rapporteurs et l'année 2013 se présente sous les meilleurs auspices à cet égard. Les difficultés de recrutement souvent mentionnées les années précédentes ont été en partie levées grâce à une action énergique de la commission favorisée par la dématérialisation des dossiers qui permet de recruter des rapporteurs qui ne sont pas géographiquement proches de la commission.

La simplification des échanges entre les rapporteurs et la commission et la souplesse d'organisation du travail d'instruction qu'apporte le nouveau système sont d'autres atouts.

Enfin, le travail de notification des avis par le secrétariat général étant simplifié avec le nouveau système, il devrait être possible de gagner là aussi un peu de temps.

# L'INFORMATION ET LES CONSEILS AUX ADMINISTRATIONS

## Mesure du volume des demandes traitées

Le secrétariat général de la commission répond aux demandes des usagers de la commission par téléphone, par courriel et par courrier, après avoir opéré un tri. Par téléphone, un premier tri est opéré par le secrétariat sur le champ de compétence de la CADA, puis entre les particuliers et les administrations. Les réponses aux administrations permettent de traiter les questions en amont, de manière préventive, et de diffuser la culture de la transparence de manière efficace. Aux particuliers, les principes du droit d'accès sont expliqués ainsi que les conditions de saisine de la commission en cas de difficultés. S'agissant des courriels et des courriers, un tri est fait entre les demandes qui peuvent être instruites et celles qui font l'objet d'une réponse circonstanciée (rappel du champ de compétence, délai...).

L'accueil téléphonique a représenté une très lourde charge pour le secrétariat, en dépit d'un renforcement appréciable des effectifs, passés de 2 à 3 agents en juillet 2012.

Avec la mise en place de la nouvelle application informatique, qui impose des charges liées à la dématérialisation de l'ensemble des dossiers, il devenait impossible de maintenir un standard téléphonique en continu sur la journée. C'est pourquoi, le secrétariat, depuis le mois d'avril 2013, ne répond aux demandes de renseignements que le matin entre 9 h et 12 h 30. Il faut préciser que les usagers ne se sont pas plaints de la réduction des plages horaires d'accueil téléphonique, qui n'a d'ailleurs rien de surprenant dans les services administratifs. On peut observer depuis cette réduction des plages horaires, une légère augmentation du nombre de courriels.

Sur l'année 2012, le secrétariat général enregistre une hausse de près de 5 % des réponses qu'il a apportées à des demandes parvenues par courriel ou par courrier.

TABLEAU 20 – Volume des réponses apportées aux demandes de renseignement

Volume des demandes	2010	2011	2012
Nombre d'appels téléphoniques par jour	65	60	62
Réponses par courrier	2 249	2 157	2 500
Réponses par télécopie	300	300	40
Réponses par courriel	3 000	3 200	3 500

Il a été particulièrement difficile de faire face à ces demandes croissantes au dernier trimestre 2012 alors que la mise en place de la dématérialisation des dossiers et les difficultés de mise au point du nouveau système de gestion pesaient lourdement sur le travail des agents.

Comme pour l'enregistrement des dossiers, un retard transitoire allant malheureusement parfois jusqu'à deux mois a été pris dans les réponses apportées aux demandes. La situation n'est redevenue normale qu'au 2<sup>e</sup> trimestre 2013.

## Un tassement des demandes d'information des particuliers

Est-ce dû à la rénovation du site Internet fin 2011 ou à des causes extérieures à la CADA ? En tout cas, il est notable que les demandes d'information des particuliers reculent.

Les demandes d'informations complètement étrangères au champ de compétence de la CADA sont moins nombreuses. Elles ont représenté jusqu'à un appel téléphonique sur trois en 2009, mais ne représentent plus aujourd'hui que 15 % des appels. En dehors des confusions sur l'organisme lui-même, notamment avec la sécurité sociale ou encore avec les centres de détention des demandeurs d'asile

dont le sigle est identique, certains interlocuteurs croient que la CADA est un organisme de renseignement et d'orientation pour obtenir des papiers de l'administration. La confusion avec le CIRA est ainsi assez fréquente.

Néanmoins, la plupart des personnes qui contactent maintenant la commission connaissent sa mission. Beaucoup veulent s'assurer qu'ils peuvent obtenir tel ou tel document avant de formuler une demande auprès de l'administration.

Viennent ensuite les interrogations sur l'absence de réponse de l'administration et la procédure à suivre et sur les problèmes relatifs aux modalités de communication.

Parmi les demandes qui reviennent souvent apparaissent les difficultés des particuliers à percevoir la différence entre une demande de renseignement et une demande de communication de documents, ou de comprendre pourquoi la commission est compétente pour l'accès aux dossiers médicaux sauf lorsqu'ils sont détenus par un établissement ou un praticien du secteur privé.

De même, il n'est pas évident pour les particuliers d'admettre que les documents d'état civil n'ont pas un caractère administratifs mais judiciaire, ou encore que les documents détenus par les juridictions ne peuvent pas être obtenus sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978.

La notion de document administratif est globalement difficile à appréhender pour les particuliers et les autorités administratives elles-mêmes n'ont pas toujours une connaissance précise du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Il n'est pas rare que ces dernières interrogent la commission sur la façon dont elles peuvent répondre à une demande de renseignements ou aux demandes émanant de conseillers municipaux ou d'une autre administration, ou encore sur la durée de conservation des documents, la remise de documents originaux, la constitution des certains dossiers administratifs...

---

## Une hausse continue des demandes de conseil des administrations

Les demandes informelles des services administratifs ont considérablement augmenté ces dernières années. La communication par courriel facilite probablement cette pratique qui, en raison du manque de formalisme, rend parfois les interrogations peu claires.

Beaucoup d'agents administratifs qui interrogent la commission expriment leur souhait d'être assurés que la réponse qu'ils s'approprient à donner à une demande d'accès est la bonne et qu'ils n'encourent pas le développement d'un litige. Ces agents connaissent pourtant les règles de la communication des documents administratifs et même les fiches pratiques en ligne sur le site Internet de la commission.

Sans que cela soit surprenant, on peut noter que les interrogations diffèrent sensiblement selon la taille de l'autorité administrative, selon qu'elle dispose ou non d'un service ou, au moins, d'une culture juridique. Les petites collectivités expriment surtout des interrogations face à des demandes volumineuses, des demandes qui alimentent des conflits de voisinage et enfin celles qui pourraient nuire à la réputation de l'équipe en place. Les autorités administratives de plus grande taille interrogent moins la commission sur le principe de la communication que sur le caractère communicable de telle ou telle information dans un contexte particulier.

Les interrogations des petites collectivités portent pour beaucoup sur les modalités de communication et la conduite à tenir selon l'identité du demandeur. Le fait que le demandeur n'ait ni à motiver sa demande d'accès ni à justifier d'une qualité ou d'un intérêt en dehors des hypothèses prévues au II de l'article 6 de la loi est mal connu et nombre d'interlocuteurs de la CADA en sont surpris. Alors que le principe du droit d'accès à certains documents est connu, les questionnements viennent parfois du contexte local conflictuel, tel que le souci du maire dans la gestion de conflits de

voisinage, toutes circonstances généralement sans influence sur l'application de la loi.

Le manque de moyens de reproduction suscite aussi toujours beaucoup d'interrogations sur les modalités et les aménagements possibles du droit d'accès, en dépit d'une doctrine constante de la commission.

La conduite à tenir face aux demandes émanant de professionnels tels que les notaires, les huissiers, les experts judiciaires, dont les demandes peuvent être extérieures à l'application de la loi du 17 juillet 1978 et éventuellement liées à un mandat judiciaire suscite aussi des interrogations. Les demandes de professionnels de l'immobilier ou des généalogistes génèrent un tout autre type d'interrogations accompagnées souvent d'une réticence à communiquer.

Alors que le nombre de saisines sur des refus de communication de dossiers de marchés a baissé, le secrétariat général est très sollicité pour répondre à des demandes d'explications sur la position de la CADA sur le caractère communicable de certaines pièces et en particulier les bordereaux de prix unitaire.

En dehors des questions sur les modalités de communication et de celles portant sur les marchés publics qui sont récurrentes, les autres demandes portent sur les documents les plus variés sans qu'un sujet émerge particulièrement en 2012. La réutilisation des informations publiques elle-même soulève des interrogations, mais pas plus d'une cinquantaine au cours de l'année ce qui est modeste sur la masse que représentent les consultations informelles.

---

## La formation et l'expertise en matière d'accès et de réutilisation

Les actions de formation et les rencontres que les représentants de la CADA ont régulièrement avec différents partenaires institutionnels ont été reconduites de 2011 à 2012, sans beaucoup de changement.

La commission a ainsi poursuivi des échanges réguliers avec la CNIL et l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

Alors que les attentes en matière de formation sont importantes, la mobilisation pour l'évolution du système de traitement automatisé de l'information (SALSA) n'a pas été propice au lancement de projets dans ce domaine.

Les représentants de la commission ont assuré en 2012, 12 journées de formation contre 14 en 2011, à l'invitation de l'IRA de Lyon, de 4 CNFPT, de la Direction des Archives de France et de quelques établissements publics.

La commission a accueilli trois délégations étrangères et a rencontré trois représentants d'organismes homologues étrangers.

## Le site internet

Depuis la refonte complète du site Internet fin 2011, la commission n'est pas parvenue à dégager suffisamment de temps et s'est heurté à quelques complications techniques, de sorte qu'elle n'a pas pu réaliser en 2012 la totalité des évolutions qu'elle souhaitait mettre en œuvre, dont le formulaire de saisine et le forum des personnes responsables.

Au mois d'octobre 2012, la reprise de la base de 95 000 avis et conseils dans un nouveau système de gestion censé alimenter lui-même la base d'environ 4 000 avis et conseils en ligne sur le site ne s'est pas effectuée dans des conditions totalement conformes aux attentes. Le lien entre les deux bases a été très difficile à établir et de fait le site a cessé d'être alimenté jusqu'en mars 2013.

L'objectif du site est d'apporter des réponses à toutes les demandes qui sont formulées auprès de la CADA. Or, la masse des informations disponibles sur le site y répond en grande partie, mais elle n'est pas toujours

formulée de façon accessible. L'identification des questions récurrentes formulées auprès de la CADA devrait à l'avenir servir de guide des points à améliorer sur le site.

Un effort de présentation des informations et de clarté dans la rédaction de certaines rubriques va être conduit au deuxième semestre 2013, les difficultés liées au changement d'outils informatiques qui ont mobilisé l'équipe étant en grande partie levées.

Il sera aussi envisagé d'autres modes de communication comme la « foire aux questions » qui semble efficace sur certains sujets. Celle qui est en ligne sur le site à propos des marchés publics est appréciée et a effectivement réduit les interrogations sur ce thème.

Quelques fiches thématiques nouvelles devraient compléter les sujets déjà traités sur ce mode qui satisfait particulièrement ceux des agents publics chargés de répondre à des demandes de communication lorsqu'ils sont dépourvus de formation juridique.

Enfin, une indexation de l'ensemble des données disponibles va être entreprise pour faciliter un accès plus rapide aux informations.

# LE RÉSEAU DES PERSONNES RESPONSABLES DE L'ACCÈS ET DE LA RÉUTILISATION (PRADA)

Le réseau des personnes responsables compte 1 598 membres au 1<sup>er</sup> juin 2013 contre 1 560 au 1<sup>er</sup> juin 2012.

Le taux de renouvellement des personnes responsables est important, la commission ayant enregistré 81 remplacements en 2011, 82 au 1<sup>er</sup> semestre 2012 et 52 au second semestre 2012.

---

## Amélioration du maillage

On observe depuis deux ans un ralentissement des nominations, alors que de nombreuses autorités qui devraient désigner une personne responsable n'ont pas encore procédé à la désignation.

Le développement du réseau a nécessité depuis 2005, l'envoi de courriers de relance pour inciter les responsables à procéder à une désignation. Grâce, à cette action la CADA compte des correspondants dans quasiment tous les ministères, les conseils régionaux et généraux, les préfetures et les grandes agglomérations

Cependant, il est nécessaire de rappeler leur obligation aux collectivités de plus de 10 000 habitants, car la CADA est encore loin de disposer de correspondants dans toutes les agglomérations de taille moyenne. Mais plus encore, il lui faut recenser les établissements publics de plus de 200 agents et les inviter à désigner une PRADA, car le taux de nomination dans ces établissements qu'ils soient d'État ou territoriaux est encore faible.

L'efficacité du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs ne se mesure pas au simple nombre de PRADA désignées, mais s'évalue aussi à la connaissance que le public et surtout les services internes de l'administration ont de leur existence et de l'action qu'elles peuvent avoir sur le traitement des demandes.

---

## La formation et la communication restent à développer

La CADA est consciente du rôle qu'elle doit jouer dans la formation des PRADA et du soutien qu'elle pourrait leur apporter dans leur mission. Toutefois, comme il a été souvent évoqué depuis 2005, la commission n'a pas reçu de moyens pour réaliser ces actions.

Le guide des PRADA en ligne sur site de la CADA, la diffusion de la lettre d'information, le questionnaire bilan annuel et l'organisation de journées de formation sur les questions de réutilisation des informations publiques en collaboration avec l'Agence de patrimoine immatériel de l'État (APIE) sont les quelques actions d'ores et déjà mises en œuvre.

Les changements profonds intervenus en 2012 n'ont pas permis de mobiliser de moyens pour poursuivre ces actions. La lettre d'information a été irrégulièrement diffusée et une seule journée de formation destinée aux PRADA a pu être organisée. Pour autant, la CADA n'a pas renoncé à ces projets.

Les expériences des PRADA doivent pouvoir être partagées en mettant à leur disposition un forum d'échanges accessible depuis le site Internet de la CADA. Les PRADA souhaitent mutualiser les acquis de leur expérience et échanger, au sein de groupes de réflexion, sur des sujets particulièrement sensibles comme les politiques d'ouverture des données publiques, de diffusion publique, d'articulation entre transparence et respect des données personnelles ou du secret commercial et industriel. Le lancement du forum, retardé depuis un an faute de moyen reste un objectif pour la CADA.

Répondre au besoin de formation devient une priorité, car de nombreuses personnes responsables expriment un manque de temps et des difficultés pour recueillir les informations

nécessaires à leur mission. La CADA doit élaborer un plan d'action dans ce domaine, le principal obstacle demeurant la faiblesse de ses effectifs qui sont tout juste suffisant pour le traitement des demandes adressées à la commission.

---

---

## **Renforcement des moyens d'échanges dématérialisés**

La dématérialisation des dossiers qui facilite les échanges par courriel intéresse en premier lieu les personnes responsables.

La CADA a lancé en septembre 2012 un appel à l'ensemble de ses correspondants pour actualiser sa base de contact par courriel en les invitant à créer des boîtes de messagerie non nominatives mais liées à la fonction de PRADA de sorte que, en cas de départ, le suivi des échanges soit assuré.

Les réponses ont été nombreuses (près de 1 500) et pourtant la CADA relève que les PRADA sont encore trop nombreuses à ne pas pouvoir être contactées par courriel.

Le rapport d'envoi de la lettre d'information fournit des chiffres précis à ce sujet. En juin 2013, 188 PRADA n'avaient toujours pas communiqué d'adresse courriel et au total 411 n'ont pas réceptionné la lettre. Cette situation impose à la commission de renouveler son appel.

## MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits qui sont alloués à la commission sont inscrits dans l'action 6 «Autres autorités indépendantes» du programme n° 308 «Protection des droits et libertés» de la mission «Direction de l'action du gouvernement». La CADA dispose d'un BOP individualisé depuis 2011.

### Les crédits de fonctionnement et de rémunération

Les crédits de fonctionnement couvrent pour l'essentiel des dépenses de logistique, parmi lesquelles les fournitures de bureau, les frais d'affranchissement, les travaux d'impression (rapport public) et, dans une plus modeste mesure, des frais de déplacement. Les bureaux de la CADA (260 m<sup>2</sup>) sont dans des locaux appartenant aux Services du Premier Ministre, le loyer budgétaire étant évalué en 2011 à 89 000 euros.

La dotation de fonctionnement en 2012, ramenée à 64 927 € contre 128 650 € en 2011 (augmentée exceptionnellement cette année-là pour permettre la réalisation de la refonte du site Internet), a couvert les frais de fonctionnement. Il faut cependant noter que cette dotation a laissé moins de 20 000 euros pour

couvrir les frais de communication, de déplacements et de représentation de la commission. C'est dire combien la CADA est limitée pour assumer des formations ou organiser des rencontres.

Ses marges de manœuvre sont encore plus limitées en 2013, alors que la dotation s'élève à 65 000 € seulement. Si les postes de dépenses d'affranchissement postal et de papier baissent grâce à la dématérialisation, d'autres liées à l'entretien et au chauffage par exemple augmentent, de sorte que la CADA ne dispose plus que d'environ 5 000 € pour couvrir les frais d'impression de son rapport, les déplacements et les frais de représentation.

La CADA dispose de 13 ETPT pour son secrétariat général, les membres de la commission et les rapporteurs, chargés de mission, et rapporteurs généraux chargés de l'instruction des dossiers étant rémunérés sous forme d'indemnités.

La dotation de 854 207 € sur le titre 2 en 2012, revalorisée de plus de 100 000 euros par rapport à 2011, a permis à la commission, tout en restant dans son plafond d'emplois, de procéder au recrutement d'un agent au secrétariat pour faire face notamment aux besoins d'accueil téléphonique et surtout de numérisation des dossiers papier, et d'un rédacteur chargé de l'enregistrement des saisines, ainsi que de rémunérer deux chargés de mission assumant des fonction de rapporteur

TABLEAU 21 – Dotation budgétaire

CADA	2009	2010	2011	2012
<b>Titre 2</b>	812 000 €	824 138 €	858 500 € (821 038 € consommés)	984 533 €
<b>Hors titre 2</b>	40 555 €	62 731 €	128 650 € (71 320 € consommés)	64 927 € (62 057 € consommés)

## Les effectifs

Pour l'instruction des dossiers, la commission bénéficie du concours de collaborateurs à temps partiel qui perçoivent des indemnités :

- un rapporteur général et un rapporteur général adjoint;
- dix rapporteurs et trois chargés de mission.

Les rapporteurs généraux, rapporteurs et chargés de mission sont des hauts fonctionnaires en activité dans divers grands corps et administrations. Ils interviennent pour la CADA en sus de leur activité principale et sont rémunérés sous forme d'indemnités.

Le secrétariat général de la commission est assuré par des agents des services du Premier Ministre affectés à la CADA et pris en charge sur les postes budgétaires dont elle dispose. Les effectifs budgétaires sont de 13 ETPT

depuis 2008, alors que les effectifs réels sont passés de 11,6 en 2010 à 12,6 en 2012.

Les deux recrutements effectués au Secrétariat général et l'appui apporté par les chargés de mission lèvent en partie les difficultés rencontrées par la CADA ces dernières années pour répondre aux attentes des usagers.

La commission compte sur la nouvelle application informatique de gestion des demandes pour améliorer sa performance et dégager ainsi les moyens humains qui lui manquent pour améliorer ses prestations en matière d'information et de communication. À condition que les saisines n'augmentent pas, la CADA devrait pouvoir répondre de façon satisfaisante aux demandes qui lui sont adressées. En revanche, tout élargissement de son périmètre de compétence ou une augmentation conséquente des demandes qui lui sont adressées devraient inévitablement se traduire par l'ajustement de ses moyens.

TABLEAU 22 – Effectifs réels par catégorie

	A	B	C	Contractuels	Total
<b>2009</b>	2	7	2	1	12
<b>2010</b>	2	6	2	1	11
<b>2011</b>	2	7	2	1	12
<b>2012</b>	2	8	2	0	12



# ANNEXE

## COMPOSITION DE LA CADA AU 1<sup>er</sup> JUILLET 2013

### Membres de la commission

#### Membres du Conseil d'État

Serge DAËL, président  
Edmond HONORAT, suppléant

#### Membres de la Cour de cassation

Paul CHAUMONT, titulaire  
Emmanuelle DEGORCE, suppléante

#### Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE,  
titulaire  
Cyrille SCHOTT, suppléant

#### Députés

René DOSIERE, titulaire  
Eva SAS, suppléante

#### Sénateurs

Corinne BOUCHOUX, titulaire  
Christian COINTAT, suppléant

#### Membres d'une collectivité territoriale

Jean-Marie PLATET, titulaire  
Pierre MARTIN, suppléant

#### Professeurs de l'enseignement supérieur

Bénédicte DELAUNAY, titulaire  
Antoine PROST, suppléant

### Personnalités qualifiées en matière d'archives

Bruno RICARD, titulaire  
Geneviève ETIENNE, suppléante

### Personnalités qualifiées en matière de protection des données à caractère personnel

Jean MASSOT, titulaire,  
Emmanuel de GIVRY, suppléant

### Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Marie PICARD, titulaire  
Irène LUC, suppléante

### Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique

Christian PHELINE, titulaire  
Perica SUCEVIC, suppléant

### Commissaires du Gouvernement

Vincent DROULLE, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement  
Arnaud SKZRYERBAK, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement

### Commissaires du Gouvernement adjoints

Frédérique GASPARD-TRUC, chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement  
Marie-Lorraine PESNEAUD, chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement

# COLLABORATEURS DE LA CADA AU 1<sup>er</sup> JUILLET 2013

## Rapporteur général

Nicolas POLGE, maître  
des requêtes au Conseil d'État

## Rapporteur général adjoint

Philippe BLANC, premier conseiller  
de tribunal administratif et de cour  
administrative d'appel

## Rapporteurs

Cyrille BRET, inspecteur de  
l'administration

Pierre-Olivier CAILLE, premier conseiller  
de tribunal administratif

Natacha CHICOT, auditeur au Conseil  
d'État

Tsiporah FRIED, rapporteur à la Cour des  
Comptes

Mathieu Le COQ, conseiller  
de tribunal administratif

Franck L'HÔTE, conseiller  
de tribunal administratif

Marie-Françoise LIMON-BONNET,  
conservateur en chef du patrimoine

Antoine MARMIER, conseiller  
de tribunal administratif

Rémy MARTIN, conseiller  
de tribunal administratif

Frédéric PICHON, inspecteur  
de l'administration

Marie PREVOT, conseiller  
de tribunal administratif

Benjamin ROHMER, premier conseiller  
de tribunal administratif

Sylvie STEFANCZYK, conseiller  
de tribunal administratif

## Secrétariat général

Anne JOSSO, secrétaire générale  
Jean-Claude CLUZEL, secrétaire général  
adjoint

## Rédacteurs

Benoît BONNE  
Denis BRIN  
Caroline DREZE  
Brigitte DUFOUR  
Anne FERRER  
Richard FOSSE  
Nicolas FROGER  
Joël THIBEAU

## Secrétariat

Frédéric ALLOUCHERY  
Catherine DENIAU  
Monique JEAN





**Commission d'accès aux documents administratifs**  
35 rue Saint-Dominique F-75007 Paris 07 SP

Tél. 01 42 75 79 99 /Télécopie 01 42 75 80 70 / Courriel cada@cada.fr

**<http://www.cada.fr>**

**Rapport d'activité 2012 (juillet 2013), non vendu**  
Téléchargeable sur le site de la CADA