



Commission d'accès
aux documents administratifs

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2021

relation code accès
source public
liberté République
secret données archives
communication administration loi numérique
réutilisation open-data
document
diffusion



Sommaire

Avant-propos du Président	5
Composition de la CADA	9
Les temps forts de 2021	15
Avant-propos de la rapporteure générale	19
Analyses Thématiques	21
La protection du secret des affaires, entre faits et perception.....	23
Le régime d'accès dérogatoire aux archives : un outil de promotion de la transparence administrative répondant à de strictes conditions de mise en œuvre.....	27
L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, nouvelle voie d'accès aux documents administratifs.....	31
Bilan des avis rendus par ordonnance.....	35
Synthèse des avis et conseils de parties I et II	39
Synthèse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État	81
Moyens et Performances	87
Crédits	97



Avant-propos du Président



Jean-Luc Nevache
Président de la CADA

Droit de la communication des documents administratifs : une révolution tranquille

Depuis la loi du 17 juillet 1978, aujourd'hui intégrée au code des relations entre le public et l'administration, et la création de la Commission d'accès aux documents administratifs, le droit de la communication des documents administratifs a suivi l'évolution des techniques en s'ouvrant aux données informatiques et à leurs traitements algorithmiques (loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique) et a été progressivement conforté jusqu'à être consacré constitutionnellement (décision n° 2020-834 QPC) sans que les règles fondamentales le régissant ne soient modifiées.

Or plusieurs évolutions sont aujourd'hui à l'œuvre qui en infléchissent l'usage ou la substance.

Malgré une doctrine aisément accessible et désormais bien établie qui justifierait que le nombre des demandes d'avis ou de conseil auquel la CADA doit annuellement répondre diminue, cela n'est pas le cas et ce volume a même toujours tendance à augmenter.

Sur ces 8 000 demandes, une part, certes toujours très marginale mais en très forte croissance, est désormais constituée de celles émanant des organisations non gouvernementales ou des journalistes.



En effet depuis une dizaine d'années, mais avec un phénomène d'accélération très net ces dernières années, le droit d'accès aux documents administratifs n'est plus seulement utilisé par des particuliers pour obtenir communication d'un document qui leur a été refusé mais il est également mobilisé fréquemment dans le cadre de travaux militants ou d'investigations journalistiques. La création en fin d'année 2021 de l'association des journalistes pour la transparence qui se donne pour objet de promouvoir l'accès aux informations et la transparence des documents et données publics en est une autre illustration.

Et ces demandes prennent de plus en plus souvent la forme de mêmes requêtes adressées conjointement à de multiples administrations. Ainsi l'an dernier dix personnes ont mobilisé la CADA pour se prononcer sur un total de 1 280 demandes. C'est la raison pour laquelle le Parlement a modifié le code des relations entre public et l'administration pour créer un dispositif ad'hoc et permettre à la CADA de faire face à ces nouvelles sollicitations de façon rapide et efficace sans préjudicier aux autres demandeurs.

Cette évolution dans le type de demandes reçues et l'usage fait du droit de communication s'accompagne d'un glissement, progressif mais tangible, dans la conception du droit de la communication.

Alors que depuis 1978, il s'agit d'un droit objectif, ouvert à toute personne sans qu'elle ait à justifier d'un quelconque intérêt, les prémises d'une évolution vers une conception d'un droit plus subjectif se manifestent.

Ainsi notamment sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'Homme et de l'interprétation qu'elle donne de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence du Conseil d'État, la CADA est conduite à prendre en compte dans l'appréciation du droit de communication ou plus exactement des restrictions à ce droit posées par la loi pour protéger un certain nombre de secrets, l'intérêt relatif de la communication pour l'information du public et de la préservation des secrets protégés par la loi. Le journaliste, le chercheur ou le lanceur d'alerte, n'est donc plus tout à fait un demandeur comme un autre : son rôle dans une société démocratique, dont la Cour souligne l'importance, imprime à ses demandes une légitimité particulière.

Et dans le même sens, une première jurisprudence a inclus dans sa motivation pour statuer sur une demande indemnitaire consécutive à un refus fautif de communication de document administratif, l'intérêt pour le journaliste demandeur de l'accès à l'information.

L'évolution vers une subjectivation du droit de la communication ne restreint donc pas celle-ci en exigeant un intérêt à agir. Mais elle pousse au contraire plus loin la transparence en faisant reculer dans certains cas la barrière que constituent les secrets protégés par la loi.



Ces évolutions dans l'usage du droit de communication et dans sa conception sont donc synergiques et contribuent à une exigence plus forte de transparence.

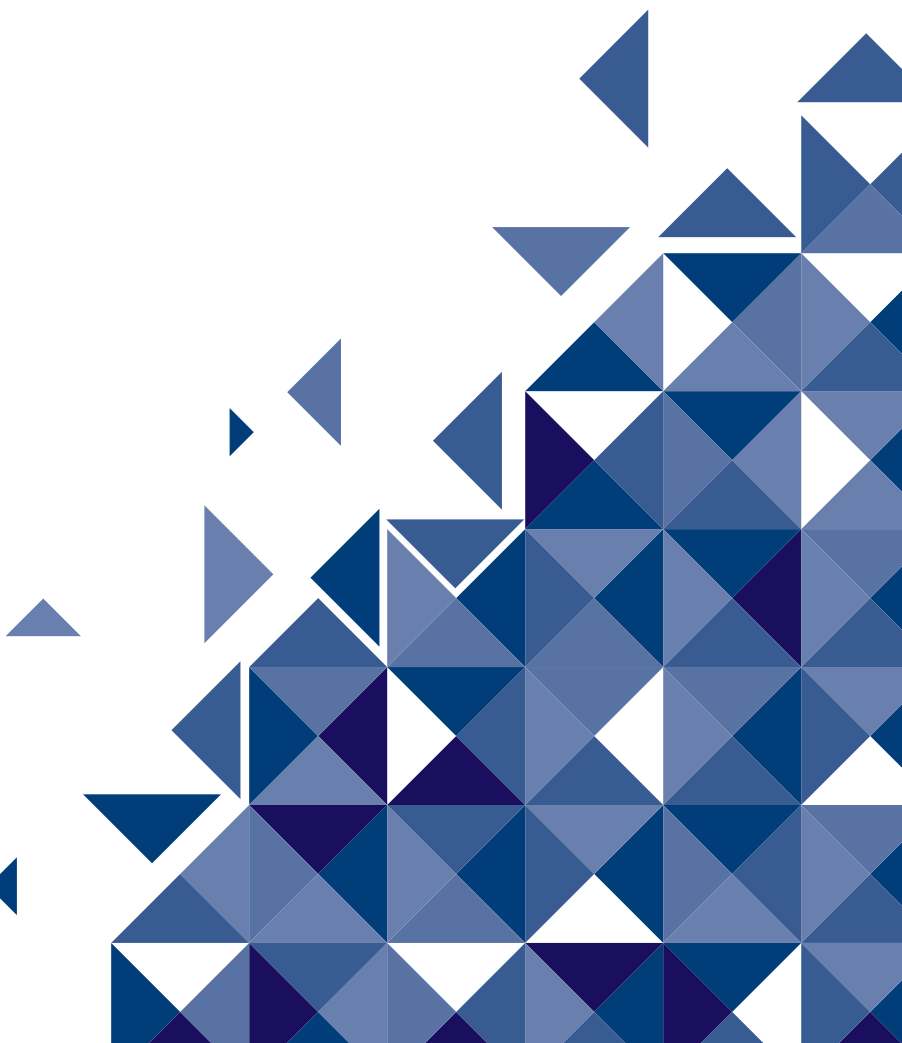
Elles rendent aussi le travail de la CADA plus exigeant et plus délicat en multipliant les dossiers dans lesquels il convient de faire une pondération liée au cas d'espèce des intérêts particuliers liés à la communication des documents et de la préservation des secrets protégés par la loi.

Jean-Luc Nevache



Composition de la CADA¹

1 - Au 1^{er} avril 2022





Les 11 membres du collège



**Jean-Luc
NEVACHE**

Conseiller d'État,
président
de la CADA

**Bénédicte
FARTHOUAT-
DANON**

Conseillère de la
Cour de Cassation



**David
GUILBAUD**

Conseiller
référéndaire à la
Cour des Comptes



**Rémy
REBEYROTTE**

Député de la
3^e circonscription
de Saône-et-Loire



Valérie BOYER

Sénatrice des
Bouches-du-Rhône

**Philippe
LOCATELLI**

Conseiller
municipal à
Oullins (Rhône)



**Bénédicte
DELAUNAY**

Professeure de
droit à l'université
de Tours



**Jean-Charles
BEDAGUE**

Sous-directeur de
la communication
et de la valorisation
des Archives
de France



Anne DEBET

Membre de la
CNIL, Professeure
de droit à
l'université Paris
Descartes

**Chantal
CHOMEL**

Vice-présidente
du Conseil
d'administration
d'une banque
coopérative



**Anne DUCLOS-
GRISIER**

Directrice de la
direction de
l'information légale
et administrative
(DILA)





Les 10 suppléants du collège



**Marie-Françoise
GUILHEMSANS**

Conseillère d'État,
présidente
suppléante
de la CADA

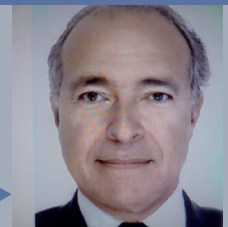
François PION

Conseiller
de la Cour
de Cassation



**Gérard
METOUDI**

Conseiller maître
honoraire
de la Cour
des Comptes



**Jean-Michel
HOULLEGATTE**

Sénateur
de la Manche



**Cécile
UNTERMAIER**

Députée de la
4^e circonscription
de Saône-et-Loire



**Josiane
FISCHER**

Adjointe au maire
d'Asnières-sur-
Seine, Conseillère
départementale
des Hauts-de-Seine



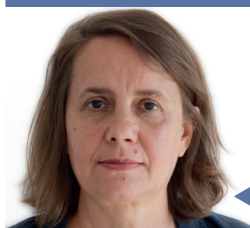
Mireille JEAN

Directrice
des archives
départementales
du Nord



**Sophie
LAMBREMONT**

Vice-présidente
de la CNIL,
Conseillère
honoraire à la
Cour de cassation



**Umberto
BERKANI**

Rapporteur
général adjoint
de l'Autorité
de la Concurrence



**David
SARTHOU**

Directeur adjoint
de la direction de
l'information légale
et administrative
(DILA)





Membre à voix consultative :

Claire HEDON, Défenseure des droits

Commissaires du Gouvernement :

Marc FIROUD

Marie- Josée MIRANDA

Colas MORILLON

Amaury REZARD

Céline ROUX

Arnaud WINSBACK

Rapporteure générale :

Caroline GABEZ, première conseillère de TA et CAA

Rapporteurs généraux adjoints :

Muriel DEROC, première conseillère de TA et CAA

Alexis QUINT, premier conseiller de TA et CAA

Rapporteurs et Chargés de missions :

Barbara AVENTINO-MARTIN, première conseillère de TA et CAA

Vivien BEAUJARD conseiller de TA et CAA

Elizabeth BOIVIN, conseillère de TA et CAA

Eric BUGE, maître des requêtes au Conseil d'État

François-René BURNOD, auditeur au Conseil d'État

Frédéric DAVOUS, premier conseiller de TA et CAA

Frédérique GASPARD-TRUC, première conseillère de TA et CAA

Fabrice GIBELIN, conseiller de TA et CAA

Pauline HOT, auditrice au Conseil d'État

Julien ILLOUZ, premier conseiller de TA et CAA

Michaël KAUFFMANN, premier conseiller de TA et CAA

Flavie LE TALLEC, maître des requêtes au Conseil d'État

Jeanne MALLET, conservatrice du patrimoine

Vincent MAZEAU, conseiller de TA et CAA

Muriel MERINO, première conseillère de TA et CAA

Frédéric PICHON, inspecteur général de l'administration

Marie PREVOT, première conseillère de TA et CAA

Marie RANQUET, conservatrice du patrimoine

Sylvie STEFANCZYK, première conseillère de TA et CAA



Secrétariat général :

Hélène SERVENT, secrétaire générale

Jean-Claude CLUZEL, secrétaire général adjoint

Joël THIBEAU, administrateur de la base de gestion documentaire

Caroline DREZE, chargée de communication

Célia DECK-CATALAN CABILDO, chargée de rédaction juridique

Julie BENOIST, rédactrice

Denis BRIN, rédacteur

Pascale BROIX-MARTIN, rédactrice

Eric DAVID, rédacteur

Lucien EUPHROSINE, rédacteur

Anne FERRER, rédactrice

Malalatiana RAFATRO, rédactrice

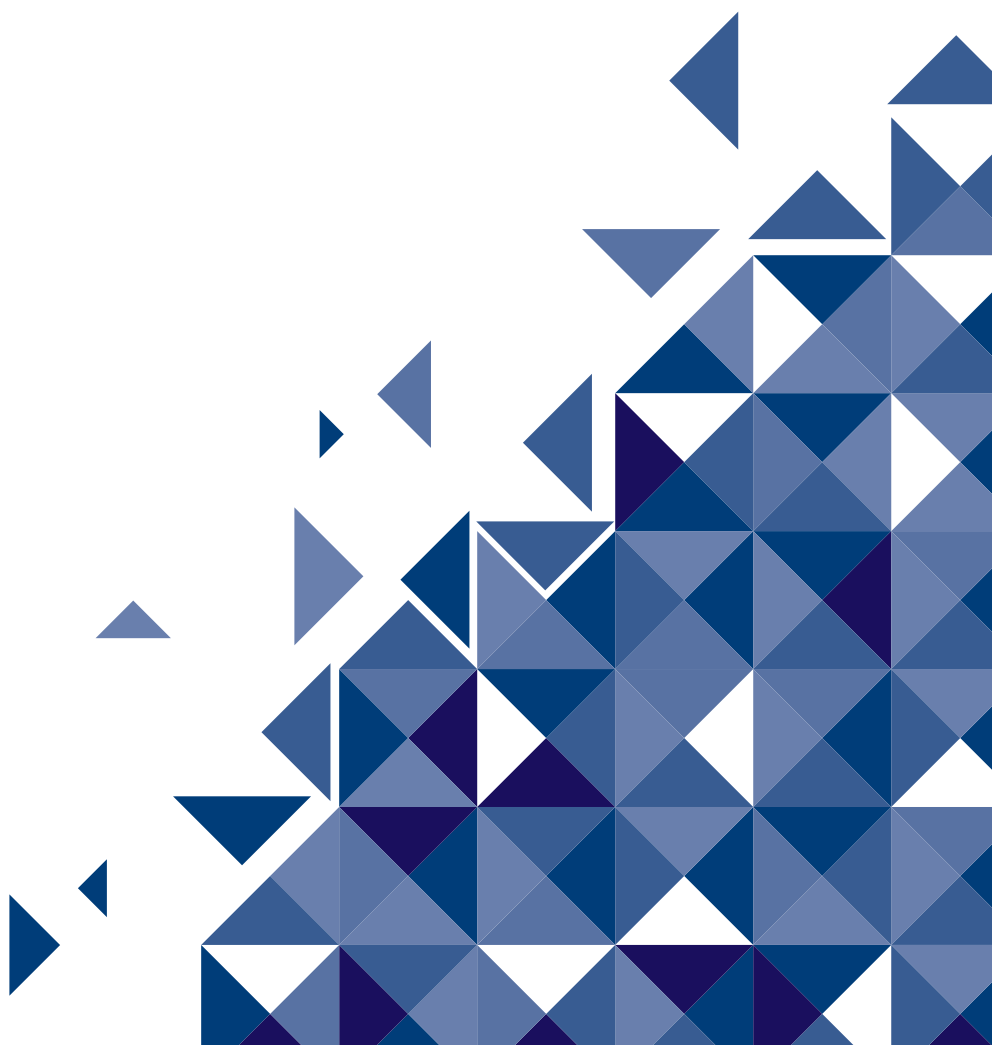
Frédéric ALLOUCHERY, secrétaire

Monique JEAN, secrétaire

Christine MERCIER, secrétaire



Les temps forts de 2021





Janvier à Avril :

TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Tout savoir sur les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs

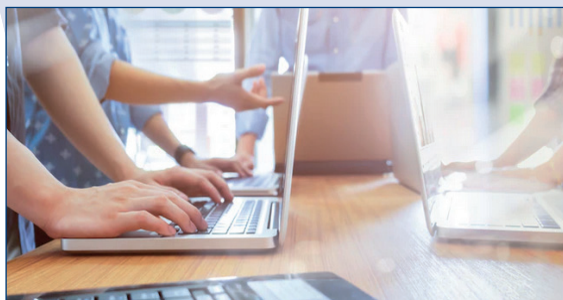
Publié le 24/03/2021 • Par Auteur associé • dans : Actu juridique, France

RÉSERVÉ AUX ABONNÉS



Chaque mois, la Commission d'accès aux documents administratifs décrypte pour "La Gazette" les obligations auxquelles sont soumises les collectivités en matière d'accessibilité de leurs documents administratifs. Ce mois-ci, plein phare sur les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs.

Jay Reed by Flickr CC



- **Journée de formation** à destination des personnels du ministère de l'éducation nationale
- **Lancement du partenariat** avec la **Gazette des communes** et publication, en 2021, des fiches :
 - tout savoir sur les PRADA
 - les modalités d'accès aux documents administratifs
 - délibérations, arrêtés, budgets.... quel accès à ces documents ?
 - les autorisations individuelles d'urbanisme
 - plans locaux d'urbanisme
- **Journée de formation** à l'Institut des sciences sociales du travail : le droit d'accès aux documents administratifs : principes généraux et rôle de la CADA

Mai à Août :

- **Participation à l'atelier** « accès des données publiques » lors du Forum Open d'État à la Cour des comptes
- **Publication de la deuxième fiche pratique** CADA-CNIL sur les décisions des collectivités
- **Nomination de Caroline GABEZ**, rapporteure générale de la CADA
- **Audition par le Sénat**, du président et de la rapporteure générale dans le cadre du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement



Septembre à Décembre :


Commission d'accès
aux documents administratifs

La lettre de la CADA
n° 1 - octobre 2021

L'édito



Jean-Luc NEVACHE, Président de la CADA

La Commission d'accès aux documents administratifs est honorée de vous adresser cette première lettre d'information destinée aux administrations et aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA).

Ce rendez-vous mensuel sera l'occasion de discuter un bon privilège avec le réseau des PRADA qui compte à ce jour 1708 correspondants nommés dans différentes administrations.

Cette lettre vous présentera l'actualité de notre institution, les derniers avis dont le collège a eu à débattre et finalement, il vous sera proposé un dossier sur une thématique choisie en fonction des interrogations émanant des administrations ou de l'actualité.

Elle vise à promouvoir les PRADA comme relais de la CADA au sein des administrations afin que parmi les demandes qui leur sont adressées, les plus courantes et celles qui ne posent pas de questions juridiques nouvelles soient traitées avec leur aide au plus près des administrés et dans les délais les plus rapides.

Cette première édition a été pensée pour aider les PRADA dans l'accomplissement des missions qui leur sont dévolues par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Actualités


Rapport d'activité 2020

Publication du rapport

Disponible sur le site de la CADA, le rapport d'activité présente les principaux avis et conseils rendus par la Commission en 2019 ainsi que les décisions des juridictions administratives en matière de droit d'accès aux documents administratifs.

Il revient également sur l'activité de la CADA pendant la crise sanitaire notamment le redressement du détail de traitement des demandes d'avis et conseils dont le nombre n'a pas diminué pour autant.


Dernières nominations à la CADA

Caroline GASTEL, première conseillère de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, a été nommée rapporteure générale permanente à compter du 1er juin 2021.

De nouveaux membres ont également été nommés :

- Bénédicte PARTHOUAT et Françoise PIGNI, magistrats de la Cour de Cassation
- David SARTHOU, directeur adjoint de la direction de l'information légale et administrative
- Philippe LOCATELLI et Joëlle FISCHER, élus d'une collectivité locale

[Accéder au rapport](#)

[Accéder à la composition de la CADA](#)

- **Visite d'étude d'une délégation roumaine** sur le droit français des relations entre les citoyens et l'administration
- **Préparation avec la ministre de la transformation et de la fonction publiques** des modifications du code des relations entre le public et l'administration portées par le projet de loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
- **Lancement de la nouvelle newsletter** de la CADA à destination des PRADA
- **Participation au colloque** « L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées » au Conseil d'Etat

17



Avant-propos de la rapporteure générale



Caroline Gabez
rapporteure générale
de la CADA

Sensible aux enjeux de transparence publique et familière du droit d'accès aux documents administratifs, je suis très heureuse d'avoir été nommée rapporteure générale de la CADA en juin 2021, dans le prolongement de mes fonctions de rapporteure puis de rapporteure générale adjointe.

Le nombre record d'avis rendus en 2021, tout comme la confirmation de la tendance à la stabilisation du délai moyen de traitement montrent qu'en dépit de ses moyens limités par rapport à ceux dont disposent les autres autorités administratives indépendantes, la CADA met tout en œuvre pour assumer pleinement son rôle de garante de la transparence administrative. Ces bons chiffres sont avant tout le résultat du travail exemplaire fourni par l'équipe du secrétariat général ainsi que par les deux rapporteurs généraux adjoints et le groupe des rapporteurs et chargés de mission, qui s'investissent pour la CADA en plus de leurs autres fonctions juridictionnelles ou administratives.

Le rapport d'activité 2021 présente, sous une forme plus concise, dynamique et illustrée, les avis et les conseils les plus significatifs, les principales avancées jurisprudentielles, mais aussi les temps forts de l'année et les phénomènes marquants la caractérisant.

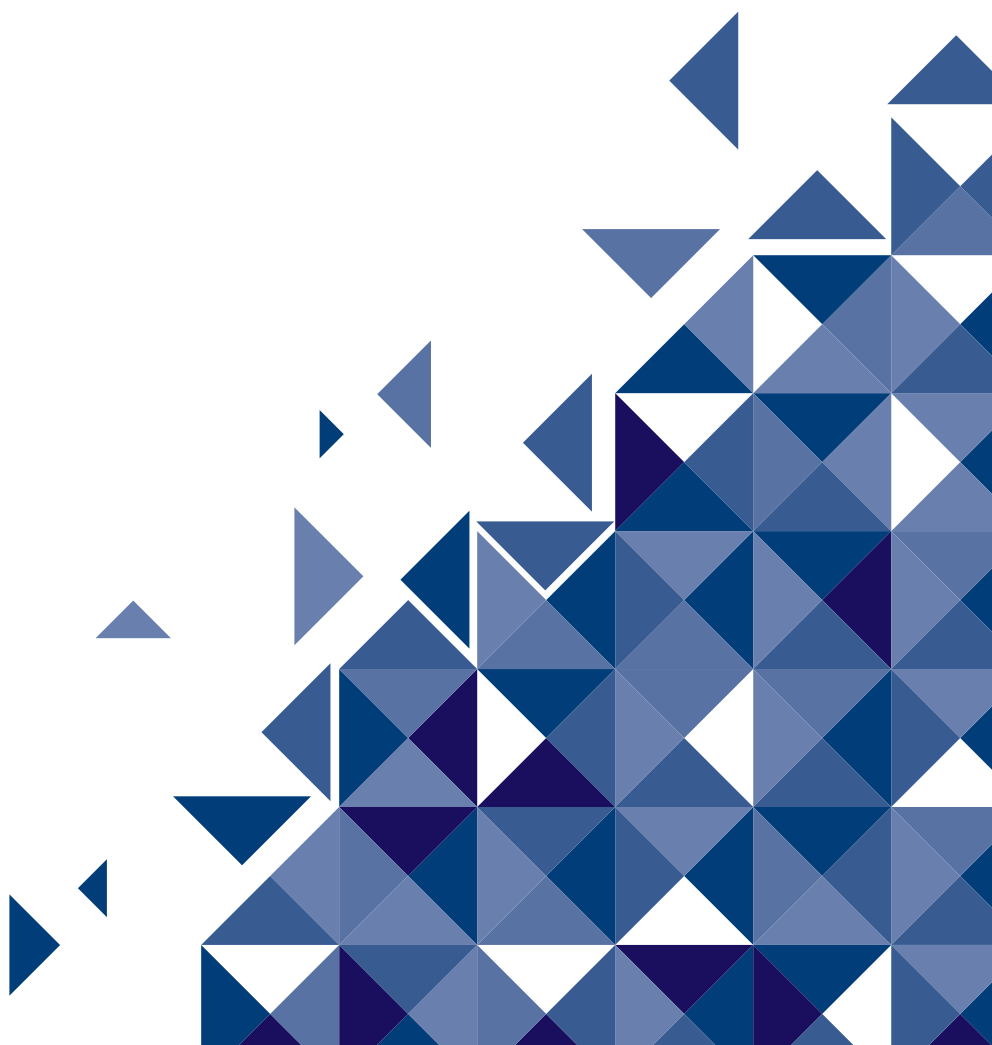


Il a par ailleurs été fait le choix d'ouvrir le débat sur trois thématiques. La Commission a souhaité, en premier lieu, évoquer de nouveau son positionnement à l'égard du secret des affaires et rappeler qu'elle s'efforce de tracer les lignes de l'équilibre entre la transparence administrative et la préservation de ce secret. Elle a choisi, en deuxième lieu, de s'intéresser au régime du droit d'accès aux archives publiques qui permet, sous certaines conditions, de se procurer des documents administratifs qui ne sont pas encore librement communicables sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration et dont les demandeurs usent de plus en plus fréquemment. En troisième et dernier lieu, une réflexion a été menée sur les demandes des journalistes, qui disposent de droits accrus en matière d'accès aux documents administratifs qu'ils tirent de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En 2021, la CADA a ainsi posé les premiers jalons de sa doctrine en abandonnant sa logique objective pour certaines demandes et en tenant compte de la qualité et de l'intérêt du demandeur.

Ces sujets ont en commun d'illustrer un changement de perspective : le droit d'accès n'est plus seulement utilisé par les particuliers sollicitant des documents pour un usage personnel, mais également par des associations et des journalistes en quête de transparence et de moralisation de la vie publique et ayant un besoin croissant d'accès à de nombreux documents administratifs. Cette tendance s'est accompagnée d'une montée en puissance des séries de demandes ayant le même objet, adressées par le même demandeur à différentes administrations et appelant un traitement différencié. De nombreuses pierres restent ainsi à poser et nul doute que la CADA est loin d'avoir épuisé tous les questionnements inhérents au droit d'accès.



Analyses Thématiques





La protection du secret des affaires, entre faits et perception

Par Muriel DEROC,
rapporteure générale adjointe

La Commission d'accès aux documents administratifs consacrait déjà, dans ses rapports d'activité portant sur les années 2016 et 2018, des développements relatifs au secret en matière industrielle et commerciale, devenu secret des affaires (code des relations entre le public et l'administration, art. L. 311-6) en soulignant, dans le premier, le grand nombre d'avis relatifs à ce secret et une évolution tendancielle et, dans le second, la constance de sa démarche à son égard, répondant ainsi aux craintes qui avaient pu se manifester d'une plus faible transparence à ce sujet. Les trois dernières années n'ont pas conduit à un apaisement de ces craintes pour un secret particulièrement sensible pour la personne morale dont les informations sont en cause dès lors qu'elle peut y voir la révélation, par une voie indirecte, d'informations qu'elle entend conserver secrètes, pour l'administration sollicitée dès lors qu'elle peut être conduite à mettre en cause la relation de confidentialité voire de confiance qu'elle entretient avec des partenaires et s'expose à une mise en cause de sa responsabilité, et pour le demandeur qui peut voir dans ce secret, une forme d'opacité sujette à interprétations.

Le présent rapport d'activité portant sur l'année 2021 offre donc à la Commission la possibilité de clarifier à nouveau son positionnement et de présenter des éléments chiffrés afin de faire le partage entre ce qui relève des faits, objectivement constatés, et de leur perception, relevant plus du ressenti.

1. Le positionnement de la Commission à l'égard du secret des affaires est constant mais, fondé sur une approche au cas par cas, il se prête mal à une systématisation.



Les avis rendus au cours de l'année 2021 ont permis de confirmer que le changement de terminologie opéré en 2016 par le législateur n'a pas conduit la Commission à procéder à des inflexions dans son approche de ce secret. La loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des

affaires a substitué aux termes « *secret en matière industrielle et commerciale* » ceux de « *secret des affaires* », ce dont la Commission a déduit qu'il devait être apprécié eu égard à la définition donnée à l'article L. 151-1 du code de commerce selon lequel est



protégée par le secret des affaires toute information répondant aux critères suivants : « (...) 1° Elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ; 2° Elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ; 3° Elle fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret. ». Néanmoins, sur la forme, très rares sont les avis et conseils rendus par la Commission qui ont fait référence au code de commerce au cours de l'année passée, qu'il s'agisse d'opposer ou d'écarter le secret des affaires. Sur le fond, la Commission a pu constater que son approche « traditionnelle » rejoignait, en pratique, la grille d'analyse issue de l'article L. 151-1 précité. Ainsi, dans [un avis n° 20214846 du 25 novembre 2021](#), elle a, au seul vu de l'article L. 311-6 du CRPA, estimé que la communication de la liste des demandes de licences d'exportation instruites par le service des biens à double usage était susceptible de porter atteinte au secret des affaires, en ce qu'elle aurait notamment pour conséquence de révéler la spécialité et l'avancement technologique des entreprises exportatrices et, partant, leur stratégie commerciale.

La démarche de la Commission repose avant tout sur une approche au cas par cas prenant en compte tant la nature de l'information demandée que son contexte. Elle a pris un soin particulier dans l'instruction des dossiers afin d'obtenir les éléments les plus circonstanciés possibles de la part des administrations sollicitées. Ses analyses reflètent l'importance donnée aux circonstances propres à chaque demande. Ainsi, dans [un avis n° 20211904 du 22 juillet 2021](#), elle a opposé la réserve du secret des affaires pour la communication d'un rapport de l'IGAS consacré au régime de retraites complémentaires volontaires, mais fait part de ses doutes s'agissant d'informations figurant dans un rapport vieux de vingt-deux ans. Elle s'est attachée, d'ailleurs, dans ses rédactions à souligner la spécificité des cas d'espèce et à éviter toute rédaction trop générique pouvant être mal interprétée.

Cette casuistique fait par nature obstacle à une appréhension simple du secret des affaires. Échappe seule à cette analyse la véritable doctrine élaborée par la Commission concernant le droit de la commande publique, qui n'a pas connu d'évolutions au cours de l'année 2021 mais seulement été précisée sur certains points, la Commission ayant, par exemple, estimé s'agissant d'un marché de fourniture de denrées alimentaires, qu'en l'absence de marque apposée sur ces dernières permettant d'en identifier l'origine, la mention du nom du fabricant/producteur dans les pièces du marché ou de la procédure de passation qui font apparaître les produits proposés par l'attributaire, participe de la description de l'objet même du marché, correspond à l'une des caractéristiques de l'offre retenue et n'est donc pas couverte par le secret des affaires ([avis n° 20216026 du 16 décembre 2021](#)).



2. Quantitativement, le secret des affaires n'est pas plus souvent retenu par la Commission en 2021 qu'en 2016, de sorte que la sensibilité actuelle au secret des affaires paraît plus ressortir de sa perception que des faits, pour ce qui la concerne.

En 2021, la Commission a notifié 7 842 avis et conseils. Elle a, dans ces dossiers, émis 105 fois un avis défavorable au nom du secret des affaires et émis 651 fois une réserve à ce titre.

Même si la méthode est imparfaite dans la mesure où un avis se prononce très souvent sur plusieurs points, ces données peuvent être utilement comparées à celles de 2016 où la Commission a notifié 5 302 avis et conseils, émis 131 fois un avis défavorable au nom du secret des affaires et émis 338 fois une réserve à ce titre.

On ne constate donc pas de discordance majeure entre l'année 2016 et celle 2021, hormis pour les réserves émises mais cette augmentation s'avère conjoncturelle car justifiée essentiellement par une « série » de demandes en matière sanitaire et sociale : 21 dossiers mettant en cause le secret des affaires ayant été notifiés dans ce domaine en 2016 contre 273 en 2021.

Plus finement, il est également possible de constater une certaine stabilité dans le principal domaine pour lequel le secret des affaires est mobilisé, à savoir les marchés et contrats publics, représentant 270 dossiers en 2016 et 235 en 2021.

Ainsi, dans les faits, au regard de l'augmentation du nombre d'avis notifiés entre 2016 et 2021, le secret des affaires ne paraît pas davantage opposé, confirmant ainsi que la Commission n'en a pas modifié son appréhension au détriment de la transparence administrative. Une explication est peut-être à rechercher, non pas dans le secret lui-même, mais dans sa perception, notamment au travers de la médiatisation donnée à certaines demandes portant sur des sujets sensibles et mettant en cause ce secret. La Commission l'a d'ailleurs mobilisé à 11 reprises en 2016 sur les 73 « affaires de principe » examinées par le collège, et à 22 reprises en 2021 pour 132 affaires, ce qui témoigne de la sensibilité, de l'actualité et de la difficulté du sujet.

Au-delà de ce bilan de l'année 2021, la Commission sera, pour l'année 2022, en matière de transparence de la vie économique, particulièrement attentive à deux points. D'une part, prenant acte de la décision du Conseil d'État n° 449620 du 17 mars 2022, elle s'attachera désormais, pour l'application des droits d'accès spéciaux prévus par le code général des collectivités territoriales, à examiner les demandes au regard du droit des affaires, ce qu'elle se refusait à faire jusqu'ici en l'absence de disposition expresse en ce sens. D'autre part, elle tirera les pleines conséquences de la décision n° 443826 du Conseil d'État à intervenir traitant de la vie privée des personnes morales.



Par Caroline GABEZ,
rapporteure générale

Le régime d'accès dérogatoire aux archives : un outil de promotion de la transparence administrative répondant à de strictes conditions de mise en œuvre

En 2021, un nombre significatif de demandes portant sur des documents d'archives publiques a suscité de riches débats au sein du collège de la CADA. Il a donc été jugé opportun d'évoquer ce sujet dans le rapport d'activité.

Les archives sont définies à l'article L. 211-1 du code du patrimoine comme : *« l'ensemble des documents, y compris les données, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité »*.

Le terme d'archives publiques renvoie à tous les documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, ainsi qu'aux documents juridictionnels ou judiciaires.

Le régime d'accès à ces documents est fixé par le code du patrimoine², que la Commission d'accès aux documents administratifs est compétente pour interpréter.

Le principe, posé à l'article L. 213-1, est celui de la libre communicabilité, selon les modalités prévues à l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

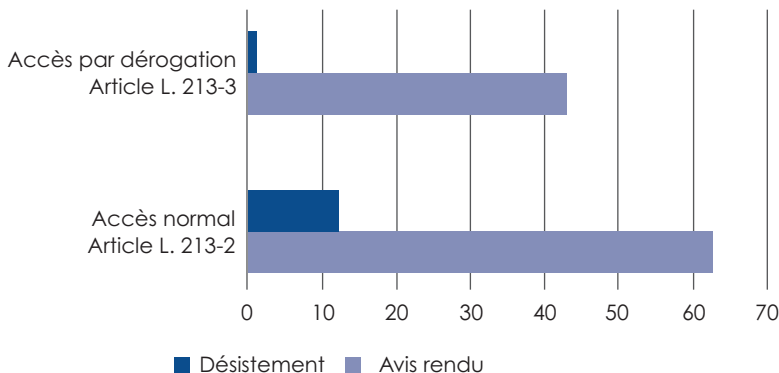
Les documents qui comportent des intérêts ou des secrets protégés ne deviennent en revanche communicables, sur le fondement de l'article L. 213-2, qu'au terme d'un certain délai, qui varie de 25 à 100 ans en fonction du niveau de risque que leur divulgation représente et de la nature des intérêts protégés.

L'article L. 213-3 prévoit, toutefois, un mécanisme dérogatoire qui prend la forme d'une autorisation individuelle de consultation anticipée ou d'une ouverture anticipée de fonds ou parties de fonds d'archives publiques.

2 - Articles L. 213-1 à L. 213-8



Nombre de demandes d'avis 2021 - Dossiers archives



Ces dispositions ouvrent un accès anticipé à des documents administratifs non encore communicables sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration, « *dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger* ». À l'instar des historiens et des chercheurs, les journalistes, soucieux d'informer l'opinion publique sur les décisions publiques ainsi que, plus généralement, sur les ressorts qui sous-tendent l'élaboration des politiques publiques, n'hésitent plus à s'en saisir pour accéder à des documents récents. À titre d'illustration, en 2021, deux demandes, formulées dans le cadre de travaux journalistiques, ont concerné des documents d'archives relatifs à l'organisation du « Janvier sobre » de janvier 2020 et à l'ensemble des cahiers citoyens produits à l'occasion du grand débat national en 2019.

Les affaires examinées en 2021 ont inspiré une doctrine ambitieuse.

Dans un [*avis n° 20215602, du 4 novembre 2021*](#), la Commission a notamment précisé son office, dans le sillage de la décision d'Assemblée du Conseil d'État, du 12 juin 2020, nos 422327 et 431026. Saisie d'une demande de consultation par anticipation aux délais légaux de communicabilité, la CADA met désormais en balance, d'une part, l'intérêt légitime du demandeur, apprécié au regard du droit de demander compte à tout agent public de son administration posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et, d'autre part, les intérêts que la loi a entendu protéger.

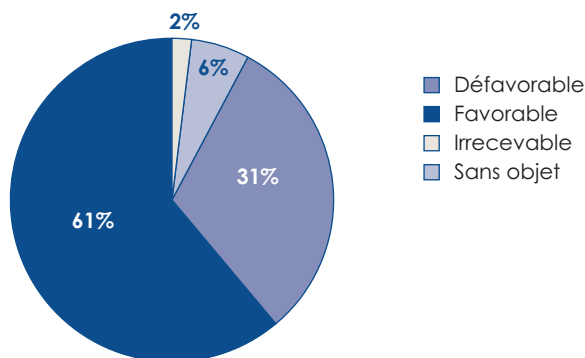


Appliquant cette grille d'examen, elle a, dans son avis, estimé que la consultation par anticipation aux délais légaux de communicabilité des documents relatifs à l'opération « Janvier sobre » étaient de nature à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. En dépit de l'intérêt légitime du demandeur, journaliste servant un objectif d'information du public et cherchant à alimenter le débat public sur une affaire médiatisée présentant un intérêt public, le caractère récent et sensible des informations concernées relevant du secret des délibérations du Gouvernement, dont certaines se rapportent à des personnes encore en fonction, a été déterminant dans cette affaire.

La mise en balance a en revanche abouti à un résultat différent dans *l'avis n° 20215856, du 13 janvier 2022*, relatif aux cahiers citoyens. Dans cette affaire délicate, relative à des documents comportant un grand nombre d'informations sensibles se rapportant à des tiers, la Commission a fait prévaloir l'intérêt légitime du demandeur, apprécié au regard de sa qualité de journaliste, du sérieux de sa démarche et des engagements de confidentialité qu'il a pris, mais également de l'intérêt intrinsèque de ces documents et du contexte de leur élaboration.

L'outil de la mise en balance, qui constitue une exception au caractère objectif du droit d'accès aux documents administratifs, se matérialise par des avis très motivés et circonstanciés reflétant un examen minutieux des dossiers et traduisant la recherche permanente d'un subtil équilibre entre la transparence administrative et la préservation des secrets, question centrale de toute société démocratique.

Sens des avis 2021 - accès par dérogation



En 2021, la Commission a également enrichi sa doctrine d'un avis important précisant la portée du 3° du I et du II de l'article L. 213-2 du code du patrimoine (*avis n° 20215751, du 16 décembre 2021*).



Tirant les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement et revenant sur sa doctrine antérieure, elle a indiqué que le bénéfice de la protection du secret de la défense nationale est réservé aux documents ayant fait l'objet d'une mesure de classification au sens de l'article 413-9 du code pénal.

Dans cet avis, elle a également précisé que le b) du 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, qui prévoit une prolongation du délai d'incommunicabilité des documents relatifs à la conception technique et aux procédures d'emploi des matériels de guerre et matériels assimilés jusqu'à la fin de leur emploi par les forces armées et les formations rattachées, tout comme le II du même article, qui interdit la consultation des documents dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue, doivent faire l'objet d'une interprétation stricte.

L'idée qui sous-tend le raisonnement est que l'exclusion renforcée au droit d'accès consacrée par ces dispositions ne doit être appliquée que de manière exceptionnelle. Au titre des éléments entrant dans la « balance », sont pris en compte non seulement le caractère extrêmement sensible des informations concernées mais également l'actualité des risques invoqués par l'administration.

En présence de nombreux documents couverts par le secret de la défense nationale, la Commission, guidée par le souci de dégager une solution équilibrée au plus proche de la réalité, a procédé dans cette affaire à une instruction approfondie du dossier qui lui a permis de valider la démarche de sélection adoptée par l'administration et, par suite, d'émettre un avis favorable à la communication d'une partie des documents demandés.

En conclusion, le régime d'accès prévu par le code du patrimoine est un outil puissant au service d'une transparence administrative « anticipée », pour autant que les conditions de sa mise en œuvre soient respectées. L'attrait des demandeurs pour ce régime se justifie au regard de la triple fonction des archives publiques, mise en exergue par le président Braibant dans son rapport sur les archives de France de 1996³. Pour reprendre l'une de ses formules, sans archives, « il n'y a pas d'Histoire », « il n'y a pas d'Administration », « il n'y a pas de République ».

3 - Rapport remis au Premier ministre le 28 mai 1996, publié en 1996 à La Documentation française, dans la collection des rapports publics.



Par Alexis QUINT,
rapporteur général adjoint

L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, nouvelle voie d'accès aux documents administratifs

La loi 78-753 du 17 juillet 1978, désormais codifiée dans le livre III du code des relations entre le public et l'administration a défini le droit d'accès aux documents administratifs comme un droit essentiellement objectif en ouvrant à toute personne, sans condition de nationalité, un accès de plein droit aux documents détenus par des personnes publiques ou par des organismes privés chargés d'une mission de service public. Il s'agissait donc de rendre l'administration transparente aux demandes sans qu'il soit nécessaire de se prévaloir d'un intérêt quelconque et sous réserve de ne pas porter atteinte aux secrets et aux limites énumérés par le code des relations entre le public et l'administration.

L'objectivité de ce droit, garante de l'égalité entre les demandeurs, est toutefois d'un maniement délicat lorsque certains de ces secrets, notamment le secret des affaires, s'opposent à d'autres droits dont peuvent aussi se prévaloir les demandeurs, notamment les journalistes, les lanceurs d'alerte et plus généralement toute personne soutenant que la communication serait plus utile à l'intérêt général que le maintien du secret. Pour répondre à cette difficulté, le droit de l'Union a intégré la nécessité de concilier ces droits en prescrivant à l'institution de l'Union saisie d'une demande de communication de documents comportant des mentions couvertes par le secret des affaires d'y faire droit si un intérêt public supérieur le justifie (2. de l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001). Le droit français de l'accès aux archives prévoit également que puisse être autorisée sous certaines conditions, la consultation anticipée d'archives par les personnes qui en font la demande « *dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne porte pas une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger* » (article L. 213-3 du code du patrimoine). La pratique de mise en balance de l'intérêt légitime du demandeur avec l'atteinte excessive aux intérêts protégés par la loi qu'a précisé le Conseil d'État dans sa décision d'assemblée du 12 juin 2020, nos 422327 – 431026, est d'ailleurs courante devant la CADA elle-même en matière de droit d'accès aux informations relatives à l'environnement ou aux informations médicales.



Réciproquement, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur a également conduit à protéger l'administration. Ainsi la CJUE a-t-elle estimé qu'une institution pourrait, dans des circonstances exceptionnelles, refuser l'accès à certains documents au motif que la charge de travail liée à leur divulgation serait disproportionnée par rapport aux objectifs visés par la demande d'accès à ces documents (CJUE, 2 octobre 2014, X c/ Commission, C-127/13, pts. 27 et 28). Le Conseil d'État lui a emboîté le pas notamment par une décision du 17 mars 2022, n° 449620, aux Tables, en mettant en balance l'intérêt de la communication pour le demandeur et la charge de travail induite par cette communication au regard des moyens dont elle dispose.



Ces nuances ne doivent pas cacher une réelle évolution dans l'appréhension et l'accès aux documents administratifs. Ainsi, la Commission est-elle saisie de nouveaux types de demandes d'avis qui s'appuient moins sur le droit d'accès instauré par la loi de 1978 que sur l'intérêt dont le demandeur se prévaut.

En d'autres termes, il s'agit moins de reconnaître, en amont, un droit à communication, que de déroger, en aval, à un secret. À cet égard, un mouvement se fait jour, reposant sur l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui fait découler le droit d'accès des droits et objectifs dont se prévaut le demandeur, subordonnant ainsi la communication de documents à la prise en compte d'intérêt subjectifs.

Si l'article 10 de la CEDH ne prévoit pas de droit général d'accès aux documents publics, la Cour européenne des droits de l'Homme a tiré du droit à la liberté d'expression, qui comprend notamment « *la liberté de recevoir ou de communiquer des informations* », un droit d'accès limité aux documents détenus par les autorités publiques qu'elle a précisé, notamment, par l'arrêt de grande chambre du 8 novembre 2016 (CEDH, c/ Hongrie, req. n° 18030/11) ou plus récemment par un arrêt du 3 mars 2020 (CEDH, Center for democracy and the rule of law c/ Ukraine, req. n° 75865/11). L'existence de ce droit repose à la fois sur le but de la demande d'information, c'est-à-dire l'utilité de ces documents pour l'exercice de la liberté d'expression du demandeur, la nature des informations recherchées dès lors qu'elles doivent porter sur un sujet d'intérêt public et enfin le rôle assumé par le demandeur dans la société. Dans cette dernière hypothèse, la Cour européenne reconnaît un rôle spécifique aux journalistes, aux organisations non gouvernementales, aux chercheurs universitaires et aux auteurs d'ouvrages portant sur des sujets d'intérêt public, mais non à un simple citoyen. Le Conseil d'État, s'inspirant de la jurisprudence de la CEDH, a, par une première décision du 3 juin 2020, n° 421615 et une décision d'assemblée du 12 juin 2020, nos 422327 et 431026, jugé qu'il résulte de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, un droit d'accès à des informations détenues par une autorité publique lorsque l'accès à ces informations est déterminant pour l'exercice du droit à la liberté d'expression.



Cette spécificité des droits de certaines personnes a d'ailleurs conduit à leur reconnaître, lorsque l'accès aux documents leur est refusé, un préjudice particulier. Ainsi le tribunal administratif de Paris a-t-il, par un jugement du 11 mars 2021 (nos 1910674 – 1910661), accordé à un journaliste l'indemnisation du préjudice matériel et moral résultant du retard pris dans la communication de documents administratifs, ce retard ayant nuit à son activité professionnelle. L'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales n'était toutefois pas invoqué dans ce jugement.

La Commission, tenant compte de ces décisions, a affirmé les fondements de sa doctrine en matière de consultation anticipée d'archives publiques ([*avis n° 20215602 du 4 novembre 2021*](#)). Elle applique désormais la méthode dégagée par la jurisprudence et donne aux journalistes ainsi qu'aux chercheurs, un statut singulier parmi les demandeurs d'accès aux archives publiques.

En revanche, s'agissant de l'accès aux documents administratifs, elle ne s'est pas saisie d'office des dispositions de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au cours de l'année 2021. Elle réaffirme ainsi l'absence de hiérarchie entre les demandeurs et le caractère objectif du droit d'accès aux documents administratifs en dépit du nombre croissant des saisines de journalistes au cours de l'année 2021 (en 2021 plus de 3% des saisines, soit 247 demandes, contre 1,4% en 2018). Sans doute, pour qu'une telle évolution soit possible, faudrait-il à l'instar de ce que prévoit le code de la santé publique en matière d'accès au dossier médical d'un patient décédé par ses ayants droit, que l'auteur de la demande motive sa demande par ses fonctions, le but de sa demande et l'intérêt public d'une telle demande.



Bilan des avis rendus par ordonnance

Par Célia DECK-CATALAN CABILDO,
chargée de rédaction juridique

Outre les dossiers examinés par le collège de la Commission, parmi les 7 842 avis et conseils émis en 2021 par la CADA, 2 651 l'ont été par ce qu'il est convenu d'appeler la procédure des « ordonnances ».

Depuis la modification de l'article L. 341-1 du code des relations entre le public et l'administration par l'article 13 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, le président de la CADA peut exercer certaines des attributions de la Commission par délégation de celle-ci, et notamment émettre, en son nom, un avis sur les demandes dont elle est saisie ou répondre à une demande de consultation émanant d'une autorité administrative.

La création de l'article R. 341-5-1 du même code par le décret n° 2016-1564 du 21 novembre 2016 a précisé le champ de cette délégation en énumérant limitativement les cas dans lesquels les avis peuvent être rendus par ordonnance du président, notamment lorsque la réponse à apporter correspond à une doctrine bien établie de la Commission n'appelant aucune appréciation juridique nouvelle.

Des ordonnances peuvent ainsi être émises dans les cas suivants :

- la Commission n'est manifestement pas compétente ;
- la demande d'avis est manifestement irrecevable ;
- le document ou les informations sollicités n'existent pas ;
- la demande dont le rejet motive la saisine de la Commission pour avis est satisfaite au cours de l'instruction de la demande d'avis ;
- la demande d'avis ou de consultation n'appelle manifestement que la reprise de la jurisprudence administrative ou d'une doctrine de la Commission dans les matières ou pour les catégories de documents déterminées dans le règlement intérieur.

Les premiers avis rendus par ordonnance l'ont été au début de l'année 2017.

Les ordonnances ont permis une affectation des moyens de la Commission proportionnelle à la difficulté relative des avis dont elle est saisie en répondant rapidement et « au fil de l'eau » aux demandes ne présentant pas de difficulté particulière, sans être contraintes par le calendrier de réunion du collège. Les ordonnances ont ainsi



eu pour effet de diminuer les délais moyens de traitement des dossiers, enjeu qui constitue, aujourd'hui encore, un des principaux défis de l'autorité.

La volonté de la CADA d'œuvrer le plus efficacement possible à la transparence administrative en répondant aux demandes dont elle est saisie dans les meilleurs délais tout en garantissant la sécurité juridique des avis qu'elle émet, explique qu'après un démarrage prudent, et sous le contrôle de la Commission, le champ des avis rendus par ordonnances se soit progressivement étendu.

Alors qu'il était limité à une dizaine de matières lors de leur création en 2016 et après un premier élargissement en 2018, l'année 2019 a été marquée par leur systématisation dans les matières autorisées par le règlement intérieur et une large extension de leur champ d'intervention, lequel est demeuré inchangé en 2020 et 2021. Les principales matières relevant du champ des ordonnances sont désormais les autorisations individuelles d'urbanisme et les plans locaux d'urbanisme, les délibérations, arrêtés, budgets et comptes des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, les dossiers personnels des agents, les dossiers médicaux personnels, ou encore les dossiers relatifs à une demande de visa, de regroupement familial, de titre de séjour, de naturalisation ou de reconnaissance de nationalité.

Depuis 2020, pour répondre à l'accroissement de la part prise par les ordonnances dans le volume des avis rendus, des moyens dédiés y sont alloués : un rapporteur permanent a été recruté et une chargée de mission est désormais exclusivement consacrée à leur révision, garantissant ainsi le maintien d'un double examen des dossiers avant signature.

Cette procédure, ainsi que le raccourcissement à dix jours du délai de réponse fixé à l'administration concernée pour présenter ses observations (au lieu de quatorze jours pour un dossier examiné par la Commission), permet que le délai de traitement des ordonnances soit, en 2021, nettement plus bref que pour les autres avis rendus par la Commission. Il s'établit en effet à 57 jours contre une moyenne générale de 82 jours de traitement, soit un délai 30% plus court.

Si la célérité est l'une des priorités de la CADA, elle ne saurait mettre en cause la qualité des avis émis. Il est donc possible, lorsqu'à l'occasion de l'instruction de la part du rapporteur apparaissent certaines particularités du dossier, que la nécessité ou l'opportunité de l'évolution de la doctrine de la Commission justifient que celui-ci réoriente le dossier pour le soumettre à l'appréciation collégiale de la Commission en l'inscrivant au rôle d'une séance.

Par ailleurs, en application du règlement intérieur, le président rend compte au moins une fois par an à la Commission des conditions dans lesquelles il met en œuvre la délégation de compétence qui lui a été attribuée pour répondre aux demandes d'avis et de conseil par ordonnances.

La procédure de traitement des demandes par ordonnances a été créée afin de réduire les délais de réponses des dossiers n'appelant pas de solution juridique originale et d'adapter



au mieux les moyens consacrés à la difficulté des demandes. Après cinq années d'expérience, il apparaît que cet outil est parfaitement adapté pour traiter la masse importante de demandes pour lesquelles la doctrine de la Commission est bien établie.

L'élargissement de ce dispositif aux saisines sérielles, par lesquelles un requérant saisi de nombreuses administrations de la même demande, ne paraît pas rencontrer d'obstacle de principe et contribuerait donc au respect des délais de traitement imposés par le code des relations entre le public et l'administration sans obérer la qualité des avis rendus.



Synthèse des avis et conseils de parties I et II





Affaires sanitaires et sociales

► Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

Conseil n° 20204024

La Commission a été saisie d'une demande de conseil de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) portant sur la mise en œuvre de son [**avis n° 20202033 du 10 septembre 2020**](#), dans lequel elle a émis un avis favorable à la communication des états des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) et des états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD) des établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ainsi que des extractions de données de ces établissements issues de la plateforme « Import EPRD » et « Import ERRD », sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret des affaires.

Au terme d'une instruction approfondie, elle a rendu un avis très motivé, dont il ressort que si les données issues des états prévisionnels et réalisés des recettes et des dépenses des établissements et services médico-sociaux détenues par la CNSA sont des documents administratifs, le caractère communicable de ces données doit s'apprécier au regard du type d'extraction réalisée et de la nature de la structure concernée.

La Commission a d'abord distingué les extractions réalisées à la demande de la Caisse pour ses besoins propres et les extractions réalisées à la demande des tiers. Relevant que ces dernières étaient particulièrement complexes à réaliser et nécessitaient un travail de plusieurs mois mobilisant les agents de la Caisse, elle a estimé que les extractions à la demande des tiers feraient peser sur l'administration une charge de travail déraisonnable.



S'agissant des extractions internes, la Commission a distingué les extractions concernant les structures publiques des extractions concernant les structures privées. Elle a relevé que les extractions concernant les structures privées contenaient de très nombreuses mentions couvertes par le secret des affaires, dont l'occultation ou la disjonction ne seraient pas possibles sans effort disproportionné. En revanche, elle a estimé que les extractions internes concernant les structures publiques étaient librement communicables à toute personne.

La Commission a également rappelé que s'il est loisible à l'administration de demander aux structures privées de consentir à la communication des mentions couvertes par le secret des affaires, une telle solution serait, dans les circonstances particulières de l'espèce, peu compatible avec le but recherché par la CNSA.

Enfin, après avoir rappelé le caractère objectif du droit d'accès aux documents administratifs, elle a indiqué que l'article L. 151-8 du code de commerce, qui dispose que « *À l'occasion d'une instance relative à une atteinte au secret des affaires, le secret n'est pas opposable lorsque son obtention, son utilisation ou sa divulgation est intervenue : 1° Pour exercer le droit à la liberté d'expression et de communication, y compris le respect de la liberté de la presse, et à la liberté d'information telle que proclamée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; (...)* », ne saurait être interprété comme signifiant que le secret des affaires n'est pas opposable à une personne exerçant la profession de journaliste dans le cadre d'une demande d'accès aux documents administratifs. Elle a ajouté que le refus opposé en l'espèce ne constitue pas une ingérence injustifiée dans l'exercice de « la liberté de recevoir et de communiquer des informations » du demandeur garanti par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

► Santé publique France agence nationale de santé publique (ANSP)

Conseil n° 20210778

La Commission a été saisie par Santé publique France d'une demande de conseil portant sur la possibilité de publier un rapport produit par un comité scientifique d'experts sur la survenue de cas d'agrégats d'agénésies transverses des membres supérieurs dans le respect des secrets protégés, en particulier la vie privée et le secret médical et des données à caractère personnel.

Elle a estimé que le recueil préalable du consentement des personnes concernées n'est pas adapté à la communication ou à la diffusion de ce document dès lors qu'il conduira nécessairement à la restitution d'une information parcellaire, ce qui ne participera pas à la compréhension des conclusions et recommandations du comité d'experts. Elle a également constaté l'impossibilité d'exclure tout risque d'identification indirecte des personnes n'ayant pas donné leur consentement.



La Commission a ensuite relevé qu'il est très peu probable que l'agrégation des résultats et des informations de manière très générique, en excluant toute possibilité d'établir un lien avec les familles, écarte tout risque d'atteinte aux données à caractère personnel des familles concernées.

Elle a déduit que la réglementation actuelle n'autorise la publication du rapport complémentaire qu'après occultation ou retrait de ses développements relatifs aux examens des situations individuelles des familles concernées et à leurs résultats.

► *Préfecture de la région Occitanie*

Avis n° 20210344

La Commission a été saisie d'une demande présentée par le Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes tendant à la communication des documents détenus par l'autorité préfectorale dans le cadre de ses missions d'autorisation individuelle d'exercice de la profession de masseur-kinésithérapeute des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui ne possèdent pas le diplôme d'État de masseur-kinésithérapeute.

Compte tenu de l'étanchéité et de l'articulation des procédures d'autorisation d'exercer et d'inscription au tableau de l'ordre, elle a estimé que cette demande n'entre pas dans le champ d'application de l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoyant que les administrations sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations qui en font la demande si les documents sollicités leur sont nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions de service public.

La Commission s'est, dès lors, déclarée incompétente.

► *Santé publique France agence nationale de santé publique (ANSP)*

Avis n° 20210743



La Commission a été saisie par l'association européenne pour l'accès aux données publiques en matière de santé, à la suite du refus opposé par Santé publique France à sa demande de communication des indicateurs de suivi de l'épidémie de Covid-19 (taux d'incidence, taux de dépistage et taux de positivité) aux échelons infra départementaux.



Après avoir relevé que les données relatives aux dépistages liés à la Covid-19 avaient été établies à des échelons intercommunaux, communaux ou infra-communaux, pour lesquels la taille de la population était réduite et le nombre hebdomadaire de résultats positifs au dépistage faible, elle a considéré que dès lors que les valeurs réelles ne permettent pas d'écarter l'identification des personnes concernées, les données sollicitées, qui doivent être regardées comme protégées par la vie privée et le secret médical, ne sont pas communicables sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration.

► *Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)*

Avis n° 20212711

La Commission s'est déclarée incompétente pour examiner une demande d'avis portant sur la communication d'une correspondance échangée entre une directrice de recherche de l'INSERM et un universitaire en lien avec un article scientifique publié par cet universitaire.

Elle a relevé que cette correspondance a été échangée en amont d'un article scientifique à laquelle la directrice de recherche de l'INSERM a pris part sous sa seule autorité scientifique.

Compte tenu d'une part, du caractère préparatoire de la correspondance sollicitée et d'autre part, de la garantie d'indépendance et de la liberté d'expression dont jouissent les personnels de recherche dans l'exercice de leurs fonctions de recherche, seules à même de garantir l'autonomie de leur démarche scientifique, elle a estimé que cette correspondance n'a pas été produite ou reçue par l'INSERM dans le cadre de ses missions de service public et, par suite, ne revêt pas un caractère administratif.

► *Inspection générale des affaires sociales (IGAS)*

Avis n° 20211904

La Commission a été saisie à la suite du refus opposé par la cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) à la communication d'un rapport d'inspection rédigé en 1999, relatif au contrôle de l'Union nationale des mutuelles retraite des instituteurs et fonctionnaires de l'Éducation nationale et de la fonction publique (UNMRIFEN-FP).



La Commission, qui n'a pas pu prendre connaissance du document sollicité, a estimé nécessaire de prendre en compte l'écoulement du temps ainsi que ces circonstances de droit et de fait nouvelles, afin d'apprécier si et dans quelle mesure les mentions du rapport d'inspection sollicité sont couvertes par le secret des affaires, à la date du refus de communication.

Elle a, par suite, émis un avis favorable à la demande, sous réserve de l'occultation éventuelle des mentions qui demeureraient couvertes par ce secret et elle a invité la cheffe de l'IGAS à réexaminer la demande, à la lumière de ces principes.

► *Mairie de Chelles*

Avis n° 20213807



La Commission a précisé sa doctrine relative à la communication des documents administratifs produits dans le cadre du droit de visite en matière d'urbanisme, afin de tenir compte des modifications apportées par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, qui distingue :

- la visite dite « administrative » (L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme), qui a pour objet de contrôler « administrativement » des travaux ;
- la visite dite « répressive » (L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme) qui a pour objet de constater une infraction.

S'agissant de la visite « administrative », l'article L. 461-3 du même code précise qu'en cas de refus de l'occupant ou si la personne ayant qualité pour autoriser l'accès n'est pas joignable, la visite est autorisée par ordonnance du juge des libertés et de la détention. Il existe donc désormais deux types de visite administrative.

La Commission en a déduit lorsque la visite des lieux est réalisée en présence de l'occupant et avec son assentiment, le constat de visite éventuellement dressé à la suite d'un déplacement des autorités compétentes revêt le caractère d'un document administratif.

En revanche, lorsque la visite est réalisée sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée, le procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées, qui est obligatoirement dressé à l'issue de cette visite et adressé au juge qui a autorisé la visite, constitue un document judiciaire et se trouve, dès lors, exclu du droit d'accès prévu au titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration.



► *Ministère des solidarités et de la santé*

Avis n° 20213924



La Commission a émis un avis défavorable à la communication du rapport d'évaluation sur l'avancée des recherches sur le vaccin russe Spoutnik, établi par une délégation de scientifiques français mise en place par les ministères en charge de la santé et de la recherche à la demande de la Présidence de la République.

Elle a constaté que ce document répond, notamment, à la volonté des autorités françaises d'accompagner les autorités russes dans leur démarche tendant au dépôt d'une demande d'autorisation de mise sur le marché du vaccin Spoutnik V. Elle a aussi relevé qu'une demande d'homologation a été déposée en ce sens auprès de l'Agence européenne du médicament. Compte tenu de cette procédure actuellement en cours d'examen, du caractère récent de ce rapport remis il y a moins d'un an à son destinataire et en l'absence, à la date de l'avis, de prise de position formelle de l'administration française sur ce vaccin, elle a considéré que ce rapport revêtait un caractère préparatoire, au sens de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

► *Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*

Avis n° 20214741

La Commission a émis un avis défavorable à la communication d'un rapport sur les conditions de fonctionnement du centre du don des corps de l'université Paris-Descartes.

En l'état des éléments portés à sa connaissance, compte tenu en particulier de l'information judiciaire en cours pour atteinte à l'intégrité d'un cadavre, de la mise en examen récente de nouvelles personnes dans le cadre de cette affaire et de l'objet du rapport demandé, elle a estimé que la communication de ce document était, à la date de son avis, de nature à faire craindre une atteinte au déroulement d'une procédure juridictionnelle. Elle a considéré que le risque que la diffusion de ce rapport interfère avec les investigations judiciaires en cours présentait un caractère suffisant de vraisemblance pour justifier un refus de communication, sur le fondement du f) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

La Commission a toutefois pris le soin de relever, dans son avis, que ce rapport pourrait, le cas échéant, être transmis aux parties dans le cadre de l'information judiciaire. Il pourrait également être communiqué à des tiers sur autorisation expresse du magistrat instructeur. Elle a souligné que cette saisine apparaissait, en l'espèce, particulièrement



opportune, en relevant qu'une synthèse de ce rapport a déjà été rendue publique et que ce document a pour objet d'établir avec précision les faits et de caractériser tout manquement, mais aussi d'accompagner la fermeture administrative, à titre conservatoire, du site et d'identifier les conditions et les délais d'une éventuelle réouverture.

► *Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations d'Ille-et-Vilaine*

Avis n° 20215188

La Commission a précisé le régime de communication des documents relatifs à la détention d'animaux d'espèces non domestiques par un cirque.

Elle a rappelé, notamment, que le registre d'entrée et de sortie des animaux d'espèces non domestiques détenus en captivité, lorsque le détenteur est une personne physique, ne peut être communiqué à des tiers dans la mesure où il contient des mentions relevant du secret de la vie privée, telles que l'identité, l'adresse des propriétaires, l'adresse du lieu de détention de l'animal, son origine et sa destination. En revanche, si le détenteur est une personne morale, le document est communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration. Elle a souligné que le nombre et les caractéristiques des animaux détenus par un cirque ne sont pas de nature à révéler à propos de celui-ci une information couverte par le secret des affaires.

S'agissant du registre « identification de la faune sauvage protégée » (IFAP) pour chaque animal détenu, elle a déduit du code de l'environnement que l'IFAP - organisme agréé par les ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture, chargé de la tenue de ce fichier - assure une mission de service public. Par suite, les documents reçus ou élaborés dans le cadre de cette mission constituent des documents administratifs.

Elle a considéré que les déclarations émanant des propriétaires d'animaux sauvages reçues par cet organisme, et les informations qui sont enregistrées dans ce fichier, qui ne sont pas des informations environnementales au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée.



► *Communauté de communes de l'agglomération de Vesoul*

Avis n° 20215786

La Commission a précisé que l'exception prévue par le 3° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration vise les documents faisant en eux-mêmes apparaître le comportement d'une personne, dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice et non pas ceux qui, compte tenu du contexte dans lequel ils ont été élaborés, seraient de nature à dévoiler le comportement préjudiciable de leur auteur.

Revenant sur la solution qu'elle a dégagée dans *son avis n° 20174296, du 5 octobre 2017*, elle a estimé en l'espèce que la circonstance que le locataire du logement aurait lui-même rempli et signé une quittance de loyer à l'insu de son propriétaire, ne fait pas obstacle à la communication de ce document au propriétaire en cause qui dispose, à ce titre, de la qualité de personne intéressée.

► *Caisse d'allocations familiales du Gard*

Avis n° 20215915

La Commission a estimé que les documents justifiant la mise en place d'une mesure d'intermédiation financière par l'Agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires (ARIPA) à l'encontre du demandeur, dès lors qu'ils sont transmis à cette agence en vue de l'accomplissement de sa mission de service public, ne se rattachent plus à la fonction de juger mais constituent, au nom du principe d'unité du dossier administratif, des éléments à part entière de la procédure administrative initiée par l'ARIPA.

Elle a considéré que ces documents administratifs sont communicables au demandeur en application de l'article L. 311-6 du CRPA, sous réserve de l'occultation des mentions qui mettraient en cause la vie privée ou le comportement de l'autre parent.

► *Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*

Avis n° 20216696



La Commission a été saisie à la suite du refus opposé par à une demande de publication en ligne sur le site internet du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie des données brutes locales de pharmacovigilance concernant les effets secondaires de la vaccination contre le virus SARS-Cov 2 en Nouvelle-Calédonie.



Elle a rappelé le principe selon lequel, des documents comportant des données personnelles ne peuvent être publiés en ligne sans avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes concernées.

Reprenant l'approche adoptée dans son [*conseil n° 20192486 du 12 mars 2020*](#), elle a indiqué que le risque de ré-identification doit être appréhendé compte tenu de la nature des données demandées et du contexte, c'est-à-dire en l'espèce compte tenu notamment du nombre de signalements, du taux de vaccination, de la population totale appréhendée ou encore de l'ampleur du territoire visé.

En l'absence de réponse du secrétaire général du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et faute de disposer de l'ensemble des données requises, la Commission a estimé que les documents sollicités, s'ils existent ou sont susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, sont publiables en ligne, sous réserve qu'il n'en résulte pas, en raison des modalités particulières de publication retenues (par zone géographique, en temps réel...) ou même en toute hypothèse, de risque de ré-identification.

Économie, industrie, agriculture

► *Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)*

Avis n° 20205492

Après avoir considéré que le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) ne peut être regardé comme une juridiction administrative spécialisée et que les sanctions qu'il prononce sont détachables d'une procédure juridictionnelle, la Commission a estimé que les dispositions du code du commerce, qui régissent entièrement la procédure de sanction et qu'elles n'est pas compétente pour interpréter, font temporairement obstacle à l'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Revenant sur sa position antérieure, elle a également souligné que les personnes mises en cause ne peuvent se prévaloir du régime général du droit d'accès avant la publication de la décision finale du H3C.

► **CAMPUS AGRO SAS**

Avis n° 20210309

La Commission a estimé qu'en égard aux modalités de création et de fonctionnement de la société CAMPUS AGRO, ainsi qu'à l'objet de son intervention dans le cadre du montage contractuel retenu, à savoir la conception, la réalisation, l'exploitation d'ouvrages publics affectés au service public de l'enseignement supérieur, cette société



assure, pour le compte d'AGROPARITECH et de l'INRA, une mission de service public au titre de la réalisation de cette opération immobilière (Conseil d'État APREI, du 22 février 2007, n° 264541).

La Commission a relevé, en l'espèce, que le contrat global que la société CAMPUS AGRO a conclu avec un opérateur privé, qui se rapporte à la réalisation des ouvrages, se rattache à sa mission de service public. Ce marché de droit privé ainsi que les pièces qui s'y rapportent constituent dès lors des documents administratifs, librement communicables sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret des affaires.

► *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)*

Avis n° 20210805



La Commission a été saisie à la suite du refus opposé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) à une demande de communication des données brutes « data » concernant un opérateur mobile, recueillies lors de l'enquête annuelle sur la qualité des services mobiles en France métropolitaine publiée par l'Autorité de régulation en juillet 2015.

L'ARCEP l'ayant informée, postérieurement à sa saisine, de la communication de ces données au demandeur, cette demande a finalement été déclarée sans objet.

► *Syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE)*

Conseil n° 20211960

La Commission a précisé, s'agissant des documents se rapportant à une délégation de service public, que les modalités précises de calcul et les taux de la redevance d'affermage, la grille tarifaire, le planning estimatif de remise des biens de retour et l'indemnité représentative des immobilisations de construction des biens de retour ne sont pas couverts par le secret des affaires et sont, dès lors, librement communicables.



► *Communauté de communes du Piémont-Cévenol*

Conseil n° 20212512

La Commission a été interrogée sur la communicabilité des pièces se rapportant à la procédure non formalisée de publicité et de mise en concurrence précédant un contrat de cession de certificats d'économie d'énergie.

Elle a estimé que ces contrats, bien que revêtant un caractère privé (CE, 7 juin 2018, n° 416664), constituent des documents administratifs au sens du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'ils permettent aux collectivités publiques de bénéficier de travaux améliorant la performance énergétique de leur patrimoine, dans des conditions financières avantageuses et qu'ils doivent, à ce titre, être regardés comme ayant été conclus par celles-ci dans le cadre de leur mission de service public.

Reprenant la grille d'analyse retenue pour les appels à projets, elle a ensuite considéré que les documents se rapportant à la procédure non formalisée de publicité et de mise en concurrence mise en œuvre par une collectivité publique dans le but de sélectionner un partenaire chargé de valoriser financièrement les opérations éligibles aux certificats d'économies d'énergie dont elle est maître d'ouvrage, ainsi que la convention signée avec le lauréat de cette consultation sont communicables, sous réserve du secret des affaires.

Elle a précisé que la circonstance que le prix retenu soit un prix unitaire exprimé en kilowattheure d'énergie finale économisée, comme le prévoit l'article L. 221-7 du code de l'énergie, ne s'oppose pas à sa communication, dès lors que l'offre du candidat retenue repose sur un prix de transaction unique et non sur un bordereau de prix dont la communication révélerait sa stratégie financière, protégée par le secret des affaires.

► *Mairie de Marseille*

Avis n° 20213450

Un contrat de nommage entre deux opérateurs privés, conclu dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé associant une administration et une société privée et ayant pour objet la reconfiguration et l'exploitation d'un stade appartenant à cette administration, est exclu du champ d'application du code des relations entre le public et l'administration. En effet, la Commission a estimé que ce contrat s'inscrit dans le cadre de relations commerciales entre deux opérateurs économiques et constitue, dès lors, un document privé détachable du montage contractuel principal.



► *Société publique locale pour l'aménagement numérique de la Guyane (SPLANG)*

Avis n° 20213515

La Commission a, dans cinq avis, déclaré abusives les demandes de communication d'une société portant sur l'intégralité des pièces de cinq marchés publics.

À cette occasion, elle a rappelé que le droit d'accès aux documents administratifs est un droit objectif dont le refus ne peut pas être fondé sur l'intérêt à agir du demandeur ni ses motivations. Elle a ensuite relevé, d'une part, l'étendue de la demande, qui porte sur l'ensemble des pièces de passation et d'exécution de ces cinq contrats, d'autre part, les moyens humains limités dont dispose l'autorité saisie, et enfin, le temps et l'expertise nécessaires pour identifier et sélectionner les documents susceptibles de satisfaire les demandes ainsi que pour occulter les nombreuses mentions dont la communication porterait atteinte au secret des affaires. Au vu de ces éléments, elle a estimé que cette demande a, en l'espèce, pour effet de faire peser sur l'autorité saisie, une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose (CE, 27 mars 2020, n° 426623).

► *Union régionale des professionnels de santé de Guadeloupe*

Avis n° 20215409

La Commission a estimé qu'une Union régionale des professionnels de santé (URPS) - organisme associatif rassemblant, pour chaque profession, les représentants des professionnels de santé exerçant à titre libéral - est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, au sens de la décision du Conseil d'État APREI, du 22 février 2007, n° 264541. Elle en a déduit que les documents élaborés ou reçus par une URPS dans le cadre de sa mission de service public relèvent du champ d'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

En l'espèce, elle a relevé que les documents demandés étaient en lien avec l'utilisation d'une plateforme de prise de rendez-vous entre des patients demandeurs de soins et des professionnels de santé exerçant à titre libéral inscrits sur cette plateforme, dont la mise en place, l'utilisation et le déploiement procèdent de conventions conclues entre une URPS et un opérateur privé.

Elle a considéré que le déploiement et la mise à disposition de cette plateforme au bénéfice des professionnels de santé et des patients, qui est de nature à renforcer l'accès aux soins et à lutter contre les inégalités territoriales d'accès à la santé, est liée à la mission de service public des URPS.



Elle a estimé, dès lors, que les documents demandés, en lien avec cette plateforme, sont des documents administratifs communicables à toute personne, sous réserve qu'ils ne soient pas préparatoires et de l'occultation des mentions couvertes par le secret des affaires.

► *Mairie de Saint-Pierre-d'Oléron*

Conseil n° 20215562

La Commission a estimé qu'une vente au déballage, qui est limitée dans le temps, revêt un caractère occasionnel, voire exceptionnel, présente un caractère accessoire pour le commerçant qui l'organise, et est par ailleurs organisée dans un endroit différent du lieu où il exerce habituellement son activité, ne peut pas être assimilée à un marché ou à une brocante auxquels participent des professionnels récurrents.

Elle en a déduit que les mentions figurant sur les déclarations préalables de vente au déballage, y compris celles se rapportant aux caractéristiques de la vente, ne sont pas de nature à révéler la stratégie commerciale de l'entité déclarante et sont dès lors librement communicables à toute personne qui en fait la demande.

► *FranceAgriMer*

Avis n° 20216026

La Commission a été saisie d'une demande de conseil relative au caractère communicable, à un candidat évincé du marché public portant sur l'achat d'huile de tournesol, du nom du fabricant, sachant que les candidats retenus ne sont pas les fabricants.

Elle a estimé que cette information n'est pas couverte par le secret des affaires en précisant, s'agissant d'un marché de fourniture de denrées alimentaires, qu'en l'absence de marque apposée sur ces denrées permettant d'en identifier l'origine, la mention du nom du fabricant/producteur dans les pièces du marché ou de la procédure de passation qui font apparaître les produits proposés par l'attributaire, participe de la description de l'objet même du marché et correspond à l'une des caractéristiques de l'offre retenue (*par analogie, avis n° 20164396 du 17 novembre 2016, sur les marques*).



Enseignement, culture et loisirs

► *Direction générale des patrimoines*

Avis n° 20204495

Après avoir mentionné les termes de l'instruction générale interministérielle n° 1300 approuvée par arrêté du 30 novembre 2011, qui subordonne la communication des archives publiques classifiées, à l'expiration du délai de communicabilité de cinquante ans protégeant le secret de la défense nationale, à leur déclassification préalable, la Commission a relevé que le document d'archive sollicité figurait dans une enveloppe estampillée « en cours de déclassification » et a invité l'administration à procéder à un nouvel examen en vue de son déclasséement éventuel.

N.B. : Postérieurement à la décision du Conseil d'État du 2 juillet 2021, n°s 444865 et 448763 et à l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, la CADA a fait évoluer sa doctrine dans un *avis n° 20215751, du 16 décembre 2021*.

► *Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*

Avis n° 20205136

La Commission a analysé la demande de communication du « registre détaillé » des activités automatisées et manuelles de traitement impliquant une intervention humaine par le destinataire et responsable de traitement des données personnelles du demandeur dans le cadre de la plateforme de télé-service national Parcoursup comme une demande d'accès à des données personnelles exercée par la personne concernée auprès du responsable du traitement, régie par les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Elle s'est, dès lors, déclarée incompétente et a transmis la demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.



► *Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*

Conseil n° 20210048

La Commission a précisé que les instruments de recherche élaborés par les services publics d'archives, qui sont en lien direct avec les missions de ces services, constituent des documents administratifs dont le régime de communication n'est pas détachable du fonds d'archives qu'ils décrivent.

► *Institut polytechnique de Paris*

Avis n° 20210291

La Commission a été saisie d'une demande d'avis portant que le caractère communicable des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de l'Institut polytechnique de Paris et des documents adressés aux membres en vue des réunions.

Elle a estimé que bien que l'Institut intervienne dans un environnement concurrentiel international, les données économiques et financières en lien avec son activité et susceptibles de refléter ses orientations stratégiques ont pour vocation première de retracer les conditions dans lesquelles cet établissement exerce sa mission de service public et sont, dès lors, librement communicables. Seules sont protégées par le secret des affaires les mentions qui dévoileraient la situation économique et financière, la stratégie commerciale ou le savoir-faire de personnes, autres que l'Institut polytechnique de Paris, dont l'activité s'exercerait dans un cadre concurrentiel.

► *Direction académique des services départementaux de l'éducation nationale de la Somme*

Avis n° 20210773

La Commission a estimé que les bases de données qui recensent la sectorisation des élèves des collèges et des lycées à l'échelle du département sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'elles ne comprennent aucune mention relevant d'un secret protégé en application des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.



► *Conférence des grandes écoles (CGE)*

Avis n° 20212360

La Commission a rappelé les termes de son *avis n° 20150784 du 7 mai 2015* dans lequel elle a considéré que la Conférence des grandes écoles est un organisme de droit privé chargé de missions de service public, au sens de la décision du Conseil d'État APREI, du 22 février 2007, n° 264541.

En l'espèce, elle a estimé que les documents sollicités, se rapportant à la mission d'accréditation de la conférence des grandes écoles, ne présentent pas un lien suffisamment direct avec ses missions de service public et ne revêtent, dès lors, pas un caractère administratif.

► *Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rennes*

Conseil n° 20212776



La Commission a été saisie d'une demande de conseil portant sur le caractère communicable, aux parents d'une étudiante ayant mis fin à ses jours, des relevés de notes de leur fille majeure, en vue d'un futur procès civil.

La Commission a relevé que les demandeurs s'inscrivent dans une démarche tendant à la réparation du dommage subi par leur fille.

Elle a ensuite rappelé que lorsque la victime d'un dommage décède, son droit à la réparation de ce dommage, entré dans son patrimoine, est transmis à ses héritiers, saisis de plein droit des biens, droits et actions du défunt en application du premier alinéa de l'article 724 du code civil. Elle en a déduit, que les ayants droit qui s'inscrivent dans une démarche tendant à la réparation d'un dommage subi par une personne décédée sont des personnes intéressées à l'égard des documents dont ils demandent la communication, qui sont nécessaires à l'établissement de ce préjudice et à l'engagement de la responsabilité de son auteur, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès. Elle a ajouté qu'il appartient à l'administration, saisie d'une demande en ce sens, d'apprécier si le ou les documents dont la communication lui est demandée, sont nécessaires à l'établissement du préjudice subi par la personne décédée au regard des éléments invoqués à l'appui de la demande de communication.



► *Ministère de la culture*

Avis n° 20213158

La Commission a estimé que les enregistrements sonores des réunions de la Commission pour la rémunération de la copie privée ne sont pas couverts par le secret de la vie privée après avoir relevé d'une part, que les propos tenus par ses membres ne le sont pas dans un cadre privé mais à l'occasion de débats menés au sein de l'instance collégiale administrative à laquelle ils appartiennent et, d'autre part, que ces enregistrements n'ont pas été réalisés à leur insu.

► *Ministère chargé des sports*

Conseil n° 20213876

Cette demande de conseil intervient dans le cadre d'une demande de communication entre administration, le CARIF-OREF des Pays de la Loire, groupement d'intérêt public, ayant demandé à la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de lui transmettre des données issues de l'application Forômes, relatives aux stagiaires inscrits dans les organismes de formation publics et privés de la région, dans l'optique de les publier sur son site Internet.

La Commission a estimé que ces données, et notamment le nombre de stagiaires inscrits par diplôme, sont en lien direct avec l'accomplissement des missions de service public du CARIF-OREF et ne sont pas couvertes par le secret des affaires, dans la mesure où elles ne fournissent qu'une indication partielle et indirecte sur le niveau d'activité des établissements concernés.

► *Ligue du Grand-Est de Football (LGEF)*

Avis n° 20214915



La Commission a rappelé le régime de communication des documents produits par les organismes déconcentrés des fédérations sportives, en l'occurrence, la Ligue du Grand-Est de Football.

Elle a rappelé sa doctrine constante selon laquelle les documents qui se rattachent à la fonction disciplinaire exercée par une fédération sportive constituent des documents administratifs communicables.



Elle a également souligné que le Conseil d'État a jugé que les comptes d'un organisme privé chargé d'une mission de service public, qui retracent les conditions dans lesquelles celui-ci exerce les missions de service public qui sont les siennes, présentent également dans leur ensemble, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs. Au nombre de ces documents comptables figurent des livres journaux, balances comptables, bilans et comptes de résultats (CE, 6 octobre 2008, n° 289389 ; CE, 13 avril 2021, nos 435595, 440320).

De la même manière, les documents relatifs à l'adoption, par les instances d'une personne morale de droit privé, des délibérations relatives aux conditions d'exercice des missions de service public qui lui sont confiées, constituent des documents administratifs communicables.

A contrario, les documents relatifs à l'élection d'un organe délibérant d'une fédération sportive relèvent du fonctionnement interne de celle-ci et ne sont pas des documents administratifs, faute d'un lien suffisamment direct avec la mission de service public qui lui est impartie (CE, 24 avril 2013, n° 338649).

En l'espèce, les documents demandés étaient en lien avec la décision prise par les organes dirigeants de la Ligue du Grand Est de Football de ne pas renouveler le mandat d'un membre de la commission d'appel régionale.

La Commission a considéré que si les documents se rattachant aux missions confiées à cette commission constituent des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, il en va autrement des documents relatifs à la désignation d'un de ses membres. La Commission a en effet estimé que ces documents ne présentent pas un lien suffisamment direct avec la mission de service public impartie à cet organisme, mais relèvent de son fonctionnement interne.

► Direction générale des patrimoines

Avis n° 20215602

La Commission a été saisie par un journaliste d'une demande de consultation, par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, de documents d'archive relatifs à l'organisation du « Janvier sobre » de janvier 2020, couverts par le secret des délibérations du Gouvernement et dont la communication est régie par un protocole de remise des archives, en application de l'article L. 213-4 du code du patrimoine.

Elle a complété sa grille d'analyse afin de tenir compte de la décision d'Assemblée, du 12 juin 2020 nos 422327 et 431026, par laquelle le Conseil d'État a précisé qu'afin de déterminer s'il y a lieu ou non de faire droit à une demande de consultation anticipée, il convient de mettre en balance d'une part, l'intérêt légitime du demandeur apprécié au regard du droit de demander compte à tout agent public de son administration posé



par l'article 15 de la Déclaration du 26 août 1789 et de la liberté de recevoir et de communiquer des informations protégée par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, d'autre part, les intérêts que la loi a entendu protéger.

En l'espèce, la Commission a observé que le demandeur, qui a la qualité de journaliste, inscrit sa démarche dans une finalité de recherche journalistique. Elle a relevé que l'intéressé sert un objectif d'information du public et cherche à alimenter le débat public sur une affaire médiatisée ayant posé la question des liens qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les associations et les industriels, présentant un intérêt public.

Elle a cependant noté le caractère extrêmement récent des informations contenues dans les dossiers d'archives demandés, dont l'échéance du délai de communicabilité est éloignée. Elle a par ailleurs relevé, d'une part, que la communication de ces documents d'archives aurait pour effet de révéler des informations sensibles relevant du secret des délibérations du Gouvernement, dont certaines se rapportent à des personnes qui sont encore en fonction et, d'autre part, que ces informations n'ont jamais été rendues publiques.

Au terme de la mise en balance des intérêts en présence, la Commission a, en l'espèce, estimé qu'en dépit de l'intérêt légitime du demandeur, la communication par anticipation aux délais légaux de communicabilité était, à ce jour, de nature à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Elle a dès lors émis un avis défavorable à la demande.

► Ministère des armées

Avis n° 20215751



La Commission a été saisie par un chercheur d'une demande de consultation, par dérogation aux délais fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, de documents d'archive relatifs aux armes spéciales en Algérie (1954 – 1962).

Elle a tiré les conséquences de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement en relevant que désormais, pour

l'application de ces dispositions, le bénéfice de la protection du secret de la défense nationale est réservé aux seuls documents ayant fait l'objet d'une mesure de classification au sens de l'article 413-9 du code pénal (*abandon de sa doctrine antérieure estimant qu'un document peut être couvert par le secret de la défense nationale même s'il n'est pas classifié* : [avis n° 20153938 du 19 novembre 2015](#)).

La Commission a également précisé la portée du b) du 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine (qui prévoit une prolongation du délai d'incommunicabilité pour les



documents relatifs à la conception technique et aux procédures d'emploi des matériels de guerre et matériels assimilés) en soulignant que ces dispositions doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait donc viser que les documents pour lesquels le maintien du secret est impérativement requis dans l'intérêt de la défense nationale.

La Commission a aussi précisé la portée du II du même article (qui interdit la consultation des documents dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue) en soulignant qu'une telle restriction, sans limite temporelle, ne peut également que faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait donc viser que les documents pour lesquels le risque que l'ennemi s'empare d'éléments d'information relatifs à de telles armes présente toujours une actualité.

En l'espèce, compte tenu des éléments d'information portés à sa connaissance par le ministère des armées, la Commission a estimé que ces deux exceptions étaient opposables.

► *Musée du Louvre*

Avis n° 20216119

La Commission a été saisie à la suite du refus opposé à une demande de communication des conventions de mécénat conclues entre la Fondation d'entreprise Total et le musée du Louvre.

Compte tenu de la définition du mécénat, elle a qualifié ces conventions de documents administratifs, alors même qu'elles présenteraient la qualité de contrat de droit privé.

Elle a par ailleurs écarté le secret des affaires en soulignant, d'une part, que les documents demandés, s'ils comportent des données économiques et financières en lien avec l'activité du musée du Louvre et s'ils sont par ailleurs susceptibles de refléter ses orientations stratégiques, ont pour vocation première de retracer les conditions dans lesquelles cet établissement exerce sa mission de service public et, d'autre part, que si les opérations de mécénat peuvent constituer, pour le mécène, un élément de communication et contribuer à sa stratégie de notoriété, elles consistent en premier lieu à faire un don, en numéraire ou en nature, sans attendre en retour de contrepartie équivalente. Régies par une « intention libérale », elles ne revêtent donc pas le caractère d'une opération commerciale et ne peuvent être regardées comme participant d'une telle stratégie. Elle a également noté que le montant des dons opérés ne relève pas du secret des informations économiques et financières, lequel couvre les renseignements relatifs à la situation économique d'une société, à sa santé financière et à l'état de son crédit, ce qui inclut l'ensemble des informations de nature à révéler le niveau d'activité.

Pour ces raisons, elle a émis un avis favorable à la demande, sans réserve.



Environnement, développement durable et transports

► *Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations de l'Allier*

Conseil n° 20204967

Revenant sur sa doctrine antérieure, la Commission a estimé qu'en matière de police administrative, le caractère préparatoire d'un rapport d'inspection doit s'apprécier au regard de la décision à laquelle l'administration décide d'engager une procédure à l'encontre de la personne contrôlée, et non plus à l'issue de la procédure ouverte par cette décision.

► *Mairie de Cizely*

Avis n° 20210990

La Commission a précisé que la circonstance qu'un courriel est émis ou reçu sur l'adresse courriel personnelle privée d'un élu ne fait pas obstacle à sa communication sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration, dès lors qu'il est produit ou reçu dans le cadre des missions de service public exercées. Elle a toutefois relevé que les courriers électroniques échangés depuis la messagerie personnelle privée n'ayant pas vocation, en principe, à relever du droit d'accès aux documents administratifs, il appartient au demandeur qui souhaite en obtenir la communication de le préciser en indiquant les raisons qui lui font présumer leur existence. Elle a indiqué, enfin, que ne sauraient faire obstacle à l'exercice de ce droit d'accès ni la protection de la vie privée ni le secret des correspondances, qui ne sont pas en cause s'agissant d'une demande de communication portant sur des documents administratifs librement communicables à toute personne qui en ferait la demande.



► *Centre national de la recherche scientifique (CNRS)*

Avis n° 20215043



La Commission a estimé qu'une étude consistant à mesurer la radioactivité naturelle d'un site archéologique par la recherche de radon dans le sol, réalisée à des fins scientifiques dans le cadre d'une opération de datation de ce site, comportait des informations relatives à l'environnement, au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement et, plus particulièrement, des informations ayant pour objet l'état des éléments de l'environnement.

En l'espèce, elle a estimé que l'étude de dosimétrie demandée, réalisée en 1983 et ayant fait l'objet d'un rapport technique finalisé remis à son commanditaire dans les années 90, présente un caractère achevé à compter de cette date, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'elle s'inscrive dans l'élaboration ultérieure d'un ensemble de documents ayant vocation à être publié prochainement.

► *Conseil régional d'Île-de-France*

Conseil n° 20215701

La Commission a précisé sa doctrine relative à la communication des dossiers techniques amiante.

Elle considère traditionnellement que les dossiers techniques amiante revêtent, dans leur ensemble, un intérêt pour l'information du public sur l'environnement et sont donc librement communicables à toute personne qui en fait la demande en application des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement et de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

En l'espèce, elle a toutefois considéré que la communication à des tiers des plans des établissements scolaires, versés dans les dossiers techniques amiante, pourrait être de nature à faciliter la commission d'actes de malveillance ou à porter atteinte à la sécurité des personnes.

Elle a dès lors émis un avis favorable à la demande, sous réserve de la disjonction des plans.



Finances publiques et fiscalité

► Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Avis n° 20210758

La Commission a émis un avis favorable à la communication à un tiers de la liste nominative des formations suivies par les élus locaux au titre du droit individuel à la formation. Elle a considéré que les exigences de la protection de la vie privée que garantit l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne sauraient faire obstacle à la transmission de ce document, quelle que soit la nature des formations suivies, en lien ou non avec l'exercice du mandat.

► Communauté de communes du pays Viganais

Avis n° 20212034



La Commission a clarifié et rationalisé sa doctrine relative à la communication des documents administratifs relatifs aux systèmes de traitement des déchets.

Elle a d'abord rappelé que le volume de déchets générés par une personne physique ou morale est une information environnementale au sens de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, mais ne constitue en revanche pas une information relative à des émissions de substance dans l'environnement, s'agissant d'un dispositif dont l'objet est d'organiser le ramassage, la gestion et le traitement des déchets. Il en résulte que, quel que soit le mode de financement du système d'enlèvement des déchets, taxation ou redevance pour service rendu, ce volume est communicable à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article L. 311-1 et L. 124-1 du code de l'environnement, sous réserve des dispositions de l'article L. 311-6 du CRPA, notamment le respect du secret de la vie privée et du secret des affaires. La Commission a précisé, à cet égard, que le volume de déchets généré par un foyer, en logement individuel, relève de la vie privée de ce foyer mais qu'en revanche, le volume de déchets généré par une personne morale n'est pas en lui-même, sauf le cas particulier où ce volume serait directement lié à l'activité de cette personne, révélateur du niveau d'activité de cette personne morale protégé par le secret des affaires.

La Commission a ensuite précisé qu'en dehors des régimes spéciaux de communication, le montant acquitté par chaque redevable n'est pas communicable aux tiers.

Enfin, la Commission a estimé que les caractéristiques du service de ramassage et de traitement des ordures ne constituent pas des informations propres à chaque redevable et sont, par suite, communicables à toute personne.



► Mairie d'Auby

Conseil n° 20214682

Dans le cadre d'une opération de piégeage du renard, une association communale de chasse agréée, chargée d'une mission de service public, a sollicité la communication des coordonnées des propriétaires de terres agricoles et des zones naturelles, sur le territoire d'une commune.

La Commission a relevé que les coordonnées personnelles des propriétaires de parcelles, couvertes par le secret de la vie privée, peuvent être obtenues à partir des matrices cadastrales, dont elle a rappelé le régime de communication particulier prévu par les dispositions de l'article L. 107A du livre des procédures fiscales.

Après avoir estimé que les conditions posées par ces dispositions n'étaient en l'espèce pas réunies, elle a estimé que la demande pouvait néanmoins être satisfaite sur le fondement de l'article R. 107 A-7 du livre des procédures fiscales, qui permet à l'administration fiscale de délivrer de la documentation cadastrale à des services ou personnes établissant agir dans le cadre d'une mission de service public, le cas échéant en qualité de délégataire.

La Commission a en conséquence invité la municipalité saisie à transmettre la demande à l'administration fiscale.

► Direction générale des finances publiques (DGFiP)

Avis n°s 20215795 et 20216586

Dans ces deux saisines, la Commission a précisé les conditions d'application du g) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration qui concerne « *la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature* ». Sont couvertes par ce secret, en matière fiscale, les informations précises sur l'origine de la vérification, sur la source des renseignements obtenus par l'administration fiscale ou sur les méthodes utilisées par le vérificateur.

Dans le premier dossier, elle a estimé qu'une demande d'assistance administrative internationale adressée à des autorités étrangères dans le cadre d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle d'un contribuable comporte nécessairement des mentions, telles que celles susmentionnées, dont la communication serait de nature à porter atteinte à la recherche des infractions fiscales. Elle a estimé que la communication n'était toutefois pas dénuée de tout intérêt pour le demandeur et a émis, par suite, un avis favorable à la demande, sous réserve de l'occultation de ces mentions.



Elle a précisé qu'il n'y avait pas lieu de différencier selon la plus ou moins grande sophistication des méthodes employées, ni selon que le document met en cause la recherche d'une infraction donnée ou pourrait de manière générale porter atteinte au contrôle de l'application de la législation fiscale, mais de préserver, en toute hypothèse, l'efficacité des contrôles fiscaux.

La Commission s'est en outre déclarée incompétente pour se prononcer sur les résultats de la demande d'assistance administrative internationale, compte tenu de l'existence en la matière d'une convention internationale régissant l'assistance ([*avis n° 20176089 du 8 mars 2018*](#)).

Dans le second dossier, elle a précisé que le document par lequel un aiseur fiscal porte à la connaissance de l'administration les faits à l'origine du contrôle entre dans le champ de la réserve prévue par le g) du 2° de l'article L. 311-5, peu importe qu'il ait une origine officielle ou non ou qu'il ait été transmis à l'administration par une personne l'ayant elle-même obtenu régulièrement ou non. Elle a donc émis un avis défavorable à sa communication.

Justice, ordre public et sécurité

► *Préfecture du Pas-de-Calais*

Avis n° 20205308

La Commission a précisé que les rapports sur l'emploi des pistolets à impulsions électriques que les maires adressent annuellement aux préfets en application de l'article R. 511-28 du code de la sécurité intérieure sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions précises dont la communication porterait atteinte à la sûreté de l'État, la sécurité publique ou la sécurité des personnes en application des dispositions du d) du 2° de l'article L. 311-5 du même code en étant de nature à compromettre l'ordre public, par exemple en obérant l'efficacité de la mise en œuvre, sur le terrain, des dispositions légales permettant l'emploi de la force.

Elle a en revanche, considéré que les rapports d'intervention établis par chaque policier municipal, dont la vocation est de permettre le contrôle d'un usage régulier des armes, ne sont pas communicables en application de ces dispositions. Elle a relevé que ces documents étaient également susceptibles de contenir des mentions révélatrices d'un comportement dont la divulgation est susceptible de nuire à son auteur, entrant à ce titre dans le champ des documents protégés par le 3° de l'article L. 311-6 du même code.



► Institut national des formations notariales (INFN) de Paris

Avis n° 20212145



La Commission a réaffirmé sa doctrine selon laquelle une liste établie par ordre de mérite de candidats à un examen, à un concours ou à un processus de sélection administratif, qui ne fait apparaître ni notes, ni appréciations littérales est un classement relatif, réognitif d'un processus d'évaluation préalable. Elle a estimé que celle liste ne porte donc pas en elle-même, une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques au sens des dispositions du 2° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration mais constate, objectivement, le résultat de ce processus. Un tel classement est ainsi communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L. 311-1 du code, sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des notes, appréciations littérales ou mentions relevant du secret de la vie privée (telles, par exemple, la date de naissance) des candidats.

Remarque : une solution différente a été retenue par le tribunal administratif de Strasbourg, dans un jugement du 22 novembre 2019 n°1801049.

► Préfecture de police de Paris

Avis n° 20213925

La Commission a été saisie par un demandeur d'une demande de communication d'un extrait de registre de main courante le concernant. Le demandeur contestait le bien-fondé de l'occultation des noms des fonctionnaires de police intervenus à son domicile, à laquelle a procédé l'administration.

La Commission a une nouvelle fois opéré une balance entre l'exigence de transparence et la nécessité de préserver, pour des raisons de sécurité, l'identité des fonctionnaires de police.

Elle a précisé qu'une personne déposant une main courante est en principe en droit de connaître l'identité des fonctionnaires de police mentionnés sur cet acte de procédure particulier, qu'il s'agisse de l'auteur de l'acte ou, le cas échéant, des agents ayant traité son affaire.

Elle a considéré que le document sollicité était communicable à l'intéressé dans sa version non occultée, à condition toutefois que l'administration saisie ne dispose pas d'éléments particuliers tenant à la personnalité du demandeur ou au contexte de sa demande, appréciés à la lumière de la sensibilité du contexte sécuritaire, laissant craindre que la divulgation de l'identité des agents concernés pourrait, en l'espèce, conduire à des représailles ciblées sur ces derniers.



► *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

Conseil n° 20217058

La Commission a été saisie par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'une demande de conseil relative à l'opportunité, pour la France, d'adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, dite de « Tromsø », entrée en vigueur le 1er décembre 2020, dans l'objectif d'élaborer une position française commune et, le cas échéant, relancer le processus visant à la ratification de cette Convention.

Elle a relevé, en particulier, que la ratification de la Convention modifierait en profondeur la philosophie du droit d'accès, dans la mesure où la Convention est fondée sur le principe de proportionnalité des refus de communication, principale différence avec la législation française, qui repose, sauf exception, sur une logique objective.

► *Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et Ministère de l'économie, des finances et de la relance*

Avis n°s 20215653 et 20214846

La Commission a été saisie de deux demandes d'avis portant sur la communication de documents en lien avec les biens à double usage.

Elle a estimé que ces documents, y compris les listes de demandes de licence d'exportation des biens à double usage, étaient couverts par le secret des affaires, ainsi que par le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, le secret de la conduite de la politique extérieure de la France, la sûreté de l'État, la sécurité publique et la sécurité des personnes ainsi que, pour certains, par le secret de la défense nationale.



► *Ministère de la Justice*

Avis n° 20215827

La Commission a estimé que les contrats de location de réfrigérateurs conclus entre un établissement pénitentiaire et les détenus sont élaborés et détenus dans le cadre des missions de service public pénitentiaire et présentent donc un caractère administratif.

Elle a précisé que les contrats conclus entre les détenus et l'opérateur économique chargé d'équiper l'établissement sont également des documents administratifs, dès lorsqu'ils s'inscrivent nécessairement dans le cadre du contrat par lequel l'administration a décidé de confier à un prestataire le soin d'équiper puis de louer des réfrigérateurs aux détenus, lequel est conclu dans le cadre de la mission de service public pénitentiaire.

Elle a émis un avis favorable à leur communication, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée (noms et prénoms des détenus, numéro d'écrou et numéro de cellule).

Modalités

► *Association française de normalisation (AFNOR)*

Avis n° 20210087

La Commission a rappelé que les normes obligatoires publiées sur le site Internet de l'AFNOR font l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, en soulignant que l'AFNOR peut subordonner leur accès à l'ouverture d'un compte personnel, celui-ci étant généré automatiquement sans intervention de sa part.

Elle a toutefois relevé que les modalités actuelles de mise à disposition de cette catégorie de norme n'étaient pas pleinement satisfaisantes, en rappelant leur intérêt particulier pour les usagers.

La Commission a ainsi recommandé à l'AFNOR de repenser l'architecture de son site internet afin de permettre un accès direct et individualisé aux normes rendues d'application obligatoire depuis la page d'accueil, sans qu'il soit nécessaire de passer par la boutique, de publier un guide à destination des utilisateurs, afin de les éclairer et de les orienter dans leurs recherches, selon qu'ils résident en France ou à l'étranger et, enfin de permettre l'impression et le téléchargement des normes rendues d'application obligatoire et non pas seulement leur consultation gratuite.



► *Conseil départemental du Puy-de-Dôme*

Conseil n° 20212413

La Commission a été interrogée sur le traitement des demandes de communication de documents administratifs, adressées à l'identique à plusieurs autorités administratives, tendant à la communication de documents de toute nature se rapportant à un sujet particulier, à l'intitulé parfois général et à l'existence incertaine, effectuées par l'intermédiaire de la plateforme Ma Dada.

Ce dossier, qui peut servir de grille de lecture dans le traitement de demandes similaires, a été l'occasion pour la Commission de s'interroger sur le seuil de transparence auquel doit se soumettre l'administration en réponse à ces demandes.

La Commission a souligné, en particulier, que la demande abusive, dont l'avis rappelle les différentes composantes, doit demeurer exceptionnelle et que l'aménagement des modalités de communication doit, en règle générale, être privilégiée.

L'avis rappelle, en outre, les caractéristiques d'une demande imprécise (*avis n° 20195507 du 12 mars 2020*) et la portée de l'exception de diffusion publique.

► *RATP*

Avis n° 20213868

Ce dossier a été évoquée en partie II en écho à la demande de **conseil n° 20212413**, inscrite à la séance du 8 juillet 2021, se rapportant au traitement des demandes multiples adressées à l'identique à plusieurs autorités administratives, tendant à la communication de documents de toute nature se rapportant à un sujet particulier, à l'intitulé parfois général, susceptibles d'être détenus par ces autorités, afin d'illustrer les difficultés que soulèvent le traitement de ces demandes.

► *Conseil départemental de la Haute-Garonne*

Avis n° 20213433



Cette demande d'avis porte sur les modalités de communication du fichier nominatif alphabétique général (regroupant toutes les affaires classées sans suite, non-lieu ou jugées par les Cours de justice et chambres civiques du ressort de la Cour d'appel de Toulouse) détenu par les services des archives, le demandeur en sollicitant la communication, alors que l'administration lui a proposé la consultation sur place.



La Commission a précisé qu'afin de déterminer s'il y a lieu ou non de faire droit à cette demande, il appartient à l'autorité saisie de mettre en balance les différents intérêts en présence à savoir, d'une part, l'intérêt légitime du demandeur et d'autre part, les intérêts que la loi a entendu protéger. Elle a indiqué que la pesée de l'un et des autres s'effectue en tenant compte de l'écoulement du temps ainsi que, le cas échéant, de la circonstance que ces documents ont déjà fait l'objet d'une autorisation de consultation anticipée ou ont été rendus publics. L'examen de la demande peut aussi conduire à prendre en considération la capacité du demandeur à respecter la confidentialité des informations qui lui seront communiquées, l'impossibilité pour lui de consulter les documents sur place ou encore la nécessité de préserver la conservation et à l'intégrité physique des documents demandés.

En l'espèce, au terme de cette mise en balance, la Commission a estimé que la communication de ce fichier, qui présente un intérêt tout particulier pour le demandeur, ne conduirait pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, en particulier au secret relatif aux affaires portées devant la Cour de justice et les chambres civiles du ressort de la Cour d'appel de Toulouse, et à la protection de la vie privée des personnes physiques poursuivies devant ces juridictions.

Elle a, dès lors, émis un avis favorable à la demande, sous réserve d'une autorisation particulière de communication selon la procédure légale en vigueur.

Travail et emploi

► *Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi d'Île-de-France*

Avis n° 20205101

La Commission a estimé que dans le contexte particulier de l'état d'urgence sanitaire, la communication des demandes de placement en activité partielle des salariés ne conduit pas à la divulgation d'informations confidentielles de l'entreprise en cause susceptibles d'affecter la concurrence entre opérateurs économiques. Elle a, dès lors, considéré que ces documents étaient librement communicables, sans qu'y fasse obstacle le secret des affaires.



► URSSAF de Lorraine

Avis n° 20211786

La Commission a précisé qu'un procès-verbal d'infraction de travail dissimulé dressé par l'inspection du travail à l'occasion d'une opération de contrôle présente un caractère juridictionnel, dès lors qu'il est susceptible de fonder des poursuites pénales que le ministère public peut engager et qu'il est, dans cette perspective, automatiquement transmis au parquet. Sa transmission concomitante à l'URSSAF ne lui fait pas perdre ce caractère.

Elle a toutefois estimé que cette circonstance ne fait pas, par elle-même, obstacle à l'application du droit d'accès prévu au livre III du code des relations entre le public et l'administration, lorsque ce document est communiqué 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. En effet, ce document fonde alors, après sa transmission à l'URSSAF, la procédure administrative initiée par cet organisme, dont il constitue, au nom du principe d'unité du dossier administratif, un élément à part entière.

La Commission a néanmoins émis un avis défavorable à la demande en relevant qu'en l'absence d'autorisation donnée par l'autorité judiciaire, la communication du procès-verbal d'infraction, qui a été transmis au procureur de la République en vue de l'engagement éventuel de poursuites pénales, est en l'espèce 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.

► Université d'Evry-Val d'Essonne

Avis n° 20214772

La Commission a estimé que la délibération constatant l'élection en son sein par le conseil académique des membres de la section disciplinaire d'une université, quand bien même cette section serait elle-même une juridiction spécialisée, est dissociable du déroulement des procédures engagées devant les juridictions ainsi que des opérations préliminaires à de telles procédures. Elle a déduit que cette délibération est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une diffusion publique.

En revanche, elle a considéré que le document relatif à la désignation des membres de la formation de jugement appelée à connaître du cas d'un professeur d'université se rattache à la fonction de juger de cette juridiction spécialisée et ne revêt dès lors pas le caractère de document administratif.



► Rectorat de l'académie d'Amiens

Avis n° 20215993

La Commission a précisé le régime de communication des bulletins de paye des agents publics, à la demande des intéressés, à la lumière des dispositions du décret n° 2016-1073 du 3 août 2016 et de la jurisprudence du CE du 30 janvier 2020, n° 418797.

En s'inscrivant dans la logique du Conseil d'État, elle a indiqué que la mise à disposition d'un document sur un espace de stockage sécurisé en ligne, auquel le demandeur peut librement accéder avec un identifiant et un mot de passe et à partir duquel il a la possibilité de télécharger et d'imprimer ce document, s'apparente, par les effets produits, à la transmission d'une copie sous format papier du document, par l'administration. Compte tenu de l'équivalence entre ces deux modalités de communication, elle a estimé qu'une demande de communication d'une copie papier de ces documents auquel le demandeur a par ailleurs accès dans son espace personnel en ligne est irrecevable, le refus de communication n'étant pas établi.

Elle a toutefois rappelé que des circonstances particulières faisant obstacle à ce que le demandeur puisse accéder effectivement à ces documents sur son espace personnel, permettent à ce dernier d'obtenir une remise sur support papier de ses bulletins de paye.

En l'espèce, elle a émis un avis favorable à la demande, l'agent concerné souffrant d'électrosensibilité.

► Université de Lille et Préfecture de la Lozère

Conseils n°s 20210741 et 20210746



Dans ces deux avis, la Commission a précisé sa doctrine relative au caractère communicable des mentions des bulletins de paye des agents publics.

Elle a notamment fait évoluer sa doctrine en considérant qu'en tant qu'il se rapporte à l'exercice des fonctions publiques de l'agent, le temps de travail réglementaire, de même que la quotité de travail, ne relèvent pas par eux-mêmes de la vie privée des agents concernés. Il en est de même du point de savoir si l'agent occupe un emploi à temps complet ou incomplet et la quotité correspondante, qui constituent des caractéristiques objectives du poste, et de la situation de temps partiel, alors même qu'elle procéderait d'un choix de la part de l'agent, dès lors que cette seule information ne révèle par elle-même aucune information mettant en cause la protection de la vie privée due à l'agent eu égard à la diversité des motifs autorisant cette situation. Seuls les horaires de travail des agents publics et le motif invoqué par l'agent à l'appui d'une demande de temps partiel demeurent ainsi protégés par la protection de la vie privée.



Dans *la saisine n° 20210741*, la Commission a également qualifié la demande d'abusives en relevant d'une part, qu'en égard à son objet, qui s'inscrit exclusivement dans le cadre d'une recherche du montant de l'IFSE perçue par les collègues du demandeur et au caractère non communicable à un tiers de l'information recherchée, le traitement des quelques cinq-cents fiches de paie afin d'en occulter les nombreuses autres mentions qui ne sont pas communicables à un tiers ferait en l'espèce peser sur l'administration une charge excessive eu égard aux moyens dont elle dispose et d'autre part, à l'absence d'intérêt que présenterait, pour le demandeur, le fait de bénéficier des bulletins de paie sollicités occultés dans le cadre de sa recherche, cette communication n'étant pas susceptible de lui fournir l'information ayant motivé sa demande.

► *Mairie de Saint-Pierre*

Avis n° 20210463

La Commission a émis un avis favorable à la communication de la table identificatoire d'agents de la police municipale.

Dans les circonstances de l'espèce, elle a relevé que la demande s'inscrit dans le cadre d'une procédure particulière, le demandeur ayant été verbalisé pour infraction routière par deux agents de la police municipale. Elle a également noté que ce dernier connaissait déjà l'identité des agents, et que sa demande de communication était nécessaire pour l'exercice des droits de la défense. Elle a enfin relevé que l'autorité saisie ne lui a fourni aucune information précise et circonstanciée laissant craindre que la divulgation de la table identificatoire de ces agents pourrait, en l'espèce, conduire à des représailles ciblées de la part du demandeur.

► *Mairie de Nanterre*

Avis n° 20213182

La Commission a précisé la portée de son *avis n° 20203340 du 29 octobre 2020*, dans lequel elle a estimé, en se fondant sur la solution dégagée par le Conseil d'État dans sa décision du 15 décembre 2017, n° 405845 que la communication de la liste des agents d'un commissariat de police, compte tenu des risques de représailles auxquels les agents en cause peuvent être personnellement exposés en raison de la nature de leurs missions et des responsabilités qu'ils exercent, est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes.

En l'espèce, elle a constaté que cette incommunicabilité, fondée sur la seule qualité de fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale, déroge à la règle selon laquelle le risque d'atteinte à la sécurité des personnes ne se présume pas mais doit être établi, compte tenu des circonstances propres à chaque cas d'espèce.



Après avoir indiqué que cette exception au droit d'accès aux documents administratifs doit, dès lors, être interprétée strictement, elle a précisé que si les policiers municipaux sont potentiellement exposés à un risque particulier de représailles, parce qu'ils sont identifiés comme agents des forces de l'ordre, leur situation, par la nature de leurs missions et les responsabilités qu'ils exercent, n'est pour autant pas assimilable à celle des fonctionnaires de la police et des militaires de la gendarmerie nationale. Ce n'est donc qu'au cas par cas que la communication d'une liste de fonctionnaires de la police municipale doit être refusée.

Urbanisme et aménagement du territoire

► *Mairie de Suresnes*

Avis n° 20205170



Tirant les conséquences de l'article L. 112-9 du code des relations entre le public et l'administration, la Commission a estimé que lorsqu'une administration a mis en place une saisine par voie électronique sous la forme d'un formulaire de contact sur son site internet, devant être utilisé pour toutes les demandes effectuées par voie électronique à l'administration, et a communiqué sur ce dispositif, elle est fondée à ne pas se considérer comme valablement saisie par un courrier électronique et à renvoyer le demandeur vers le formulaire de contact qu'elle a mis en place.

Elle a toutefois précisé que l'encadrement de cette modalité de saisine par voie électronique n'empêche pas une obligation générale de saisine de l'administration selon cette voie, les administrés demeurant libre de la saisir d'une demande de communication par la voie postale, voire oralement.

► *Paris La Défense*

Avis n° 20212746

Dans cet avis, la Commission a rappelé qu'un protocole transactionnel, contrat visant à éteindre un litige porté devant la juridiction administrative ou judiciaire, est un document détachable de la fonction de juger (CE, 18 mars 2019, n° 403465). Elle a ensuite considéré qu'un tel contrat constitue un document administratif au sens du code des relations entre le public et l'administration, y compris lorsqu'il s'agit d'un acte de droit privé ayant pour objet de prévenir ou d'éteindre un litige relevant de la compétence de la juridiction judiciaire.



Toutefois, en l'espèce, elle a estimé que ce document, élaboré dans le cadre d'une médiation, n'est pas communicable à un tiers, en raison de la confidentialité imposée par le législateur en vertu des articles 131-14 du code de procédure civile et 21-3 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. Elle l'a regardé comme étant couvert par les autres secrets protégés au sens du h) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration (*à rapprocher pour une médiation administrative de l'avis n° 20202442 du 8 octobre 2020*).

Vie publique

► Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Conseil n° 20210448

La Commission a été saisie d'une demande de conseil relative au caractère communicable d'un courrier adressé par la CNIL à une entreprise privée n'exerçant pas de mission de service public aux fins de clôturer une procédure de contrôle.

Elle a estimé que les mentions apportant des conseils et des recommandations et soulignant les difficultés qui doivent être évitées, intervenues dans le contexte d'un projet en cours de définition et de finalisation compte tenu des discussions en cours avec l'instance de régulation, ne font pas apparaître un comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à la société contrôlée. En revanche, la phrase faisant état d'une plainte dont a été saisie la CNIL concernant le projet développé par la société relève de cette exception.

S'agissant du secret des affaires, après avoir rappelé que la pertinence des occultations doit être appréciée à la date du refus de communication (CE, 20 janvier 2019, n° 420467), elle a constaté en l'espèce que les dirigeants de la société contrôlée ont communiqué publiquement sur leur projet et son modèle économique. Elle a, dès lors, considéré que ces éléments ne sont plus confidentiels.

► Mairie de Verneuil-sur-Seine

Avis n° 20211050



La Commission a estimé que la liste d'émargement des électeurs à une consultation organisée par les collectivités territoriales sur les décisions qu'elles envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de leur compétence (procédure de consultation prévue à l'article L. 1112-15 du



code général des collectivités territoriales) n'est pas communicable aux tiers, dès lors qu'en révélant le choix d'électeurs nommément désignés de se rendre ou non aux urnes, la divulgation de cette liste porterait atteinte à leur vie privée. Elle a précisé qu'il en allait de même pour tous les documents de nature à révéler ce choix.

► *Préfecture de la Gironde*

Avis n° 20211764 et Conseil n° 20211096

La Commission a été saisie d'une demande d'avis et d'une demande de conseil sur le caractère communicable aux tiers du dossier de dépôt de déclaration de candidature aux élections municipales et communautaires d'un élu du conseil municipal.

Elle considère traditionnellement que les déclarations de candidature, revêtues de la signature des candidats et qui énoncent leurs nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession sont des documents communicables à toute personne qui en fait la demande.

Revenant sur sa doctrine antérieure, elle a en revanche estimé que les pièces composant le dossier de candidature dont la composition est fixée par l'article R. 128 du code électoral, ne sont pas communicables aux tiers sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration. Elle a précisé que ces pièces relèvent traditionnellement de la vie privée et n'apparaissent pas nécessaires à la transparence de la vie démocratique dès lors, d'une part, que le code électoral n'a pas prévu que ces dossiers soient mis à la disposition du public, aucun recours n'est d'ailleurs ouvert aux tiers contre les décisions d'enregistrement ou de refus d'enregistrement des candidatures et d'autre part, que le récépissé de déclaration n'est délivré, par les services préfectoraux, qu'en cas de candidature conforme à la réglementation électorale.

► *Bordeaux Métropole*

Conseil n° 20211801

La Commission a considéré qu'une carte thermographique aérienne d'une métropole, qui a pour objet de faire apparaître la performance énergétique des bâtiments situés sur un territoire déterminé et de mettre en évidence les déperditions d'énergie, contient des informations relatives à l'environnement, au sens des dispositions du code de l'environnement.

Après avoir constaté que la divulgation à des tiers de ces informations pouvait dans certains cas porter atteinte au secret de la vie privée et au secret des affaires, elle a estimé que ces considérations n'étaient pas de nature à faire obstacle à la communication de ce document, compte tenu du caractère limité de cette atteinte et de l'intérêt de ces informations pour la protection de l'environnement.



S'agissant de la mise en ligne de la carte, la Commission a estimé que les dispositions du code de l'environnement peuvent constituer une disposition législative dérogatoire permettant de publier des informations environnementales, dont des informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement, sans anonymisation préalable.

En l'espèce, elle a considéré que l'intérêt d'une publication des informations environnementales contenues dans la thermographie de la métropole, qui sont pertinentes pour l'information du public en matière d'émissions dans l'environnement et de lutte pour la protection de l'environnement, justifie une atteinte limitée à des données à caractère personnel qui ne sont qu'indirectement identifiantes.

► *Mairie de Paris*

Conseil n° 20213227

La Commission a été saisie d'une demande de Conseil relative aux conditions dans lesquelles la plateforme Ma Dada traite et diffuse les réponses des administrations qui lui sont apportées, au regard du droit d'accès garanti par le livre III du code des relations entre le public et l'administration.

La plateforme Ma Dada permet aux usagers d'adresser des demandes de communication de documents administratifs à plus de 50 000 autorités répertoriées et d'y obtenir les éventuels réponses et documents associés. Toutes les demandes, réponses et pièces produites sont automatiquement publiées. La plateforme, qui a depuis lors modifié ses pratiques, diffusait notamment les courriels de réponse des administrations saisies, incluant les adresses électroniques professionnelles et les numéros de téléphone des agents concernés.

Cet avis rappelle, d'une part, les obligations incombant aux autorités saisies d'une demande de communication d'un document administratif librement communicable, mais comportant des données à caractère personnel couvertes par un secret protégé, en l'occurrence la vie privée et, d'autre part, les obligations incombant à Ma Dada, en sa qualité de réutilisateur de ces documents.

► *Commission d'accès aux documents administratifs*

Avis n° 20213437



La Commission a été saisie d'une demande d'avis portant sur la communication d'un fichier mentionnant la date d'enregistrement à son secrétariat de chacun des dossiers, cette information ne figurant pas dans le fichier CSV faisant l'objet d'une diffusion publique.



Elle a relevé que le document sollicité, qui n'existe pas en l'état, peut être établi au moyen d'une extraction des données contenues dans l'outil « Olick Sense », qui peut être assimilée à un traitement automatisé d'usage courant, tout en soulignant que les données antérieures à l'année 2016 mentionnées dans cet outil ne sont pas pertinentes.

Elle a, dès lors, émis un avis favorable à la communication au demandeur d'un fichier en format texte CSV incluant les dossiers enregistrés et notifiés au cours de la période comprise entre le 1er janvier 2016 et le 31 mai 2021, et comportant les informations sollicitées, en l'occurrence le numéro des dossiers et leur date d'enregistrement à son secrétariat, tout en relevant que ce document, accompagné d'une note explicative, avait été adressé au demandeur postérieurement à sa saisine.

► *Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*

Conseil n° 20213252

La Commission a été saisie d'une demande de conseil portant sur le caractère communicable aux plaignants, du courrier adressé au responsable de traitement, à la suite de leur plainte.

Elle a estimé que seule la société contrôlée est intéressée, au sens de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, par le courrier de fin de procédure de contrôle qui lui a été adressé et qui comporte la mention de la réclamation, procède à un rappel des principes relatifs au traitement de données à caractère personnel et à la réglementation des données concernant la santé des personnes, qualifie les faits au regard de ces principes et, compte tenu des manquements relevés, rappelle cette société à ses obligations concernant le respect du RGPD.

La qualification des faits au regard du RGPD révèle un comportement dont la divulgation est susceptible de nuire à la société contrôlée. Il en est de même du rappel à ses obligations, qui est précisément motivé par ces manquements.

La circonstance que les demandeurs soient les salariés à l'origine de la plainte ayant justifié la procédure de contrôle ne permet pas de les considérer comme personnes intéressées. La doctrine de la CADA est en effet orientée en ce sens qu'en matière de comportement, la personne intéressée est l'auteur et non pas l'éventuelle victime de ce comportement.



► *Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*

Conseil n° 20213518

La Commission s'est déclarée incompétente pour connaître d'une demande tendant à la communication de la « fiche de vérification » reçue par la CNIL dans le cadre de la procédure de droit d'accès indirect aux données à caractère personnel contenues dans le fichier FICOBA. Elle a estimé que ces fiches de vérification, compte tenu de leur nature et de leur objet, sont indissociables de cette procédure, régie par les dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

► *Premier ministre*

Avis n° 20214231

La Commission a émis un avis défavorable à la communication des notes rédigées pendant la crise sanitaire par la société d'études et de conseil BVA, spécialisée dans les sciences comportementales à destination du service d'information du gouvernement (SIG), en estimant qu'elles sont couvertes par le secret des délibérations du Gouvernement prévu au a) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et qu'elles ne seront, dès lors, en principe, pas communicables avant l'expiration d'un délai de 25 ans, en application de ces dispositions et du a) du 1° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

Elle a relevé que ces études, élaborées dans le contexte particulier de gestion de la crise sanitaire et dont l'objet principal est d'orienter le comportement des français, comportent des appréciations qui traduisent l'expression même de la stratégie de communication gouvernementale adoptée au cours de cette période, laquelle doit elle-même être regardée comme étant indissociable du processus décisionnel du Gouvernement. Elle en a déduit que ces notes ne pouvaient pas être assimilées aux études d'opinion commandées par le SIG dont l'objet est de refléter, avant la délibération effective du Gouvernement, une appréciation de l'opinion sur des projets de réforme envisagés par le Gouvernement, et qui sont, sauf circonstances particulières, librement communicables (*avis n° 20204353 du 10 décembre 2020*).



► *Ministère de l'intérieur*

Avis n° 20214989

La Commission a été saisie d'une demande d'avis portant sur la communication des courriels professionnels échangés depuis plus de deux ans entre deux fonctionnaires ayant depuis lors changé d'affectation.

La Commission a pris le soin dans son avis de rappeler le rôle de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA). Elle a regretté, en l'espèce, n'avoir reçu aucune réponse de la PRADA ministérielle compétente, en copie des échanges, et en dépit d'une relance.

Elle a ensuite rappelé que les courriels professionnels échangés entre des fonctionnaires sont des documents administratifs en principe communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L. 311-1 du CRPA, sous réserve de la disjonction et de l'occultation des éléments couverts par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du même code.

Elle a également souligné que le droit de communication ne s'exerce qu'à l'égard des documents existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement d'usage courant, c'est-à-dire, réalisé à l'aide d'une fonctionnalité contenue dans le traitement automatisé et qui ne requiert pas un investissement technologique pour y parvenir. Elle a précisé qu'il y a lieu de tenir compte de la charge de travail que le traitement de la demande implique pour l'administration, ce qui suppose de procéder à une balance entre les moyens dont l'autorité saisie dispose et l'intérêt que présenterait, pour le demandeur, le fait de bénéficier de la communication des documents occultés eux-mêmes (CE, 27 mars 2020, n° 426623, confirmé par CE, 19 juin 2020, n° 431293).

En l'espèce, elle a émis un avis favorable à la communication des courriels professionnels demandés sous réserve d'une part, que les messageries professionnelles des agents concernés, ou leur sauvegarde éventuelle aient été conservées par l'administration et, d'autre part, qu'un traitement automatisé d'usage courant permette techniquement de les extraire. Elle a relevé qu'aucun élément ne permettait de penser en l'état actuel du dossier, compte tenu de la courte période en cause, que cette communication ferait peser sur l'administration une charge excessive au regard des moyens dont elle dispose.



Synthèse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État





Conseil constitutionnel, décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021

Saisi de la loi relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, le Conseil constitutionnel a relevé, à l'aune de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1989 du 26 août 1789, que les dispositions de l'article 25 de la loi déferée, qui prolonge la période au terme de laquelle deviennent communicables de plein droit certains documents d'archives publiques dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale, aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la protection de la vie privée, mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et poursuivent également l'objectif à valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.

Examinant la proportionnalité de l'atteinte portée au droit d'accès aux documents d'archives publiques, le Conseil constitutionnel a énoncé deux réserves d'interprétation. D'une part, il a estimé que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître ce droit constitutionnel, s'appliquer à des documents dont la communication n'a pas pour effet la révélation d'une information jusqu'alors inaccessible au public. D'autre part, s'agissant du report du terme de la période de communication, jusqu'à la survenue d'un événement déterminé, des documents tenant à la fin de l'affectation de certaines installations civiles et militaires, il a considéré que les dispositions contestées ne sauraient faire obstacle à cette communication lorsque la fin de l'affectation de ces installations est révélée par d'autres actes de l'autorité administrative ou par une constatation matérielle.

Sous ces réserves, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les deuxième à septième alinéas du 3° paragraphe I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine dans leur rédaction résultant de l'article contesté.

Décisions du Conseil d'État fichées au Recueil en 2021

Conseil d'État, 1^{er} mars 2021, n° 436654

Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de communication de documents administratifs sur le fondement des dispositions des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.



Tant que la sélection des candidats, dans le cadre de la création d'une ZAC, n'a pas conduit à la conclusion d'un contrat avec un aménageur, les informations relatives à l'environnement contenues dans les documents émanant des candidats qui ont pour objet d'indiquer les moyens mis en œuvre par les futurs aménageurs pour répondre aux objectifs à atteindre en matière environnementale ne sauraient, à ce stade, être regardées comme ayant pour objet des décisions ou des activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments de l'environnement, au sens du 2° de l'article L. 124-2 du code de l'environnement.

Conseil d'État, 13 avril 2021, n° 435595

S'agissant des documents détenus par un organisme privé chargé d'une mission de service public, seuls ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec la mission de service public constituent des documents administratifs communicables en vertu de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions de l'article L. 311-6 de ce code et notamment du respect des secrets protégés par la loi.

Si les comptes d'un tel organisme, qui retracent les conditions dans lesquelles celui-ci exerce la mission de service public qui est la sienne, présentent dans leur ensemble, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs, les pièces comptables qui se rapportent aux dépenses de l'organisme ne constituent des documents administratifs que si et dans la mesure où les opérations qu'elles retracent présentent elles-mêmes un lien suffisamment direct avec la mission de service public.

Conseil d'État, 2 juillet 2021, n° 444865

Il résulte de la lettre même de l'article L. 213-2 du code du patrimoine qu'à l'exception des documents comportant des informations relatives aux armes de destruction massive, qui, en application du II de cet article, ne peuvent jamais être communiquées, les archives ayant fait l'objet d'une classification au titre de l'article 413-9 du code pénal sont communicables de plein droit à l'expiration des délais de 50 ou 100 ans prévus respectivement par le 3° et le 5° du même article L. 213-2, alors même qu'elles n'auraient pas été déclassifiées.

En subordonnant la communication des archives classifiées à leur déclassification préalable, après l'expiration de ces délais, l'instruction générale interministérielle attaquée est contraire à l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

Conseil d'État, 14 octobre 2021, n° 437004

L'article L. 300-3 du code des relations du public avec l'administration rend applicables aux documents relatifs à la gestion du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales les titres Ier, II et IV du même code.



Dès lors que la cession d'un bien appartenant au domaine privé de l'État doit être regardée, pour l'application de ces dispositions, comme un acte de gestion domaniale, les documents relatifs à une procédure de cession par l'État de biens appartenant à son domaine privé relèvent du même régime que les documents administratifs mentionnés à l'article L. 300-2 du CRPA.

Compte tenu du caractère hautement concurrentiel en Europe du secteur des télépéages, en application de l'article L. 311-6 du code des relations du public avec l'administration, les documents relatifs à la procédure de publicité et de mise en concurrence mise en œuvre par l'État pour la cession de lots d'équipements électroniques sont communicables, sous réserve de l'occultation des informations protégées par le secret des stratégies commerciales ou industrielles, et exception faite, en application de l'article L. 311-2 du même code, de ceux d'entre eux qui ont fait déjà l'objet d'une diffusion publique.

D'une part, n'ont été rendues publiques, par leur insertion dans le Moniteur des ventes, que les annonces des deux ventes par appels d'offres, d'environ 700 000 puis 410 000 équipements électroniques embarqués avec leurs accessoires. Si ces annonces mentionnent la possibilité d'obtenir tout renseignement complémentaire auprès de la direction nationale d'interventions domaniales, la faculté ainsi ouverte ne permet pas de regarder les renseignements en cause, contrairement à ceux figurant dans les annonces, comme ayant eux-mêmes fait l'objet d'une diffusion publique.

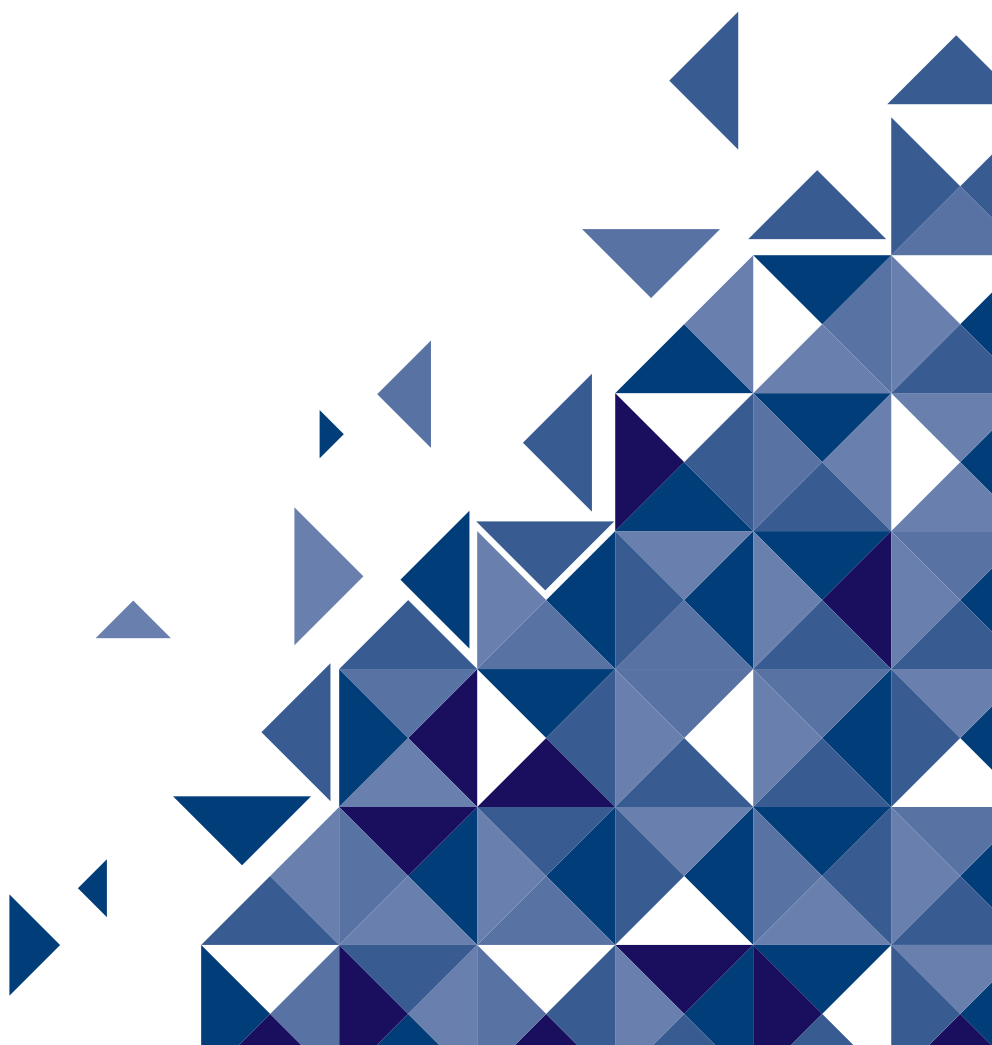
D'autre part, la communication d'informations révélant l'identité des cessionnaires demeure, à la date de la présente décision, en dépit de l'écoulement du temps, de nature à porter atteinte au secret des stratégies commerciales ou industrielles tel que défini à l'article L. 311-6 du CRPA, dès lors que les badges en cause continuent de participer de la stratégie commerciale de leurs acquéreurs.

Conseil d'État, 24 décembre 2021, n° 444711

Le litige né du refus d'une personne privée de communiquer les documents demandés ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative dès lors que cette personne n'exerce pas de mission de service public.



Moyens et Performances





1. 2021, l'année de tous les records

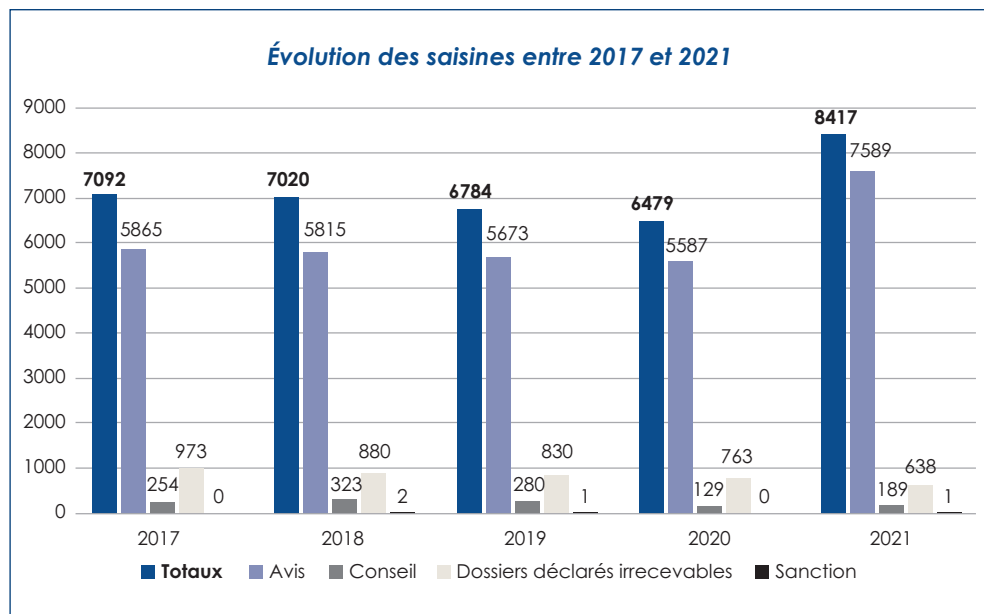
A/ Un nombre de saisines toujours plus élevé

Le nombre total de saisines enregistrées par la CADA a atteint un niveau record en 2021, en très forte augmentation par rapport aux années précédentes.

Le nombre de demandes d'avis et de conseils reçues en 2021 a ainsi augmenté de près de 30% par rapport à 2020 et s'établit à un niveau très supérieur (+23%) au niveau moyen constaté les quatre années précédentes.

Parmi les 8 417 saisines, seules 638 ont été déclarées irrecevables (7,6% des demandes reçues), une concernait une sanction prononcée par la Commission et 7 778 ont donné lieu à un avis ou à un conseil rendu par la CADA (92,41% des demandes reçues).

Par ailleurs, les demandes de conseil adressées par des autorités administratives restent limitées, puisqu'elles ne représentent que 2% des dossiers instruits par la Commission. Ce chiffre doit néanmoins être mis en perspective avec les nombreuses consultations d'administrations sollicitant un éclairage simple sur la doctrine de la CADA, traitées directement par le secrétariat général dans le cadre de sa permanence téléphonique ou par courrier.





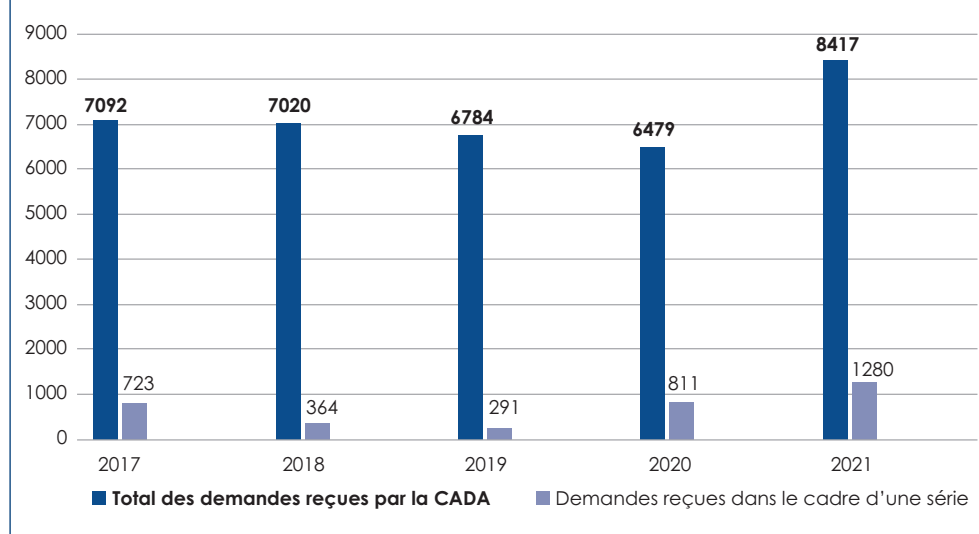
En 2021, la CADA a également dû faire face à l'augmentation croissante des demandes en série adressées par une même personne à plusieurs administrations et ayant le même objet. Le nombre de séries relevées en 2021 a ainsi doublé par rapport à la moyenne des quatre dernières années (+121%).

Celles-ci émanent en très grande majorité d'associations ou de journalistes. Ainsi, en 2021, dix demandeurs, dont huit journalistes et associations, ont saisi la CADA de demandes en série, amenant la Commission à rendre 1280 avis représentant donc à eux seuls 15% de son activité.

Évolution des demandes en série entre 2017 et 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de séries reçues	4	9	6	10	16
Pourcentage des demandes en série sur le nombre total de demandes reçues	10%	5%	4%	13%	15%

Évolution des demandes en série entre 2017 et 2021



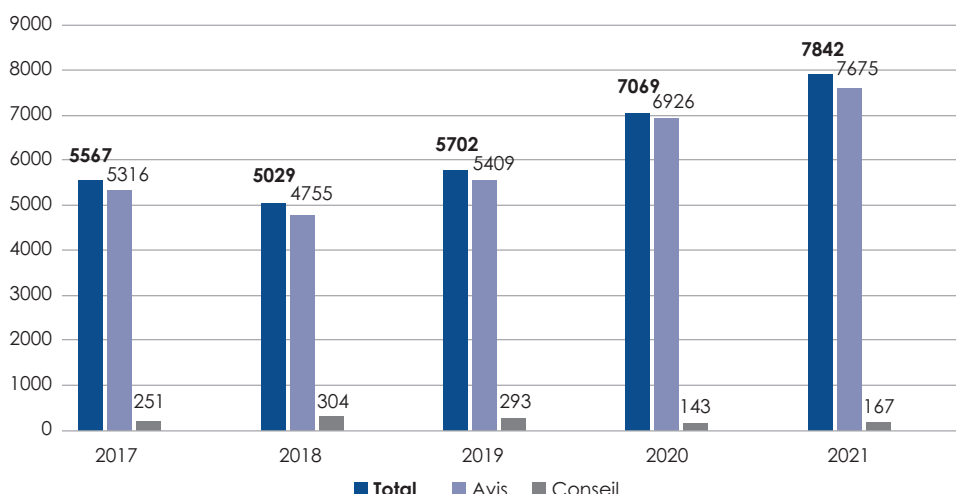


B/ Un taux de couverture à 101%

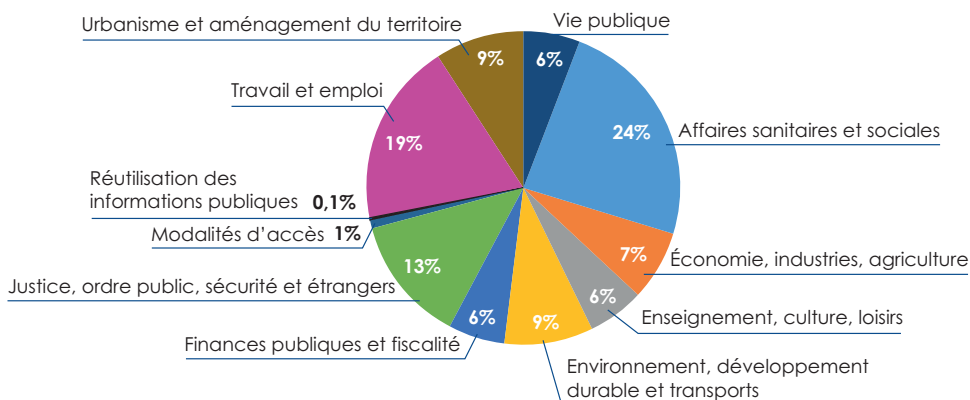
Le nombre d'avis et de conseils notifiés a encore augmenté en 2021 (+10,8% par rapport à 2020), atteignant, pour la deuxième année consécutive, un niveau record.

Grâce à la mobilisation de l'ensemble de ses équipes, la Commission est parvenue, tout comme l'an passé, à atteindre un taux de couverture de 101%. Le nombre d'avis et de conseils rendus couvre ainsi intégralement les saisines déclarées recevables reçues au cours de l'année, ce malgré l'augmentation significative du nombre de dossiers à traiter.

Évolution des avis et conseils rendus entre 2017 et 2021



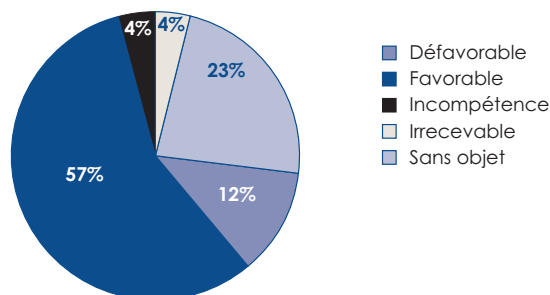
Répartition des avis et conseils rendus par thème en 2021





La majorité des avis et conseils rendus par la Commission sont émis dans un sens favorable à la communication des documents demandés ou à la réutilisation des informations publiques (57%), seuls 12% des avis et conseils étant rendus dans un sens défavorable.

Répartition des dossiers par sens des avis et conseils rendus en 2021



4

Conformément aux dispositions de l'article R. 343-3 du code des relations entre le public et l'administration, la Commission notifie son avis au demandeur et à l'administration mise en cause. Lorsque l'avis rendu est favorable, même partiellement, cette administration est ensuite tenue d'informer la Commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

En 2021, le taux de réponse des autorités administratives s'élève à 61,5%. Ce taux est constant sur les cinq dernières années.

En outre, il convient de relever que parmi les réponses adressées à la CADA, 69,6% des administrations ont fait part de leur intention de suivre l'avis émis par la Commission, dont 6% seulement de façon partielle. Ce taux est en baisse constante depuis cinq ans, ce qui ne peut qu'être déploré.

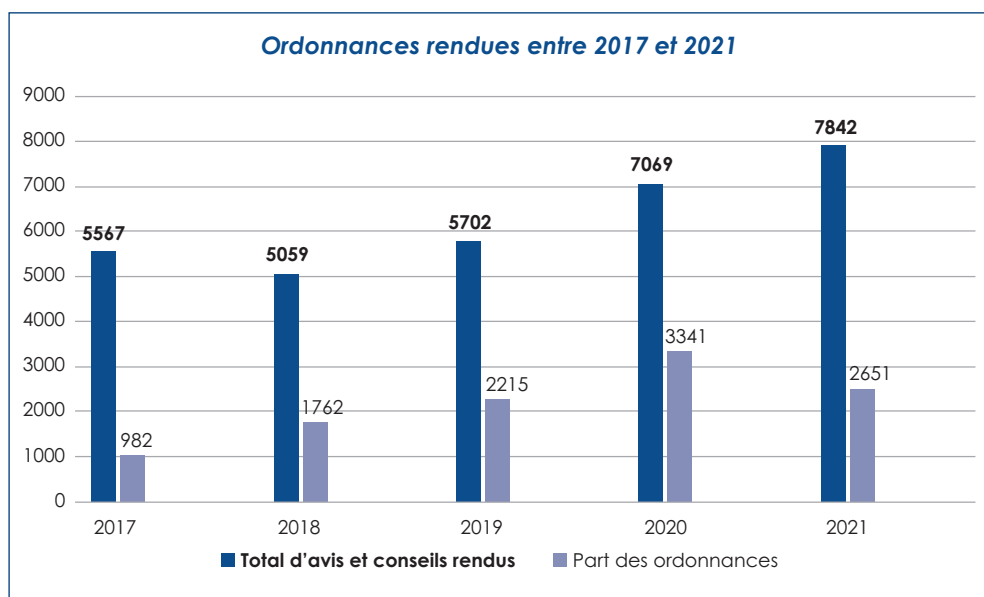
4 - Une demande de communication de documents administratifs est déclarée sans objet lorsque l'autorité saisie communique spontanément le document demandé postérieurement à l'enregistrement de la demande ou lorsqu'il résulte des indications fournies par cette autorité que le document demandé n'a jamais existé, a été détruit ou a été égaré.



	2017	2018	2019	2020	2021
Information transmise par les administrations sur les suites données aux avis favorables de la CADA	61,4%	62,9%	64,2%	62,0%	61,5%
Dont réponses favorables, au moins partiellement, apportées par les administrations	81,2%	75,0%	73,4%	71,7%	69,6%

C/ Un recours constant à la voie des ordonnances

Parmi les avis et conseils rendus en 2021, 34% étaient des « ordonnances » émises par le président, par délégation de la Commission, dans les cas et matières listés par le règlement intérieur⁵. Ce taux est en baisse par rapport aux années précédentes, ce qui souligne la complexité croissante des affaires dont est saisie la CADA, nécessitant un passage devant la Commission.



Les principaux thèmes dans lesquels des ordonnances ont été rendus en 2021 sont :

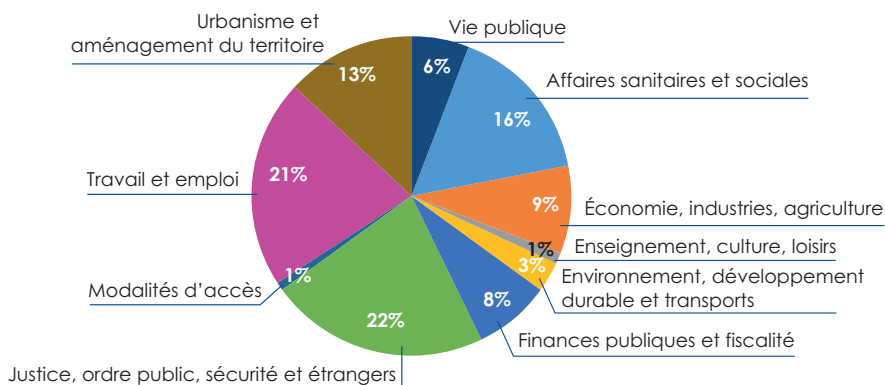
- Justice, ordre public, sécurité et étrangers (22%) : dossier relatif à une demande de visa, de regroupement familial et de titre de séjour, dossier relatif à une demande de naturalisation ou de reconnaissance de nationalité, fonctionnement administratif du service public pénitentiaire, etc. ;

⁵ - Article 2 bis du règlement intérieur



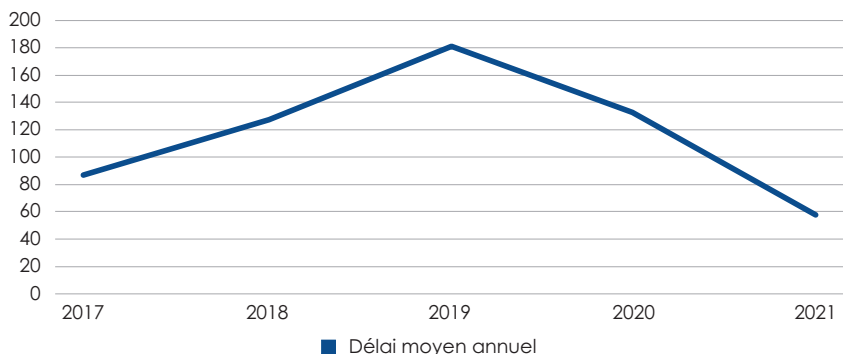
- Travail et emploi (21%) : avis ou compte-rendu des commissions administratives paritaires, arrêtés de nomination et d'avancement des agents publics, dossier personnel de l'agent, listes des agents publics d'une administration, organigrammes des personnes publiques, délibération ou arrêté des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale relatifs aux ressources humaines, etc. ;
- Urbanisme et l'aménagement du territoire (13%) : autorisations individuelles d'urbanisme, décisions relatives à l'occupation du domaine public, élaboration ou révision des plans locaux d'urbanisme, etc. ;

Répartition des ordonnances rendues par thème en 2021



Le délai de traitement des ordonnances s'est par ailleurs grandement amélioré en 2021. Il a en effet baissé de 57% par rapport à 2020 et à la moyenne des quatre années précédentes, pour atteindre, en 2021, une moyenne de 57 jours.

Délai moyen annuel de traitement des ordonnances entre 2017 et 2021





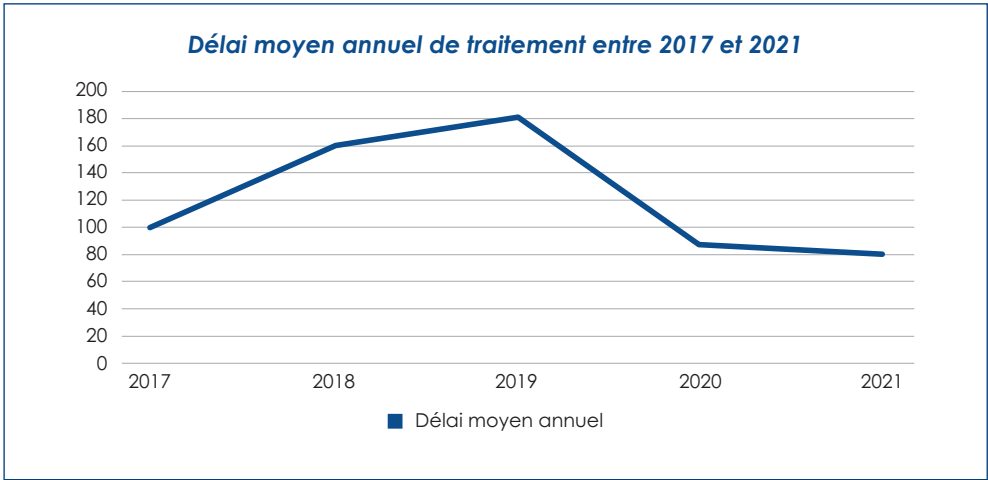
4/ Des délais stabilisés de traitement des dossiers

Les nouvelles mesures d'organisation mises en place en 2019 et 2020 ont continué de produire leurs effets en 2021. En effet, le délai moyen annuel de traitement des dossiers, comparable à celui de 2020, a continué de baisser en 2021 pour atteindre son niveau le plus bas depuis 2017.

L'optimisation des délais reste tout à la fois l'une des priorités de la CADA et son talon d'Achille. La Commission doit en effet faire face à une augmentation significative du nombre de saisines tout en ayant à cœur de maintenir le niveau de qualité des avis rendus dans des affaires toujours plus complexes.

Évolution du délai moyen annuel de traitement entre 2017 et 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Avis	102	163	185	85	82
Conseil	89	103	119	101	82
Totaux	101	159	182	85	82





2. Des missions assurées à moyens constants

Les crédits alloués à la CADA sont stables depuis 2020, malgré l'augmentation significative de son activité.

Si les mesures de réorganisation et l'investissement des agents de la CADA ont permis de faire face à l'afflux des demandes, la pression demeure néanmoins importante sur les effectifs au risque, non seulement d'accroître à nouveau les délais de traitement des saisines, mais également de porter atteinte à la qualité de l'instruction et des avis rendus. Une vigilance particulière doit donc être accordée sur ce point à l'avenir.

A/ Budget de la CADA

	2017	2018	2019	2020	2021
Titre 2 (LFI) : dépenses de personnel	1 184 050	1 332 507	1 549 174	1 388 120	1 440 799
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	253 578	252 071	249 659	99 659	99 081
Plafond d'emploi	15	16	16	17	17

B/ Effectifs de la CADA

La CADA disposait en 2021 d'un effectif de 16 agents permanent : 15 ETPT au sein de son secrétariat général et un rapporteur général (A+).

Le rapporteur général est secondé par deux rapporteurs généraux adjoints, agents non-permanents, dans le cadre de la révision des avis et la rédaction des rapports en vue de leur présentation à la Commission.

En outre, la CADA compte 19 collaborateurs, agents non permanents, occupant les fonctions de rapporteurs au sein de la Commission. Principalement des magistrats administratifs, ils sont rémunérés sous forme d'une indemnité mensuelle calculée en fonction du nombre de dossiers traités à chaque séance.

En 2021⁶, les effectifs permanents de la CADA se répartissent comme suit par catégorie d'emploi :

A+	A	B	C
1	5	8	2

6 - Effectifs au 31 décembre 2021



Crédits

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Jean-Luc NEVACHE,
président de la Commission d'accès aux documents administratifs

Caroline GABEZ,
rapporteure générale

Muriel DEROCH et Alexis QUINT,
rapporteurs généraux adjoints

Hélène SERVENT,
secrétaire générale

Célia DECK-CATALAN CABILDO,
chargée de rédaction juridique, rapporteure ordonnances

Caroline DREZE,
chargée de communication

Joël THIBEAU,
administrateur de la base de gestion documentaire



Cada

20 avenue de Ségur
75007 Paris

Courriel : cada@cada.fr
<https://www.cada.fr>