

# Cada

Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs



## Rapport d'activité 2010



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs

# **Rapport d'activité**

**2010**



# Avant-propos

*Bien qu'elle confirme la plupart des tendances constatées dans les rapports d'activité des années 2008 et 2009, l'année 2010 a été marquée pour la CADA par plusieurs éléments nouveaux.*

*D'abord la tendance à la diminution statistique de son activité s'est inversée, puisque le nombre total des avis et conseils a été de près de 4 850, soit une augmentation proche de 10 % par rapport à 2009. L'évolution est cependant différente pour les demandes de conseil émanant des administrations, qui ne représentent plus qu'une centaine de dossiers, en diminution de près de 20 % par rapport à 2009 et pour les demandes d'avis, qui ont augmenté de plus de 10 %. Il n'est pas facile d'avancer des hypothèses pour expliquer ces deux mouvements.*

*Un second aspect important est la place prise par les problèmes de réutilisation des informations publiques. Alors que cette possibilité, introduite par l'ordonnance du 6 juin 2005, n'avait pas paru susciter, dans les premières années, un intérêt particulier chez les réutilisateurs éventuels, un changement considérable s'est produit depuis un ou deux ans, la réutilisation faisant maintenant l'objet d'un intérêt marqué. Celui-ci ne se traduit pas par un accroissement sensible des demandes d'avis sur ce point, mais par l'importance et la difficulté des questions que celles-ci soulèvent. Après les demandes portant en 2009 sur la réutilisation des listes électorales, la CADA a eu à traiter en 2010 une série de demandes relatives à la réutilisation des archives publiques, notamment des documents d'état civil, qui posent des questions très délicates, telles que les règles à appliquer en matière de réutilisation des données à caractère personnel, les compétences relatives de la CNIL et de la CADA ou l'articulation entre licence et redevance.*

*Un autre point marquant de l'année 2010 a été la dégradation sensible, au cours du second semestre de l'année, du délai de traitement des dossiers. Si le délai de trente jours, fixé par la loi, entre la saisine de la Commission et la notification de son avis, ne peut réellement être atteint, la Commission avait réussi ces dernières années à se maintenir à un délai de l'ordre de 34 à 35 jours, et pouvait envisager une légère réduction de celui-ci. Mais les difficultés rencontrées au second semestre (changement des rapporteurs généraux, insuffisance du nombre des rédacteurs, etc.) ont conduit à un rallongement sensible des délais, le délai moyen de l'année 2010 étant de 37 jours.*

*Ces difficultés dans le traitement des dossiers ont rendu plus sensible le poids des activités d'information et de renseignement dont le rapport de 2009 avait déjà souligné le développement important et qui montre le rôle que peut jouer la CADA en ce domaine grâce à son expérience et à la documentation dont elle dispose. Elles ont également empêché de répondre autant qu'il le faudrait aux demandes d'informations et de rencontres émanant notamment des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA), avec lesquelles les contacts pris sont toujours positifs et font souvent apparaître des difficultés dans la relation aux usagers dont la Commission n'avait pas toujours conscience.*

*Le rapport d'activité pour l'année 2010 comporte comme pour les années précédentes une première partie consacrée à l'analyse des principaux avis et conseils de la CADA et des décisions de la juridiction administrative, dont les saisines en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation paraissent relativement peu nombreuses par rapport au nombre de ces avis et conseils.*

*La seconde partie traite de l'activité de la CADA dans ses relations avec les usagers et les administrations, aussi bien en ce qui concerne les avis et conseils que les demandes d'informations.*

*Enfin il faut signaler que, si la composition de la Commission n'a subi qu'un changement en 2010, avec le départ du sénateur Yves Détraigne, remplacé par le sénateur Antoine Lefèvre, de nombreux changements ont affecté les rapporteurs, qui ont souvent des difficultés à concilier leur travail pour la Commission avec l'activité correspondant à leur affectation principale, et les rapporteurs généraux, puisque Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'État, a été remplacé le 1<sup>er</sup> novembre 2010 par Olivier Henrard, également maître des requêtes au Conseil d'État, qui a dû lui-même cesser ses fonctions le 31 décembre et être remplacé en janvier 2011 par Aurélie Bretonneau, maître des requêtes au Conseil d'État. Et de nouveaux changements sont intervenus début 2011 avec le remplacement de Pearl Nguyen-Duy, premier conseiller au Tribunal administratif de Paris, par Nicolas Polge, maître des requêtes au Conseil d'État, en qualité de rapporteur général adjoint. Il faut signaler que le départ des intéressés a été à chaque fois la conséquence de leur nomination dans une fonction administrative importante, ce qui montre que les fonctions exercées à la CADA ont été plutôt regardées comme un élément positif de leur parcours personnel.*

**Jean-Pierre Leclerc**

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

# Sommaire

■ AVANT-PROPOS	3
■ LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2010	6
<i>Première partie</i>	
<b>QUESTIONS DE DROIT ABORDÉES EN 2010</b>	7
■ ANALYSE DES AVIS ET CONSEILS	9
Principaux avis et conseils en matière d'accès	9
Principaux avis et conseils en matière de réutilisation des informations publiques	37
■ LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	40
Analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	40
Les suites des avis de la CADA devant les tribunaux administratifs	49
Les décisions du Conseil d'État	53
<i>Deuxième partie</i>	
<b>L'ACTIVITÉ DE LA CADA</b>	55
■ PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACTIVITÉ	56
■ AVIS ET CONSEILS RENDUS PAR LA COMMISSION	57
Une augmentation du nombre de dossiers instruits	59
Quelques évolutions dans les thèmes	61
Les demandeurs	66
Les administrations mises en cause et les types de documents demandés	70
Sens et motivation des avis rendus	73
Les délais de traitement des saisines	78
Les suites réservées aux avis de la Commission	80
L'absence de nouvelle demande de sanction	82
■ MISSIONS D'INFORMATION ET D'EXPERTISE	85
L'ensemble des avis et conseils rendus par la CADA	85
Les demandes d'information	85
Les outils d'information	89
Le réseau des personnes responsables	90
Les activités de formation et d'expertise	93
Le coût de la Commission	94
■ LE CONSTAT ÉTABLI PAR LES PERSONNES RESPONSABLES	96
<b>ANNEXES</b>	99
■ COMPOSITION DE LA CADA AU 1 <sup>er</sup> MAI 2011	100
■ COLLABORATEURS DE LA CADA AU 1 <sup>er</sup> MAI 2011	101

## LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2010

<b>Dossiers enregistrés</b>	4 843
<i>dont demandes d'avis</i>	4 666
<i>consultations</i>	177
<b>Principaux thèmes</b>	
– urbanisme ( <i>PLU...</i> )	14,1 %
– fonction publique ( <i>dossier individuel...</i> )	21,2 %
– affaires sociales ( <i>dossier médical ou d'allocataire...</i> )	13,0 %
– contrats et marchés ( <i>dossier d'appel d'offres...</i> )	7,9 %
– ordre public	5,7 %
– vie locale	6,5 %
– économie et finances ( <i>budget des collectivités...</i> )	4,4 %
– environnement ( <i>pollution, risque...</i> )	6,9 %
<b>Demandeurs (avis)</b>	
– personnes physiques	66,4 %
– personnes morales privées	32,9 %
<b>Administrations mises en cause</b>	
– communes	32,37 %
– État	29,15 %
– établissements publics territoriaux	20,45 %
<b>Sens des avis</b>	
– favorable à la communication	46,0 %
– sans objet ( <i>désistement, doc. perdu ou inexistant</i> )	33,4 %
– défavorable	9,2 %
<b>Suites des avis</b>	
– avis suivis	58,2 %
– non suivis (ou ne pouvant pas l'être)	6,8 %
– sans réponse	36,1 %
<b>Durée moyenne de traitement des demandes d'avis</b>	36,8 jours
<b>Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1<sup>er</sup> mars 2011)</b>	<b>1 520</b>

Première partie

QUESTIONS  
DE DROIT  
ABORDÉES  
EN 2010



# ANALYSE DES AVIS ET CONSEILS

## Principaux avis et conseils en matière d'accès

### Affaires sociales

- La protection de la monnaie et du crédit public ne fait pas obstacle à la communication des documents administratifs relatifs à la notification de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie destinés au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation versés aux conseils généraux, qu'ils contribuent ou non au calcul de ces concours (conseil 20100157 du 14 janvier 2010).
- Un courrier rédigé par le procureur de la République dans le cadre des dispositions des articles L. 3213-1 et suivants du code de la santé publique, qui prévoient que lorsque les autorités judiciaires estiment que l'état mental d'une personne pourrait compromettre l'ordre public ou la sûreté des personnes, elles avisent immédiatement le préfet afin que celui-ci prenne sans délai toute mesure utile, ne constitue pas un document administratif mais un document de nature judiciaire (avis 20100735 du 25 février 2010).
- Les documents produits et reçus par le GIP Samu social de Paris dans le cadre de ses missions de service public, y compris ceux qui se rapportent aux agents de droit public qu'il emploie, constituent des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978, dès lors que ce GIP constitue une personne privée chargée d'une mission de service public, dans la mesure où il est en charge de missions d'intérêt général (maraudes, gestion du 115...), où il regroupe pour l'essentiel des personnes publiques, en particulier l'État, la ville et le département de Paris, tire l'essentiel de ses ressources de subventions publiques et fait l'objet d'un contrôle de l'État (avis 20100939 du 11 mars 2010).
- Les tests de recrutement de conseillers de vente réalisés par Pôle emploi constituent des documents administratifs communicables aux intéressés en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20101009 du 11 mars 2010).
- Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et de ses décrets d'application n° 2008-1276 du 5 décembre 2008 et n° 2009-1628 du 23 décembre 2009, les modalités de consultation des dossiers de tutelle et de curatelle, déposés au greffe des juridictions compétentes, sont organisées par les dispositions particulières des articles 1222 et suivants du code de procédure civile et par celles des articles 510 et suivants du code civil, s'agissant plus particulièrement du compte de gestion. Dès lors que les documents qui figurent dans un dossier de tutelle sont détenus par le juge des tutelles dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur le déroulement des opérations et sur la gestion du patrimoine d'une personne protégée, ils constituent des documents de nature judiciaire et non administrative (avis 20101297 du 25 mars 2010).
- Les documents produits ou reçus par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), établissement public de l'État placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, dont la mission principale est d'évaluer les risques sanitaires présentés par les médicaments, dans le cadre des missions d'inspection qu'elle exerce en application des articles L. 5313-1 et suivants du code de la santé publique, constituent des documents administratifs. Les rapports d'inspection de l'AFSSAPS, qui donnent lieu à la rédaction de trois documents – un rapport initial, les observations de l'établissement inspecté auxquelles peuvent être joints des documents supplémentaires et le rapport final d'inspection, qui comporte les observations finales de l'inspecteur sur les réponses apportées par l'établissement ainsi que sa conclusion générale –, sont

communicables à toute personne qui en fait la demande sous réserve de l'occultation des mentions protégées par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et sous réserve que la phase contradictoire soit achevée et qu'ils aient perdu leur éventuel caractère préparatoire. Doivent ainsi être considérés comme préparatoires les documents élaborés ou reçus par les inspecteurs de l'AFSSAPS en vue de la délivrance, à un établissement, d'une autorisation d'exercer ou d'un certificat de bonne pratique, tant que la décision d'accorder ou de refuser cette autorisation ou ce certificat n'a pas été prise. De même, revêtent un caractère préparatoire les documents élaborés ou reçus dans le cadre de contrôles, récurrents ou inopinés, des organismes relevant de la compétence de l'AFSSAPS, tant que celle-ci n'a pas pris de décision de police sanitaire ou n'a pas renoncé à en prendre dans un délai raisonnable (avis 20101942 du 20 mai 2010).

■ Les dispositions de l'article L. 1211-5 du code de la santé publique, selon lesquelles le donneur d'éléments ou de produits du corps humain ne peut connaître l'identité du receveur, ni le receveur celle du donneur, reprises à l'article 16-8 du code civil, précisées par le dernier alinéa de l'article R. 1244-5 du code de la santé publique et dont la méconnaissance est réprimée par les articles 511-10 du code pénal et L. 1273-3 du code de la santé publique, font clairement obstacle à ce que l'identité du donneur de gamètes soit révélée à un tiers, notamment au receveur ou à l'enfant. Ce principe d'anonymat n'est pas contraire à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui protège, dans une certaine mesure, l'accès aux origines personnelles. Dans son arrêt du 13 février 2003, *O. c/ France*, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet admis que ce droit ne saurait revêtir un caractère absolu et qu'il appartient aux États, qui disposent en la matière d'une marge d'appréciation importante, de mesurer si l'intérêt de l'enfant, devenu adulte, à accéder à ses origines personnelles doit ou non prévaloir sur l'intérêt qui s'attache à la confidentialité des informations relatives aux parents, à savoir la nécessité de préserver la vie familiale au sein de la famille légale de l'enfant, qui pourrait être

déstabilisée par l'identification du donneur, l'intérêt moral et familial de ce dernier, qui ne souhaite pas, dans la plupart des cas, que son identité soit révélée, ainsi qu'au risque de réduire l'offre et la demande de gamètes et de dissuader les parents de révéler à leur enfant son mode de conception.

■ S'agissant des données non identifiantes relatives au donneur, la commission estime, en dépit du caractère incertain de la conventionalité de ces dispositions législatives au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que l'article L. 1244-6 du code de la santé publique selon lequel un médecin peut accéder aux informations médicales non identifiantes en cas de nécessité thérapeutique concernant un enfant conçu à partir de gamètes issues de don peut être interprété comme limitant leur communication à celles qui présentent un caractère médical, et seulement au bénéfice du médecin, ce qui fait obstacle à leur communication au receveur et à l'enfant (avis 20102395 et 20102401 du 27 juillet 2010).

■ Les documents produits ou reçus dans le cadre et pour les besoins d'une procédure juridictionnelle, qu'elle soit de nature civile, pénale ou commerciale, ne présentent pas un caractère administratif et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Il en va notamment ainsi du rapport d'expertise psychiatrique établi par un médecin à la demande du procureur de la République, que seule l'autorité judiciaire peut décider de transmettre à l'intéressé (avis 20102457 du 8 juillet 2010).

■ Les procès-verbaux des réunions de la commission des pénalités financières des médecins libéraux de Bretagne ne sont communicables qu'aux praticiens auxquels ils se rapportent, dans la mesure où leur anonymisation ne permettrait pas, eu égard au faible nombre de sanctions prises et à la possibilité d'identifier indirectement les personnes concernées, d'en garantir la confidentialité (avis 20103147 du 9 septembre 2010).

■ L'accès d'une personne, adressée à l'Agence de la biomédecine, à la décision de

contre-indication de greffe la concernant, consignée dans la base de données CRISTAL détenue par l'agence, ne peut être obtenu que dans le cadre de la procédure d'accès aux données à caractère personnel contenues dans les fichiers, prévue par les articles 39 à 43 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dite « accès indirect ». La commission est donc incompétente pour se prononcer sur une demande d'accès à ce document sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20103176 du 9 septembre 2010).

■ Les pièces établies à la demande et pour les besoins du juge, dans le cadre de la procédure ouverte en application des articles 375 et suivants du code civil en vue de l'adoption de mesures éducatives, ainsi que le courrier de saisine du procureur de la République, présentent un caractère judiciaire qui les exclut du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Il n'en va pas de même de documents relatifs au bénéficiaire des mesures éducatives établis antérieurement à la saisine du procureur de la République et présentant donc un caractère administratif. Toutefois, ces derniers documents, dont le contenu relève du secret professionnel imposé par les articles L. 221-6 et L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles à toute personne participant aux missions du service de l'aide sociale à l'enfance et mettant en œuvre la politique de protection de l'enfance, ne sont pas communicables, en application du h du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20103316 du 16 septembre 2010).

■ Les personnes tenues à l'obligation alimentaire présentent la qualité de personnes intéressées par une décision d'admission à l'aide sociale, à l'exclusion des autres éléments du dossier de la personne bénéficiaire, lorsque la prestation que cette décision attribue à celle-ci est accordée en tenant compte de leur participation (avis 20103405 du 16 septembre 2010).

■ Le tableau récapitulatif des versements d'un département aux fournisseurs d'électricité au titre des aides financières accordées par le fonds de solidarité pour le logement aux personnes éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources, pour disposer de la fourniture

d'énergie est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation du nom des personnes bénéficiant de ces aides, dont la divulgation porterait atteinte au respect de la vie privée, mais sans occultation du nom des fournisseurs destinataires des versements et des montants dont chacun bénéficie, dès lors que leur divulgation n'est pas susceptible de révéler, même indirectement, leur stratégie commerciale ou leur niveau d'activité dans le département et ne paraît par suite pas risquer de porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (avis 20103494 du 16 septembre 2010).

■ Les documents administratifs qui composent les dossiers relatifs à des mineurs constitués par le Défenseur des enfants perdent leur caractère préparatoire dès que ce dernier a donné suite aux éléments rassemblés, en particulier en émettant une recommandation dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 6 mars 2000, ou a décidé de ne pas y donner suite. Ils sont alors communicables sous les réserves prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, qui rendent notamment non communicable, au titre des « autres secrets protégés par la loi » et de l'article L. 226-2-1 du code de l'action sociale et des familles, l'ensemble des éléments qui se rapportent à l'existence d'une information préoccupante relative à un mineur transmise à l'autorité compétente (avis 20103930 du 14 octobre 2010).

■ Voir aussi avis 20100966 du 8 avril 2010, p. 14.

### Dossiers médicaux

■ Si l'article R. 3211-5 du code de la santé publique prévoit, dans le cadre de la procédure de sortie immédiate devant le juge des libertés et de la détention, que l'avis d'audience envoyé aux parties mentionne la possibilité pour la personne hospitalisée à la demande d'un tiers d'avoir accès à des informations incluant l'identité et l'adresse du tiers ayant sollicité l'hospitalisation, le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait obstacle à ce que cette identité soit révélée à la personne hospitalisée, à toute le moins lorsqu'il existe un risque de représailles à l'égard de ce tiers (avis 20103885 du 14 octobre 2010).

■ Un mineur ne peut former opposition à la communication de son dossier médical aux titulaires de l'autorité parentale que dans le cas où les soins qu'il a reçus ont été dispensés sans leur consentement ou à leur insu. Un simple désaccord entre les titulaires de l'autorité parentale ou entre le mineur et l'un des titulaires de l'autorité parentale ne saurait justifier, par lui-même, un refus de communication sur le fondement des dispositions des articles L. 1111-5, L. 1111-7 et R. 1111-6 du code de la santé publique. En outre, dans la mesure où, en vertu de l'article 372-2 du code civil, l'accord des deux titulaires de l'autorité parentale est en principe requis avant tout acte non usuel, tel que, en principe, une hospitalisation ou un traitement médical, les dispositions de l'article L. 1111-5 du code de la santé publique ne peuvent être interprétées comme permettant à un mineur hospitalisés à l'initiative d'un des deux titulaires de l'autorité parentale de s'opposer à la communication à l'autre titulaire des informations médicales correspondantes (avis 20103828 du 23 septembre 2010).

■ Les parents mineurs d'un enfant doivent être regardés comme détenant et exerçant l'autorité parentale sur ce dernier au sens et pour l'application des dispositions des articles L. 1111-5, L. 1111-7 et R. 1111-1 du code de la santé publique, et peuvent seuls avoir accès au dossier médical de leur enfant. Les grands-parents de ce dernier, qui ne détiennent pas directement l'autorité parentale sur lui et qui, bien qu'ils représentent légalement le père ou la mère, n'ont pas vocation à l'exercer en leur nom, n'ont aucun droit d'accès à ce dossier (avis 20103989 du 14 octobre 2010).

■ Un mandat général donnant pouvoir à une personne d'accomplir des actes au bénéfice d'un patient ne constitue pas le mandat exprès, légalement requis, d'accéder aux informations concernant la santé de celui-ci (avis 20103908 du 23 septembre 2010).

■ Lorsqu'une personne n'est plus en état de demander directement les informations médicales la concernant ni de désigner un mandataire, le droit de toute personne au respect du secret des informations médicales la concernant, garanti par le premier alinéa de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, fait

obstacle à ce que ces informations soient communiquées à un tiers qui ne disposerait pas d'un mandat « dûment justifié ». Toutefois il résulte de la combinaison de l'article L. 110-2, de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1110-4 et du quatrième alinéa de L. 1111-4 du même code que les proches disposent à tout le moins de la possibilité d'obtenir les informations nécessaires pour leur permettre de se prononcer en toute connaissance de cause sur la décision à propos de laquelle les médecins traitants du patient les ont consultés. De plus, si le patient est dans l'impossibilité de procéder lui-même à la demande de communication de son dossier médical, il peut néanmoins donner son consentement pour qu'un proche le demande à sa place, lequel consentement pourra être obtenu par tout moyen tel qu'un contact visuel ou un clignement d'oeil dûment constaté devant témoins (avis 20100416 du 28 janvier 2010).

■ Doivent être regardés comme des ayants droit au sens de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, les successeurs légaux et testamentaires du défunt, déterminés conformément aux articles 731 et suivants du code civil, ainsi que l'a rappelé l'arrêté du 3 janvier 2007 portant modification de l'arrêté du 5 mars 2004 portant homologation des recommandations de bonnes pratiques relatives à l'accès aux informations concernant la santé d'une personne. Le demandeur, qui n'est pas le successeur légal du défunt et qui n'établit pas sa qualité de successeur testamentaire, ne peut obtenir communication des informations médicales relatives au défunt qui lui seraient nécessaires pour poursuivre l'un des objectifs prévus par l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. En outre, le fait d'être désigné comme personne de confiance en application de l'article L. 1111-6 du même code ne lui confère pas la qualité d'ayant droit (avis 20100697 du 25 février 2010).

■ La présence d'un conjoint successible ne fait normalement pas obstacle à ce que les enfants, ou les héritiers de ceux-ci s'ils sont décédés, se voient reconnaître la qualité d'ayants droit du défunt au sens des dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. Lorsque plusieurs personnes

disposent effectivement de la qualité d'héritier, chacune d'elles peut exercer le droit d'accès que garantit cet article, dans les limites résultant de la jurisprudence du Conseil d'État. L'existence d'un conflit entre ayants droit ne peut être invoquée pour refuser la communication du dossier à l'un d'entre eux, dès lors qu'il remplit les conditions légales d'accès (avis 20104663 du 2 décembre 2010).

■ Les neveux et nièces d'une personne décédée qui n'a ni conjoint successible, ni ascendant ou descendant, n'ont pas la qualité d'ayant-droit de cette dernière, au sens de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, auquel renvoie l'article L. 1111-7 du même code, dès lors qu'après les avoir institués légataires universels, leur tante a consenti un nouveau testament au bénéfice des enfants de son conjoint décédé. Ces derniers ont donc, seuls, la qualité de successeurs testamentaires (conseil 20103164 du 9 septembre 2010).

■ S'il appartient à l'équipe médicale d'apprécier si un document composant le dossier médical d'une personne décédée se rattache à l'un des objectifs invoqués par les ayants droit pour accéder à certaines informations médicales la concernant en application de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, la commission peut toutefois être amenée à constater qu'au cas d'espèce les documents transmis à l'ayant droit du défunt afin de connaître les causes du décès ne répondent manifestement pas aux exigences posées par le code, notamment lorsque les documents sont très peu nombreux et peu détaillés (avis 20101346 du 8 avril 2010).

■ La communication des dossiers d'accident du travail ou de maladie professionnelle détenus par une caisse primaire d'assurance maladie dans le cadre de sa mission de service public est régie par la loi du 17 juillet 1978, sans qu'y fassent obstacle les dispositions réglementaires de l'article R. 441-13 du code de la sécurité sociale qui prévoient un droit particulier de consultation de ces dossiers par l'assuré, ses ayants droit et par l'employeur, ou par leurs mandataires, avant que la CPAM ne statue sur la prise en charge de l'accident ou de la maladie. La société employant les salariés concernés peut être regardée comme

une personne intéressée susceptible d'obtenir la communication du dossier, à l'exception toutefois des données couvertes par le secret médical des agents concernés (avis 20101534 du 22 avril 2010).

## Agriculture

■ Il résulte de la combinaison des articles R. 141-11 et R. 142-4 du code rural que les documents établis ou détenus par une société d'aménagement foncier et d'établissement rural dans le cadre d'une procédure de rétrocession ne perdent leur caractère préparatoire qu'après la signature de l'acte authentique de cession (avis 20101690 du 22 avril 2010).

■ Les vade-mecum des services vétérinaires leur donnant les instructions détaillées sur l'interprétation, lors des contrôles en élevage, de la directive 2008/120/CE du 18 décembre 2008 relative à la protection des porcs d'élevage et de l'arrêté du 16 janvier 2003 assurant sa transposition par l'État français, constituent des documents administratifs communicables, les circonstances qu'ils aient été transmis à l'AFSSA en vue d'une expertise et qu'ils soient susceptibles de modifications et que leur divulgation porterait préjudice à la qualité des contrôles, à la supposer établie, ne sauraient légalement justifier un refus de communication (avis 20101743 du 6 mai 2010).

■ Le comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM) constitue un organisme privé chargé d'une mission de service public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière par les dispositions de l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime et placé sous la tutelle du ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine, il est notamment chargé de participer à l'organisation d'une gestion équilibrée des ressources et perçoit à cette fin des cotisations professionnelles obligatoires prélevées sur tout ou partie des membres des professions qu'il représente, conformément aux dispositions de l'article L. 912-16 du même code et qu'il est habilité par les dispositions de l'article L. 944-4 du même code à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits qui

constituent une infraction aux dispositions du livre IX de ce code, relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine, ou aux dispositions des règlements pris pour son application, et qui portent un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs que cette organisation interprofessionnelle a pour objet de défendre (conseil 20102171 du 3 juin 2010).

■ Les procès-verbaux des infractions constatées par les agents de la direction interrégionale de la mer énumérées aux articles L. 942-1 et L. 942-2 du code rural et de la pêche maritime qui sont transmis au procureur de la République en vue de l'engagement éventuel, prévu à l'article L. 944-3 de ce code, de poursuites pénales, revêtent un caractère judiciaire et sont, comme tels, exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20102171 du 3 juin 2010).

■ À l'exception des mentions couvertes par le secret de la vie privée (adresse postale), l'autorisation de vinifier détenue par le directeur du centre interdépartemental de la viticulture constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, le numéro de casier viticole informatisé, qui correspond à un simple numéro d'immatriculation des exploitations viticoles, et le fait de vinifier chez un tiers ne constituant pas, en eux-mêmes, des informations protégées par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20102377 du 17 juin 2010).

### Contrats et marchés

■ La résiliation d'un marché public est sans incidence sur les règles de communicabilité des documents s'y rapportant, dès lors que, les travaux ayant été entièrement réalisés, l'administration n'entend pas lancer un nouvel appel d'offres portant sur une prestation identique (avis 20100396 du 28 janvier 2010).

■ La communication de l'offre commerciale et technique de l'entreprise retenue dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre est susceptible de porter atteinte à la concurrence en violation du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que le contrat va être prochainement résilié et que la collectivité est susceptible de passer dans des délais rapprochés un nouveau marché portant sur

une prestation analogue (avis 20100487 du 28 janvier 2010).

■ Pour les marchés qui s'inscrivent dans une suite répétitive de marchés portant sur une même catégorie de biens ou services, la communication du détail de l'offre de prix de l'entreprise attributaire à une entreprise concurrente est susceptible de porter atteinte à la concurrence lors du renouvellement de ce marché. Le caractère répétitif du marché s'apprécie principalement au regard de sa durée. Lorsque l'administration fournit des informations en ce sens, il peut également être tenu compte de la passation en cours ou imminente de marchés présentant des caractéristiques analogues par des collectivités comparables, situées dans le même bassin économique, pour lesquels la communication du bordereau des prix unitaires pourrait porter préjudice à l'entreprise attributaire si celle-ci y soumissionnait. En l'espèce, le bordereau des prix unitaires d'un marché à bons de commande de restauration collective est entièrement communicable, dès lors que le marché en cause a été conclu pour une durée de quatre ans, et que, si ce marché porte sur des prestations qui intéressent de nombreuses collectivités publiques, il ne ressort pas des informations transmises qu'une autre collectivité de taille comparable envisagerait de passer un marché analogue de manière imminente (conseil 20100510 du 11 février 2010).

■ La commission paritaire nationale de formation continue conventionnelle (CPN-FCC) des infirmières libérales est au nombre des autorités chargées d'une mission de service public soumises à la loi du 17 juillet 1978, dès lors que cette commission, qui est prévue par le titre VIII de l'arrêté du 18 juillet 2007 portant approbation de la convention nationale destinée à régir les rapports entre les infirmières et les infirmiers libéraux et les organismes d'assurance maladie, a pour objet de fixer les orientations de la politique de formation professionnelle continue de ces professionnels de santé, qui constitue une obligation prévue par l'article R. 4312-10 du code de la santé publique, et qui est intégralement financée par l'assurance maladie. La CPN-FCC est ainsi chargée de veiller à la

bonne utilisation des deniers publics, dans un objectif d'amélioration de la qualité des soins et de la santé publique, mission qui revêt manifestement un caractère d'intérêt général (avis 20100966 du 8 avril 2010).

■ Si, lorsque l'administration a conclu une concession de service public avec un entrepreneur lié contractuellement à un sous-traitant, le contrat passé entre le concessionnaire et son sous-traitant ne revêt pas en principe un caractère administratif dès lors qu'il relève uniquement des relations commerciales entre deux entreprises privées, il peut en aller différemment si ce contrat a directement pour objet la réalisation du service public ou des prestations objet de la concession (avis 20101578 du 22 avril 2010).

■ Les documents produits ou reçus dans le cadre de sa mission de service public par l'Opéra de Rouen – Haute-Normandie, établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial créé, géré et financé par l'État, la ville de Rouen et le Conseil régional de Haute-Normandie auquel ces personnes publiques ont délégué l'exploitation de l'opéra de la ville sur le fondement de l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, à l'exclusion notamment des documents qui ont trait aux relations contractuelles qu'ils entretiennent avec leurs clients et à la gestion de leurs agents, tels que les contrats de travail signés avec les artistes-interprètes (avis 20101586 du 20 mai 2010).

■ Une étude élaborée par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA) relative aux déplacements professionnels de ses agents en vue de concourir aux missions de l'institut constitue un document administratif communicable au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que l'INRIA est en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 2 août 1985, un établissement public à caractère scientifique et technologique et qu'il emploie des agents publics régis par le statut général des fonctionnaires et par des statuts particuliers prévus par le décret n° 86-576 du 14 mars 1986 (conseil 20101800 du 6 mai 2010).

■ Les documents qui se rapportent au marché relatif à la réception, au contrôle et à la numérisation des photographies destinées à la réalisation des cartes Vitale 2 passé par le GIE SESAM-Vitale pour le compte des CPAM revêtent le caractère de documents administratifs, dès lors que, si les marchés signés par les organismes de sécurité sociale comme par le GIE SESAM-Vitale sur le fondement de l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale sont, en principe, des contrats de droit privé, ils constituent des marchés publics s'ils ont été conclus pour le compte d'une personne publique (TC, 15 mars 2010, Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse et autres ; TC, 23 septembre 2002, Sociétés Sotrame et autre c/ GIE SESAM-Vitale), comme en l'espèce (avis 20102070 du 3 juin 2010).

■ Un bail emphytéotique administratif qui se rattache directement à l'exécution de la mission de service public confiée à une personne publique (en l'espèce un bail emphytéotique administratif passé par un syndicat intercommunal de collecte et de traitement des déchets pour l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol sur un centre d'enfouissement de déchets) constitue un document administratif qui, une fois signé, est soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978, tout comme les documents préparatoires à cette signature (avis 20103329 du 16 septembre 2010).

■ Lorsque l'administration décide de lancer un appel d'offres en vue d'attribuer des emplacements sur son domaine public, l'obligation de placer, dans la mesure du possible, l'ensemble des candidats dans une situation d'égale concurrence doit conduire à éviter de communiquer des informations à certains candidats et pas à d'autres. Les informations qu'il appartient à l'administration de transmettre aux entreprises candidates doivent par conséquent assurer une information exacte de celles-ci pour leur permettre d'élaborer une offre satisfaisante sans porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, mais aussi garantir une mise en concurrence réelle des entreprises. Dans le cas d'espèce, seuls présentaient un intérêt en termes d'informations destinées à assurer l'égalité des chances

entre les candidats le compte de résultat simplifié et le résultat des cinq derniers exercices, qui mentionnait notamment le nombre de salariés employés, sous réserve, d'une part, que ces documents reflètent exclusivement l'activité déployée sur l'emplacement à réattribuer et que, d'autre part, s'agissant des informations relatives au personnel, le code du travail ou une convention collective impose au candidat retenu de reprendre tout ou partie du personnel du précédent prestataire (avis 20103361 du 16 septembre 2010).

■ Un rapport d'analyse des offres qui entre dans un niveau de détail technique et financier dont la communication, s'agissant de l'offre de l'attributaire, serait incompatible avec le respect du secret en matière commerciale et industrielle, est communicable sous réserve de l'occultation des mentions couvertes par ce secret. Des annexes relatives aux indicateurs de performance proposés par le candidat, à un mémoire technique de travaux de mise à niveau et optimisation du service, au bordereau des prix de l'assainissement non collectif, au bordereau des prix pour travaux neufs et aux attestations d'assurance de l'attributaire, ne sont pas communicables, dans la mesure où elles révèlent de manière détaillée les stratégies technique et commerciale de l'attributaire. Sont en revanche communicables le règlement du service de l'assainissement collectif, qui ne reflète pas des procédés d'exécution technique propres à l'attributaire mais le cadre d'intervention voulu par la collectivité, et le compte d'exploitation prévisionnel, qui reflète de manière agrégée le coût du service (avis 20103666 du 23 septembre 2010)

■ Les documents se rapportant à un contrat d'emprunt public, donc aux ressources de la collectivité, doivent être regardés comme s'inscrivant dans sa mission de service public et présentent donc le caractère de documents administratifs, communicables à toute personne qui en fait la demande, à l'exception des pièces couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, telles que l'offre détaillée de deux organismes de crédit écartés de l'attribution du marché (avis 20103860 du 23 septembre 2010)

■ Les documents relatifs à un marché attribué par une société d'économie mixte mais qui se rapportent à l'activité commerciale de celle-ci, en l'occurrence le tri de déchets industriels et de déchets de chantiers, et non à sa mission de service public, en l'espèce le traitement des ordures ménagères, ne présentent pas le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20104082 du 4 novembre 2010).

## Culture et archives

■ Il résulte des dispositions de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 que le législateur a entendu rendre la commission compétente pour connaître d'une décision défavorable en matière de réutilisation, que celle-ci soit opposée sur le fondement des dispositions du chapitre II du titre 1<sup>er</sup> de la loi ou par un service départemental d'archives en application des règles propres que celui-ci se sera fixé en vertu de l'article 11 de la loi. Constitue une réutilisation au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 la constitution par une étude de généalogiste d'une bibliothèque numérique de recherche à partir des documents numérisés détenus par les archives départementales, qui doit permettre de faciliter la recherche des héritiers d'une succession quand bien même ces données publiques ne donneraient pas lieu à une indexation ou à un retraitement particulier. La collectivité peut subordonner cette réutilisation à la souscription d'une licence, quand bien même cette licence ne serait pas établie. En effet le principe de non-rétroactivité n'exclut pas l'application immédiate des règlements à des situations en cours et n'interdit pas qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée, pour autant qu'il n'existe pas de situation juridique constituée. Toutefois aucune redevance ne saurait être exigée en contrepartie de la réutilisation qui aura été faite des informations publiques avant la souscription de la licence (avis 20094298 du 28 janvier 2010).

■ Si la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, a laissé « à l'appréciation des États membres la décision d'autoriser ou non

la réutilisation des documents » et a expressément exclu de son champ d'application les services d'archives, l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, qui a procédé à la transposition de cette directive, a consacré de façon générale la liberté de réutilisation de toutes les informations publiques, y compris celles figurant dans des documents d'archives publiques, sous réserve du respect des conditions et limites fixées par les articles 11 à 16 de la même loi ou par les services des archives. Il en résulte qu'il appartient aux services des archives de définir leurs propres règles de réutilisation et que ces établissements culturels ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'apprécier l'opportunité de faire droit ou non à une demande de réutilisation. Toutefois une interdiction de réutilisation peut être légalement fondée, si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et si elle est proportionnée à la sensibilité des données en cause ainsi qu'à la nature de l'usage envisagé. Ces règles peuvent être formalisées dans un règlement élaboré par l'administration ou figurer dans une licence que les intéressés devront souscrire pour réutiliser les informations publiques qui leur sont transmises. Cette réutilisation pourra donner lieu, le cas échéant, au versement de redevances, lesquelles devront être fixées de manière non discriminatoire. La circonstance qu'une licence ou un règlement n'ait pas encore été établi ne fait pas obstacle à la souscription ultérieure d'une licence. En effet le principe de non-rétroactivité n'exclut pas l'application immédiate des règlements à des situations en cours et n'interdit pas qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée, pour autant qu'il n'existe pas de situation juridique constituée. La commission précise néanmoins qu'aucune redevance ne saurait être exigée en contrepartie de la réutilisation qui aura déjà été faite des informations publiques avant la souscription de la licence. L'administration ne peut donc s'opposer à la réutilisation d'informations publiques au seul motif qu'elle n'aurait pas encore établi de règlement ou de licence pour encadrer l'usage que le demandeur entend faire de ces données.

Dans ce cadre, il y a lieu de distinguer deux hypothèses. La première vise la situation où le

demandeur a pu ou peut obtenir immédiatement la communication des documents sollicités sous une forme lui permettant la réutilisation souhaitée (ex. : communication par voie électronique de fichiers numérisés). Dans ce cas, l'administration ne peut s'opposer ni à la communication des documents en cause (si elle n'y a pas déjà procédé), ni à leur réutilisation, quand bien même elle n'aurait encore fixé aucune règle encadrant cette réutilisation. La seconde hypothèse correspond au cas où le demandeur ne peut obtenir la communication des documents dans des conditions qui lui permettent de procéder à la réutilisation qu'il souhaite en faire. Dans ce cas, l'administration devra être regardée comme ayant rempli ses obligations au regard de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, si elle a mis à même le demandeur d'accéder aux documents dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi, c'est-à-dire, soit par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas, soit par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique. Il appartient ensuite à l'administration, au regard de ses obligations en matière de réutilisation, de se rapprocher du demandeur afin de déterminer les conditions dans lesquelles celui-ci pourra accéder aux informations publiques sollicitées et procéder à leur réutilisation (avis 20100691 du 25 mars 2010).

■ Il résulte des dispositions de l'article L. 213-4 du code du patrimoine dans sa rédaction issue de la loi du 15 juillet 2008, selon lequel les documents d'archives publiques émanant d'un Président de la République versés antérieurement à la publication de cette loi peuvent être régis par un protocole signé entre celui-ci et l'administration des archives, que, lorsque le protocole prévoit que le Président de la République concerné peut s'opposer à la communication par anticipation de ses archives et que ce dernier, ou son mandataire lors de la période de 25 ans à la suite du décès du président concerné, n'a pas donné son accord à la divulgation des archives demandées, l'administration se trouve

en situation de compétence liée pour refuser la consultation par dérogation de ces archives (avis 20101000 du 11 mars 2010).

■ La liste des bénéficiaires d'aides versées par une personne publique est, en principe, communicable à toute personne qui en fait la demande, y compris le montant des aides, sauf si la divulgation de ce dernier permettrait d'en déduire des informations intéressant la vie privée ou le secret en matière commerciale et industrielle, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les documents relatifs aux aides accordées par le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et par le fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse pour financer certains investissements réalisés par les entreprises de presse, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale. Au nombre de ces mentions figure, le cas échéant, par exemple, le détail des matériels subventionnés et des dépenses financées (programme des formations, salariés bénéficiaires...). En revanche, le montant des subventions accordées, la nature des dépenses subventionnées et le taux de la subvention ne sont pas couverts en l'espèce par ce secret et sont communicables à toute personne, dès lors qu'ils permettent aux citoyens d'apprécier, de manière générale, l'utilisation qui est faite des deniers publics (avis 20101018 du 8 avril 2010).

■ Ni l'article L. 213-1 du code du patrimoine, ni l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 auquel il renvoie, n'ouvrent un droit au profit des administrés à se voir restituer ou remettre des documents originaux, seule une consultation sur place de ces originaux ou la délivrance de copies étant possible (conseil 20101407 du 8 avril 2010).

■ La déclaration d'intention de paraître prévue par l'article 7 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, détenue par le procureur de la République dans le cadre de sa mission de service public, indépendamment de toute procédure juridictionnelle, constitue un document administratif communicable, après occultation de l'adresse personnelle du directeur de la publication et des mentions qui

ne sont pas prévues par cet article et qui intéressent la vie privée des personnes concernées, tels que leur date et lieu de naissance (avis 20101810 du 6 mai 2010).

■ Les documents produits par la Haute Autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) dans le cadre de sa mission de service public et détachables de toute procédure juridictionnelle, constituent des documents administratifs (avis 20102140 du 3 juin 2010).

■ L'association French Lines, régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont l'objet est d'assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine historique des compagnies maritimes françaises, au conseil d'administration de laquelle siègent des représentants de l'État, de trois collectivités territoriales et de deux établissements publics, qui perçoit des subventions représentant une part substantielle de ses recettes et sur l'activité de laquelle le ministère de la culture assure un contrôle scientifique et technique en application d'une convention passée avec elle, peut être regardée comme une personne privée chargée d'une mission de service public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20103343 du 9 septembre 2010).

■ Si les documents soumis à la CNIL par les responsables de traitements, dans le cadre des procédures de déclaration ou d'autorisation prévues aux articles 23 et suivants de la loi du 6 janvier 1978, font l'objet d'un régime particulier de communication fixé par le chapitre IV de cette loi, sur l'application duquel la commission n'est pas compétente pour se prononcer, les autres documents relatifs à ces procédures (rapport du commissaire, observations du commissaire du gouvernement, procès-verbal de la séance) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et sous réserve des dispositions de son article 6, de même que les documents relatifs non à une procédure d'autorisation régie par le chapitre IV de la loi du 6 janvier 1978 mais à une procédure de consultation sur le fondement de l'article 11 de la même loi. En dépit de la sensibilité des questions soulevées par la mise en place et l'action de l'HADOPI, le secret des

délibérations du Gouvernement ne fait pas obstacle à la communication des documents qui se rapportent au décret d'application de la loi dite HADOPI I, qui n'a pas été délibéré en conseil des ministres (avis 20103832 du 14 octobre 2010).

■ La Commission a émis un avis favorable à la consultation anticipée du dossier du procès d'assises de la mère de l'intéressée, condamnée en 1952 pour l'assassinat de son mari, père de la demanderesse, puis décédée, en l'absence de préjudice que la divulgation de ce dossier serait susceptible de porter à des tiers. La circonstance que la consultation de certaines pièces du dossier, notamment des photographies, pourrait heurter l'intéressée ne justifie pas un refus de communication, dès lors que des précautions, telles qu'une information préalable et l'invitation à consulter le dossier accompagnée d'un tiers, peuvent être prises pour limiter les risques qui s'y attacheraient (avis 20103660 du 14 octobre 2010)

■ La Commission a en revanche émis un avis défavorable à la consultation anticipée, par une historienne qui ne se présente ni comme enseignante ni comme affiliée à un centre de recherche, du dossier administratif d'un universitaire, toujours en vie, en vue d'écrire la biographie de ce dernier, alors même que sa consultation avait précédemment été autorisée au bénéfice d'un chercheur nommé président de la commission chargée de rédiger un rapport sur le racisme et le négationnisme qui avaient pu trouver leur expression au sein de deux universités dans lesquelles l'intéressé avait exercé (avis 20104160 du 4 novembre 2010).

■ Les procès-verbaux des réunions de la commission d'aide sélective à la distribution, placée auprès du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) comportent, pour chacune des entreprises de distribution candidates aux aides à la structure et au programme, des mentions relatives à l'un ou plusieurs des éléments suivants :

- la situation économique et la santé financière de l'entreprise, faisant apparaître notamment l'évolution de son chiffre d'affaires ou comportant diverses appréciations sur sa rentabilité ou sa solidité financière ;

- la stratégie commerciale, la ligne éditoriale et les projets du distributeur, avec des précisions sur son positionnement vis-à-vis de la concurrence et des appréciations sur la pertinence de ses choix ou ses chances de succès ;

- le savoir-faire de l'entreprise, le plus souvent dans des termes qualitatifs qui reflètent le jugement des professionnels réunis au sein de la commission d'aide sélective à la distribution ;

- les moyens qu'elle met en œuvre, tels que le recrutement de collaborateurs, le budget consacré, en prévision et en réalisation, à un ou plusieurs films, les prestations annexes accompagnant la sortie des films en salles ou le type d'accords conclus par l'entreprise avec ses partenaires.

La communication de ces mentions à des tiers porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. Elles ne sont, par suite, communicables qu'à chacune des entreprises candidates pour ce qui la concerne. L'occultation ou la disjonction des mentions non communicables priverait d'intérêt la communication des autres mentions, dès lors qu'elles représentent dans la majorité des cas une part prépondérante et dans certains cas la totalité du paragraphe consacré à chaque distributeur (avis 20104446 du 18 novembre 2010).

■ Sous réserve que l'association qui gère un théâtre puisse être regardée comme une personne privée chargée d'une mission de service public, les coordonnées des compagnies programmées dans celui-ci et les fiches techniques des spectacles sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande. Toutefois, est irrecevable la demande de communication des dates de spectacles ayant fait l'objet d'une diffusion publique sur le site internet du théâtre (avis 20104583 du 2 décembre 2010).

■ Dès lors que les registres d'entrées et de sorties des établissements hospitaliers comportent des informations sur la nature et la durée de l'affection des patients, qu'il ne serait pas possible d'occulter compte tenu du volume de documents demandés, ces documents doivent être regardés comme portant sur des données relatives à la santé, dont la communication serait susceptible de porter

atteinte au secret médical, et comme étant à ce titre soumis au délai de communication de vingt-cinq ans à compter de la date du décès de l'intéressé fixé par le 2° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. Dans l'ignorance de la date du décès des personnes concernées et dans l'impossibilité, compte tenu du nombre de documents demandés, de faire le départ entre les documents qui seraient communicables à l'expiration d'un délai de 25 ans et ceux qui ne le seraient qu'après un délai de 120 ans à compter de la date de naissance de la personne, la commission estime qu'afin de préserver le secret médical, seuls les registres d'entrées et de sorties des établissements hospitaliers antérieurs à 1890 sont communicables dans leur intégralité, dès lors qu'ils concernent nécessairement des personnes nées il y a plus de 120 ans, aujourd'hui décédées.

De même, dès lors que les documents relatifs à des agents d'établissements hospitaliers, qui comportent des mentions couvertes par le secret de la vie privée, communicables à l'expiration d'un délai de cinquante ans à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier en application du 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine ne sont pas classés en fonction de leur date mais en fonction de l'année de naissance des employés et qu'il n'est pas possible à l'administration, en raison du volume des documents sollicités, de distinguer au sein d'un même dossier les documents communicables de ceux encore couverts par le secret de la vie privée, celle-ci est fondée à ne communiquer que les documents concernant des agents nés avant 1890 de façon à préserver le secret de la vie privée des autres agents mentionnés (conseil 20104684 du 21 décembre 2010).

■ Voir avis 20101586 du 20 mai 2010, p. 15 et conseil 20104684 du 21 décembre 2010 p. 31-32.

### Vie locale

■ Aussi longtemps que le conseil municipal n'a pas délibéré sur les affaires donnant lieu à l'envoi aux conseillers municipaux des notes de synthèse et des projets de délibération, ces documents revêtent un caractère préparatoire qui fait obstacle à leur communication. Il ne s'agit donc pas d'informations publiques, dont

la réutilisation serait soumise au chapitre II du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il résulte de l'article 10 de cette même loi que les informations contenues dans des documents administratifs ne constituent des informations publiques soumises aux règles de réutilisation du chapitre II que lorsque leur communication « constitue un droit » en vertu du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> de la même loi ou d'une autre disposition législative, ou lorsqu'elles ont fait l'objet d'une diffusion publique (avis 2010041 du 14 janvier 2010).

■ Le plan d'un cimetière, dans la mesure où il s'agit d'un document sur lequel sont uniquement reportés les emplacements et les numéros des concessions funéraires ou de parcelles cadastrales, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20100756 du 25 février 2010).

■ L'association gestionnaire du CNAM Languedoc Roussillon, centre régional du Conservatoire national des arts et métiers, est chargée d'une mission de service public soumise à la loi du 17 juillet 1978, dès lors, d'une part, qu'il résulte de l'article 25 du décret n° 88-413 du 22 avril 1988 que les centres associés du CNAM, au nombre desquels figurent les centres régionaux, sont créés par des conventions entre le CNAM, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, et des organismes publics ou des organismes privés sans but lucratif, et ont pour mission principale de dispenser des enseignements conduisant à la délivrance de diplômes par le conservatoire, d'autre part que le CNAM exerce un contrôle étroit sur les centres régionaux, dont les directeurs sont nommés par l'administrateur général du conservatoire, et enfin que les centres régionaux bénéficient de subventions publiques, principalement versées par les régions (avis 20100923 du 11 mars 2010).

■ Les données relatives à la vie privée des bénéficiaires de la médaille d'honneur du travail prévue par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 84-591 du 4 juillet 1984 relatif à la médaille d'honneur du travail, ne sont communicables que sous réserve qu'elles figurent déjà dans les arrêtés

préfectoraux d'attribution de cette médaille qui sont publiés dans le Bulletin officiel des décorations, médailles et récompenses à l'occasion des 1<sup>er</sup> janvier et 14 juillet de chaque année, en vertu de l'article 16 du même décret (avis 20101691 du 22 avril 2010).

### Institutions

■ Le bulletin de pension d'un député retraité, produit par la caisse de pension des députés, créée par une résolution de la chambre des députés du 23 décembre 1904 et gérée par l'Assemblée nationale, ne constitue pas un document administratif entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que les documents produits et reçus par les assemblées parlementaires sont exclus du champ d'application de cette loi et qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que le régime de pensions des anciens députés fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières résultent de la nature de ses fonctions, et se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement (CE, Ass., 4 juillet 2003, Papon) (avis 20100342 du 14 janvier 2010).

■ Les documents produits ou reçus par les délégués du Médiateur de la République, lorsqu'ils se rapportaient à une réclamation adressée à celui-ci, entraient dans le champ d'application des dispositions du 1<sup>o</sup> du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction antérieure à la loi du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, et du b) du 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, en vertu desquelles les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République n'étaient pas communicables avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans à compter de leur élaboration ou du document le plus récent figurant dans le même dossier. En revanche, aussi longtemps qu'aucune réclamation n'avait été adressée au Médiateur de la République sur une affaire déterminée, les documents produits ou reçus par ses délégués dans le cadre de leur mission étaient communicables sous réserve des autres exceptions prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20103656 du 23 septembre 2010).

■ En tant qu'autorité administrative indépendante, la commission d'accès aux documents administratifs est soumise, en principe, aux dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 s'agissant des documents que ses services produisent ou reçoivent dans le cadre de sa mission de service public. Il résulte toutefois du troisième alinéa de l'article 20 de cette loi et de l'article 19 du décret du 30 décembre 2005 que la commission se borne à émettre des avis qui constituent le préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux et qu'il est loisible à l'administration saisie de ne pas suivre. Il n'appartient dès lors pas à la commission de procéder elle-même à la communication des documents demandés, et l'obligation de communication à laquelle elle est soumise en vertu de la loi du 17 juillet 1978 ne saurait, sauf à lui permettre de substituer sa propre appréciation à celle de l'administration et de décider elle-même de leur communication, porter sur les documents qui constituent l'objet même de sa saisine, et que l'administration lui transmet soit en cours de procédure, sur le fondement de l'article 18 du décret mentionné ci-dessus, soit postérieurement (avis 20103811 du 14 octobre 2010).

■ Les statuts des fondations d'entreprise détenus par les préfetures sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions révélant un secret protégé par cette loi, sans que puissent faire obstacle à cette communication des dispositions réglementaires telles que celles de l'article 13 du décret n<sup>o</sup> 91-1005 du 30 septembre 1991 pris pour l'application de la loi n<sup>o</sup> 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprises et modifiant les dispositions de la loi n<sup>o</sup> 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat (conseil 20104758 du 21 décembre 2010).

■ Si les actes notariés, les testaments olographes et les documents d'état civil revêtent, en principe, le caractère de documents privés, ils présentent un caractère administratif lorsqu'ils figurent dans un dossier administratif, en vertu de la règle de l'unité du dossier. Il en va ainsi des actes de donation

et des testaments qui constituent la dotation initiale d'une fondation ou encore des actes notariés et des documents d'état civil transmis aux préfets dans le cadre du contrôle des libéralités aux associations et fondations (conseil 20104758 du 21 décembre 2010).

## Économie et finances

■ Dès lors qu'il résulte des dispositions de l'article L. 330-3 du code de la route que l'opposition au transfert du certificat d'immatriculation faite par le comptable du Trésor à l'autorité administrative compétente n'est communicable qu'à « la personne physique titulaire des pièces administratives exigées pour la circulation du véhicule » au sens du 1<sup>o</sup> dudit article, ce document n'est pas communicable à l'acheteur du véhicule qui en a fait l'objet, dans la mesure où la carte grise qui lui a été remise par le vendeur, au moment de la vente, a été établie au nom de ce dernier (avis 20100476 du 25 février 2010).

■ Les actes de versement, qui se rapportent à l'exécution d'un arrêt par lequel la Cour des comptes a statué définitivement sur la gestion de fait de deux personnes et les a condamnées conjointement et solidairement au paiement d'une somme d'argent et à une amende, revêtent un caractère administratif, et non juridictionnel, nonobstant la circonstance que les documents sollicités fassent suite à une décision de justice. Les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne font pas obstacle à la communication de ces documents, dès lors qu'en vertu de l'article R. 141-13 du code des juridictions financières, les arrêts de la Cour des comptes statuant en matière de gestion de fait et d'amende sont « lus en audience publique », de sorte que les faits en cause doivent être regardés comme présentant un caractère public et que les sommes mises à la charge des intéressés le sont à raison de leur qualité d'ordonnateur, comptable de fait (avis 20100903 du 8 avril 2010).

■ Les documents établis ou détenus par la commission bancaire au titre de sa mission administrative de surveillance de l'activité des établissements de crédit revêtent un caractère administratif, à moins que de tels documents servent de fondement à une sanction

prononcée en application de l'article L. 613-1 du code monétaire et financier (CE 30 nov. 1994, Ministre de l'économie, des finances et du budget, Rec. 521 ; CE 3 nov. 2005, Société Banque Delubac et compagnie, n<sup>o</sup> 277324 et 281806). Dans ce dernier cas, l'article L. 613-23 du même code prévoit que la commission bancaire statue comme une juridiction administrative. Si les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux et que les activités de prêt sur gage constituent une activité de service public, conformément aux articles L. 514-1 et suivants du code monétaire et financier, tel n'est pas le cas de leurs activités bancaires commerciales, qu'elles exercent dans les conditions du droit commun. Par suite, les documents détenus par ces caisses qui se rapportent aux activités de prêt sur gage et, plus généralement, à l'organisation et au fonctionnement de ces établissements publics revêtent le caractère de documents administratifs (avis 20101353 du 8 avril 2010).

■ L'article 37 de la loi du 6 janvier 1978 précise que les dispositions de cette dernière ne font pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. En conséquence, la commission est compétente pour se prononcer sur le caractère communicable à des tiers du fichier de la gestion informatisée du monopole des tabacs, déclaré auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui, produit par la direction générale des douanes et droits indirects dans le cadre de sa mission de service public, a le caractère d'un document administratif au sens de cette dernière loi (avis 20103024 du 27 juillet 2010).

■ L'association « Firmnet » a été créée par plusieurs chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui occupent la majorité des sièges de son conseil d'administration, et a pour objet « la mise en œuvre de tout dispositif des chambres de commerce et d'industrie utilisant les outils multimédia destiné à accompagner le développement économique des entreprises et des territoires, en particulier la création et le développement d'un portail intitulé « CCI.fr » » et « le développement, la promotion, la gestion et la commercialisation de systèmes de banques de données inter-consulaire ou de

tout autre moyen de diffusion automatisée de l'information en matière de fichiers d'entreprises nationaux ou internationaux ». Cette association, à laquelle plusieurs CCI ont confié la mission d'intérêt général qui leur est en principe dévolue, de développer la connaissance du tissu entrepreneurial français, doit être regardée comme une personne privée chargée d'une mission de service public, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Les documents qu'elle produit ou détient dans le cadre cette mission, comme la base de données AEF (« Annuaire des entreprises de France ») qu'elle élabore à partir des informations que les CCI partenaires produisent et reçoivent dans le cadre de leur mission de « centre de formalité des entreprises » en application de l'article L. 711-3 du code de commerce, revêtent donc un caractère administratif. La commission est toutefois incompétente pour se prononcer sur son caractère communicable, cet article instaurant un régime de communication particulier des informations qu'elle contient (avis 20103106 du 4 novembre 2010).

■ Ainsi que l'a jugé le Conseil d'État (CE, Ass., 27 mai 2005, Département de l'Essonne), l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client, notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention, sont des documents administratifs couverts par le secret professionnel, protégé par l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui couvre toutes les pièces du dossier, y compris la convention d'honoraires et les facturations afférentes (Cass., 13 mars 2008, n° 05-11314). Une collectivité territoriale peut, par suite, légalement se fonder sur les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 pour refuser la communication de ces documents. En revanche, les titres de paiement émis en règlement des honoraires des avocats ont le caractère de pièces justificatives des comptes de la collectivité au sens de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales et sont communicables à toute personne qui en fait la demande (avis 20104402 du 2 décembre 2010).

## Élections

■ Lorsque la demande de communication d'une liste électorale est présentée par un avocat pour le compte d'un client déterminé, la délivrance de la liste est subordonnée à la condition que l'avocat justifie de la qualité d'électeur de son client et produise l'engagement de ce dernier, conformément à l'article R. 16 du code électoral, de ne pas en faire un usage purement commercial. Lorsque la demande émane d'un avocat agissant pour le compte du cabinet dans lequel il travaille, la réutilisation des listes pour les besoins de son activité constitue un usage purement commercial, dès lors que l'exercice de l'activité d'avocat revêt principalement un caractère lucratif (conseil 20100921 du 11 mars 2010).

## Enseignement et formation

■ Les informations figurant notamment dans les listes des résultats de la session 2009 des baccalauréats général et professionnel et portant sur le genre et la date de naissance des candidats, le code au « registre national des établissements » de l'établissement dans lequel, le cas échéant, la scolarité a été poursuivie, le code au « registre national des établissements » du service émetteur du fichier des résultats transférés, l'intitulé du diplôme, le groupe de décision (pour le baccalauréat général et le baccalauréat technologique), la série ou la spécialité et le résultat constituent des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. La mise à disposition du public de statistiques élaborées à partir de ces informations constitue une réutilisation de ces informations, régie par le chapitre II du titre 1<sup>er</sup> de la même loi. La réutilisation de ces données à caractère personnel est possible sous réserve de leur anonymisation préalable, conformément à l'article 13 de la loi, et à condition que l'extraction des données sollicitées puisse être réalisée par l'administration par un traitement automatisé d'usage courant (avis 20100861 du 25 février 2010).

■ La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande d'accès aux données enregistrées dans l'application informatique « Base élèves » par la mère d'un élève en sa qualité de représentante légale de son fils,

qui relève de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors que la demande doit alors être regardée comme émanant de la personne faisant l'objet du traitement (avis 20101509 du 8 avril 2010).

■ Les dossiers de candidature aux élections établis dans le cadre de l'organisation des élections des représentants des étudiants aux conseils de l'université comprenant le nom, le prénom, l'adresse postale, l'adresse électronique, le numéro de téléphone ainsi que le nom du syndicat ou de l'association d'appartenance de chaque candidat et déposés au secrétariat d'une université ne sont communicables à des tiers, notamment à un syndicat étudiant, qu'après occultation des mentions intéressant la vie privée des candidats protégée par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à savoir leurs adresses postale et électronique, ainsi que leur numéro de téléphone (conseil 20102175 du 3 juin 2010).

■ La quotité annuelle de travail de chaque enseignant des établissements d'enseignement agricole privé est au nombre des mentions couvertes par le secret de la vie privée (conseils 20101148 du 29 mars 2010 et 20104024 du 14 octobre 2010).

■ Le rapport établi par deux sections du Comité national de la recherche scientifique pour apprécier, à la demande conjointe d'une université et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le niveau des travaux scientifiques contenus dans une thèse de doctorat et la qualité de l'évaluation qui en a été faite par les membres du jury, qui comporte ainsi une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques nommément désignées ou facilement identifiables, n'est pas communicable aux tiers (conseil 20104191 du 4 novembre 2010).

■ Voir aussi conseil 20101800 du 6 mai 2010, p. 15.

## Environnement

■ Le dossier d'implantation d'une antenne relais détenu par SFR ne constitue pas un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il ne peut être regardé comme ayant été produit par une personne morale de droit privé chargée

d'une mission de service public, puisque, d'une part, si la couverture du territoire national en services de communication mobile représente un enjeu majeur d'aménagement du territoire et revêt à ce titre un intérêt public, le déploiement de réseau de communication mobile ne figure pas parmi les obligations de service public définies par le législateur aux articles L. 35 et suivants du code des postes et des communications électroniques, et que, d'autre part, SFR ne dispose pas de prérogatives de puissance publique et n'est pas soumise à la tutelle de l'État, l'arrêté du 18 juillet 2001 l'autorisant à établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération, se bornant à fixer les conditions de déploiement du réseau (avis 20100460 du 28 janvier 2010).

■ Les documents demandés ou reçus par l'association interdépartementale pour la gestion du réseau automatique de surveillance de la pollution atmosphérique et d'alerte en région d'Ile-de-France (AIRPARIF), revêtent un caractère administratif, dès lors que cette association agréée, à laquelle l'État a confié la mise en œuvre de la surveillance de la qualité de l'air et de ses effets sur la santé et sur l'environnement en vertu de l'article L. 221-3 du code de l'environnement, exerce une mission d'intérêt général et est soumise au contrôle administratif de l'État, compte tenu notamment de la composition de son conseil d'administration (avis 20100519 du 11 mars 2010).

■ La communication d'un rapport de mesurage sonométrique effectué au domicile de personnes privées, qui comporte des informations relatives à l'environnement, ne peut pour cette raison être refusée que pour les motifs énumérés au II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, parmi lesquels ne figure pas la protection de la vie privée (avis 20101472 du 8 avril 2010).

■ La réserve figurant au 1<sup>o</sup> du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, selon lequel les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées ne sont pas communicables, n'est pas applicable aux contrats passés entre deux personnes publiques (avis 20101617 du 20 mai 2010).

■ En vertu du cinquième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, il appartient à l'administration, saisie d'une demande de communication, de faire application des dispositions les plus favorables au demandeur. Ainsi, si le document n'est pas intégralement communicable sur le fondement de cette loi, elle doit examiner s'il l'est en vertu, notamment, des dispositions des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement, que le demandeur ait ou non invoqué ces dispositions particulières. Ce n'est que dans l'hypothèse où les informations relatives à l'environnement ne seraient pas matériellement divisibles d'autres mentions non communicables que l'administration, qui n'a alors l'obligation d'élaborer un nouveau document contenant les seules informations relatives à l'environnement communicables qu'à la double condition que celles-ci soient disponibles de manière individualisée, sans qu'il soit besoin de procéder à des opérations de retraitement complexes, et que le demandeur lui en fasse expressément la demande en indiquant de manière précise la nature des informations qu'il souhaite obtenir, peut refuser la communication (conseil 20102141 du 8 juillet 2010).

■ Dès lors que le chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement porte sur les « informations » et non uniquement sur les documents relatifs à l'environnement, il appartient en principe à l'administration, saisie d'une demande d'informations relatives à l'environnement ne figurant pas dans un document existant, d'élaborer un document comportant les informations sollicitées. Cette obligation ne vaut toutefois que si elle reste compatible avec le bon fonctionnement des services et n'entraîne pas des efforts disproportionnés : ainsi, l'administration qui détient une base de données recensant les seules installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation ainsi que des données non agrégées relatives aux autres ICPE n'est pas tenue de mettre en place un nouveau traitement informatique pour répondre à une demande de communication d'une base de données mentionnant, pour chacune de ces installations, sa dénomination, son adresse et la rubrique de la nomenclature

des installations classées dont elle relève (avis 20102600 du 8 juillet 2010).

■ Le I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement prévoit que la communication d'informations relatives à l'environnement peut être refusée par l'autorité qui les détient, après avoir apprécié l'intérêt que présenterait la divulgation, lorsque celle-ci porterait atteinte aux intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, au nombre desquels figure la sécurité publique. Peut légalement être refusée pour ce motif la communication de pages d'un rapport annuel de visite concernant le réseau d'adduction d'eau d'une commune relatives à la description des infrastructures ainsi qu'aux conseils d'exploitation pour l'entretien et la maintenance (avis 20103226 du 9 septembre 2010).

■ Ni les dispositions de la directive 2003/4CE du 28 janvier 2003 ni celles des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement ne sont applicables en Polynésie française, que la France a également déclaré exclure à l'occasion de la signature de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (avis 20103728 du 23 septembre 2010).

■ Eu égard à l'intérêt général de l'activité exercée par la société EcoFolio, au contrôle exercé par l'administration sur l'accomplissement de cette mission et aux prérogatives qui lui sont conférées à l'égard des personnes assujetties à la contribution instituée à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire les donneurs d'ordre qui émettent ou font émettre des imprimés papiers et les personnes qui mettent sur le marché des papiers à usage graphique destinés à être imprimés, cette société constitue un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Au surplus, ses conditions de financement, les obligations qui lui sont imposées et les mesures qui sont prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints sont également de nature à révéler l'existence d'une mission de service public. Dès lors, les justificatifs des versements auxquels procède la société, dans le cadre de sa mission de service public, en faveur d'une commune sont

communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20104471 du 18 novembre 2010).

■ Les dispositions de l'article L. 123-11 du code de l'environnement issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et relatives à la communication à tout demandeur, à ses frais, du dossier d'une enquête publique relative à une opération susceptible d'affecter l'environnement avant le début de l'enquête ou pendant le déroulement de celle-ci prendront effet le premier jour du sixième mois après l'intervention du décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 123-19 du même code. Sous réserve des dispositions que pourrait comporter ce décret, il semble que le législateur a entendu fixer à la date de l'arrêt d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique le moment à compter duquel le dossier soumis à cette enquête deviendra communicable à toute personne qui en fait la demande, sans attendre le début de la procédure d'enquête (conseil 20104329 du 2 décembre 2010)

■ Les comptes rendus de visites sanitaires apicoles réalisés par les agents sanitaires apicoles, qui portent sur l'état sanitaire des colonies d'abeilles dans le département, contiennent des informations relatives à l'environnement, au sens des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. Toutefois, les mentions dont la communication porterait atteinte aux secrets protégés par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, notamment du fait de la divulgation des pratiques des ruchers et des appréciations portées sur celles-ci par l'administration, ne présentent pas un intérêt suffisant pour justifier leur communication (avis 20104558 du 2 décembre 2010).

■ Voir aussi avis 20094331 du 28 janvier 2010, p. 35.

### Fiscalité

■ Les pièces saisies dans le cadre d'une perquisition judiciaire revêtent un caractère judiciaire et ne sont donc pas soumises au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 (avis 20100191 du 14 janvier 2010).

■ Dans la mesure où le fichier des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) est mis en œuvre par la direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et ses services déconcentrés (directions des services fiscaux) en vue de faciliter le contrôle des revenus déclarés et de recouvrer les impositions, les données qui y figurent ne sont communicables aux titulaires des comptes concernés que selon la procédure particulière d'accès prévue par les articles 41 et 42 de la loi du 6 janvier 1978. Ces dispositions ne font toutefois pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve que les informations concernées ne soient pas couvertes par l'un des secrets prévus par l'article 6 de cette loi. Est à cet égard considéré comme un tiers l'associé majoritaire d'une société qui souhaite obtenir communication des données relatives à cette société figurant sur le fichier FICOBA, dès lors que ce titre ne saurait lui conférer la qualité de représentant légal de la société ni celle de personne intéressée au sens de l'article 6 de la même loi (avis 20102053 du 17 juin 2010).

■ L'article L. 103 du livre des procédures fiscales, qui soumet au secret professionnel les personnes appelées à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, ne saurait faire obstacle à la communication, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, des procès-verbaux primitifs et complémentaires des évaluations de la valeur locative des locaux commerciaux de référence qui doivent servir de base au calcul des impositions directes locales dans le cadre de la méthode par comparaison visée au 2° de l'article 1498 du code général des impôts (avis 20102107 du 8 juillet 2010).

### Fonction publique

■ La communication des pièces relatives à une procédure engagée à l'encontre d'un agent public (à l'exception de celles élaborées pour être adressées à l'autorité judiciaire et de celles qui émanent de cette dernière, qui présentent un caractère judiciaire), qui a fait l'objet d'une mesure de suspension à titre conservatoire prévue par l'article 30 de la loi du 13 juillet

1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, est régie par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, et non par celles de la loi du 22 avril 1905 ou par les différentes lois statutaires, dès lors qu'une telle mesure provisoire de suspension d'un agent public ne présente pas par elle-même un caractère disciplinaire (avis 2010059 du 14 janvier 2010).

■ Tant qu'une procédure disciplinaire engagée à l'égard d'un agent public est en cours, les demandes de communication de documents qui ne sont pas détachables de cette procédure, notamment le dossier personnel de l'agent, ne sont pas régies par la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même lorsque l'administration envisage de prendre une mesure défavorable en considération de la personne de l'agent, pour des motifs non disciplinaires, comme par exemple une procédure de licenciement pour motif non disciplinaire, dès lors que tout agent peut obtenir copie de son dossier sur le fondement de textes particuliers ou, à défaut, de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (CE, 11 décembre 2000, Commune de Villeparisis) (avis 20100636 du 11 février 2010).

■ Si le Conseil d'État a jugé, dans sa décision Commune de Sète du 10 mars 2010 n° 03814, que les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, dont la portée n'est pas limitée aux arrêtés réglementaires, ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion municipale, comme prescrivant la communication des arrêtés portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux, les arrêtés municipaux, tels qu'un arrêté de nomination, qui ne sont pas susceptibles de comporter une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, quand bien même ils porteraient des mentions couvertes par le secret de la vie privée (avis 20101311 du 25 mars 2010).

■ Sous réserve qu'elles n'aient pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique intégrale, les décisions administratives par lesquelles l'État attribue une distinction honorifique ou un insigne à un citoyen français sont, eu égard à l'objet de telles décorations, communicables à

toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, après occultation d'éventuelles mentions intéressant la vie privée des bénéficiaires (adresse, date et lieu de naissance). Tel est le cas, en l'espèce, des décisions relatives à la médaille de la défense nationale créée par le décret n° 82-358 du 21 avril 1982. En revanche, les décisions qui sanctionnent l'accomplissement d'une formation ou la réussite à des tests d'aptitude, telles que des brevets, mettent en cause, comme les diplômes universitaires, la protection de la vie privée et ne sont donc pas communicables aux tiers (avis 20101382 du 6 mai 2010).

■ Si les documents relatifs à l'activité syndicale d'une personne ne sont en principe pas communicables aux tiers dès lors qu'ils intéressent la vie privée de celle-ci, une organisation syndicale peut se prévaloir de la qualité d'intéressée, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, pour obtenir communication des documents relatifs à ses délégués syndicaux dans l'exercice de leur mandat. Ainsi les demandes d'autorisations d'absences ou de congés de formation syndicale sollicitées par les délégués syndicaux d'un syndicat peuvent être communiquées à ce dernier. En revanche, les demandes présentées par les autres adhérents ou militants du syndicat ne leur sont pas communicables, dès lors qu'une telle communication porterait atteinte à la vie privée des personnes concernées (avis 20102339 du 17 juin 2010).

■ Le I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, qui exclut du droit à communication les documents dont la communication serait susceptible de porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, ne fait pas obstacle à la communication des avis ministériels, sur lesquels est fondé le décret par lequel le Président de la République a radié un agent public à la suite de la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet, dès lors que ces avis ont été rédigés par les ministres dans le cadre de leurs fonctions administratives d'autorités hiérarchiques (avis 20102421 du 17 juin 2010).

■ Si les personnels administratifs des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association, organismes privés chargés d'une

mission de service public, sont employés dans les conditions du droit privé, il résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation que les personnels enseignants de ces établissements sont, au titre de leurs fonctions rémunérées par l'État, des agents publics qui ne sont pas liés à l'établissement par un contrat de travail. Le même article précise que ces personnels bénéficient, comme les personnels administratifs, des institutions représentatives du personnel, dans les conditions du droit du travail. Par conséquent, les documents relatifs aux conditions de travail, à l'hygiène et à la sécurité de ces établissements revêtent un caractère administratif lorsque et dans la mesure où ils concernent les personnels enseignants, agents publics, ou l'ensemble de la communauté de travail, incluant ces personnels (avis 20102957 du 27 juillet 2010).

■ Les courriers de deux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles adressés au responsable du pôle de gestion des personnels de la mairie à propos de la manière de servir d'un autre agent et des problèmes rencontrés ne sont pas communicables à des tiers, notamment l'agent visé par les plaintes ou dénonciations exprimées par ces courriers (avis 20103543 du 16 septembre 2010).

■ Le document qui sert de support, le cas échéant, à l'exposé oral du rapporteur présentant un dossier à la commission des recours des militaires constitue en principe un document inachevé, à l'égard duquel le droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 ne s'exerce pas. Il en va différemment lorsque le rapporteur a rédigé un rapport écrit versé au dossier de la commission, qui est communicable à l'intéressé sur le fondement du II de l'article 6 de la même loi, sous réserve de l'occultation des mentions révélant le comportement de tiers et dont la divulgation pourrait leur porter préjudice (avis 20103798 du 23 septembre 2010).

■ Les questionnaires relatifs à l'évaluation dite « à 360 ° » d'un ambassadeur, remplis anonymement par ses collaborateurs et les directeurs d'administration compétents, puis compilés automatiquement dans un document informatique qui se substitue aux réponses des agents et constitue le seul document existant, sont communicables à l'intéressé, dans la mesure

où l'identification des collaborateurs ayant participé à l'évaluation et rédigé les commentaires n'est pas possible, compte tenu de l'occultation de leur nom et de leur nombre, qui s'élevait à neuf (avis 20104192 du 4 novembre 2010).

## Industrie

■ Si France Telecom est, pour une partie de son activité, chargée d'une mission de service public, elle peut néanmoins se prévaloir, pour obtenir la communication de documents administratifs, de la loi du 17 juillet 1978, qui n'a pas en principe vocation à régir les transmissions de documents entre les « autorités administratives » au sens de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, lorsque sa demande est étrangère à cette mission en ce qu'elle porte sur son activité d'opérateur de téléphonie mobile (avis 20100258 du 14 janvier 2010).

■ À l'exclusion des pièces que s'est procurées l'Autorité de la concurrence par le biais de saisies judiciaires, les documents produits ou reçus par cette autorité administrative dans le cadre des affaires qu'elle examine constituent en principe des documents administratifs qui, une fois qu'ils ont perdu leur caractère préparatoire (soit à compter de l'intervention de la décision), et sous réserve qu'ils soient achevés et que leur divulgation ne porte pas atteinte au bon déroulement d'une procédure juridictionnelle en cours ou d'opérations préliminaires à celle-ci, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle ou mettant en cause la protection de la vie privée, en application des dispositions combinées des articles 2 et 6 la loi du 17 juillet 1978. Ainsi le résumé d'une opération de reprise ou de cession d'une société ne contenant ni informations confidentielles ni secret d'affaires, est communicable à toute personne en faisant la demande, en application de l'article 2 de cette loi. En revanche les autres éléments du dossier de notification de la reprise ou de cession et ses annexes relèvent soit du secret des informations économiques et financières, soit du secret des stratégies commerciales, protégés par le II de l'article 6 de ladite loi, et ne sont donc pas communicables (avis 20101787 du 3 juin 2010).

■ Les documents reçus par le ministre de l'énergie dans le cadre de la demande d'autorisation de fourniture de gaz sur le territoire français présentée par une société, dans les conditions prévues par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie et par le décret n° 2004-250 du 19 mars 2004 relatif à l'autorisation de fourniture de gaz constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, à l'exception des comptes et rapports financiers qui ont fait l'objet d'une diffusion publique et des déclarations sur l'honneur des dirigeants de la société de leur capacité à exercer une activité commerciale, occultées des mentions couvertes par le secret de la vie privée, ces documents ne sont pas communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'ils comportent de nombreux passages relatifs aux informations économiques et financières, à la stratégie commerciale de la société, à ses moyens techniques et humains ou encore au détail des différents marchés sur lesquels elle intervient, dont l'occultation ferait perdre leur sens aux documents (avis 20101981 du 3 juin 2010).

## Justice

■ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et de ses décrets d'application n° 2008-1276 du 5 décembre 2008 et n° 2009-1628 du 23 décembre 2009, les modalités de consultation des dossiers de tutelle et de curatelle, déposés au greffe des juridictions compétentes, sont organisées par les dispositions particulières des articles 1222 et suivants du code de procédure civile et par celles des articles 510 et suivants du code civil, s'agissant plus particulièrement du compte de gestion. Dès lors que les documents qui figurent dans un dossier de tutelle ou de curatelle sont détenus par le juge des tutelles dans le cadre du contrôle qu'il exerce sur le déroulement des opérations de tutelle ou de curatelle et sur la gestion du patrimoine d'une personne protégée, ils constituent des documents de nature judiciaire, sur lesquels la commission n'est pas compétente pour se prononcer. La circonstance que le dossier de

curatelle ait été clos à la suite du décès de la personne protégée est sans incidence sur la nature de ce document qui conserve son caractère judiciaire (avis 20100666 du 25 mars 2010).

■ Le rapport sur le fonctionnement d'un tribunal de commerce, dès lors qu'il a été élaboré et est détenu par l'inspection générale des services judiciaires et qu'il ne se rattache pas directement à la fonction de juger, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve qu'il ne présente pas un caractère préparatoire, et après occultation, le cas échéant, en application du II de l'article 6 de la même loi, des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques nommément désignées ou facilement identifiables, ou qui se rapporteraient à la fonction de juger dont est investie le tribunal de commerce (avis 20101959 du 20 mai 2010).

■ Les documents détenus par l'ordre des avocats de Paris dans le cadre de sa mission de service public constituent, en principe, des documents administratifs, sauf dans le cas où ils revêtent, à raison de leur objet, un caractère judiciaire. Ainsi l'avis émis par l'ordre des avocats en application des dispositions de l'article 17 de la loi n° 71-1130 en vertu duquel « le conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession et de veiller à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits » et a notamment pour tâche « de traiter toute question intéressant l'exercice de la profession, la défense des droits des avocats et la stricte observation de leurs devoirs », présente le caractère d'un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par le secret de la vie privée, portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de

ce comportement pourrait lui porter préjudice (avis 20102018 du 20 mai 2010).

■ Les dispositions du décret n° 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil, aux termes duquel « les registres de l'état civil datant de moins de cent ans ne peuvent être directement consultés que par les agents de l'État habilités à cet effet et les personnes munies d'une autorisation écrite du procureur de la République. La publicité des actes de l'état civil est assurée par la délivrance de copies intégrales ou d'extraits faite par les officiers de l'état civil des actes qu'ils détiennent. » ne sont pas conformes aux dispositions législatives postérieures du e) du 4° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, dans leur rédaction issue de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, qui les ont implicitement mais nécessairement abrogées, et qui disposent désormais que les registres de naissance et de mariage de l'état civil sont librement communicables à l'expiration d'un délai de soixante-quinze à compter de leur clôture, dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (avis 20102409 du 17 juin 2010).

■ Les notes échangées entre deux présidents de juridiction concernant la manière de servir d'un magistrat ne se rattachent pas à la fonction de juger et constituent donc des documents administratifs communicables à l'intéressé en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20102799 du 8 juillet 2010).

■ Bien que ne constituant pas des documents administratifs, les arrêts et jugements judiciaires prononcés publiquement dont les tiers sont en droit de se faire délivrer une copie en vertu de l'article 11-3 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 constituent des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, qui vise les documents dont la communication est un droit en vertu d'une disposition législative. Il en va de même des jugements qui ne sont pas prononcés publiquement dans deux hypothèses : lorsque, après anonymisation, ils ont fait l'objet d'une diffusion publique ; à l'expiration du délai de soixante quinze ans à compter de leur élaboration ou de vingt-cinq ans à compter du décès

de l'intéressé, conformément aux dispositions du c) du 4° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. En revanche, dans la mesure où les arrêts et jugements judiciaires contiennent des données à caractère personnel, leur réutilisation n'est possible, en vertu du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, qu'après avoir recueilli le consentement des personnes concernées ou après anonymisation par l'autorité détentrice, les dispositions selon lesquelles certaines de ces décisions sont prononcées en audience publique ne pouvant être regardées comme permettant une réutilisation libre des informations qu'elles contiennent (conseil 20103040 du 27 juillet 2010).

■ Si aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne confère à la commission compétence pour se prononcer sur le droit d'accès à des documents administratifs que les experts commis par les juridictions administratives et judiciaires, qu'elle soient françaises ou étrangères, pourraient tirer de textes particuliers, la qualité d'expert judiciaire du demandeur est sans incidence sur le droit d'accès qu'il tient, comme toute personne, de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20103908 du 23 septembre 2010).

■ La copie de la signature et du paraphe d'un huissier de justice déposés au greffe du tribunal de grande instance du siège de son office en vertu de l'article 36 du décret n° 75-770 du 14 août 1975 revêt le caractère d'un document administratif, dès lors que ce document ne peut être regardé comme se rattachant à la fonction de juger dont est investie la juridiction (avis 20104750 du 21 décembre 2010).

■ Les tables décennales établies, dans chaque commune, à partir des tableaux alphabétiques des actes de l'état civil, qui recensent les actes de naissance, de mariage et de décès et comportent uniquement le nom des personnes concernées et la date de ces actes, constituent, contrairement aux registres d'état civil dont elles sont matériellement distinctes, des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Il résulte en outre des dispositions de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, éclairée par les travaux préparatoires qui en ont précédé l'adoption, que le législateur

a entendu instaurer la libre communicabilité, dès leur établissement, des tables décennales de naissance, de mariage et de décès (conseil 20103032 du 21 décembre 2010).

■ Voir aussi avis 20100191 du 14 janvier 2010, p. 26.

### Loisirs

■ Les statuts et le règlement intérieur d'une ligue régionale affiliée à une fédération sportive agréée par le ministre chargé des sports constituent des documents administratifs, une telle association revêtant le caractère d'un organisme privé chargé d'une mission de service public à l'instar de la fédération, dès lors qu'en application des articles L. 131-8 et L. 131-9 du code des sports, les fédérations agréées peuvent confier à leurs organes nationaux, régionaux ou départementaux une partie de leurs attributions (avis 20102413 du 17 juin 2010).

### Modalités applicables à la communication des documents

■ L'administration peut rejeter comme abusives les demandes qui portent sur des documents dont le demandeur ne peut ignorer qu'ils n'ont pas encore été élaborés à la date à laquelle il formule ces demandes (avis 20100608 du 11 février 2010).

■ Lorsque l'administration ne dispose pas du matériel nécessaire à la reproduction des documents et qu'elle recourt alors à un prestataire de services extérieur, il lui appartient d'adresser le devis de ce dernier au demandeur pour qu'il y donne suite, s'il y a lieu. Le montant porté à la connaissance du demandeur ne peut alors être discuté (avis 20100609 du 11 février 2010).

■ En vertu de l'article L. 213-1 du code du patrimoine, les archives publiques sont communicables selon les modalités prévues par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, l'article 35 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 et l'arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du budget du 1<sup>er</sup> octobre 2001, qui précise que le tarif maximal d'une copie de format A 4 en noir et blanc est de 0,18 euro par page. Un arrêté du ministre des affaires étrangères et européennes, pris sur le fondement du décret n° 2000-993 du 12 octobre 2000 relatif

à la rémunération de certains services rendus par ce ministère qui évoque la « cession (...) de publications », ne saurait couvrir la reproduction de documents administratifs et d'archives publiques. Le tarif de 7 euros par copie pratiqué par l'administration sur ce fondement apparaît donc manifestement excessif (avis 20100888 du 11 mars 2010).

■ Les dispositions du décret du 30 décembre 2005 et de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 qui encadrent la fixation des frais de reproduction sont applicables à une demande de communication d'informations à caractère médical figurant sur des documents administratifs présentée sur le fondement de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, même si ce dernier se borne à indiquer que ces frais ne peuvent excéder le coût de la reproduction et les frais d'envoi (avis 20101497 du 8 avril 2010).

■ Lorsque l'administration procède à la mise en ligne d'un document assortie de la possibilité de le télécharger intégralement gratuitement ou à un prix raisonnable, ce dernier doit être regardé comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, dans l'hypothèse où l'administration a élaboré, sous forme numérique, une base de données organisée rassemblant, selon des critères qu'elle a déterminés, un ensemble cohérent de documents, ce n'est que dans le cas où le demandeur peut obtenir cette base dans son ensemble par une opération simple de téléchargement (tels qu'un ou plusieurs téléchargements si la base de données est volumineuse), que celle-ci peut être regardée comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique. Dans tous les autres cas, l'administration est tenue de communiquer l'intégralité de la base au demandeur, quand bien même chacun des documents qui la composent aurait lui-même fait l'objet d'une diffusion publique (avis 20102217 du 27 juillet 2010).

■ Si l'administration ne peut en aucun cas refuser de communiquer par voie informatique les documents dont elle dispose déjà sous format numérique, elle n'est jamais tenue de numériser elle-même les documents pour satisfaire une demande. Lorsque le demandeur souhaite numériser les documents à l'occasion d'une consultation sur place, l'administration

n'est légalement tenue d'y faire droit que lorsque d'autres modalités de communication, telle que la reprographie, ne sont pas praticables eu égard, en particulier, à la nature, à la taille ou à la fragilité des documents, et sous réserve que ce mode d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services, compte tenu notamment de leurs capacités d'accueil, des moyens de surveillance dont ils disposent, des autres demandes dont elle est saisie et des conditions dans lesquelles l'opération de numérisation serait réalisée. En revanche, la loi du 17 juillet 1978 n'oblige pas l'administration à accepter que des archives publiques soient déplacées à l'extérieur des locaux dans lesquels elles sont conservées afin qu'il soit procédé à leur numérisation. Il est toutefois loisible à l'administration de convenir de modalités de communication plus favorables, sous réserve que ces dernières ne nuisent pas à la conservation des documents et au respect des principes d'égalité et de libre concurrence. Elle peut notamment, sous réserve que des garanties appropriées soient apportées et que la durée pendant laquelle les documents sont indisponibles soit raisonnable, consentir à ce que ces derniers soient numérisés à l'extérieur de ses locaux, en contrepartie du droit de conserver les images qui en résultent. Ce procédé permet d'éviter une succession de numérisations qui pourrait endommager les documents (conseil 20104684 du 21 décembre 2010).

### Ordre public

■ Les procès-verbaux des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, chargées, en vertu des dispositions du décret n° 95-260 du 8 mars 1995, d'émettre un avis sur la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, constituent, en principe, des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'ils ne revêtent pas un caractère préparatoire, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, il y a lieu d'occulter préalablement, le cas échéant, les mentions dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes, en vertu du d) du 2° du I de l'article 6 de la même loi, ainsi

que, le cas échéant, les mentions relevant d'un secret protégé par le II du même article 6, telles que les informations intéressant la vie privée de personnes aisément identifiables ou les renseignements couverts par le secret en matière commerciale et industrielle. S'agissant en particulier des établissements pénitentiaires, en dépit de la nécessité pour les personnes qui les fréquentent (personnels et détenus) de connaître les risques auxquels elles sont, le cas échéant, exposées, il convient de tenir compte des conséquences que pourrait entraîner, pour la sécurité de l'établissement et la sécurité publique, la divulgation de certains renseignements, en particulier l'aménagement des locaux, la localisation d'équipements ou de produits, l'état des canalisations et du système électrique (avis 20100559 du 11 février 2010).

■ La liste des autorisations de stationnement accordées aux taxis sur le territoire de la commune, comportant notamment le nom des titulaires, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que cette liste, qui se rapporte à des autorisations administratives relatives à une profession réglementée, ne met nullement en cause la protection de la vie privée, au sens du II de l'article 6 de la même loi (avis 20100663 du 11 février 2010).

■ Les rapports sur les recherches des causes et des circonstances d'incendie (RCCI), qui sont élaborés par des sapeurs-pompiers investigateurs à la demande des services départementaux d'incendie et de secours et qui ont pour objet d'établir l'origine de l'incendie, sa localisation et les éléments qui lui ont permis de se propager, afin, notamment, d'améliorer les techniques d'intervention et les mesures de prévention, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois le 2° du I de l'article 6 de cette loi fait obstacle à leur communication, dès lors que celle-ci est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes, dans la mesure où, du fait de leur précision, ils peuvent faciliter des actes de malveillance et compliquer l'action des services en charge de la lutte contre les incendies (avis 20100932 du 11 mars 2010).

■ Le procès-verbal de gendarmerie portant enquête de moralité et produit dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation d'ouverture d'une agence privée de recherches, ne se rattache pas à une procédure judiciaire et constitue donc un document administratif qui est communicable à la personne qui a fait l'objet de cette enquête, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20101049 du 11 mars 2010).

■ Si elle constitue un document administratif, la liste des salariés des agences de recherche privée, reçue par une préfecture dans le cadre de sa mission de service public de contrôle de ces activités, prévue par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, n'est pas communicable en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où elle fait apparaître les moyens humains d'une entreprise donnée, informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, et où elle touche à la vie privée des salariés concernés, sans permettre au surplus aux citoyens de s'assurer que les conditions posées à l'exercice de cette activité professionnelle sont remplies (conseil 20101542 du 8 avril 2010).

■ Les avis ou délibérations de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence, qui rend des avis au vu desquels le ministre de l'intérieur autorise l'importation pour la vente ou la distribution gratuite en France de publication étrangères destinées à la jeunesse ou interdit la vente, l'exposition ou la publicité de publication de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique, ou de la place faite au crime ou à la violence, à la discrimination ou à la haine raciale, à l'usage ou à la détention ou au trafic de stupéfiants dans le cadre de la loi du 16 juillet 1949, constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et dans le respect de son article 6, dès lors que la décision du ministre de l'intérieur, compétent en matière de police des publications destinées à la jeunesse, a été prise. En revanche, il résulte des dispositions dérogatoires à la même loi

résultant de l'article 9 du décret du 1<sup>er</sup> février 1950, que la commission est compétente pour interpréter, que ses procès-verbaux ne sont communicables qu'à l'initiative d'un ministre intéressé et avec l'accord de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence. En l'absence de tels accords, ces documents ne peuvent être communiqués (avis 20101739 du 6 mai 2010).

■ Le I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait obstacle à la communication de l'avis défavorable du commandant du groupement de la gendarmerie départementale visé dans un arrêté préfectoral portant saisie et retrait définitif des armes et munitions détenues par le demandeur, dès lors que sa divulgation, qui fait apparaître le comportement des personnes ayant contribué à sa rédaction, serait susceptible de porter atteinte à la sécurité de ces dernières, l'occultation des mentions en cause faisant par ailleurs perdre tout sens à la communication du document (avis 20101968 du 20 mai 2010).

■ Dans l'avis de la CNIL sur le décret du 5 mars 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle et dénommé « système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet », les informations relatives à l'architecture du traitement, dont la divulgation, dans un contexte particulièrement tendu, faciliterait les actes de malveillance, constituent des mentions dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique (avis 20103832 du 14 octobre 2010)

■ La qualité de conseil ayant assisté, en application du sixième alinéa de l'article 5 de la loi du 6 juin 2000, une personne convoquée par la Commission nationale de déontologie de la sécurité, ne suffit pas à conférer, à l'égard des documents rassemblés par cette commission dans le cadre de la procédure conduite devant elle, la qualité d'intéressé au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Elle doit, en revanche, être regardée comme révélant l'existence d'un mandat de l'intéressé à son conseil pendant toute la durée de la procédure devant la commission nationale, de la date de sa saisine

à la date de sa décision (avis 20103943 du 18 novembre 2010).

■ Après la clôture de la procédure, les procès-verbaux d'audition d'une personne directement mise en cause devant la Commission nationale de déontologie de la sécurité sont communicables à celle-ci, tandis que ne lui sont pas communicables les procès-verbaux des auditions des plaignants et des témoins, dans la mesure où ils font apparaître le comportement de ces derniers dans des conditions dont la divulgation serait susceptible de leur porter préjudice (avis 20104802 du 21 décembre 2010).

■ La communication des parties du bilan hebdomadaire de l'évacuation des campements illicites, établi pour le ministre de l'intérieur, qui se bornent à recenser les opérations réalisées en précisant le nombre de personnes évacuées n'est pas de nature à gêner l'action des forces de l'ordre et à porter atteinte, par voie de conséquence, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Présente en revanche un tel risque la communication des mentions à caractère prévisionnel de ce bilan, tant qu'elles conservent ce caractère (avis 20104528 du 2 décembre 2010).

## Transports

■ Si la loi du 17 juillet 1978 n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre les autorités administratives mentionnées à son article 1<sup>er</sup>, la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, pour la transposition de laquelle les dispositions des articles L. 124-1 et suivants ont été introduites dans le code de l'environnement, qui garantit un droit d'accès aux informations relatives à l'environnement à tout « demandeur », défini comme « toute personne physique ou morale », n'exclut pas en revanche clairement qu'une autorité administrative puisse avoir la qualité de demandeur et se prévaloir des dispositions nationales encadrant le droit d'accès à ces informations (avis 20100658 du 11 février 2010).

■ Les horaires effectifs de décollage et d'atterrissage des aéronefs figurent, de façon codée,

dans une base de données européenne, Central Flow Management Unit (CFMU), exclusivement destinée aux techniciens de la navigation aérienne et qui est mise à disposition de la direction générale de l'aviation civile par l'organisme international EUROCONTROL, dans le cadre d'un abonnement payant. La copie d'écran du logiciel où figurent ces données peut être regardée comme un document administratif communicable en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, quand bien même sa compréhension nécessiterait d'apporter au demandeur quelques explications. Si les règles générales d'utilisation fixées par EUROCONTROL prévoient que les données extraites du système CFMU ne peuvent être utilisées qu'à des fins opérationnelles, cette circonstance ne fait pas obstacle au droit d'accès ouvert par la loi du 17 juillet 1978, dès lors que ces règles ne semblent pas revêtir de valeur supranationale (avis 20100700 du 22 avril 2010).

■ L'étude sur les personnes transportées par la SNCF au cours du premier trimestre 1944 et sur leur destination, réalisée par un archiviste à la demande de l'entreprise, dans le cadre des contentieux engagés à son encontre par des victimes des déportations ou leurs ayants droit, n'a pas pour objet même l'exécution ou l'organisation de ses missions de service public et ne constitue donc pas un document administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20101655 du 22 avril 2010).

## Urbanisme

■ Les rapports concernant les organismes HLM de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS), organisme de contrôle chargé, selon l'article 3 du décret n° 93-236 du 22 février 1993, des contrôles et évaluations des organismes agissant dans le domaine du logement social, constituent des documents administratifs communicables à toute personne en faisant la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation des mentions relevant des secrets protégés par le II de l'article 6 de celle-ci, et dès lors qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire, c'est-à-dire lorsque le préfet n'a pas adressé, à la suite

de ce rapport, une lettre de mise en demeure, pris une décision de sanction ou n'a pas, au contraire, renoncé à prendre de telles mesures (avis 20094319 du 28 janvier 2010).

■ Il résulte des dispositions du II de l'article L. 124-4 du code de l'environnement que les pièces du dossier de demande de permis de construire de parcs éoliens qui comportent des informations relatives à l'environnement sont communicables au pétitionnaire comme à toute autre personne qui en fait la demande – sous réserve dans ce dernier cas de l'occultation des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle –, sans qu'il y ait lieu d'attendre que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 553-2 de ce code ait été pris ou que l'autorité compétente ait statué sur la demande d'autorisation. Les autres pièces ne sont en revanche communicables sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 qu'après avoir perdu leur caractère préparatoire (avis 20094331 du 28 janvier 2010).

■ Aux termes des dispositions du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, l'autorité publique doit apprécier l'intérêt d'une demande d'une information relative à l'environnement et peut la rejeter lorsque la consultation ou la communication porterait notamment atteinte aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation. Le courrier adressé au maire par l'ancien propriétaire d'une maison faisant part d'un affaissement de terrain devant cette maison ainsi que de nombreuses fissures, joignant un avis géotechnique pour une reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles, peut être communiqué au nouveau propriétaire, dès lors que si ce document fait apparaître le comportement d'une personne physique identifiable et que sa divulgation pourrait lui porter préjudice, sa communication au propriétaire de la maison présente un intérêt manifeste au regard des risques naturels dont cette construction peut être affectée (avis 20100301 du 14 janvier 2010).

■ Les associations PACT, organismes de droit privé qui se sont donné pour mission de promouvoir l'amélioration et la réhabilitation de l'habitat, qui bénéficient de subventions publiques et comptent, parmi les membres de leur conseil d'administration, plusieurs élus locaux, doivent être regardées, en vertu de l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation, comme étant en charge de « services sociaux relatifs au logement social », au sens de la directive 2006/123/CE, lorsqu'elles exécutent des opérations de réhabilitation ou de rénovation dont le coût est supporté à moins de 50 % par les bénéficiaires. Lorsqu'elles réalisent des opérations en faveur des personnes défavorisées pour le compte de collectivités territoriales, ces associations doivent donc être regardées comme exerçant une mission de service public. Les documents produits ou reçus dans ce cadre constituent par suite des documents administratifs (avis 20100432 du 6 mai 2010).

■ Dès l'enquête publique achevée, le rapport d'enquête publique est communicable, après occultation préalable des mentions susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée des personnes qui y sont mentionnées, telles que les coordonnées personnelles des personnes ayant laissé des observations (avis 20100607 du 11 février 2010).

■ Il résulte des dispositions combinées des articles R. 11-19 et R. 11-22 du code de l'expropriation que, dès lors que le nom et le domicile des personnes susceptibles d'être expropriées sont déjà mentionnés sur la liste visée par le 2° de l'article R. 11-19 qui figure dans le dossier d'enquête publique parcellaire, les courriers adressés à ces personnes, qui ne révèlent aucune autre information susceptible d'être couverte par le secret de la vie privée de ces personnes, sont communicables dans leur intégralité à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20100790 du 25 février 2010).

■ Dès lors que le bilan de clôture d'une opération de restructuration d'un centre ville élaboré par une société d'économie mixte, dans lequel apparaît notamment une liste nominative de particuliers ayant reçu des indemnités ou

ayant vendu leur bien, ainsi que les montants des sommes qui leur ont été versées à ce titre, est détenu par une commune dans le cadre de ses missions de service public en matière d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement, ce document revêt un caractère administratif au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 et est communicable à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article 2 de cette loi, les tableaux indiquant les noms des personnes physiques propriétaires ou copropriétaires ayant cédé tout ou partie de leurs propriétés bâties ou de leurs fonds de commerce et ceux détaillant le montant des sommes reçues par celles-ci n'étant pas couverts par le secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi, dans la mesure où ces données se rapportent à des acquisitions publiques (avis 20100904 du 11 mars 2010).

■ L'avis des domaines ou l'estimation domaniale rendu dans le cadre d'une procédure d'expropriation perd son caractère préparatoire à compter de la saisine du juge de l'expropriation par l'administration. La circonstance que cette pièce puisse éclairer ce dernier dans le cadre de la procédure de fixation de l'indemnité et, ainsi, influencer sur la décision juridictionnelle qu'il est amené à rendre ne peut avoir pour effet de conserver ce caractère préparatoire, dès lors que l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 n'évoque que les documents préparatoires à une « décision administrative ». En outre, la communication d'un tel avis n'est pas, en principe, de nature à porter atteinte à la procédure juridictionnelle (avis 20101398 du 8 avril 2010).

■ L'avis de France Domaine sur la valeur d'un bien faisant l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner perd son caractère préparatoire

à compter de l'intervention de la décision de préemption, qu'elle donne lieu ou non à la saisine du juge de l'expropriation en cas de désaccord sur le prix (avis 20101829 du 6 mai 2010).

■ Les factures dont le paiement a été assuré par le bénéficiaire d'un permis de construire, sont, du fait qu'elles ont été adressées par celui-ci au maire afin d'établir la date d'achèvement des travaux, communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par le secret de la vie privée. L'avis d'imposition du pétitionnaire est couvert par ce secret (avis 20103580 du 16 septembre 2010).

■ L'activité d'un établissement public industriel et commercial chargé de l'aménagement d'une zone ne s'exerce pas, dans le ressort territorial de sa compétence, en concurrence avec d'autres personnes morales. Le secret en matière commerciale et industrielle n'est par ailleurs pas susceptible de s'appliquer à la « concurrence entre des territoires ». La protection du secret en matière commerciale et industrielle ne pourrait donc fonder le refus de communiquer tout ou partie du procès-verbal d'une séance du conseil d'administration de l'établissement qu'en ce qui concerne les mentions qui dévoileraient la situation économique et financière, la stratégie commerciale ou le savoir-faire de personnes, autres que l'établissement, dont l'activité s'exercerait dans un cadre concurrentiel. Les passages relatifs à un dégrèvement fiscal accordé à une société commerciale constituent de telles mentions (conseil 20103643 du 16 septembre 2010).

■ Voir avis 20100608 du 11 février 2010, p. 31.

## Principaux avis et conseils en matière de réutilisation des informations publiques

■ L'article 7 de la loi du 6 janvier 1978, qui subordonne la licéité d'un traitement de données à caractère personnel au recueil préalable du consentement de la personne concernée, sauf exceptions limitativement énumérées, ne saurait faire obstacle à la mise en œuvre d'un traitement concernant exclusivement des personnes décédées. De même, l'article 8 de cette loi, qui proscrit en principe la collecte et le traitement de données à caractère personnel « qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci », n'est pas applicable aux informations relatives aux personnes décédées.

Si la mise en ligne, sur un site internet de généalogie, de cahiers de recensement comportant des données relatives à des personnes nées il y a plus de cent ans susceptibles d'être encore en vie, constitue une réutilisation de données à caractère personnel au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978, la société responsable de cette réutilisation peut, sur le fondement du 5° de l'article 7 de cette loi, la mettre en œuvre sans recueillir le consentement préalable des personnes concernées. Il y a en effet lieu de mettre en balance l'intérêt qui s'attache à la réutilisation avec les atteintes qu'elle est susceptible de porter aux droits et libertés fondamentales des personnes concernées. En l'espèce, le traitement présente non seulement un intérêt commercial pour la société exploitante, mais également un intérêt culturel pour les abonnés du site, qui pourront accéder directement à des archives publiques concernant leurs ancêtres. À l'inverse, l'atteinte aux droits et libertés fondamentales est limitée, en raison de l'engagement de la société à occulter les données sensibles énumérées à l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, de la notoriété

des documents d'état-civil devenus librement communicables sur le fondement de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, de l'accessibilité limitée des données mises en ligne, consultables par les seuls souscripteurs d'un abonnement payant, et du droit d'opposition dont disposent les personnes concernées. Si le III de l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 exonère le responsable du traitement d'informer individuellement les personnes concernées de son existence et de ses caractéristiques, ce qui exigerait des efforts disproportionnés à l'intérêt de la démarche, celui-ci peut en revanche utilement faire figurer de telles informations sur son site internet (avis 20102217 du 27 juillet 2010).

■ Ne constituent pas des motifs d'intérêt général justifiant légalement le refus de réutilisation de registres d'état-civil :

- le fait que ces données soient mises en ligne sur un site internet faisant apparaître des pages publicitaires, dès lors qu'en tout état de cause, celles-ci apparaissent sur des pages distinctes dont l'accès aux données généalogiques n'implique pas la consultation ;

- le fait que les documents ne soient pas consultables dans leur intégralité, mais seulement par extraits, dès lors que le contenu et l'intégrité des informations publiques ne sont pas altérés par cette présentation ;

- le fait que la société en cause commercialise les informations publiques qu'elle réutilise, qui ne remet pas en cause la possibilité pour les conseils généraux de continuer à diffuser, de façon gratuite le cas échéant, sur internet, leurs archives publiques (avis 20103177 du 27 juillet 2010).

■ La création, à partir du fichier de la gestion informatisée du monopole des tabacs, d'une application de géo-localisation pour « Iphone et autres smartphones » permettant aux abonnés de localiser le débit de tabac ouvert le plus proche de leur position géographique, constitue une réutilisation ne portant pas sur des données à caractère personnel, dès lors que le nom des débitants n'apparaît pas. L'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 ne s'oppose donc pas à une telle réutilisation (avis 20103024 du 27 juillet 2010).

■ En vertu du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation, en l'absence de dispositions législative ou réglementaire le permettant, soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes. Ces dispositions ne peuvent faire obstacle à la réutilisation des tables décennales comportant des informations relatives à des personnes décédées, puisque le premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 n'a vocation à s'appliquer qu'à des personnes vivantes. En revanche, elles font obstacle à la réutilisation des tables relatives à des personnes vivantes, l'administration étant dans l'impossibilité matérielle d'obtenir le consentement de toutes les personnes concernées (conseil 20103032 du 21 décembre 2010).

■ La publicité et l'accès aux inscriptions du privilège du Trésor sont régis de manière exclusive par les articles 1929 quater du code général des impôts et 396 bis de l'annexe II au même code, que la commission n'est pas compétente pour appliquer. À supposer que le droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 puisse s'exercer en amont de la transmission au greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance des informations relatives à ce privilège, le II de l'article 6 de cette loi, qui protège le secret en matière commerciale et industrielle, fait obstacle à la communication de ces données aux tiers, ainsi que, par voie de conséquence, à leur réutilisation. En revanche, les informations publiées au titre de ce privilège au greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance constituent des informations publiques dont la réutilisation doit respecter les dispositions du chapitre II du titre I<sup>er</sup> de la même loi. Toutefois, n'est pas opposable à une telle réutilisation l'article 13 de cette loi, qui encadre la réutilisation des données à caractère personnel, dès lors que cette notion, dont la portée est identique dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 et dans celui de la loi du 17 juillet 1978, ne concerne que les personnes physiques, ainsi qu'il résulte des termes mêmes de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 (avis 20104142 du 4 novembre 2010).

■ Il appartient à la Commission d'apprécier le bien fondé des décisions défavorables en matière de réutilisation d'informations publiques au regard de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables, sur lesquelles l'administration est susceptible de se fonder pour refuser la réutilisation envisagée, notamment, s'agissant de données à caractère personnel, de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Sa position ne saurait toutefois préjuger de celle que la CNIL est amenée à prendre sur une demande d'autorisation de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel (conseil 20104684 du 21 décembre 2010).

■ Les établissements culturels, mentionnés à l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'apprécier l'opportunité de faire droit ou non à une demande de réutilisation. Toutefois une interdiction de réutilisation peut être légalement fondée sur une disposition législative ou réglementaire en vigueur, ou sur des motifs généraux suffisants, si elle est, dans ce second cas, proportionnée à la sensibilité des données en cause ainsi qu'à la nature de l'usage envisagé. Les services d'archives sont compétents pour encadrer la réutilisation. Ils peuvent à cette fin transposer ou reprendre les règles prévues par le chapitre II du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 et les autres dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment la loi du 6 janvier 1978, dans le respect des principes généraux du droit, en particulier le principe d'égalité devant le service public, et des règles dégagées par le juge, notamment en matière de fixation des redevances de réutilisation. Si les dispositions du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, qui subordonnent la réutilisation des informations publiques comportant des données à caractère personnel, lorsqu'elle n'est pas prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière, au consentement de la personne autorisée ou à l'anonymisation de ces données, ne sont pas applicables de plein droit à la réutilisation des informations publiques détenues par les services d'archives, il est cependant loisible à ceux-ci de s'en prévaloir à l'occasion

d'une demande de réutilisation. Compte tenu de l'impossibilité matérielle de rechercher le consentement de l'ensemble des personnes concernées ou de déterminer si celles-ci sont ou non décédées, les services d'archives sont fondés à refuser la possibilité de réutiliser les données figurant sur des registres de naissances, des documents relatifs aux dons, legs et successions et des registres de destination des corps qui concerneraient des personnes dont la naissance date de moins de 120 ans. S'agissant des registres d'entrées dans les hôpitaux et de sorties de ceux-ci, qui ne sont communicables et par conséquent réutilisables que lorsqu'ils concernent des personnes décédées, et des registres de décès dans ces hôpitaux, qui sont librement communicables à l'expiration d'un délai de 25 ans à compter de la date du décès, cette position ne respecte pas les principes

énoncés par la CNIL dans une délibération n° 2010-460 du 9 décembre 2010, par laquelle elle a estimé qu'il résulte de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 que la réutilisation des données à caractère personnel qui sont relatives à la santé des personnes est « interdite y compris lorsqu'elles concernent des personnes décédées, dès lors que la divulgation serait de nature à porter préjudice aux ayants droit de ces personnes ». Seule une occultation complète des informations d'ordre médical figurant sur les registres de décès ainsi que sur les registres d'entrées et de sorties serait compatible avec ces principes (même conseil 20104684 du 21 décembre 2010).

■ Voir aussi : les avis 20094298 du 28 janvier 2010, p. 16 ; 20100691 du 25 mars 2010, p. 17 ; 20100861 du 25 février 2010, p. 23 ; et le conseil 20103040 du 27 juillet 2010, p. 30.

# LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

## Analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

### Documents élaborés ou détenus par une personne publique dans la cadre de sa mission de service public

Les documents composant le dossier de pré-candidature d'une commune aux Jeux olympiques d'hiver de 2018, tel que remis au Comité national olympique et sportif français, sont des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 qui ont, en outre, perdu leur caractère préparatoire dès lors que le nom de la ville française candidate aux Jeux olympiques de 2018 a déjà été rendu officiel (TA Grenoble, 19 avril 2010, Mme B., n° 0903743).

Les rapports sur l'évolution des risques professionnels et les programmes annuels de prévention des risques professionnels établis par les comités d'hygiène et de sécurité constituent des documents administratifs soumis au droit de communication prévu par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Lille, 10 décembre 2010, Syndicat départemental Sud collectivités territoriales 59, n° 0800297).

Le compte rendu du premier entretien d'un demandeur d'asile, document préparatoire à l'avis rendu par le directeur de l'OFPPA sur la demande d'asile, par application des dispositions de l'article L. 221-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, est un document communicable après que la décision d'admission ou non sur le territoire français a été prise (TA de Melun, 4 février 2010, M. G., n° 070572).

Les notes prises par le secrétaire de séance lors de la réunion d'un conseil municipal, en vue de l'établissement d'un compte rendu de séance envoyé en préfecture, constituent un document administratif inachevé, exclu du droit à communication (TA de Châlons-en-Champagne, 11 mars 2010, M. A., n° 0802613).

Le plan pluriannuel d'investissement 2002-2007 de la commune de B. n'a pas trait à l'organisation des services, ne constitue pas un document préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration et revêt donc le caractère d'un document administratif communicable. (TA de Pau, 2 février 2010, M. V., 0901158)

Les listes des entreprises adhérentes à un syndicat de la plasturgie et les listes de leurs effectifs ainsi que les critères relatifs aux cotisations, recueillis à l'occasion de l'enquête de représentativité concernant ce syndicat, sont des documents administratifs communicables, au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 7 octobre 2010, C., 0817929)

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

#### ■ Documents ayant un caractère administratif

Les informations relatives à des émissions de substance sont des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L. 124-2 du code de l'environnement. Les documents contenant ces informations et détenus par une caisse régionale d'assurance maladie, personne morale de droit privé, dans le cadre de sa mission de service public consistant en la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et à l'application des règles de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles, sont communicables en application de la loi du 17 juillet

1978 (TA de Marseille, 14 décembre 2010, Association U. L. , n° 0803619).

Les comptes d'un des organismes mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, qui retracent les conditions dans lesquelles celui-ci exerce les missions de service public qui sont les siennes, présentent, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs. Il en est de même pour un document comptable, même établi à la demande d'un de ces organismes par un prestataire extérieur, et pour les relevés bancaires de l'exercice comptable clos à la date de la dernière assemblée générale précédant la demande du requérant, qui constituent les pièces justificatives de ces documents comptables, et sont ainsi également relatifs à l'exercice des missions de service public de l'organisme (TA de Paris, 9 juillet 2010, Mme C., n° 0820105).

La caisse de coordination aux assurances sociales (CCAS) de la RATP est chargée de gérer le régime spécial de protection de ses agents actifs et retraités et de leurs ayants droit contre les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès, accidents du travail et maladies professionnelles et doit donc être regardée comme une personne privée chargée de la gestion d'une mission de service public et comme susceptible de détenir des documents de nature administrative. La copie partiellement occultée du procès-verbal d'un conseil d'administration constitue un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, en application de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 1<sup>er</sup> avril 2010, M. V., n° 0720001).

### ■ Documents dépourvus de caractère administratif

Les rapports réalisés dans le cadre de la mission « mise en valeur des gisements aurifères de Madagascar », établis dans le cadre d'une convention signée entre la République française via le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et la République démocratique de Madagascar, ont ainsi été réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte de l'État malgache. Ils ne sont donc pas communicables en application du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article

2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 16 décembre 2010, M. L. , n° 0904585)

Les documents relatifs aux opérations électorales au sein d'une fédération sportive agréée par l'État et titulaire d'une délégation de ce dernier au titre des dispositions de l'article L. 131-14 du code du sport ne constituent pas des documents édictés dans le cadre de la mission de service public qui lui a été confiée, mais concernent seulement le fonctionnement interne d'une personne morale de droit privé. Dès lors, ils ne constituent pas des documents administratifs au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 et leur communication ne relève pas de la compétence du juge administratif (TA de Versailles, 14 janvier 2010, Mme L. , n° 0904751).

Le procès-verbal de carence dressé à l'encontre d'une société et destiné à pallier l'inaction de celle-ci qui, malgré sommation à comparaître, ne s'était pas fait représenter en mairie pour la signature d'un acte de vente alors qu'une décision de justice imposait un tel acte, est un acte émanant d'un officier ministériel dans le cadre de ses fonctions et n'est pas un document administratif. La circonstance qu'il ait été ultérieurement adressé au greffe du Tribunal de grande instance aux fins d'y être enregistré ne peut avoir eu pour conséquence de lui conférer le caractère de document administratif au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nîmes, 28 octobre 2010, M. G., n° 0903066).

Le compte rendu d'entretien et l'avis du poste établis à la suite d'un entretien avec les services de l'état civil du consulat de France à Casablanca, dont les agents ont agi en qualité d'officiers d'état civil dans le cadre d'une demande de délivrance d'un certificat de capacité à mariage effectuée auprès du Procureur de la République à Nantes dans le cadre des dispositions de l'article 171-4 du code civil et du décret du 10 mai 2007, ne constituent pas des documents administratifs dont la communication peut être obtenue sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nantes, 30 novembre 2010, M. L. , n° 1005618).

## Documents dont la communication porterait atteinte à un secret protégé par la loi dans le cadre du 2° du I de l'article 6

### ■ Sécurité publique

Le rapport d'enquête sur une suspicion d'évasion révélée par une lettre anonyme adressée au directeur d'une maison d'arrêt, le rapport sur des tirs de « flash-ball » essuyés par le fourgon pénitentiaire dans lequel se trouvait le demandeur lors de son transfert de l'hôpital à la maison d'arrêt et enfin des rapports concernant ses deux implications dans la préparation de mouvements collectifs de détenus, sont des documents dont la communication est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes, dès lors qu'ils pourraient donner des informations sur le comportement de personnes et sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires, notamment sur des procédures qui y sont appliquées en cas de tentative d'évasion, d'attaque armée ou de mouvements collectifs (TA de Bordeaux, 30 novembre 2010, M. C., n° 1002889).

L'occultation des coordonnées téléphoniques et de télécopie des services de l'administration pénitentiaire sur des documents demandés par un détenu, relatifs à ses demandes de transfert, répond aux nécessités de la protection de la sécurité publique au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Caen, 26 janvier 2010, M. M., n° 0901515).

### ■ Secret des délibérations du gouvernement

Les avis de la commission de sécurité des consommateurs, rendus préalablement à la publication des décrets n° 90-274 du 26 mars 1990 et n° 2007-1636 du 20 novembre 2007, ainsi que les rapports des rapporteurs et procès-verbaux de séances dont ils ont été assortis, présentent le caractère de documents administratifs communicables au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 et ne sont pas, eu égard à la nature de la commission de sécurité des consommateurs, au nombre de ceux dont la consultation ou la communication peut

être refusée sur le fondement de l'article 6 de la même loi parce qu'elle porterait atteinte « au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ». En revanche, les actes par lesquels le gouvernement a saisi la commission pour avis sur les projets de décrets en cause font corps avec les délibérations du gouvernement qui ont conduit à la préparation de ces projets et leur communication serait de nature à porter atteinte au secret de ces délibérations (TA de Paris, 7 octobre 2010, M. P., n° 0820098).

### ■ Documents fiscaux et secret professionnel

Les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales relatives au secret professionnel auquel sont soumis les agents des impôts ne font pas obstacle, eu égard aux règles générales qui gouvernent la détermination de la valeur locative cadastrale des locaux commerciaux et des biens divers ordinaires, à la communication, sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, de l'intégralité de procès-verbaux primitifs et complémentaires établis pour l'évaluation des locaux commerciaux et des biens divers ordinaires sur le territoire d'une commune, alors même que les informations qu'ils contiennent sont portées à la connaissance de l'administration fiscale à l'occasion d'opérations d'établissement de l'impôt (TA de Caen, 12 novembre 2010, Société G. C., n° 1001741).

### Documents communicables aux seuls intéressés

#### ■ Protection de la vie privée

Alors même qu'en vertu de l'article 66 de la loi du 11 janvier 1984 l'avertissement n'est pas inscrit au dossier du fonctionnaire, il appartient au recteur d'académie de communiquer sa décision d'infliger une sanction à un fonctionnaire de l'éducation nationale au président de l'université sous l'autorité duquel se trouve placé ce dernier, sans que cette communication soit de nature à méconnaître les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui réserve à l'intéressé l'accès aux documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée (TA de Caen, 18 mars 2010, M. K., n° 0902179).

Le rapport d'audit d'une association, dont les conclusions relèvent d'importantes irrégularités de gestion qui ont justifié la mise en œuvre de procédures pénales, fait apparaître un comportement des représentants de l'association dont la divulgation est de nature à leur porter préjudice au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les passages relatifs aux faits constatés étant indivisibles de l'ensemble du rapport d'audit, la communication de celui-ci porterait atteinte au secret de la vie privée (TA de Versailles, 4 mars 2010, M. M., n° 0710321).

La lettre d'un tiers anonyme contenue dans le dossier d'une assistante maternelle, qui la concerne directement, si elle fait apparaître le comportement du tiers qui en est l'auteur, a été rédigée anonymement, et ne contient pas d'éléments mettant en cause le comportement d'autres personnes ou permettant d'en identifier de façon certaine le rédacteur. Elle n'est donc pas susceptible de porter préjudice à un tiers et l'administration ne pouvait légalement en refuser la communication, même en s'appuyant sur l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Après avoir ordonné avant dire droit la production par le département de cette lettre, sans que communication de cette pièce soit donnée à la requérante, le tribunal administratif a annulé la décision refusant la communication de ce courrier (TA d'Orléans, 28 mai 2010, Mme C., n° 0903416).

Eu égard au cadre juridique particulier applicable aux concessions funéraires, seuls les indivisaires de la concession ont la qualité d'intéressé, au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, pour l'ensemble des documents se rapportant à la gestion de celle-ci, par laquelle ils sont personnellement et directement concernés. Dans ce cas, ces documents leur sont communicables dans leur intégralité (TA de Montpellier, 4 octobre 2010, Mme T., n° 1002098).

L'indice de rémunération fixé dans le contrat d'un agent non titulaire n'est pas communicable, dès lors qu'en fixant cet indice, dans le cadre d'une rémunération contractuelle, le ministre a notamment porté une appréciation sur la valeur de l'intéressé (TA de Paris, 8 juillet 2010, syndicat CFDT-culture, n° 0815530).

## ■ Secret industriel et commercial

Par arrêtés des 7 mai 2004, 8 mars, 20 avril et 19 octobre 2005 et 12 avril 2007, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a agréé les machines à voter « Point & Vote », « ESF1 », « Point & Vote plus », « iVotronic » et « ESF1 (HW 1.06/2.01 - FW 4.02) » et par arrêté du 17 novembre 2003, a approuvé le règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter. Les documents visés aux articles 4.2.1. et 4.2.2. de ce règlement sont, pour chaque machine à voter, le dossier industriel du fournisseur, le dossier dit « communes » élaboré à partir d'éléments de ce dernier, des informations portant sur la gestion de configuration visant à garantir que les machines commercialisées sont en tout point conformes aux exigences du règlement technique, ainsi que de tout document ayant fondé la décision d'agrément et les audits de configuration et de contrôle procédant à une évaluation de ce matériel. La communication de ces informations, relatives à la conception et au fonctionnement des machines à voter, est susceptible de porter atteinte tant au secret en matière commerciale et industrielle qu'à la sécurité publique (TA de Paris, 8 juillet 2010, M. M., n° 0801623).

## ■ Sécurité publique

La mission interministérielle de lutte contre les sectes, instituée par décret du 7 octobre 1998, devenue la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires depuis le décret du 28 novembre 2002, doit rassembler l'ensemble des informations relatives aux risques pour les personnes ou pour la sécurité publique représentés par les dérives sectaires et portées à sa connaissance par les victimes, les témoins ou toute autre personne publique ou privée informée de telles dérives. Ces informations intéressent nécessairement la sécurité des personnes et la sécurité publique, et la communication directe des renseignements obtenus aux organisations mises en cause compromettrait la liberté des témoignages et la dénonciation de faits abusifs, résultant des dérives sectaires, par les victimes et témoins de ces faits, l'aide aux victimes et les actions destinées à protéger ces personnes. Ainsi, compte tenu de sa mission d'information du public

sur les risques, et le cas échéant les dangers, auxquels les dérives sectaires l'exposent, et de l'intérêt qui s'attache à la protection de la santé et de la sécurité des personnes, la communication d'une note adressée par la mission interministérielle de lutte contre les sectes au ministre de la santé méconnaîtrait l'exception relative à la sécurité des personnes prévues par au I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 28 janvier 2010, fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France, n° 0712489 et n° 0706726, R)

### ■ Documents ou dossiers médicaux

Il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, qui excluent du droit d'accès du patient les « informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers », qu'une distinction doit être opérée selon que la prise en charge thérapeutique du patient est achevée ou non (TA d'Amiens, 28 octobre 2010, M. B., n° 0902414).

Il résulte des dispositions des articles L. 1110-4 et 1111-7 du code de la santé publique, éclairées par les travaux parlementaires de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dont elles sont issues, que le législateur a entendu autoriser la communication aux ayants droit d'une personne décédée des seules informations nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par ceux-ci, à savoir la connaissance des causes de la mort, la défense de la mémoire du défunt ou la protection de leurs droits. Par suite, ces dispositions excluent que la communication aux ayants droit puisse porter sur l'ensemble des informations figurant dans le dossier médical (TA d'Amiens, 22 juillet 2010, Mme L., n° 1000564).

Lorsque le patient a exprimé de son vivant sa volonté qu'aucun élément médical la concernant ne soit transmis aux membres de sa famille et à ses ayants droit et ce même après son décès, les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de santé publique font obstacle à ce que son dossier médical soit communiqué aux parents (TA de Strasbourg, 17 mars 2010, Mme K., n° 0804861).

### Documents juridictionnels ne relevant pas de la loi du 17 juillet 1978 ou susceptibles de porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions

La psychologue qui avait procédé à la convocation et à l'examen du demandeur dans les locaux du centre hospitalier où elle exerce est intervenue, non en tant qu'agent du centre hospitalier mais en tant qu'expert psychologue auprès d'une Cour d'Appel et a remis le rapport d'expertise au magistrat judiciaire qui l'avait diligentée. L'établissement dans lequel l'expertise psychologique a été réalisée est intervenu aux seules fins de prêter ses locaux et n'a eu à ouvrir aucun dossier médical. Dans ces conditions, en l'absence de dossier médical et compte tenu de la nature judiciaire du document demandé, le requérant n'est pas fondé à en demander la communication dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Dijon, 17 juin 2010, M. H., n° 0900297).

La circonstance, à la supposer établie, que la Société E, qui fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, souhaiterait engager une action en justice contre un syndicat intercommunal ne suffit pas, à elle seule, à établir que la communication des documents portant sur la réalisation d'un marché public de travaux dont la société était sous-traitant d'un lot serait de nature à porter atteinte au déroulement de procédures engagées devant une juridiction ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Versailles, 2 juillet 2010, société E, n° 0911831).

### Modalités de communication

En restreignant à deux heures une fois par semaine le temps pendant lequel le public peut avoir accès aux documents communaux, le maire a, compte tenu de la faible taille de la commune dont la superficie est de 5,49 km<sup>2</sup> et qui compte 556 habitants, et eu égard aux effectifs nécessairement peu nombreux de son personnel, pu légalement fixer des limites, dans l'intérêt du service, aux modalités du droit d'accès aux documents administratifs. Dans les circonstances de l'espèce, ces limites

ne peuvent être regardées comme portant une atteinte excessive à l'exercice de ce droit (TA de Bordeaux, 3 novembre 2010, M. P., n° 000363).

Les possibilités techniques de la direction de l'urbanisme de la ville de Paris ne lui permettent pas de communiquer l'intégralité des dossiers d'urbanisme demandés, dans les conditions fixées par la loi du 17 juillet 1978, par copie sur support papier et envoi postal, compte tenu des caractéristiques des plans des projets, dès lors que les dossiers comprennent essentiellement de nombreux plans de très grande taille (près d'un m<sup>2</sup>). La photocopie intégrale de ces documents n'est pas techniquement possible, compte tenu des photocopieuses à format standard dont dispose la direction de l'urbanisme, compétente pour statuer sur les demandes de consultation des dossiers d'urbanisme et la Ville de Paris n'a pas d'obligation de recourir à un prestataire de services pour faire établir, à l'intention des tiers intéressés, la copie des plans déposés par les pétitionnaires demandant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Le maire de Paris n'a donc pas fait une inexacte application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 en invitant le requérant à prendre connaissance sur place des dossiers, afin de sélectionner les documents ou parties de documents qui feraient l'objet de copies au format standard (TA de Paris, 18 mars 2010, M. V., n° 0801979).

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à l'administration, lorsqu'elle décide de faire droit à une demande de communication de documents administratifs – le cas échéant en usant de la possibilité prévue au III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 de procéder aux occultations nécessaires à la protection de secrets visés au I de cet article – de publier ou de notifier aux tiers éventuellement intéressés ou mentionnés dans lesdits documents la décision par laquelle elle fait droit à la demande de communication de ces documents (TA de Cergy-Pontoise, 30 mars 2010, Société M., n° 0902743).

Si le ministre de la justice fait valoir que les rapports d'activités d'un centre pour peines aménagées contiennent des mentions protégées par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, il appartenait néanmoins à

l'administration, dès lors qu'il est constant que lesdits passages pouvaient faire l'objet d'une occultation, de communiquer ces rapports d'activité en ayant procédé à l'occultation des passages non communicables en application des dispositions du III du même article. La circonstance que le ministre de la justice ait demandé l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs sur ces occultations ne peut avoir pour effet de suspendre le droit de communication desdits documents dès lors qu'il ne ressort pas des dispositions de l'article 27 du décret du 30 décembre 2005 que la saisine de la commission serait, dans ce cas, obligatoire (TA de Melun, 2 avril 2010, M. A., nos 0807175 et 0900229).

Si les comptes rendus des séances du conseil municipal et les arrêtés municipaux sont des documents communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, la demande du requérant, relative à la communication « des registres des délibérations du conseil municipal, des décisions du maire prises par délégation du conseil municipal et des arrêtés du maire ayant cours actuellement » n'est pas assortie de précisions suffisantes pour permettre à la commune de s'acquitter de ses obligations au titre de la loi du 17 juillet 1978. En demandant à M. G. de faire une demande écrite par document demandé, le maire de la commune de M. n'a pas ajouté une condition supplémentaire au règlement municipal de communication des documents administratifs mais s'est borné à demander au requérant de préciser sa demande. Dès lors, la commune n'a pas méconnu les dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Châlons-en-Champagne, 11 mars 2010, M. G., n° 0900107).

La demande d'une copie intégrale du dossier relatif au projet de renouvellement urbain était suffisamment précise pour qu'il y soit fait droit, contrairement aux allégations de la commune qui prétendait que la demande était trop succincte ou trop générale (TA de Bordeaux, 10 février 2010, M. et Mme B., n° 0902675).

La circonstance que le document demandé aurait fait l'objet d'une communication publique par voie de presse ne dispense pas l'administration de satisfaire aux obligations lui

incombrant en matière d'accès aux documents administratifs (TA de Caen, 9 février 2010, M. D., n° 0901352).

La seule circonstance que la requérante n'ait pas au préalable précisé sous quelle forme elle souhaitait la communication des documents demandés n'est pas de nature à justifier une décision de refus de communication (TA de Versailles, 2 juillet 2010, société E, n° 0911831).

L'autorité administrative peut organiser la communication d'un document à un demandeur selon des modalités adaptées à la version sur support papier dont elle dispose, dès lors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une autorité administrative de procéder à une numérisation des documents en vue de leur envoi par voie électronique, une telle sujétion technique excédant celles auxquelles peut être légalement astreinte la commune, dont il n'est au demeurant pas établi qu'elle disposerait de l'équipement adapté à sa mise en œuvre (TA de Poitiers, 15 juillet 2010, M. L., n° 0900916).

### **Documents qui n'existent pas, qui ont disparu ou qui ont été égarés**

Les données issues d'une enquête effectuée par le CNFPT concernant les polices municipales n'ayant fait l'objet d'aucun traitement, les résultats de cette enquête constituent un document inexistant, qui ne saurait être communiqué. En revanche, il n'est pas établi par le CNFPT qu'il serait dans l'impossibilité matérielle de transmettre une copie des questionnaires demandés (TA de Versailles, 4 mars 2010, Union syndicale professionnelle des policiers municipaux, n° 0905948).

### **Procédure**

Les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales en application desquelles le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération, font obstacle à ce que leur soit opposé un défaut de saisine de la commission d'accès aux documents administratifs dans tous les cas

où une telle saisine par les délais qu'elle induit pourrait être de nature à les empêcher de disposer des documents demandés en temps utile (TA d'Amiens, 22 octobre 2010, M. G., n° 1000942, R).

La demande tendant à la désignation d'un expert chargé de recueillir la liste établie par les services du conseil général relative aux recrutements d'assistants familiaux pour les années 2008 et 2009 ainsi qu'au nombre d'enfants qui ont été placés sur son secteur géographique pendant la période considérée, relève de la communication de documents administratifs prévue par l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 qui impose, préalablement à tout recours contentieux, la saisine pour avis de la commission d'accès aux documents administratifs (TA de Dijon, ord. 31 août 2010, Mme L., n° 1001996).

La commission d'accès aux documents administratifs, saisie en vertu de l'article 17 du décret du 30 décembre 2005 pris en application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, par la personne à laquelle la communication d'un document administratif a été refusée, se borne à émettre un avis au vu duquel l'autorité compétente prend une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir. Ainsi, l'avis émis par la commission d'accès aux documents administratifs n'a pas le caractère de décision faisant grief et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux. Par suite, les conclusions de la requête, qui tendent à l'annulation de l'avis émis par la commission d'accès aux documents administratifs, sont irrecevables et doivent, dès lors, être rejetées (TA de Lyon, ord. 13 octobre 2010, Mme B., n° 1005787).

Si l'article 42 du décret du 30 décembre 2005 impose à toute personne de droit public ou personne de droit privée chargée de la gestion d'un service public et qui emploie au moins deux cent agents, de désigner une personne responsable de l'accès aux documents administratifs, cette disposition n'a pas eu pour objet ni pour effet de retirer au président du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment la compétence pour rejeter une demande de communication de documents administratifs (TA de Melun, 4 février 2010, Société A., n° 0704607).

La seule circonstance qu'un détenu n'ait pas eu communication de la réactualisation du « volet SPIP » de son dossier individuel pénitentiaire depuis sa dernière communication quelques mois plus tôt et ce, en vue de son passage devant la commission d'aménagement des peines qui doit se réunir trois jours plus tard ne constitue pas, en elle-même, une atteinte grave et manifestement illégale au respect des droits de la défense au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (TA de Rouen, ord., 10 décembre 2010, M. L., n° 1003454).

La portée des dispositions de l'article R. 532-1 du code de justice administrative est limitée à la simple constatation de faits matériels et à leur description et celles-ci ne sauraient être invoquées pour obtenir la communication de documents administratifs qui peut l'être sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nîmes, ord. 2 février 2010, société F., n° 1000244).

### Contentieux indemnitaire

La seule circonstance que la Commission d'accès aux documents administratifs ait donné un avis favorable à la communication de documents n'est pas de nature à caractériser une faute de l'administration, qui n'était pas tenue de se conformer à cet avis. Par suite, le requérant, qui ne soutient pas au demeurant avoir demandé au juge de l'excès de pouvoir d'annuler les décisions refusant de lui communiquer plusieurs documents relatifs à sa situation administrative en dépit de quatre avis de la commission d'accès aux documents administratifs et d'enjoindre à l'administration, au besoin sous astreinte, de procéder à cette communication, n'est pas fondé à demander réparation du préjudice causé par de tels refus (TA de Nîmes, 9 avril 2010, M. M., n° 0803831).

La transmission aux parents d'un élève de l'ensemble des évaluations réalisées à la suite de deux signalements de suspicion de mauvais traitement par la directrice d'un groupe scolaire, par téléphone auprès du numéro d'urgence « Allo enfance maltraitée », puis par la procédure interinstitutionnelle mise en place entre les services de l'éducation nationale et les services sociaux départementaux, a entraîné la divulgation du nom de la personne

ayant effectué le signalement. Une telle divulgation, alors que ces documents comportaient de nombreuses appréciations sur la requérante susceptibles de lui porter préjudice, a été faite en méconnaissance des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et de l'obligation de secret professionnel posée par l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles et par l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983. Le département a ainsi commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité à l'égard de la directrice du groupe scolaire ayant effectué le signalement (TA de Toulouse, 12 octobre 2010, Mme L., n° 0502140).

### Divers

#### ■ Demande abusive

La circonstance que le requérant ait fait l'objet en 2005 d'un avis défavorable de la commission d'accès aux documents administratifs au vu du nombre des documents sollicités au cours de cette période et qu'il ne se soit pas acquitté du paiement des frais de copie pour des documents également sollicités en 2005, ne permet pas de déduire qu'un recours exercé quatre années plus tard et portant sur des documents aisément communicables serait abusif (TA de Saint-Denis, 16 décembre 2010, M. T., 1000013).

Une requête consécutive à de multiples demandes présentées auprès de l'administration, malgré le caractère inexistant des pièces réclamées souligné par la commission d'accès aux documents administratifs, présente un caractère abusif (TA de Pau, ord., 3 juin 2010, Mme D., n° 1001123).

La circonstance que le requérant soit membre d'une association, qui, depuis une période récente, sollicite la communication de nombreux documents administratifs ne saurait conférer à sa demande de communication un caractère abusif (TA de Montpellier, 5 février 2010, M. D., n° 0903464).

La circonstance que l'association requérante ait adressé à l'administration pénitentiaire quatre-vingt demandes de communication de documents administratifs en 2007 ne suffit pas à établir le caractère abusif de sa demande au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, alors, notamment, que les documents demandés,

relatifs aux statistiques de la population carcérale des années 2005 à 2007, répondent à l'objet social qu'elle s'est fixée « d'agir pour la défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles des personnes détenues » (TA de Paris, 1<sup>er</sup> avril 2010, Observatoire international des prisons, n° 0707480).

### ■ Documents préparatoires

L'avis émis par la commission régionale consultative relative aux demandes d'autorisation d'user du titre professionnel d'ostéopathe est indissociable du processus décisionnel au terme duquel le préfet de région peut, en application des dispositions du décret n° 2007-435 du 25 mars 2007 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie, délivrer l'autorisation d'user du titre d'ostéopathe et n'est communicable qu'à compter de l'intervention de la décision du préfet statuant sur la demande d'autorisation (TA de Poitiers, 15 juillet 2010, M. Bourdin, n° 0801784).

### ■ Archives

En dépit de l'intérêt qui s'attache aux travaux de recherche historique de la requérante, le ministre de la culture et de la communication n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en se fondant, pour refuser la dérogation demandée sur le fondement de l'article L. 213-3 du code du patrimoine, pour la communication de documents non encore librement communicables provenant des archives présidentielles et conservés au Centre historique des Archives nationales, sur le motif que le délai de communicabilité de soixante ans, prévu à l'article 7 alinéa 5 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979, paraissait devoir être conservé du fait que ces documents contiennent des informations mettant en cause la vie privée des personnes, alors qu'il n'est pas établi ni même allégué que l'administration aurait pu assortir son autorisation de certaines restrictions pour atténuer le risque d'atteinte au secret de la vie privée de tiers (TA de Paris, 7 octobre 2010, Mme M., n° 0815531).

Le demandeur, dans le cadre de ses recherches portant sur « l'antisémitisme au sein du mouvement régionaliste breton au cours de la période de 1930 à 1944 », a sollicité du ministre de la défense une dérogation

lui permettant d'accéder aux dossiers de neuf procédures juridictionnelles engagées après la Libération devant les juridictions militaires et obtenu un avis favorable de la commission d'accès aux documents administratifs. Si l'intérêt qui s'attache aux travaux de recherche historique de M. T. n'est pas contesté par l'administration, il ressort toutefois des pièces du dossier qu'en se fondant, pour refuser la dérogation demandée, sur le motif que, eu égard au caractère encore très sensible des informations relatives à la période de l'épuration, la communication des documents demandés porterait atteinte, en raison des nombreuses informations nominatives qu'ils contiennent, et alors que le délai légal n'est qu'à moitié écoulé, à la vie privée des personnes et des familles en cause, alors qu'il n'est pas établi ni même allégué que l'administration aurait pu assortir son autorisation de certaines restrictions pour atténuer le risque d'atteinte au secret de la vie privée de tiers, le ministre n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation (CAA de Paris, 11 février 2010, Ministre de la défense c. M. T., n° 06PA03399).

### ■ Diffusion publique

Par un arrêté en date du 23 octobre 2009, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture, le préfet a arrêté et ordonné le dépôt en mairie de G. le 27 novembre 2009 du plan définitif de remembrement de la commune de G. et sa publication, à la même date, au bureau des hypothèques de la commune de P. Dès lors, la requérante pouvant obtenir du conservateur des hypothèques la communication de tous renseignements relatifs aux propriétés de la commune de G. et notamment sur leur origine, le procès-verbal de remembrement de G. doit être regardé comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 2008 (TA d'Orléans, 24 septembre 2010, Mme T., n° 1000885).

### ■ Autres

Les dispositions de l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 et de l'article 36 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 n'ont pas pour objet d'imposer aux collectivités publiques visées par l'article 1<sup>er</sup> de cette loi

de mettre en ligne un répertoire exhaustif comprenant une liste complète des documents existants mais de faciliter l'accès des citoyens aux documents contenant des informations publiques. Ainsi, dès lors que la communauté de communes a mis en ligne sur son site Internet un répertoire des documents contenant des informations publiques,

les conclusions présentées par les requérantes tendant à l'annulation de la décision implicite rejetant leur demande visant à ce que le répertoire des informations publiques soit mis en ligne sur le site Internet de ladite collectivité sont devenues sans objet (TA d'Amiens, 6 juillet 2010, Association S.E.V.E, Association R. O.S.O, n° 0800663).

## Les suites des avis de la CADA devant les tribunaux administratifs

L'analyse juridique réalisée par les rapporteurs de la Commission qui ont accès à l'ensemble des jugements rendus par la justice administrative permet à la Commission d'évaluer la qualité de sa doctrine, mais s'agissant de l'efficacité du recours administratif préalable présenté devant elle, une étude quantitative est nécessaire.

Or, seuls quatorze tribunaux administratifs ont, en 2010, fourni à la CADA leurs décisions dans le domaine de l'accès et de la réutilisation, soit un peu plus de quatre-vingt jugements et ordonnances sur un total d'environ cinq cents. L'étude développée ci-après est fondée sur ces informations.

La CADA remercie vivement les présidents de ces tribunaux pour la transmission de leurs décisions intéressant la compétence de la Commission. Elle ne peut que renouveler auprès des autres tribunaux administratifs son souhait d'obtenir l'ensemble des décisions juridictionnelles relatives à l'accès aux documents administratifs.

Les chiffres précédemment évoqués et détaillés ci-après, témoignent de l'efficacité du recours administratif préalable obligatoire devant la CADA dans la limitation du contentieux devant les juridictions administratives.

### Des caractéristiques communes

L'étude des décisions des tribunaux administratifs transmises à la Commission permet d'esquisser, sinon un profil unique, du moins certaines caractéristiques des auteurs de ces saisines et d'en dégager quelques informations intéressantes.

D'une part, les trois quarts des requérants sont des personnes physiques, le dernier quart étant constitué de façon relativement homogène par trois catégories de personnes morales à savoir les syndicats, les associations et les sociétés.

D'autre part, moins du tiers des recours enregistrés aux greffes des tribunaux administratifs a été déposé par un avocat (les litiges en matière de communication de documents administratifs appartiennent à la catégorie des recours pour excès de pouvoir et sont, à ce titre, dispensés du ministère d'avocat).

Enfin, près de 60 % des dossiers portent sur des documents pour lesquels le requérant est, pourrait-on dire, directement concerné. Il en va ainsi des divers dossiers relatifs à l'intéressé (dossier d'agent public, dossier administratif) ou encore pour une personne morale, de rapports et autres documents liés à son objet statutaire (à titre d'exemple, la communication du rapport de la commission départementale des hospitalisations psychiatriques à la demande de la commission des citoyens pour les droits de l'homme).

Les 40 % restants ont donc trait à la communication de documents dont le lien entre ceux-ci et le requérant est plus diffus que dans la catégorie précédente. Il s'agit de documents divers relatifs à la gestion des administrations et à leurs compétences (voir pour un exemple de gestion de la vie locale, la demande de communication adressée à la commune, auteur d'un acte portant démolition d'un monument).

### ■ La répartition des décisions

Les décisions prises par ordonnance représentent moins du quart des décisions juridictionnelles analysées. La moitié d'entre elles ont été prises pour constater le désistement du requérant ou déclarer la requête sans objet à la suite de la communication – dans un délai plus ou moins long – par l'administration, ou encore, pour rejeter le recours faute pour le demandeur d'avoir préalablement saisi la CADA pour avis.

Le très faible nombre des irrecevabilités prononcées sur ce dernier point atteste de la connaissance par les administrés de l'existence de la CADA et du caractère obligatoire de sa saisine préalable (article 20 de la loi du 17 juillet 1978).

Dans un cas, et sur le fondement de l'urgence, le juge des référés a toutefois pu ordonner la communication du document à l'administré, malgré l'absence de saisine de la CADA, en application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

Deux ordonnances ont par ailleurs déclaré irrecevables les recours dirigés contre les avis de la CADA qui, rappelons le, ne sont pas des décisions susceptibles de faire grief.

Ce n'est que dans deux cas que le juge des référés n'a pas suivi l'avis de la CADA et a rejeté la demande de communication.

*Par une ordonnance du 11 mars 2010 n° 1001072-6 le juge des référés du tribunal administratif de Montpellier, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, a refusé de suspendre l'exécution de la décision implicite par laquelle le maire a rejeté la demande de communication de la feuille de présence des membres du conseil municipal, au motif que la condition d'urgence n'était pas satisfaite (le requérant ayant également introduit un recours en annulation, la formation du tribunal a en effet la faculté d'en ordonner la production dans le cadre de l'instruction du recours) .*

*Par une ordonnance en date du 23 juin 2010, n° 1001123, le vice président tribunal administratif de Pau a rejeté la requête tendant à obtenir l'annulation de la décision implicite de refus de communiquer la copie d'une enquête administrative.*

*Dans son avis rendu lors de sa séance du 11 mars 2010, la commission avait déjà déclaré la demande sans objet au motif qu'il ressortait de l'instruction que le document sollicité n'existait pas.*

*Sur le fondement des articles R. 222-1 et R. 741-12 du code de justice administrative, et après avoir rappelé, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes de communication présentant un caractère abusif, le juge des référés a considéré que « la requête de Mme D., consécutive à de multiples demandes présentées auprès de l'administration, malgré le caractère inexistant des pièces souligné par la commission d'accès aux documents administratifs, présente un caractère abusif ; qu'il y a lieu de condamner Mme D. au versement d'une amende de 500 euros ».*

En ce qui concerne les jugements relatifs à l'accès aux documents administratifs, ceux-ci sont nettement plus nombreux. Soixante-dix jugements rendus en 2010 ont été portés à la connaissance de la Commission par les tribunaux.

Cinq thèmes font principalement l'objet de recours juridictionnels après saisine de la commission. Les jugements ont trait à la communication de documents afférents à la fonction publique (seize), à l'ordre public (onze), à l'urbanisme (neuf), à la fiscalité et les finances publiques (huit), et enfin, aux contrats et marchés publics (sept).

Sans dresser une liste exhaustive des thèmes, on se contentera de préciser que les autres jugements ont concerné, dans une bien moindre mesure, les travaux publics, le domaine public, les fédérations sportives, l'attribution de logements sociaux, ou encore, dans un cas, la police de l'eau.

### ■ Le délai de traitement des recours

Il ressort de l'étude des décisions transmises en 2010 que le délai moyen de traitement par les tribunaux administratifs des recours portant exclusivement sur la communicabilité des documents, après avis de la CADA, est de dix sept mois. Ce délai moyen d'un an et cinq mois est calculé de la notification de l'avis de la commission au demandeur à la lecture de la décision juridictionnelle.

Les délais oscillent entre un mois pour les dossiers dans lesquels le juge statue par ordonnance et jusqu'à plusieurs années pour des affaires relatives à une hospitalisation d'office, à des documents d'urbanisme, ou encore à des statistiques portant sur la population carcérale.

Seules onze décisions des tribunaux administratifs intervenues en 2010, ont été précédées d'un avis de la Commission rendu et notifié au demandeur la même année.

### ■ Le faible nombre de recours devant le juge

Si on prend en compte le délai entre l'avis de la Commission et la décision du tribunal administratif, pour 2010, moins d'une dizaine de recours portait sur la communication de documents relatifs aux contrats et marchés publics, alors que la CADA a instruit cette même année, trois cent quatre-vingt trois demandes d'avis ou de conseil sur ce thème et respectivement trois cent vingt cinq et quatre cent cinquante en 2008 et 2009.

Alors même que la CADA a eu à se prononcer en 2010 sur trois cent neuf demandes d'avis de communication de dossiers médicaux (ce nombre est relativement constant avec 362 demandes en 2007, 315 en 2008 et 314 en 2009), un seul jugement de tribunal administratif a été transmis sur ce thème à la Commission.

Au-delà des informations transmises à la CADA, et sur l'ensemble des tribunaux, ce sont moins de 10 % des dossiers soumis à la Commission qui connaissent des suites contentieuses.

### ■ Absence de réelles divergences de fond entre la CADA et le juge administratif

Le tableau ci-dessous recense les différentes hypothèses de jugement des tribunaux administratifs après avis de la Commission. Sur les soixante-dix cas étudiés, la moitié des jugements rendus par les tribunaux administratifs (36) suit l'avis – favorable ou défavorable – de la CADA, et seulement quatre cas de contradiction ont été recensés entre le sens de l'avis de la CADA et le jugement résultant du recours juridictionnel.

#### JUGEMENTS DES TA APRÈS AVIS DE LA CADA

<b>Annulation du refus de communiquer</b>	<b>26</b>	45 %
<b>Rejet pour irrecevabilité ou désistement</b>	<b>8 (5+3)</b>	14 %
<b>Recours sans objet après communication des documents</b>	<b>14</b>	24 %
<b>Inexistence du document ou impossibilité matérielle de communiquer</b>	<b>6 (4+2)</b>	10 %
<b>Rejet au fond du recours en annulation du refus de communiquer</b>	<b>4</b>	7 %

Ainsi, après avis de la Commission, 26 jugements ont fait droit au recours en annulation du refus de communiquer. À la moitié de ces avis suivis, il faut ajouter près de vingt jugements par lesquels la requête a été rejetée après avis favorable de la Commission, en raison, dans la majorité des cas (quatorze), de la communication des documents par l'administration, ou du désistement du requérant dans trois affaires.

Indépendamment de l'avis favorable de la Commission, cinq requêtes ont par ailleurs été rejetées comme irrecevables ou mal dirigées et deux en raison de l'impossibilité matérielle de communiquer.

Au nombre des jugements de rejet, il faut mentionner celui rendu par le tribunal administratif de Versailles, le 4 mars 2010, n° 0902914, dans un contentieux opposant le requérant à la fédération française d'échecs.

Si la CADA a rendu un avis favorable, le tribunal a quant à lui considéré, pour débouter le requérant, que la demande présente un « caractère abusif au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 », au motif celle-ci « s'inscrit dans un contexte de tension initié et entretenu par le requérant et ayant pour objet de perturber le bon fonctionnement du service public dont la fédération [...] à la charge ».

Par conséquent, sur les soixante-dix jugements transmis, seulement neuf d'entre eux ont conduit le juge administratif à se prononcer dans un sens autre que celui, favorable, de la CADA.

Par un jugement en date du 20 septembre 2010, n° 1000707-6, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté une requête en raison du caractère imprécis de la demande de communication. Le demandeur sollicitait

du préfet la communication de divers documents liés au réseau d'eau potable et notamment, « les déclarations aux services du département et les réponses par ces services concernant les proliférations d'algues vertes dans les canalisations d'eau froide ». Dans un avis du 15 janvier 2010, la CADA avait quant à elle rendu un avis favorable, sous réserve de l'existence de ces documents.

Dans quatre décisions, les tribunaux ont considéré que les documents n'étaient pas communicables (voir notamment les deux jugements du tribunal administratif de Versailles portant l'un, sur un rapport faisant apparaître le comportement des représentants d'une association et l'autre, sur les indications de corrigé de l'épreuve anticipée de français de juin 2008).

Parmi les neuf jugements évoqués, quatre ont conclu au rejet des requêtes par le moyen tiré de l'inexistence des documents. On retrouve ici l'une des raisons, si ce n'est la raison principale, des rares divergences entre la commission et le juge administratif, car la CADA ne dispose pas toujours, lorsqu'elle statue, des documents dont la communication est demandée (d'où d'ailleurs les nombreux avis favorables rendus sous la réserve de l'existence des documents). Par un jugement du 26 août 2010, n° 1000439, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a rejeté le recours en annulation du refus implicite de communiquer dans les termes suivants : « il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune [...] soit concrètement intervenue, sous la forme de documents écrits, [...] ; que, plus particulièrement, l'existence d'une décision communale [...] ne peut être mise en évidence, en l'état des éléments dont dispose le tribunal [...] ».

Par conséquent, on ne saurait assimiler les quelques désaccords recensés, à la censure d'erreurs de droit dans le raisonnement de la commission.

Ainsi, à titre d'exemple, la CADA a été saisie en octobre 2008, d'une demande d'avis tendant à obtenir la communication de documents relatifs à la construction d'une mosquée. En l'absence de réponse de l'administration, la commission, après avoir rappelé qu'elle n'avait pu disposer des documents, a émis un avis favorable en considérant, sous la réserve que le protocole d'accord se rapporte à la gestion du domaine public de la commune et qu'il ait été signé, que les documents demandés sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande.

À l'inverse le tribunal administratif de Versailles, dans un jugement en date du 2 février 2010 n° 0903272-1, a quant à lui rejeté la requête en annulation du refus implicite opposé par l'administration. Il a jugé que, lors d'une première saisine devant la CADA, le demandeur a « présenté ces documents comme constituant des annexes du protocole susvisé, sur lequel la commission [...] avait, par ailleurs, rendu un avis favorable quant à son caractère communicable en juin 2006 ; que, cependant, ces documents ne constituent pas des annexes au protocole précité mais des documents distincts, qui s'ils s'y rattachent, ne présentent pas nécessairement la même nature ; que cette circonstance, qui n'a pas été prise en compte par la commission [...], serait susceptible de modifier le sens de l'avis qu'elle a rendu le 14 novembre 2008 ; qu'ainsi la commission [...] ne peut être considérée comme ayant été valablement saisie [...] ».

Au total, il n'existe pas de réelles divergences de fond entre les avis de la Commission et les décisions des juridictions administratives qui lui ont été communiquées.

## Les décisions du Conseil d'État

■ CE, Section, 7 mai 2010, Bertin, n° 303168, à publier au Recueil

Les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies, n'ont pas le caractère de documents administratifs pour l'application de la loi du 17 juillet 1978. Tel est le cas des tableaux mensuels des assesseurs des chambres correctionnelles d'un tribunal de grande instance, qui déterminent la composition de la juridiction pendant la période qu'ils couvrent et se rattachent ainsi à la fonction de juger dont le tribunal est investi.

■ CE, 26 mai 2010, Mme Faria et société Faria, n° 304621, à mentionner aux Tables

Les documents relatifs à la procédure devant la commission des infractions fiscales, dont la saisine est un préalable nécessaire à la mise en mouvement de l'action publique, ne sont pas séparables de la procédure pénale suivie devant le juge judiciaire. En conséquence, les documents en cause n'ont pas le caractère de documents administratifs et ne peuvent donc être communiqués en application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

■ CE, 7 juillet 2010, Commune de Mailleroncourt Saint-Pancras, n° 316668, à mentionner aux Tables

L'affichage des procès-verbaux des délibérations du conseil municipal est entièrement régi par les dispositions des articles L. 2121-25 et R. 2121-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et ne relève donc pas de celles de la loi du 17 juillet 1978.

■ CE, 23 juillet 2010, Office national des forêts c/ de La Gravière, n° 321138, à mentionner aux Tables

En matière de litiges relatifs au droit d'accès à un document administratif, le juge administratif a la faculté d'ordonner avant dire droit la production devant lui, par les administrations compétentes, des documents dont le refus de

communication constitue l'objet même du litige, sans que la partie à laquelle ce refus a été opposé ait le droit d'en prendre connaissance au cours de l'instance. Pour autant, il n'est tenu de le faire que si l'état de l'instruction ne lui permet pas de déterminer, au regard des contestations des parties, le caractère légalement communicable de ces documents ou d'apprécier les modalités de cette communication.

■ CE, 10 novembre 2010, Fédération française des télécommunications et des communications électroniques (FFTCE) et syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), n°s 327062 et 330408, à mentionner aux Tables

En prévoyant que les données relatives à l'implantation et au déploiement de leurs infrastructures et de leurs réseaux communiquées par les gestionnaires d'infrastructures de communications électroniques et les opérateurs de communications électroniques à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ne sont pas communicables au public, le premier alinéa du IV de l'article D. 98-6-3 du code des postes et des communications électroniques, qui reconnaît implicitement le caractère sensible des informations susceptibles, par leur nature, de porter atteinte à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, n'a pas méconnu cette dernière.

■ CE, M. Jean-Marie ARGOUD, n° 327337

La restriction du droit d'accès aux informations médicales instauré par l'article L. 1111-7 du code de la santé publique aux « informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers » ne méconnaît aucun des principes qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens. Il n'y a donc pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à cet article de ces dispositions législatives.



Deuxième partie

# L'ACTIVITÉ DE LA CADA

## PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACTIVITÉ

La CADA, chargée de veiller au respect du droit d'accès et de réutilisation des informations publiques, assume en premier lieu une mission de prévention des litiges. Le recours administratif préalable obligatoire avant toute saisine du juge administratif, exercé devant la Commission, donne lieu à un avis sur le caractère communicable des documents demandés. La CADA conseille aussi les administrations qui la consultent sur les demandes d'accès ou de réutilisation des informations publiques qui leur sont faites. Selon la complexité ou la nouveauté de l'interrogation des autorités administratives, celles-ci font l'objet soit de l'ouverture d'un dossier, d'une instruction de la demande et d'un conseil rendu en séance de la Commission, soit de l'envoi d'informations et de précédents avis ou conseils portant sur le même type de sujet.

La double mission, d'interprétation des règles de droit et d'information, est renforcée depuis 2005 par la création du droit de réutilisation des informations publiques, encore nouveau et mal connu de nombreuses administrations, et la désignation de responsables de l'accès et de la réutilisation au sein des principales autorités administratives. Sur ces deux innovations la CADA se devait de sensibiliser et de convaincre.

En matière de réutilisation, plusieurs instances de réflexion ou d'appui à la mise en œuvre des obligations des administrations dans ce domaine ont eu recours à l'expertise de la Commission.

Le cœur de l'activité de la Commission demeure la production des avis et conseils, et son travail est organisé pour répondre dans les meilleurs délais aux saisines. Parmi celles-ci, la réutilisation des informations publiques ne représente encore que 2 % des dossiers. Pourtant, les questions posées par la réutilisation mobilisent une part de son activité en nette progression, du fait de leur complexité et de temps d'instruction plus longs qui nécessitent souvent l'audition des services ou des demandeurs.

Forte de milliers d'avis et de conseils rendus au fil des années, la Commission a vu croître son rôle d'information en matière d'accès aux documents administratifs. Son site est très utilisé, notamment par les administrations, et les consultations par téléphone et par courriel ont beaucoup augmenté.

Consciente des attentes d'informations sur ses travaux, notamment de la part des personnes responsables de l'accès et de la réutilisation au sein des administrations (PRADA), la Commission s'efforce d'y répondre. Les faibles moyens dont elle dispose rendent cependant toujours difficile un développement des projets dans ce domaine pourtant prometteur. La tension sur les effectifs au cours de l'année 2010, qui a correspondu à une légère hausse des saisines, explique des résultats modestes et un retard sur les réalisations qu'elle souhaitait pour développer le réseau des PRADA.

## AVIS ET CONSEILS RENDUS PAR LA COMMISSION

Préalablement à l'analyse des indicateurs chiffrés issus de l'enregistrement des dossiers de demandes d'avis et de conseils soumises à la Commission au cours de l'année 2010, il est utile à leur bonne compréhension de rappeler rapidement les étapes de la procédure suivie par la CADA d'une part, et le type d'informations collectées pour le traitement des dossiers et sur lesquelles reposent l'élaboration des statistiques présentées ci-après, d'autre part.

### La procédure d'intervention de la Commission

L'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 confère à la Commission le pouvoir d'émettre « des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication d'un document administratif en application du chapitre I<sup>er</sup>, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques ».

La procédure de recours est complétée par les dispositions des articles 17 à 19 du décret du 30 décembre 2005 et le règlement intérieur dont s'est dotée la Commission.

La saisine de la Commission est formellement peu contraignante. Le demandeur doit préciser ses nom, prénom et adresse et l'objet de son recours, qui peut se faire par courrier simple, télécopie ou courriel, et joindre à l'appui de sa demande toute pièce permettant d'établir un refus. Si le dossier n'est pas complet, le secrétariat général de la Commission invite le demandeur à le compléter.

À l'enregistrement de la demande, un accusé de réception avec le numéro de dossier correspondant est adressé au demandeur et, dans le même temps, l'administration en cause est informée de la saisine et invitée à faire part à la Commission de ses observations dans les dix jours qui suivent. L'instruction du dossier est confiée à un des dix rapporteurs de la

Commission qui peut, le cas échéant, prendre contact avec l'autorité administrative. Les rapporteurs de la Commission ont une quinzaine de jours pour l'instruction et la rédaction d'un projet d'avis. Les projets sont vus par le président et le rapporteur général avant leur passage en séance de la Commission, qui se réunit tous les quinze jours.

Il y a en moyenne deux cent dossiers inscrits au rôle de chaque séance. Aussi, au choix du président, sur proposition du rapporteur général, les dossiers sont classés dans une des trois parties qui constituent le rôle. En partie III, sont inscrits les dossiers qui ne posent aucune question nouvelle ou difficulté particulière, la Commission valide alors la position et la rédaction proposée par le rapporteur général. Les dossiers inscrits en partie II (155 sur 4 843 en 2010) font l'objet d'une discussion de la Commission qui arrête collégalement sa position. Enfin, les dossiers inscrits en partie I, (7 seulement en 2010), permettent à la Commission d'entendre l'administration en cause. En matière de réutilisation, il peut être aussi utile d'entendre le demandeur.

Certains dossiers, de l'ordre de 2 %, font l'objet d'un report à une séance ultérieure pour permettre de compléter l'instruction.

Une fois la position de la Commission arrêtée, les avis sont signés par le rapporteur général par délégation du président. Les agents du secrétariat général chargés de leur notification au demandeur comme à l'autorité en cause procèdent à une soigneuse vérification pour relever d'éventuelles erreurs matérielles.

La Commission a un mois pour rendre son avis. Ce délai est très court, et les séances bimensuelles font que pour environ un tiers des dossiers l'avis ne peut pas être notifié dans les trente jours. Il s'agit des demandes qui arrivent dans les jours qui suivent la tenue d'une séance. *A contrario*, pour les demandes qui arrivent dans les derniers jours d'enregistrement des dossiers d'une séance, les avis peuvent être notifiés après un délai inférieur à trente jours.

Dans le cas d'avis favorable à la communication, l'autorité administrative est tenue

d'informer la Commission dans un délai d'un mois de la suite qu'elle y donne.

Le traitement des demandes liées à l'exercice du droit de réutilisation est le même qu'en matière d'accès. Cependant, l'instruction des recours dans ce domaine est nettement plus longue et il convient d'en tenir compte (voir p. 78-80).

L'instruction des demandes de conseil des administrations suit la même procédure, si ce n'est que la Commission n'attend pas les observations de l'autorité. Il est cependant souvent nécessaire que le rapporteur, au cours de l'instruction, prenne contact avec les services pour éclairer le contexte de l'interrogation.

**Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif  
à la liberté d'accès aux documents administratifs  
et à la réutilisation des informations publiques,  
pris pour l'application de la loi n° 78-753  
du 17 juillet 1978.**

**Chapitre II : Demandes d'avis relatives à la communication de documents administratifs**

**Article 17**

Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, vaut décision de refus.

L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa pour saisir la commission d'accès aux documents administratifs.

La commission est saisie par lettre, télécopie ou voie électronique. La saisine précise son objet et, le cas échéant, les dispositions sur lesquelles elle se fonde. Elle indique, lorsque le demandeur est une personne physique, ses nom, prénoms et domicile et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et les nom et prénoms de la personne ayant qualité pour la représenter. Elle est accompagnée d'une copie, selon le cas, de la décision de refus ou de la demande restée sans réponse. La commission enregistre la demande lorsque celle-ci comporte l'ensemble de ces éléments après avoir, le cas échéant, invité le demandeur à la compléter. Elle en accuse alors réception sans délai.

La commission transmet les demandes d'avis à l'autorité mise en cause.

**Article 18**

L'autorité mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires.

Les membres de la commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Le président peut appeler à participer aux travaux de la commission, à titre consultatif, un représentant de l'autorité intéressée par la délibération.

**Article 19**

La commission notifie son avis à l'intéressé et à l'autorité mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette autorité informe 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.

Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission vaut confirmation de la décision de refus.

## Les données enregistrées sur les dossiers de saisine

Le traitement des dossiers requiert l'enregistrement de certaines informations : documents demandés qui constituent l'objet de la saisine, nom et adresse du demandeur et de l'autorité saisie, date de saisine, de réponse de l'administration, de notification de l'avis, sens et motivation de celui-ci. Pour l'organisation interne du travail, d'autres informations sont collectées : nom du rédacteur et du rapporteur chargé du dossier, thème du dossier pour tenir compte de la spécialisation des collaborateurs. Enfin, l'ensemble des dossiers constituant une base de documentation, la CADA enregistre des données documentaires qui lui permettent de faire des recherches : typologie des documents demandés, des autorités administratives sollicitées, les thèmes et mots clés du dossier.

L'analyse de l'ensemble de ces données, disponibles depuis 1995, est diffusée annuellement par le biais des rapports d'activité disponibles en ligne sur le site de la CADA.

---

## Une augmentation du nombre de dossiers instruits

### Avis et consultations

La CADA enregistre, pour l'année 2010, 4 843 dossiers, soit une hausse de 9 % des demandes examinées par rapport à 2009. Après trois années consécutives de légère baisse, le volume observé cette année justifie la prudence exprimée les années précédentes. Il semble que l'activité précontentieuse de la CADA se stabilise aux alentours de 5 000 dossiers par an. Il convient toutefois de distinguer l'évolution du nombre des avis de celle des conseils.

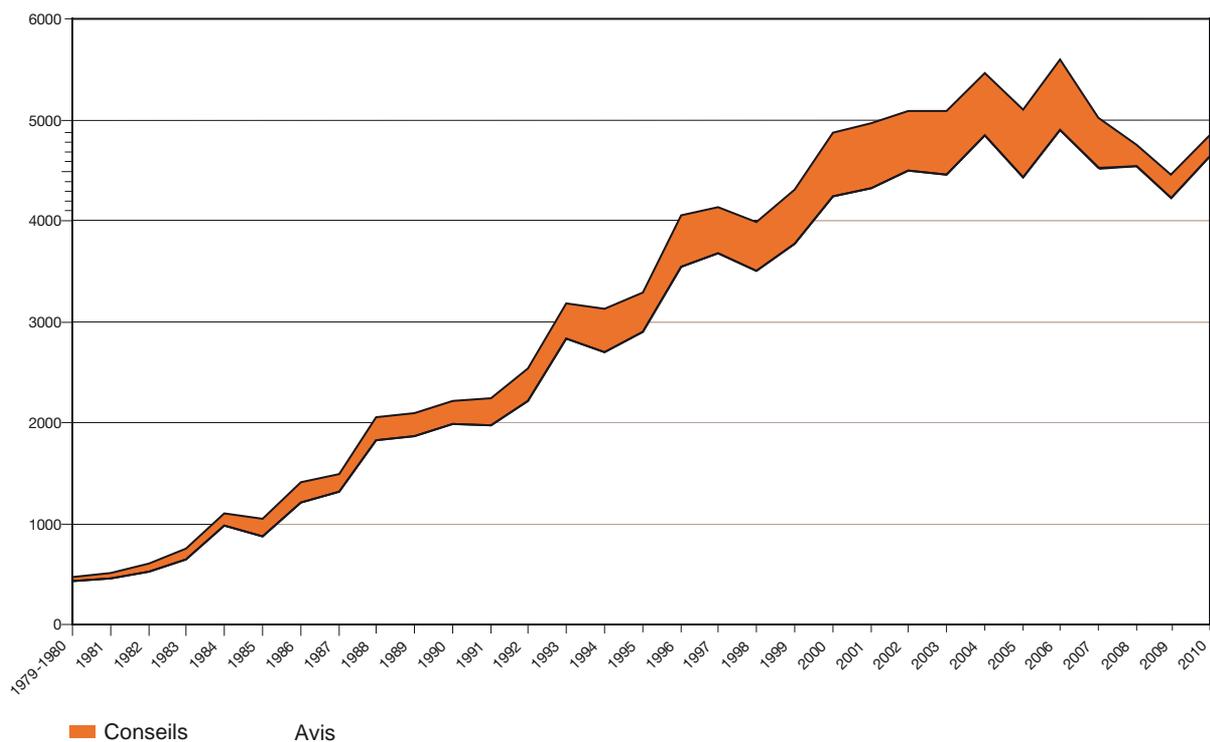
Ces derniers, qui correspondent aux dossiers ouverts à la demande des administrations, ont encore reculé en 2010 (de 18 % par rapport à 2009). Cela ne signifie pas que les administrations consultent moins la Commission, mais marque une évolution dans le traitement de ces demandes, évolution déjà évoquée

en 2009. Les interrogations qui portent sur des sujets sur lesquels la Commission s'est prononcée sont traitées par le secrétariat général, qui répond en adressant des avis ou des conseils précédemment rendus sur le même sujet. L'administration obtient ainsi rapidement les informations qui lui permettent de donner suite aux demandes d'accès dans le délai légal d'un mois. Les demandes de consultation qui font l'objet d'une instruction et d'un passage en séance de la Commission sont celles qui soulèvent des questions de droit nouvelles ou celles pour lesquelles l'appréciation du contexte est déterminante. La baisse du nombre des conseils, encore largement compensée par le volume de renseignements fournis par la Commission, peut aussi être liée à l'intervention des personnes responsables au sein de leur administration.

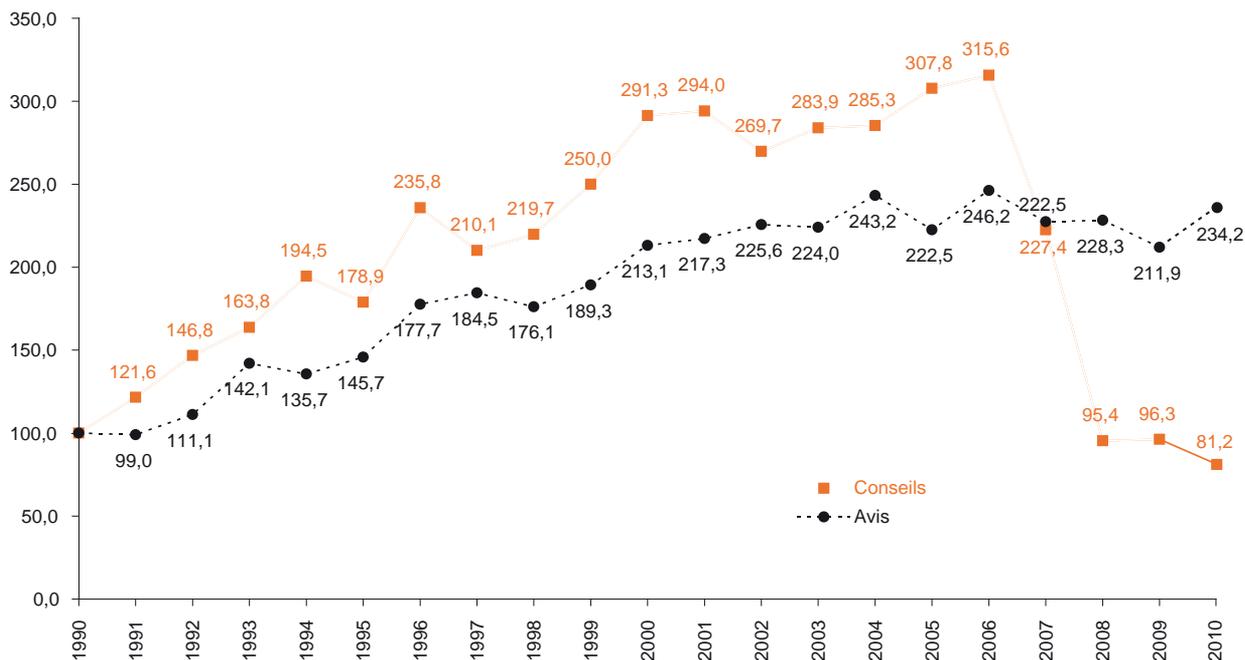
L'augmentation de 10,5 % du nombre des avis rendus entre 2009 et 2010 n'était pas prévisible après la baisse observée ces trois dernières années. On aurait pu penser que, après l'année record de 2006, les administrations progressaient dans le traitement des demandes en matière d'accès et que le nombre de dossiers à instruire irait décroissant. Une telle évolution pouvait s'expliquer par l'effort de pédagogie de la Commission dans la rédaction même de ses avis et au travers de son site Internet ou encore par l'élargissement du réseau des personnes responsables. La hausse observée n'est toutefois pas suffisamment importante pour qu'elle soit le signe d'un recul ou d'une crispation des administrations en matière de transparence. D'autres indications montrent au contraire que les autorités administratives reconnaissent bien le droit d'accès de leurs usagers. Il faut donc se garder d'une interprétation trop rapide. En effet, le nombre de saisines peut traduire une hausse des demandes de communication adressées aux administrations, une évolution de l'objectif poursuivi par les demandeurs, ou encore une complexité accrue des réponses à apporter.

Les causes de cette hausse sont sans doute multiples et la Commission ne dispose que d'indices, mais d'aucune donnée sur l'évolution générale des sollicitations adressées aux autorités administratives.

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



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



L'analyse des saisines de la Commission révèle des tendances sur les attentes de communication et montre aussi que la réponse à certaines demandes demeure difficile, la première partie de ce rapport illustrant le sérieux des questions de droit que recèle l'accès et plus encore la réutilisation des informations publiques.

Enfin, l'augmentation du nombre des saisines instruites ne rend qu'imparfaitement compte du travail de la Commission, le nombre de dossiers complexes ayant progressé et parmi ceux-ci, les dossiers concernant la réutilisation des informations publiques tiennent une place particulière.

### La réutilisation des informations publiques

Le nombre de dossiers portant exclusivement sur la réutilisation des informations publiques, 69 en 2010, représente moins de 2 % du total, mais ces affaires pèsent en réalité beaucoup plus sur la charge de travail que cette proportion ne le laisse envisager. En effet, les dossiers de réutilisation nécessitent un long travail d'instruction et une analyse juridique souvent plus approfondie que pour le seul accès aux documents, les questions étant d'ailleurs souvent mêlées.

Souvent inédites pour l'administration, qui perçoit encore mal les enjeux de la réutilisation, les demandes dans ce domaine posent des questions particulièrement délicates et totalement nouvelles.

Alors que les premières années après l'introduction par l'ordonnance du 6 juin 2005 du droit de réutilisation, cette innovation n'avait pas suscité beaucoup de réactions, l'année 2010 et plus encore le début de l'année 2011, marque une incontestable montée en puissance de ce sujet, perceptible dans les courriels et les consultations informelles de la Commission. Cela ne se traduit pas par augmentation importante des saisines, mais plus par l'intérêt très marqué pour les éclairages apportés par la Commission. Ses analyses sur les dossiers de réutilisation sont d'ailleurs largement reprises et commentées sur différents sites spécialisés.

Les litiges liés à la réutilisation des informations publiques ne sauraient se réduire aux 69 dossiers mentionnés. La CADA est parfois

saisie d'une difficulté de communication en réalité liée à la réutilisation des informations obtenues. Même lorsque ni le demandeur ni l'autorité administrative ne l'évoquent, la Commission juge parfois utile de rappeler que dans l'hypothèse d'une réutilisation des données obtenues, le demandeur doit se conformer aux dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 qui encadrent ce droit.

Il avait été relevé dans le rapport 2009 que les candidats à la réutilisation sont souvent dans une démarche de négociation avec les administrations, en l'absence de licence de réutilisation, ce qui explique qu'il y ait peu de saisines de la Commission, les autorités administratives évitant d'opposer un refus catégorique à la réutilisation, mais retardant la communication des informations.

Les administrations, confrontées à des demandes, s'interrogent sur les conséquences de la réutilisation. Elles craignent de ne pas maîtriser un processus en chaîne dont elles cernent mal les enjeux. Les premières journées organisées par la Commission pour sensibiliser les personnes responsables à la réutilisation ont permis, au cours des échanges, que des inquiétudes de ce type s'expriment (voir p. 91-93).

---

## Quelques évolutions dans les thèmes

### La répartition des avis entre les secteurs de l'activité administrative

La répartition des demandes par thème en 2010 présente une évolution assez marquée. Par rapport aux quatre thèmes dominants en 2009, on constate pour cette année que trois secteurs administratifs concentrent 40 % des demandes. Les recours en matière d'urbanisme sont toujours nombreux, mais ils sont devancés par ceux intéressant la fonction publique. Les demandes dans le secteur des affaires sociales sont également en hausse. En revanche, on constate une baisse des saisines concernant l'accès aux pièces des dossiers de commande publique.

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

Secteurs	2007	2008	2009	2010
Fonction publique	14,4	14,3	14,0	21,2
Urbanisme	15,3	14,5	15,4	14,1
Affaires sociales	14,6	12,0	11,3	13,0
Contrats et marchés	6,8	6,8	10,2	7,9
Environnement	6,8	6,2	6,0	6,9
Divers	5,2	4,9	6,6	6,5
Ordre public	6,2	7,6	6,8	5,7
Économie et finances	6,3	10,9	6,1	4,4
Fiscalité	4,3	3,2	5,4	4,0
Industrie	3,0	3,0	4,0	3,6
Culture Archives	1,8	2,1	1,8	3,1
Justice	6,8	5,8	2,8	2,0
Enseignement et formation	2,2	1,8	2,2	1,9
Agriculture	1,7	1,6	1,4	1,5
Modalités	1,4	1,1	1,8	1,4
Travail	0,6	0,7	0,9	0,9
Transports	1,1	1,0	1,2	0,8
Élections	0,5	1,5	1,3	0,4
Loisirs	0,7	0,6	0,6	0,4
Défense	0,3	0,3	0,2	0,3
Relations extérieures	0,0	0,1	0	0,0

### ■ Le secteur Fonction publique

Les demandes dans ce secteur ont nettement augmenté en 2010, et passent de 14 à 21 % des affaires soumises à la Commission.

La majorité des demandes portent sur l'accès aux pièces du dossier individuel des agents. Il peut s'agir de la notation, de rapport, note, ou appréciation du supérieur hiérarchique. Les demandes de copie de décisions collectives telles que le tableau d'avancement ou un arrêté d'attribution de primes sont également fréquentes. Ces demandes d'accès sont souvent liées à une décision défavorable à l'agent, qu'il entend contester, comme par exemple un refus d'avancement, de mutation, ou d'attribution de primes. Elles sont le fait des fonctionnaires eux-mêmes et, dans une moindre mesure, de représentants syndicaux.

Parmi les demandes individuelles, en 2010, on peut noter celles très nombreuses des sapeurs-pompiers de deux départements du Sud-Est, dans un contexte assez tendu sur leur temps de travail (199 saisines). La hausse constatée est en partie due à cette démarche collective.

Dans la majorité des cas, les demandes des organisations syndicales ou des instances

représentatives ne visent pas un dossier individuel, mais cherchent à obtenir une information sur la gestion des ressources humaines en général, par exemple la proportion des agents titulaires et non titulaires, ou les différents régimes indemnitaires. Plus rarement, les demandes émanant des organismes syndicaux visent à contester des décisions individuelles.

Deux organisations professionnelles de musiciens ont cette année encore saisi la Commission plus de quarante fois sur le refus de collectivités de leur transmettre des informations sur les effectifs des établissements d'enseignement artistique (voir p. 69).

Les demandes des usagers portant sur un agent public en particulier sont nettement moins nombreuses, mais souvent accueillies avec réticence par l'administration. Lorsqu'elles concernent des personnalités, hauts fonctionnaires, magistrats, ministres, la suspicion d'une utilisation polémique, voire diffamatoire, des informations obtenues, rend le dossier tellement sensible que l'autorité administrative saisie préfère obtenir un avis de la Commission, le refus de communication résultant d'une absence de réponse plutôt que d'une décision explicite.

### ■ Le secteur Urbanisme

Les demandes en matière d'urbanisme ont enregistré une légère baisse entre 2009 et 2010 passant de 15,4 à 14,1 % de l'ensemble des dossiers instruits.

Ces demandes se répartissent à parts égales entre les autorisations individuelles et les projets collectifs d'aménagement. Les demandes d'estimation établies par France Domaine ont fait l'objet de 18 saisines, ce qui constitue une hausse sensible par rapport aux années antérieures.

S'agissant des autorisations individuelles, l'essentiel des demandes d'accès porte sur des dossiers de permis de construire. Les services d'urbanisme connaissent bien, dans leur ensemble, les règles d'accès à ces dossiers, mais l'administration est réticente à la communication lorsque le contexte de la demande est un conflit de voisinage ou lorsqu'elle craint que la légalité de l'autorisation accordée soit contestable. Les services s'interrogent aussi sur le caractère communicable non du dossier,

mais de certaines pièces particulières qu'il peut contenir comme des plans ou des factures.

Quelques saisines portent sur les actes de police administrative dans le domaine de l'urbanisme ou du logement, que sont des constats d'insalubrité, des arrêtés de péril imminent, des mises en demeure de mise en conformité. Les services d'urbanisme ont à cet égard des incertitudes sur le caractère communicable des courriers de dénonciation ou sur les risques d'atteinte au secret de la vie privée.

Les demandes de communication portant sur des dossiers d'aménagement sont toujours nombreuses, et il s'agit surtout de ceux liés à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU, 93 demandes en 2010). Les autorités administratives estiment encore trop souvent que les règles de publicité et d'information liées à l'enquête publique sont suffisantes et que dès lors elles n'ont pas d'obligation de répondre à des demandes de communication.

### ■ Le secteur Affaires sociales

Sous le thème « Affaires sociales », il faut distinguer trois grands sujets : l'accès aux dossiers médicaux, l'accès des agents publics aux informations médicales détenus par les comités médicaux, et les demandes d'accès aux dossiers gérés par les organismes sociaux.

L'accès aux dossiers médicaux (312 dossiers en 2010 contre 248 en 2009) est un sujet sur lequel il est relativement aisé de déterminer les causes des saisines qui tiennent d'une part aux délais légaux de communication très courts (8 jours pour les dossiers de moins de cinq ans et deux mois pour ceux de plus de cinq ans), et d'autre part à la relative méconnaissance par les ayants droit des règles particulières d'accès pour les dossiers des personnes décédées. La réticence des services à communiquer à un patient son dossier est assez peu fréquente dans les affaires soumises à la CADA.

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

limité aux informations qui concourent à la réalisation d'un des trois motifs prévus – connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt ou faire valoir ses droits – et qu'ils doivent avoir obligatoirement invoqué avant toute communication.

Les demandes d'accès des agents publics à leur dossier constitué par les comités médicaux ont augmenté et ont fait l'objet de 44 saisines devant la Commission pour l'année 2010.

Plus marquée est la hausse des demandes qui intéressent les organismes sociaux : Pôle Emploi, caisses d'assurance maladie et caisses de retraite. Ces organismes, dont la gestion est largement informatisée, semblent avoir des difficultés à répondre à des demandes qui relèvent pourtant de traitements informatiques. Les procédures d'archivage et de purge des dossiers, mal connues des usagers, laissent ces derniers souvent sceptiques lorsqu'il est répondu à leur demande que les informations sollicitées ont été détruites. À de nombreuses demandes de communication, ces organismes répondent en avançant des règlements pour justifier une décision, sans apporter les preuves qui leur sont demandées.

Enfin, les services d'aide sociale, particulièrement ceux qui relèvent des conseils généraux comme l'assistance maternelle ou l'assistance éducative à l'enfance, sont confrontés à des demandes qui posent de délicates questions de protection de la vie privée. La prudence des services est plus souvent à l'origine des saisines dans ce domaine que la rétention délibérée d'informations comme le soupçonnent souvent les demandeurs. Dans le cas des dossiers détenus par l'Aide sociale à l'enfance (ASE), la communication est encore compliquée par le fait qu'une partie des documents a été élaborée sous l'autorité du juge et ne relève pas du régime d'accès aux documents administratifs fixé par la loi du 17 juillet 1978.

### ■ Le secteur Contrats et marchés

L'année 2010 est marquée par un assez net recul des saisines portant sur la communication des pièces de dossiers de commande publique qui passent de plus de 10 % des dossiers instruits en 2009 à moins de 8 % en 2010, alors que dans le même temps il est peu

probable que les demandes de communication aient baissé.

Cette évolution est à porter au crédit des administrations qui répondent mieux aux demandes. L'effort conjoint de la CADA et de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour informer les administrations sur les règles de communication qui concilient le respect de la concurrence et la transparence de la commande publique a semble-t-il été efficace. Il est révélateur que les services qui contactent la CADA sur les règles d'accès aux marchés publics connaissent dans leur grande majorité la fiche synthétique disponible sur le site Internet et qu'ils demandent souvent confirmation de leur bonne compréhension des informations qui y figurent.

En revanche, les nouvelles formes de marchés telles que les accords-cadres ou les contrats de partenariat public-privé continuent de soulever de difficiles questions en matière de communication, mais celles-ci n'ont porté que sur un très petit nombre de dossiers (6 en 2010).

### ■ L'évolution des autres secteurs

Les saisines portant sur l'accès aux informations environnementales ont augmenté en 2010 pour représenter près de 7% des dossiers. Cette part semble pourtant relativement modeste eu égard aux préoccupations des citoyens sur ce thème. En outre, les refus portés devant la Commission concernent principalement des questions locales sur l'assainissement ou le traitement des déchets (une centaine de demandes). Les demandes sur les installations classées, la protection de la nature, les risques de pollution et les risques naturels ont été l'objet de plus de 80 demandes. Les sujets apparus en 2009 des parcs éoliens (24 demandes) et des installations d'antennes relais de téléphonie mobile (17 demandes) n'ont que légèrement augmenté en 2010.

Il semble donc que les autorités administratives dans leur ensemble ne méconnaissent pas leurs obligations en matière d'informations environnementales. De nombreuses collectivités mettent maintenant en ligne des données brutes sur l'environnement. Les principales réticences à la communication dans ce

domaine sont le fait des petites collectivités qui connaissent moins bien le régime particulier de communication prévu par les dispositions du code de l'environnement, lui-même issu de la transposition d'une directive européenne et de la Convention d'Aarhus. Même si elles sont peu nombreuses, il y a cependant toujours des réserves à la communication de dossiers politiquement sensibles, qui correspondent à un mouvement d'opinion, par exemple, ou à un conflit important sur le plan local.

La Commission classe dans le thème « Divers », les demandes transversales qui relèvent de la vie locale. Il s'agit dans la plupart des cas de demande de communication de délibérations de conseils municipaux, d'arrêtés ou d'informations sur les budgets locaux, demandes qui associent souvent ces différents types de documents. Les recours mettent en cause, dans neuf cas sur dix, de petites collectivités qui n'ont pas les moyens de mettre systématiquement en ligne des documents *a priori* librement communicables, contrairement à la pratique maintenant courante sur les sites Internet des grandes collectivités. Il convient de rappeler que le régime de communication des documents des collectivités, codifié dans le code général des collectivités territoriales, est particulièrement large et plus libéral que le régime général d'accès aux documents administratifs. Les freins à la communication des documents sont davantage liés à des moyens en personnel insuffisants ou à un contexte politique local conflictuel.

Dans le thème « Ordre public », qui a proportionnellement légèrement baissé (de 6,8 % en 2009 à 5,7 % en 2010), les demandes qui se rattachent à la situation des étrangers prédominent (plus d'une sur deux), et elles sont souvent présentées par des avocats. Le nombre de saisines liées à la circulation routière, principalement les radars de contrôle de vitesse et le permis de conduire à points, a baissé.

L'année 2010 enregistre également une baisse des dossiers dans le domaine « Économie et Finances », pour lequel les demandes concernent essentiellement les finances locales et tendent le plus souvent à l'obtention, soit des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un établissement public

territorial, soit de pièces justificatives d'une opération précise (devis, factures, ...).

Les demandes en matière de fiscalité sont en légère hausse. Elles portent aussi bien sur des dossiers fiscaux individuels que sur des questions liées à la communication des procès-verbaux d'évaluations cadastrales ou des évaluations de locaux servant d'assiette à la taxe foncière.

### La répartition par thème des demandes en matière de réutilisation

Le faible nombre de dossiers instruits en matière de réutilisation des informations publiques rend la répartition par thème assez peu significative des secteurs qui sont les plus concernés par la réutilisation, ou des difficultés liées à l'exercice de ce droit. La volonté d'un acteur important de la réutilisation de vaincre les réticences de l'administration peut entraîner l'ouverture d'un nombre important de dossiers sur le même type d'informations. C'est ce qui s'est produit en 2009 avec des demandes de réutilisation des listes électorales, sujet qui a disparu en 2010. En revanche, cette année, les dossiers sur la réutilisation des archives publiques représentent plus de la moitié des demandes, mais émanent d'un unique demandeur.

Le champ considérable des informations publiques réutilisables et l'imagination des entrepreneurs pour créer des produits

nouveaux à partir de ces informations ne peuvent être exactement rendus par la seule analyse des demandes portées devant la Commission. On se bornera donc à signaler un intérêt pour les informations issues des concours de la fonction publique, des résultats des examens de l'éducation nationale, des PLU, des budgets locaux et des statistiques sur la taxe professionnelle.

TABLEAU 2 – Répartition des saisines en matière de réutilisation

(en nb)

Secteurs	2009	2010
Affaires sociales	0,0	0,0
Agriculture	2,0	0,0
Contrats et marchés	2,0	0,0
Culture – Archives	5,9	76,8
Défense	0,0	0,0
Divers	2,0	2,8
Économie et finances	2,0	1,5
Élections	82,4	0,0
Enseignement et formation	0,0	1,5
Environnement	2,0	1,5
Fiscalité	0,0	4,3
Fonction publique	0,0	0,0
Industrie	0,0	4,3
Justice	0,0	2,8
Loisirs	0,0	0,0
Modalités	0,0	0,0
Ordre public	0,0	1,5
Relations extérieures	0,0	0,0
Transports	2,0	1,5
Travail	0,0	0,0
Urbanisme	0,0	1,5

## Les demandeurs

### Pour les consultations

Les dossiers de demande de conseil ou consultation ne représentent que 3,7% des dossiers instruits en 2010 et parmi ceux-ci près d'un quart porte sur la réutilisation des informations publiques.

Il est serait présomptueux de tirer d'un si faible volume de demandes des conclusions générales sur les administrations qui rencontrent des difficultés pour répondre aux demandes qui leur sont soumises. On peut cependant observer que celles qui n'ont pas désigné de personnes responsables de l'accès et de la réutilisation, les petites communes et les établissements publics territoriaux, sont particulièrement représentées dans les demandeurs de conseil. Ces collectivités de moins de 10 000 habitants n'ont pas l'obligation de désigner une personne responsable et, en règle générale, elles ne disposent pas de service juridique.

Toutefois, les consultations donnent des indications sur certaines des difficultés rencontrées. La première tient aux intérêts particuliers contradictoires qui sont parfois en jeu dans la communication de certains types d'informations. La vie privée ou le secret en matière industrielle et commerciale reste donc le sujet majeur des interrogations de l'administration. Vient en second lieu, la difficulté d'appréciation des informations qui pourraient mettre en cause la protection de la sécurité publique ou de l'ordre public.

Enfin, mais dans une moindre mesure, les administrations sollicitent un éclairage sur un régime particulier d'accès ou l'articulation de textes dont les dispositions leur paraissent contradictoires.

À l'origine des consultations, les communes et les établissements publics territoriaux représentent 61 %, alors que la part des services de l'État a encore baissé en 2010.

### ■ Les demandes des petites communes restent majoritaires

Les petites communes restent majoritaires parmi les autorités administratives qui demandent des conseils, mais leur proportion baisse au profit des établissements publics territoriaux.

Un des problèmes les plus souvent évoqués est lié à la masse et à l'ancienneté des documents dont la communication est sollicitée. La limite à l'exercice du droit d'accès et les modalités d'exercice de ce droit se posent de façon récurrente.

Les petites communes protestent souvent de leur bonne volonté à communiquer des informations, ce dont certains administrés profitent pour nuire au bon fonctionnement de l'administration municipale qui dispose de moyens limités.

Trois motifs reviennent particulièrement : l'activité de l'opposition à l'équipe municipale en place, les demandes de communication liées à des tensions avec des agents publics municipaux, et enfin les demandes liées à l'adoption d'un PLU.

Bien que la Commission se soit de nombreuses fois exprimée sur les modalités

TABLEAU 3 – Répartition des demandes de conseil ou consultation\*

	2007		2008		2009		2010	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Communes</b>	190	39,2	74	35,6	81	38,6	59	33,3
<b>Établissements publics territoriaux</b>	125	25,8	47	22,6	45	21,4	49	27,7
<b>État – AAI</b>	93	19,2	48	23,1	47	22,4	31	17,5
<b>Départements</b>	47	9,7	19	9,1	18	8,6	20	11,3
<b>Établissements publics d'État</b>	18	3,7	8	3,9	7	3,3	12	6,8
<b>Organismes privés chargés d'un service public</b>	8	1,6	9	4,3	10	4,8	5	2,8
<b>Régions</b>	3	0,6	3	1,4	2	0,9	1	0,6
<b>Autres organismes</b>	1	0,2	0	0	0	0	0	0

\* Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2010.

de communication, et qu'une part très importante des demandes des collectivités fasse l'objet d'une réponse de la part du secrétariat général, il y a eu au cours de l'année des questions nouvelles dans ce domaine ou des circonstances particulières qui justifiaient la consultation de la Commission.

### ■ Une hausse des demandes des établissements publics territoriaux

Les consultations émanant des établissements publics territoriaux sont en nette progression. Ces établissements, communautés de communes, communautés d'agglomérations ou communautés urbaines, sont de plus en plus sollicités par des usagers qui s'interrogent sur la facturation des services ou la conteste, ou qui ont des préoccupations environnementales, ce qui s'explique par la part de plus en plus importante prise par ces établissements dans la gestion des services publics collectifs.

Ces établissements assument en effet des missions de service public qui intéressent le plus grand nombre, comme les services d'eau, d'assainissement, ou le ramassage des ordures. L'intérêt des usagers pour la gestion de ces services augmente, alors que les établissements ne connaissent pas toujours leurs obligations en matière de communication de documents.

Les sociétés d'économie mixte sont également sollicitées et il est parfois difficile de faire le partage entre ce qui relève de la mission de service public, communicable sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, et ce qui relève

de la gestion privée. Ces sociétés interrogent la Commission sur l'étendue de leurs obligations.

### ■ Les demandes de consultation émanant des services de l'État

La majeure partie des demandes de consultation émanant des services de l'État est le fait des ministères. La Commission n'a pas été consultée officiellement en 2010 sur des projets de textes. L'expertise de la Commission est souvent requise en amont de l'élaboration des projets. En revanche, elle a été consultée sur des projets de conventions qui comportaient un volet sur les échanges d'informations.

Le tableau ci-dessous montre que deux secteurs ministériels sont particulièrement représentés dans les demandes de conseil. La part importante de l'intérieur s'explique par les saisines des préfetures. De même, les services déconcentrés du ministère de l'agriculture ont formulé plus de demandes que le ministère lui-même.

Pour le ministère de l'économie et des finances, qui dispose d'une importante direction juridique, une convention avec la Commission prévoit que l'expertise de cette dernière est sollicitée.

### Pour les demandes d'avis

#### ■ Qui sont les demandeurs ?

L'année 2010 n'enregistre pas de changements notables dans la répartition des auteurs de saisines de la Commission.

Deux tiers des demandes sont le fait de personnes physiques. La procédure de saisine

TABLEAU 4 – Répartition des demandes de conseil émanant des services de l'État par département ministériel

	2007		2008		2009		Nombre	%
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
<b>Intérieur</b>	49	52,7	15	31,4	22	48,9	14	50
<b>Emploi et affaires sociales</b>	16	17,2	15	31,4	3	6,7	5	17,9
<b>Agriculture</b>	12	12,9	6	12,5	5	11,1	14	14,3
<b>Autres</b>	13	9,6	3	6,2	10	22,2	2	7,1
<b>Éducation nationale</b>	3	3,2	2	4,1	1	2,2	1	3,6
<b>Économie et finances</b>	2	2,2	4	8,3	1	2,2	1	3,6
<b>Aménagement du territoire et environnement</b>	1	1,1	1	2	1	2,2	1	3,6
<b>Équipement, transports et logement</b>	3	3,2	2	4,1	1	2,2	0	0,0
<b>Défense</b>	1	1,1	0	0	1	2,2	0	0,0
<b>Total</b>	136	100,0	93	100	45	100,0	28	100,0

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

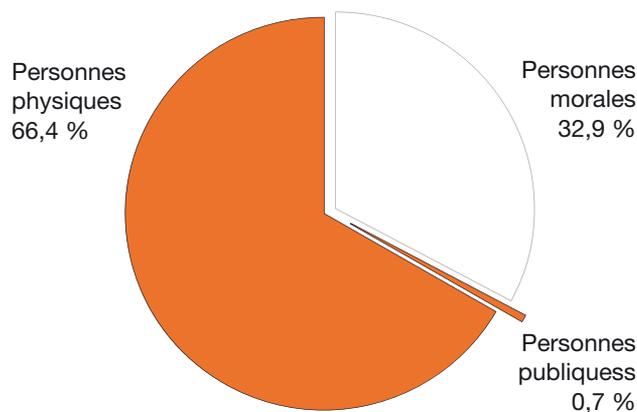


TABLEAU 5 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2007	2732	60,3	1762	38,9	36	0,8
2008	2801	61,6	1736	38,2	11	0,2
2009	2786	66,0	1406	33,3	30	0,7
2010	3097	66,4	1534	32,9	34	0,7

devant la Commission étant simple et sans formalisme, elle est accessible à tous. La part des demandes présentées par le biais d'un avocat ne représente qu'un quart du total.

Les demandes émanant des personnes morales, sociétés, associations ou organisations professionnelles constituent un tiers des saisines.

La faible part des demandes émanant de personnes publiques n'est pas significative. Elle s'explique par le fait que la Commission estime que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir l'accès à des documents administratifs détenus par une autre personne publique, cette loi ne concernant que les relations entre le public et les autorités administratives. Plutôt que de présenter en séance un dossier qui se conclura sur un avis d'incompétence, le secrétariat général signale à l'administration, par un courrier, que sa demande ne peut pas être présentée à la CADA. Cependant, il arrive que le secrétariat n'identifie pas le demandeur comme une autorité administrative au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, ou qu'il ait un doute et enregistre la saisine.

## ■ Les personnes physiques

La Commission ne dispose pas de données sur les demandeurs autres que leur adresse. Il n'est donc pas possible de dresser une typologie des auteurs des saisines.

En dehors d'une catégorie particulière de demandeurs qui saisissent de façon récurrente la Commission et qui sont souvent engagés devant de nombreuses procédures devant les tribunaux, il n'y a pas un profil particulier de demandeur. L'accès aux documents administratifs concerne tous les publics, ce qui se retrouve dans les saisines.

Toutefois, très logiquement étant donné le poids des demandes de dossiers d'agents publics, ces derniers sont surreprésentés.

Selon le domaine des documents demandés, la part de certaines catégories sociales est plus importantes. Comme le signalait déjà le rapport 2009, les demandes d'accès concernant les affaires sociales sont le fait de personnes plus défavorisées, bénéficiaires d'aides sociales par exemple, alors que les documents dans le domaine des aménagements d'urbanisme sont le fait de propriétaires de catégorie socio professionnelle plus élevée.

On peut aussi observer que le recours aux avocats pour la saisine de la Commission est plus fréquent pour certaines catégories de documents. Il s'agit en premier lieu des demandes de dossier d'étrangers, les personnes concernées ne maîtrisant pas forcément bien le français. Les saisines en matière de fiscalité sont également plus souvent faites par le biais d'un avocat spécialisé.

On retrouve d'ailleurs des demandes régulières de quelques cabinets juridiques spécialisés dans le droit fiscal, le droit des étrangers, l'urbanisme et enfin le droit de la fonction publique (voir ci-après).

## ■ Les personnes morales

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

Il s'agit des entreprises privées qui dans leur grande majorité demandent la communication de pièces de marchés et plus rarement de dossiers fiscaux.

Le secteur associatif est particulièrement présent dans les saisines qui portent sur les informations environnementales et les projets d'aménagement, et dans une moindre mesure sur la fiscalité locale.

Enfin, les syndicats professionnels du secteur public sont des demandeurs assidus.

### ■ Les saisines multiples et les « abonnés »

Figurent parmi les plus gros demandeurs en 2010 les différentes catégories qui viennent d'être évoquées.

Mis à part les 98 demandes d'avis présentés par une association proche de l'Église de scientologie, les demandes les plus nombreuses émanent de deux syndicats, l'Union nationale des syndicats d'artistes musiciens (SNAM-CGT) et le syndicat des artistes musiciens professionnels, enseignants, choristes et danseurs de Lyon et sa région (SAMPL) qui totalisent 117 dossiers. Ce nombre vient de demandes de communication adressées simultanément à un grand nombre de collectivités qui n'ont pas toujours pris le temps de répondre.

Viennent ensuite trois cabinets d'avocats : l'un spécialisé dans la défense des intérêts des agents de France Télécom totalise 63 saisines, le second qui défend les intérêts d'une entreprise souhaitant pouvoir réutiliser des archives publiques, a saisi la Commission pour 44 dossiers, et le troisième est un cabinet spécialisé dans le droit des étrangers (44 demandes).

On trouve ensuite quelques associations, l'association d'assistance des citoyens auprès des administrations (AADECAA), l'association de consommateurs de la Fontaulière (ACF), l'association Paysages de France ou l'association de défense des habitants contribuables de l'Aigoual, auteurs d'une vingtaine de saisines chacune.

Il y a aussi des sociétés qui font notamment des études sur les marchés publics (la société INX, 20 saisines et la société Vert Marine, 14 saisines).

On trouve enfin quelques particuliers qui veulent faire toute la lumière sur une affaire ou défendre leurs intérêts. Deux d'entre eux ont saisi la CADA plus de 10 fois chacun en 2010.

### ■ Où sont situés les demandeurs ?

L'enregistrement des adresses et du code postal permet d'établir une répartition des demandeurs par origine géographique. La répartition apporte peu d'enseignement dans la mesure où elle correspond largement à la répartition de la population.

Cependant, on constate en 2010 une évolution par rapport à 2009. Alors qu'en 2009, l'Alsace et dans une moindre mesure le Languedoc-Roussillon étaient surreprésentés comparativement à leur poids dans la population totale, les deux régions sont revenues à une part conforme à leur population.

En revanche, deux régions se distinguent toujours. Pour l'Île-de-France ce n'est pas nouveau, les demandeurs originaires de cette région représentant depuis 1995, date de début de cette série statistique, près du tiers des demandeurs. L'augmentation de cette représentation est sensible en 2010. L'autre région

TABLEAU 6 – Répartition des demandes d'avis par région (en %)

Régions (% de la population totale)	2007	2008	2009	2010
<b>Alsace (2,9)</b>	2,4	3,5	5,7	2,1
<b>Aquitaine (4,8)</b>	4,4	4,2	5,0	4,1
<b>Auvergne (2,1)</b>	1,1	1,3	1,6	2,1
<b>Basse-Normandie (2,4)</b>	1,9	2,4	2,1	1,5
<b>Bourgogne (2,7)</b>	2,2	2,0	2,2	1,9
<b>Bretagne (4,8)</b>	2,9	2,6	3,2	2,8
<b>Centre (4,1)</b>	2,3	2,6	2,4	2,5
<b>Champagne-Ardenne (2,2)</b>	1,1	1,1	1,3	0,9
<b>Corse (0,4)</b>	0,9	0,7	0,5	0,8
<b>Franche-Comté (1,9)</b>	0,8	0,5	1,1	1,1
<b>Haute-Normandie (3,0)</b>	0,9	0,9	1,5	1,9
<b>Île-de-France (18,2)</b>	36,3	34,6	28,3	30,6
<b>Languedoc-Roussillon (3,8)</b>	7,6	8,5	10,0	7,9
<b>Limousin (1,2)</b>	0,8	0,6	0,6	0,4
<b>Lorraine (3,8)</b>	1,4	2,0	2,4	2,6
<b>Midi-Pyrénées (4,2)</b>	4,6	5,9	5,1	4,8
<b>Nord-Pas-de-Calais (6,6)</b>	4,8	2,5	3,3	2,8
<b>Pays-de-la-Loire (5,4)</b>	2,7	2,0	2,0	2,5
<b>Picardie (3,1)</b>	1,5	1,4	1,3	1,8
<b>Poitou-Charentes (2,7)</b>	1,3	1,6	1,6	1,7
<b>Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,5)</b>	8,2	8,0	7,8	11,7
<b>Rhône-Alpes (9,4)</b>	7,8	8,1	8,0	8,4
<b>DOM-TOM (2,8)</b>	1,3	1,8	2,0	2
<b>International</b>	0,8	1,1	1,0	1,1

qui se distingue est celle de Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui est 4 point au-dessus de sa représentativité nationale. Les affaires d'urbanisme y tiennent une place importante.

## Les administrations mises en cause et les types de documents demandés

### Les catégories d'administrations concernées par les demandes d'avis

La part de l'État dans les administrations mises en cause dans les saisines de la Commission n'a cessé de diminuer depuis 2000 où elle représentait 40 %, et est tombée à 29,1 % en 2010.

Dans le même temps, les communes ont vu leur part augmenter, passant de 28 % en 2000 à 32,5 % en 2010. La plus forte augmentation concerne les établissements publics territoriaux qui étaient en cause dans 11 % des dossiers en 2000 pour passer à 20 % en 2010. L'année 2010 enregistre aussi une petite hausse de la part des départements, en cause dans 4,6 % des dossiers.

#### ■ Les communes et les établissements publics territoriaux demeurent les principales administrations concernées

Les saisines portant sur le refus de communication d'une commune représentent un tiers des demandes. Si l'on y ajoute celles qui concernent les autres collectivités territoriales

et leurs établissements publics, une saisine sur deux concerne des documents détenus par des autorités locales.

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

La pression sur l'exécutif communal est forte, car les administrés se montrent de plus en plus vigilants sur la gestion locale. L'augmentation de la fiscalité et des redevances pour les services locaux tels que la distribution d'eau, l'assainissement ou le traitement des ordures ménagères n'est certainement pas étrangère au nombre des demandes dans ce domaine.

À cet égard, l'augmentation des demandes qui concernent les syndicats mixtes et autres structures chargées de mission de service public est révélatrice des préoccupations de nos concitoyens.

#### ■ La réduction de la part des administrations d'État

Les services de l'État mis en cause par les demandeurs qui saisissent la Commission n'a cessé de baisser. La raison principale de cette évolution n'est certainement pas à rechercher dans une baisse de l'intérêt des citoyens pour les documents que ces services détiennent, quoique, comme il a été dit plus haut, les préoccupations

TABLEAU 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	2007		2008		2009		2010	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
<b>Communes</b>	1312	28,9	1516	33,3	1526	36,2	1510	32,37
<b>État – AAI</b>	1793	39,6	1712	37,6	1376	32,6	1360	29,15
<b>Établissements publics territoriaux</b>	812	17,9	640	14,1	202	15,8	954	20,45
<b>Organismes privés chargés d'un service public</b>	245	5,4	267	5,9	255	6	326	6,99
<b>Établissements publics d'État</b>	173	3,8	172	3,8	668	4,8	252	5,40
<b>Départements</b>	153	3,4	189	4,2	165	3,9	217	4,65
<b>Régions</b>	41	0,9	48	1	22	0,5	41	0,88
<b>Autres organismes</b>	1	0,1	4	0,1	7	0,2	5	0,11

sont majoritairement locales. Les services de l'État disposent d'ailleurs, comme les préfetures et les directions des services déconcentrés de nombreux documents d'intérêt local. Ces services sont donc très sollicités pour la communication de documents, mais ils y répondent souvent positivement et dans le délai d'un mois.

Cette évolution positive du traitement des demandes par les services de l'État est due sans doute en partie à la désignation des personnes responsables de l'accès et de la réutilisation. Pratiquement tous les services de l'État ont maintenant désigné une PRADA et cela depuis deux ou trois ans. Ces personnes, référentes en matière d'accès notamment, apportent aux différents services une aide lorsque la demande de communication pose un problème (voir p. 90-91).

### ■ Une légère hausse de la part des conseils régionaux et généraux

Les saisines intéressant les conseils régionaux et départementaux sont en légère hausse, mais ne représentent toutefois que 6 % des saisines. La communication des archives publiques et les demandes de dossiers sociaux gérés par ces instances territoriales constituent l'essentiel des demandes. Le poids modeste de ces deux entités, pourtant important dans la vie quotidienne de nos concitoyens, vient d'abord du fait qu'en dehors des deux sujets cités, peu de demandes de communication leur sont adressées. En second lieu, la présence en leur sein de directions juridiques et aussi de personnes responsables font que dans l'ensemble les services répondent efficacement aux demandes. Les difficultés portent pour beaucoup sur la communication des dossiers d'aide sociale à l'enfance et en second lieu sur l'affaire de réutilisation des archives départementales qui a concerné l'ensemble des conseils généraux.

### Les types de documents demandés

#### ■ Les types de documents demandés et les modalités de communication souhaitées

La forme des documents demandés est systématiquement enregistrée dans l'application de gestion informatique de la

TABLEAU 8 – Catégories de documents demandés classés dans un ordre décroissant d'importance (en %)

	2007	2008	2009	2010
Dossiers	12,3	12,0	15,6	14
Comptes rendus	5,9	5,5	7,4	9,9
Rapports	10,7	9,7	9,7	8,2
Listes	5,1	8,0	5,3	6,9
Délibérations	5,0	5,0	6,8	6,6
Lettres	5,3	5,1	5,5	5,4
Décisions	3,9	4,5	4,3	5,2
Arrêtés	3,8	5,3	5,6	4,1
Pièces médicales	5,2	4,2	4,5	4,1
Dossiers individuels	3,8	3,3	3,6	3,7
Avis	2,9	3,5	3,2	3,2
Pièces comptables	2,4	2,1	2,1	3
Dossiers personnels (non médicaux)	1,6	1,6	2,3	2,8
Plans	2,3	1,7	2,5	2,2
Registres	3,3	0,8	1,2	2,1
Règlements	3,1	1,1	1,5	2
Études	1,5	1,3	1,5	1,6
Autorisations	1,5	1,0	1,2	1,5
Budgets	2,8	5,7	2,5	1,5
Fiches	2,1	5,2	1,4	1,5
Justificatifs	1,3	1,4	1,8	1,5
Contrats	2,5	2,4	1,3	1,4
Conventions	1,4	2,0	1,5	1,3
Attestations	1,1	0,9	0,9	0,9
Déclarations	1,1	1,3	1,0	0,9
Relevés	1,7	1,3	1,1	0,8
Textes	1,1	0,8	0,8	0,7
Enquêtes	0,4	0,7	0,7	0,5
Programmes	0,7	0,4	0,3	0,5
Copies d'épreuves	0,2	0,2	0,5	0,4
Statuts	0,4	0,5	0,4	0,4
Fichiers	0,2	0,1	0,4	0,3
Notes administratives	2,1	0,5	0,4	0,3
Procès-verbaux (infractions)	0,4	0,4	0,5	0,2
Barèmes	0,3	0,1	0,2	0,1
Devis	0,2	0,1	0,1	0,1
Imagerie	0,2	0,2	0,2	0,1
Pièces juridictionnelles	0,2	0,1	0,2	0,1

Commission, car c'est un renseignement très utile à la recherche de jurisprudence. En dehors de cette recherche, l'information sur le type de documents demandés apporte peu de renseignements, mais montre la variété des demandes.

Les demandes de dossier, dans 14 % des saisines, indiquent que faute de pouvoir identifier dans quel document précis se trouve l'information recherchée, le demandeur sollicite la communication de l'entier dossier.

## ■ Les modalités de communication

Les dossiers ne portant que sur des questions de modalités de communication ne représentent que 70 dossiers, soit moins de 2 % des affaires soumises à la Commission en 2010, mais ces questions sont posées dans beaucoup d'autres dossiers.

Ces demandes portent dans leur grande majorité sur un désaccord entre le demandeur et l'administration sur la forme que doit prendre la communication, car il est encore fréquent que des services ignorent qu'en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, le mode de communication est au choix du demandeur.

Dans ces dossiers, le litige vient du fait que l'administration propose une communication sur place alors que le demandeur souhaite une copie. Or, si aucune contre-indication de conservation du document ne s'oppose à la copie, l'administration est tenue de faire droit à une telle demande.

Dans un quart des dossiers relatifs aux modalités d'exercice du droit d'accès, le litige porte sur les coûts mis à la charge du demandeur. Ce sujet est souvent lié à l'accès aux archives publiques, car l'état de conservation du document, peut amener les services d'archives à transcrire les informations, la tarification étant alors beaucoup plus élevée que dans le cas d'une simple copie, ce que contestent les demandeurs. Rares sont en revanche les administrations qui imposent des tarifs supérieurs au plafond fixé par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie.

Les questions de modalités soulevées par les autorités administratives portent essentiellement sur leurs obligations face à

des demandes qu'elles considèrent comme abusives soit par le volume de documents demandés, soit par la fréquence des demandes ou du fait de la personnalité du demandeur. La tenue d'un blog par exemple suscite la réticence de l'exécutif local. La Commission a déclarée cinquante huit demandes abusives en 2010 (contre 30 en 2009) ne suivant pas en cela les autorités administratives qui opposent le caractère abusif dans un nombre de cas bien supérieur, sans toujours apporter des éléments suffisants pour le démontrer.

## Les informations dont la réutilisation est sollicitée

Si, comme il a été dit précédemment, les dossiers portés devant la Commission, de par leur faible nombre, ne peuvent pas donner une juste idée des informations publiques qui intéressent les réutilisateurs, ils fournissent en revanche une nette indication des difficultés rencontrées. Il s'agit du désaccord persistant sur le principe même de la réutilisation de certaines données, mais surtout des réserves et limites posées par les autorités administratives qui estiment que certaines données sont sensibles.

Alors qu'en 2009, une soixantaine de dossiers avaient portés sur la réutilisation des listes électorales, aucun n'a été enregistré sur ce sujet en 2009. En revanche en 2010, les trois quarts des dossiers de réutilisation ont porté sur les archives publiques et plus précisément sur les archives de l'état civil. Ces dossiers sont le fait d'un réutilisateur majeur dans le domaine, qui a sollicité un ensemble de services, en l'occurrence les directions des archives de tous les départements.

## Sens et motivation des avis rendus

### Les observations de l'autorité mise en cause sont utiles pour l'instruction des dossiers

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

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

GRAPHIQUE 4 – Sens des avis émis

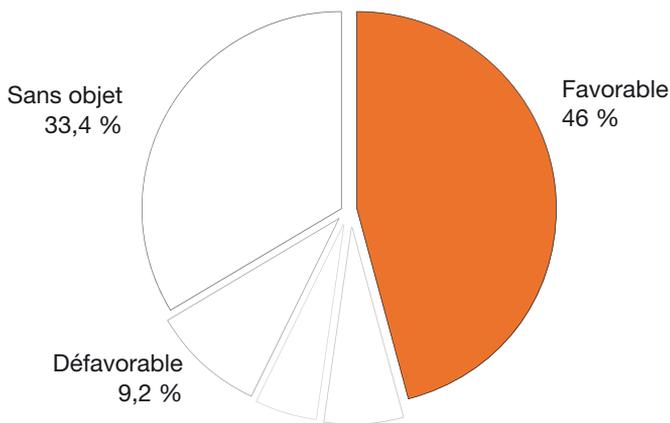


TABLEAU 9 – Sens des avis émis

(en %)

	2007	2008	2009	2010
<b>Avis favorables</b>	44,8	43,3	47,2	46
<b>Demandes sans objet</b>	36,3	38,3	34,4	33,4
dont document communiqué ou désistement	25,5	26,2	23,9	22,3
dont document inexistant	10,1	11,6	9,8	10,1
dont document détruit ou perdu	0,7	0,5	0,7	1,0
<b>Demandes irrecevables</b>	9,0	8,4	8,3	9,2
<b>Avis d'incompétence</b>	6,4	5,3	4,6	5,0
<b>Avis défavorables</b>	3,5	4,7	5,5	9,2

Le délai très court imposé aux administrations, qui découle du fait que la Commission n'a elle-même qu'un mois pour émettre son avis, explique qu'encore près d'un avis sur quatre est rendu en l'absence de ses observations, même si le taux de réponse des autorités administratives est élevé : 73 % en 2010. Le délai imparti ne permet pas à la Commission de faire des relances systématiques auprès des administrations qui ne répondent pas. Les rapporteurs font cette démarche au cas par cas, lorsque l'instruction est bloquée par manque d'informations.

Le taux de réponse pourrait être amélioré par l'envoi dématérialisé des demandes d'observation, ce que la Commission sera en mesure de faire avec la mise en place d'une nouvelle application de gestion informatique, qui permettra la numérisation de l'ensemble des saisines. Les administrations sont quant à elles de plus en plus nombreuses à répondre par messagerie électronique, ce qui fait gagner du temps dans un délai très contraint.

### Le sens des avis rendus par la Commission

Les proportions d'avis favorables, défavorables et autres restent relativement stables d'une année sur l'autre.

Il y a en 2010 une légère augmentation des avis défavorables et une baisse proportionnelle des avis favorables. Cela ne traduit pas un changement de position de la Commission, mais l'évolution des administrations sur le droit d'accès. En effet, la hausse des avis défavorables indique que dans un plus grand nombre de cas, selon la Commission, c'est à bon droit que l'administration a refusé la communication du document.

Les avis qui concluent au caractère communicable des documents demandés et qui invitent l'administration à en permettre l'accès sans délai demeurent les plus nombreux et se maintiennent au-dessus de 45 %. Les avis qui déclarent la demande sans objet, soit parce qu'il y a eu communication, soit parce que le document demandé n'existe pas, représentent plus du tiers des avis. Cette proportion élevée tient surtout à l'effet de l'annonce d'une saisine sur l'administration qui dans bien des cas communique le document, ce qu'elle avait tardé à faire.

## La motivation des avis

### ■ La demande est devenue « sans objet »

Un tiers des dossiers ouverts aboutissent à ce qui pourrait s'apparenter à un non-lieu. Dans plus de 60% des avis sans objet, soit plus d'une demande sur cinq au total, le refus de communication qui était à l'origine de la saisine de la Commission a disparu, la communication étant intervenue. La Commission est informée de la communication par l'administration elle-même dans 52,8 % des cas, et dans 14,1 % le demandeur se désiste de sa demande d'avis car il obtenu satisfaction, ce qui est presque toujours la raison de son désistement.

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

De nombreuses autorités justifient le non-respect du délai d'un mois maximum qu'elles ont pour communiquer par le fait qu'elles

manquent de moyens et qu'il y a d'autres priorités pour les services.

Une explication qui n'est jamais avancée, mais qui pourtant doit jouer dans certains cas, est le fait que beaucoup d'agents publics ignorent le délai d'un mois et pensent qu'ils ont deux mois pour répondre avant que naisse une décision implicite de refus, délai qui vaut pour beaucoup de demandes à l'administration (article 21 de la loi du 12 avril 2000).

La proportion, très stable, d'environ un tiers des avis sans objet fondés sur le constat que les documents demandés n'existent pas, soit 11 % des avis rendus, peut paraître élevée. Elle s'explique par le fait que certains demandeurs s'imaginent que l'administration détient ou collecte plus d'informations que la législation même ne le permet. Dans un nombre de cas assez faible mais cependant significatif, l'objectif de la saisine par le demandeur est précisément d'obtenir une réponse officielle sur l'inexistence du document dont il sollicite pourtant la communication. Lorsque l'existence d'un document est liée à une procédure ou à une décision et qu'il devrait figurer dans le dossier, mais qu'il y fait défaut, il peut être utile au demandeur d'apporter la preuve du manque d'un élément important du dossier pour étayer un recours ou contester une décision.

GRAPHIQUE 5 – Motivation des avis sans objet

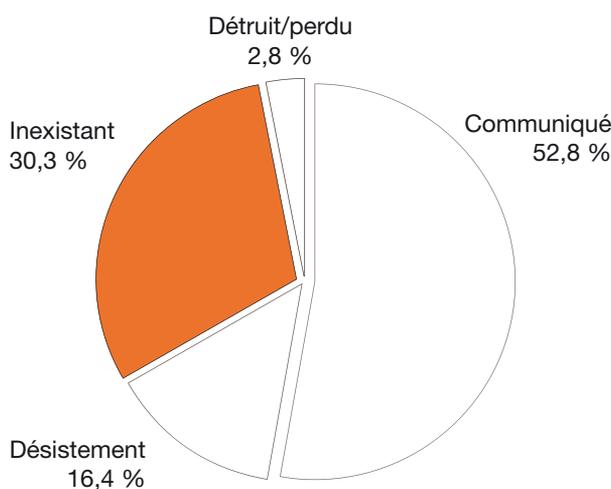


TABLEAU 10 – Motivation des avis sans objet

(en %)

	2007	2008	2009	2010
Document communiqué	61,5	49,9	52,9	52,8
Document inexistant	27,7	30,3	28,6	30,3
Désistement	8,7	18,5	16,4	14,1
Document détruit ou perdu	2,1	1,3	2,1	2,8

### ■ Les avis favorables à la communication

Avec un taux relativement stable d'une année sur l'autre de 46 % d'avis favorables rendus en 2010, ajouté aux 33% d'avis sans objet, ce sont plus de 70 % des saisines de la Commission qui portent sur un refus de communication qui n'aurait pas dû être, le refus étant né dans une grande majorité des cas du non-respect du délai de communication. La part des refus explicites de l'administration de communiquer les documents demandés est faible (moins d'un tiers des cas).

Ces chiffres peuvent paraître défavorables quant au comportement de l'administration, mais leur analyse doit cependant être nuancée.

En premier lieu, le nombre de cas soumis à la CADA, certes élevé, mais faible par rapport à la masse considérable des demandes d'accès faites quotidiennement aux autorités

administratives, doit relativiser les mauvais résultats indiqués ci-dessus.

En second lieu, une part des refus de communication tient à la prudence de l'administration qui préfère ne pas prendre le risque de divulguer des informations couvertes par un secret ou d'envenimer un litige, et attendre que la Commission se prononce sur la suite à donner. Certaines autorités ignorent encore ou n'envisagent pas toujours la possibilité de ne communiquer que partiellement les documents, en occultant les informations qui ne doivent pas être divulguées.

À cet égard, il faut préciser que nombre d'avis favorables à la communication le sont avec des réserves portant sur l'application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Cela signifie que les documents dont la communication est demandée ne sont pas intégralement communicables et qu'il convient d'occulter préalablement les mentions protégées par un secret. Dans un nombre de cas plus limité, la Commission rend un avis en l'absence des observations de l'administration ou sans avoir pu prendre connaissance du document, et elle

émet les réserves en fonction des informations protégées que pourraient vraisemblablement contenir les documents.

Près d'un quart des avis favorables comporte des réserves sur la vie privée, le comportement des personnes ou le secret en matière industrielle et commerciale.

### ■ Les cas d'incompétence

5 % des avis et des conseils rendus concluent à l'incompétence de la Commission pour se prononcer.

Ce taux est faible comparé aux demandes qui parviennent à la Commission, mais le secrétariat général de la Commission opère un tri et, lorsque la saisine ne peut d'évidence se conclure que par un avis d'incompétence, il répond par un courrier expliquant les raisons qui conduiront à celui-ci. Néanmoins, certains demandeurs ont du mal à accepter ou à comprendre des distinctions telle que celle entre une demande d'accès et une demande de renseignements. Lorsque le demandeur persiste à penser que sa demande peut être satisfaite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, un dossier est ouvert et la Commission peut être alors amenée à considérer qu'il s'agit d'une demande de renseignement et à se déclarer incompétente.

Du fait du rôle de filtre ainsi joué par le secrétariat général, les demandes qui aboutissent à un avis d'incompétence sont essentiellement celles pour lesquelles seule l'instruction du dossier permet de déterminer sa nature juridique.

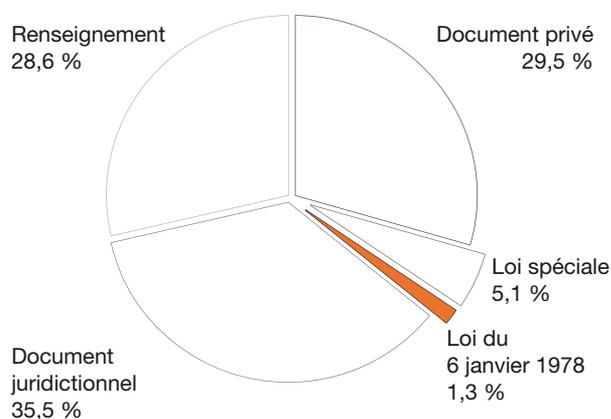
La première cause d'incompétence tient au fait que la loi du 17 juillet 1978 ne crée pas pour les autorités administratives d'obligation de répondre à une demande de renseignements. Ce point soulève tout d'abord la question de la formulation de la demande. La Commission admet qu'une demande, même si elle ne comporte pas les références précises du document mais tend à la communication d'informations contenues dans un document clairement identifiable, est recevable. La Commission est parfois amenée à prendre position sur la bonne foi de l'autorité qui a refusé la communication au motif de l'imprécision de cette dernière.

Le second motif d'incompétence est le caractère privé du document (près d'un tiers des cas). Si ce caractère apparaît évident, le secrétariat général en avise le demandeur, mais

TABLEAU 11 – Motivation des avis d'incompétence (en %)

	2007	2008	2009	2010
<b>Renseignement</b>	42,0	40,8	28,6	35,0
<b>Document privé</b>	18,3	20,2	29,5	27,7
<b>Document relevant de l'autorité judiciaire</b>	20,9	20,2	22,7	23,5
<b>Loi spéciale</b>	12,4	11,0	6,4	8,7
dont loi du 6 janvier 1978 compétence exclusive de la CNIL	1,7	0,7	1,3	2,1
<b>Document juridictionnel</b>	27,0	27,6	35,5	4,8
<b>Avis Conseil d'État</b>	0,3	0,4	0,0	0,3

GRAPHIQUE 6 – Motivation des avis d'incompétence (en %)



dans certains cas les éléments adressés à la Commission lors de la saisine ne permettent pas de le déterminer. Ainsi, dans 34 dossiers, la demande portait sur le domaine privé de la commune sans que cela apparaisse au moment de la saisine. Dans la majorité des dossiers pour lesquels la motivation de l'incompétence est la nature privée des documents, sont mis en cause des établissements publics à caractère industriel et commercial et des organismes privés dont il n'est pas évident de définir s'ils ont ou non une mission de service public et si les documents dont la communication est sollicitée relève de l'exercice de cette mission.

Un autre motif d'incompétence tient au caractère judiciaire du document demandé. Les dossiers qui aboutissent à un avis de ce type sont pour la plupart détenus par des services administratifs, et le motif d'incompétence ne peut donc pas être soulevé *a priori*. Il s'agit le plus

souvent de documents transmis par l'autorité judiciaire pour que les services administratifs y donnent une suite (recouvrement de créances par exemple). Il peut s'agir aussi de documents élaborés par les services administratifs à la demande et sous l'autorité du juge. L'exemple le plus significatif est le dossier d'un enfant ou d'une famille suivis par le service d'Aide sociale à l'Enfance (22 dossiers en 2010).

Les autres motifs d'incompétence – loi spéciale qui prévoit un régime de communication que la Commission n'a pas compétence pour interpréter et documents qui se rapportent à la fonction de juger (ou documents juridictionnels) – tiennent une place très réduite, du fait que ces motifs d'incompétence sont plus facilement identifiables dès l'arrivée de la saisine qui fait alors l'objet d'une réponse du secrétariat général.

GRAPHIQUE 7 – Motivation des avis d'irrecevabilité

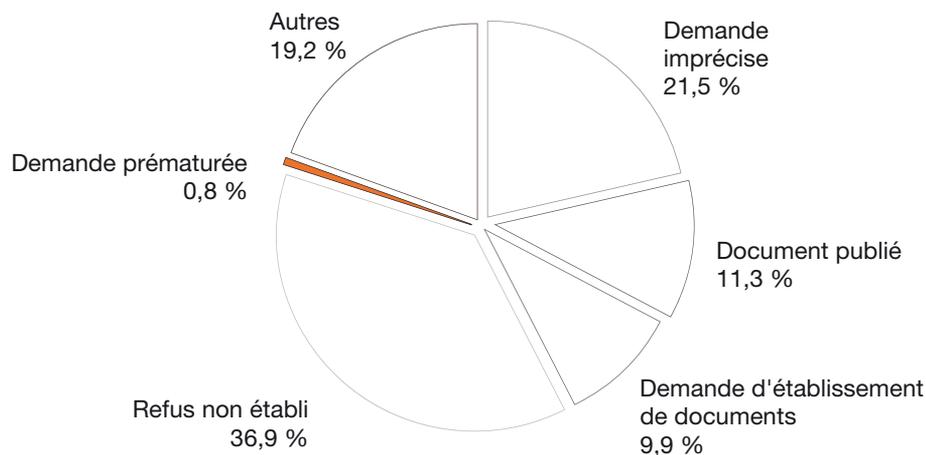


TABLEAU 12 – Motivation des avis d'irrecevabilité

(en %)

	2007	2008	2009	2010
<b>Refus non établi</b>	23,9	39,4	36,9	37,3
<b>Demande imprécise</b>	22,9	28,1	23,8	21,6
<b>Demande hors champ</b>	6,9	2,6	10,6	11,3
<b>Document publié</b>	19,2	13,9	14,2	11,3
<b>Demande d'établissement de documents</b>	12,3	6,2	5	9,9
<b>Demande de révision d'avis</b>	7,4	2,2	6,3	5
<b>Demande mal dirigée</b>	0,5	1,8	0,3	1,4
<b>Défaut de demande préalable</b>	0	1,8	0,7	1,1
<b>Demande prématurée</b>	1,1	3,3	1,4	0,8
<b>Demande tardive</b>	0,5	0	0,4	0,3
<b>Demande de motivation</b>	2,1	0	0	0
<b>Demande de documentation</b>	0,5	0	0	0
<b>Demande d'abonnement</b>	2,7	0,7	0,4	0

## ■ Les demandes déclarées irrecevables

6,4% des demandes ont été jugées irrecevables en 2010, ce qui est légèrement supérieur aux deux dernières années, mais relativement faible. Pour les demandes manifestement irrecevables, le secrétariat général, là encore, répond par courrier en expliquant les raisons et en invitant, le cas échéant, le demandeur à renouveler sa demande lorsque l'irrecevabilité est liée aux délais, ou encore à reformuler sa demande auprès de l'administration quand elle est trop imprécise. De ce fait, il n'y a pratiquement pas eu cette année d'irrecevabilité en raison du non-respect des délais.

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

Un autre motif d'irrecevabilité, qui revient dans 21 % des cas, tient à l'imprécision des demandes qui place les services dans l'impossibilité de déterminer les documents sollicités.

Les autres motifs, qui ne tiennent qu'une place secondaire, concernent les demandes qui tendent à l'élaboration d'un document et non à la communication d'un document existant, celles qui visent des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique, et enfin les

demandes pour lesquelles la Commission s'est déjà prononcée. En effet, la loi ne prévoit pas de révision des avis émis.

## ■ Les avis défavorables

Moins de 10 % des avis et conseils concluent défavorablement à la communication des documents sur lesquels la Commission est interrogée. La proportion reste faible, mais augmente pourtant ces dernières années, ce qui tend à prouver que la connaissance des règles de communication progresse. En effet, on peut considérer que dans ces cas, la Commission confirme le refus de communication opposé par l'administration.

Près d'un avis défavorable sur deux porte sur la communication de documents couverts par le secret de la vie privée ou la protection des informations qui révèlent le comportement de personnes physiques dans des circonstances qui pourraient leur porter préjudice, en vertu

GRAPHIQUE 8 – Motivation des avis défavorables

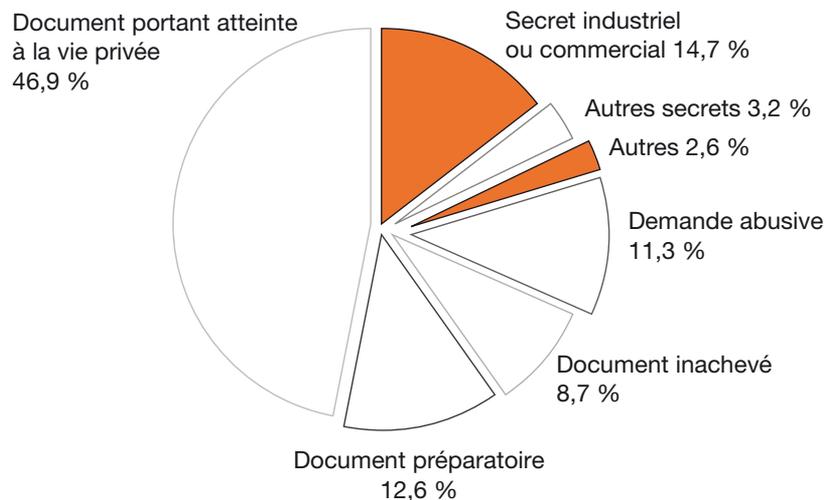


TABLEAU 13 – Motivation des avis défavorables

(en %)

	2006	2007	2008	2010
Document nominatif ou portant atteinte à la vie privée	42,2	48,8	46,6	46,9
Document préparatoire	15,9	12,5	9,3	12,6
Demande abusive	4,8	6,8	7,0	11,3
Secret industriel ou commercial	14,3	12,1	14,7	9,3
Document inachevé	6,2	7,8	7,9	8,7
Secret protégé par la loi	4,8	4,2	3,0	6
Sécurité publique	3,7	4,6	4,9	1,5
Secret de la défense	0,6	0	1,6	0,9
Secret fiscal ou douanier	1,5	1,1	1,4	0,9
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	4,2	1,7	1,2	0,9
Secret des délibérations du Gouvernement	0,8	0,2	0,5	0,4
Secret de la politique extérieure	0,6	0,2	1,4	0,4
Archives	0,4	0	0,5	0,2

des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ces dispositions font aussi obstacle à la divulgation à des tiers de documents couverts par le secret en matière industrielle et commerciale, ce qui concerne 9 % des avis défavorables en 2010, contre plus de 14 % en 2009. Le recul de ce motif s'explique en grande partie par la baisse du nombre des saisines portant sur les dossiers de commande publique qui comportent des enjeux de respect de la concurrence.

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

Enfin, un tiers des avis défavorables à la communication sont motivés par les dispositions de l'article 2 de la loi qui prévoit trois motifs opposables à la communication, le caractère inachevé du document sollicité, le caractère préparatoire à une décision non encore intervenue, ou enfin le caractère abusif de la demande.

On peut relever une augmentation du nombre de cas où les demandes sont déclarées abusives. Alors que les autorités administratives n'apportent pas toujours dans leurs observations suffisamment d'éléments permettant de déterminer ce caractère abusif, cette augmentation tient sans doute à une plus grande sévérité de la Commission pour des comportements manifestement excessifs de la part de quelques demandeurs.

---

## Les délais de traitement des saisines

La loi fixe à la Commission un délai de trente jours pour notifier son avis. Ce délai est très court et nécessite une organisation rigoureuse.

Si le fait que la Commission ne se réunisse que tous les quinze jours et qu'il y ait des séances plus espacées au mois d'août rend impossible que la totalité des avis soit notifiée dans les trente jours, 30 % le sont pourtant en moins d'un mois.

La composition de la Commission et de celle de l'équipe des rapporteurs, qui exercent à titre principal au sein des juridictions administratives ou des corps d'inspection, fait toute la qualité du service rendu aux usagers, mais implique en contrepartie que ces personnalités ne soient pas mobilisées en permanence et qu'il faille trouver un rythme de travail compatible avec leurs autres fonctions.

Il ne serait pas possible, du fait même de sa composition, que la Commission siège à rythme hebdomadaire, ce qui créerait aussi une charge plus lourde pour les rapporteurs.

Pour la qualité de l'analyse juridique apportée par la Commission, il faut aussi prendre en considération le temps nécessaire à l'instruction des dossiers. La Commission considère qu'il est préférable de dépasser le délai d'un mois que de prendre une position sans disposer de tous les éléments d'informations sur le contexte de la demande. L'instruction du dossier dépend souvent des observations de l'administration, or près d'un tiers des administrations de répondent pas ou avec retard (voir p. 73).

La complexité des questions de droit portées devant la Commission nécessite de prendre le temps d'une analyse approfondie, particulièrement en matière de réutilisation. Pour ces dossiers, il est souvent utile d'entendre l'administration et le demandeur, particulièrement lorsque les informations publiques dont la réutilisation est envisagée comportent des données à caractère personnel. Il faut par exemple mesurer la possibilité d'une réelle anonymisation, l'occultation du nom n'étant pas toujours suffisante, et s'assurer de la bonne articulation avec la loi du 6 janvier 1978 (loi CNIL).

TABLEAU 14 – Durée de traitement des avis et conseils (en jour)

(moyenne)

1989	37,6
1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4
2003	42,2
2004	46,1
2005	51,8
2006	41,0
2007	36,1
2008	35,1
2009	35,2
2010	37,2

TABLEAU 15 – Durée de traitement des demandes d'avis (en jour)

(moyenne)

2006	40,5
2007	35,4
2008	35,0
2009	34,9
2010	36,8

TABLEAU 16 – Répartition des avis selon le délai de notification

Délai de notification	Nombre d'avis notifiés (1)	%	% cumulé
De 1 à 30 jours	1335	30,50	30,50
De 31 à 35 jours	1170	26,70	57,20
De 36 à 40 jours	877	20,00	77,20
De 41 à 45 jours	415	9,50	86,70
De 46 à 50 jours	146	3,30	90,00
Plus de 51 jours	436	10,70	100,00

(1) Le total est inférieur au nombre de demandes d'avis car celles qui font l'objet d'un désistement ne sont pas prises en compte dans les calculs de durée de traitement puisqu'il n'y a pas, dans ce cas, de notification.

## La relative dégradation de l'indicateur de performance de la CADA

L'amélioration du délai moyen de traitement observée en 2008 et 2009 qui se rapprochait du meilleur résultat, obtenu en 1991 (34,9 jours), s'est poursuivie au premier semestre 2010, mais elle a été suivie par une forte dégradation au second semestre.

En effet, les résultats du premier semestre 2010 – délai moyen de traitement établi à 34,5 jours – permettaient d'envisager un résultat satisfaisant sur l'ensemble de l'année ; même si l'espacement des séances durant la période estivale occasionne un allongement des délais, ceux-ci retrouvent en principe leur régularité en septembre. Or, des éléments exceptionnels au second semestre analysés ci-après expliquent la nette dégradation du délai de traitement sur les derniers mois de l'année 2010 qui enregistre donc un assez mauvais résultat.

Toutefois, il convient d'observer que près de 80 % des avis sont notifiés en quarante jours, ce qui, compte tenu des contraintes d'organisation qui pèsent sur le travail de la Commission, est un résultat satisfaisant.

À l'autre extrême, il faut signaler une part importante d'avis dont la notification est intervenue à plus 50 jours, part qui atteint 10,7 %, chiffre supérieur aux années précédentes (9,3 en 2009). Les dossiers concernés sont d'abord tous ceux qui portent sur la réutilisation des informations publiques. Ces dossiers posant des questions souvent complexes et surtout nécessitant une instruction plus longue, sont donc souvent reportés à des séances plus éloignées pour laisser aux administrations le temps de compléter les observations qu'elles devaient transmettre au rapporteur. Si le délai moyen de traitement est un bon indicateur de performance de la CADA, il conviendra pour les années à venir de distinguer le délai moyen concernant les dossiers en matière d'accès de celui portant sur les dossiers de réutilisation, et le délai moyen des dossiers de partie III de celui des dossiers de partie I et II qui posent des questions complexes. Cela permettrait à la Commission de mesurer ses efforts pour améliorer le traitement, tout en pondérant l'objectif de délai selon la complexité des affaires qui lui sont soumises.

## Les causes et les remèdes

La hausse sensible du délai moyen de traitement du second semestre est liée à des difficultés conjoncturelles. Il s'agit en premier lieu de l'empêchement des deux rapporteurs généraux d'assurer les séances du mois d'octobre. Pour compenser cette absence de séance en octobre, se sont tenues trois séances en septembre, rompant ainsi avec le rythme bimensuel. Cette expérience a démontré qu'un rythme hebdomadaire n'est tenable ni pour les rapporteurs ni pour le secrétariat général, et n'a finalement pas une incidence positive sur le délai de traitement. La Cour des comptes, dans ses observations de mai 2010, avait préconisé, pour que la CADA réduise son délai moyen de traitement, des séances hebdomadaires. La CADA avait alors expliqué que ce rythme imposait des contraintes trop lourdes aux membres de la Commission et aux rapporteurs. L'augmentation du rythme des séances n'est donc pas une solution envisageable pour réduire les délais.

En second lieu, le départ du rapporteur général et de deux rapporteurs fin octobre a occasionné des retards dans le traitement de certains dossiers.

Enfin, le secrétariat général, qui n'a pas de rôle dans l'instruction au fond des dossiers, mais qui agit comme le greffe d'un tribunal et a un rôle essentiel dans la constitution de ceux-ci, a fonctionné avec un cinquième de son effectif en moins sur l'ensemble de l'année.

Les effectifs très modestes de la CADA rendent son organisation particulièrement vulnérable à des départs ou des arrêts qui ne sont pas prévus (voir p. 94-95).

Au-delà de ces difficultés momentanées, il faut mentionner que la CADA n'a pas pu bénéficier, cette année encore, d'un nouvel outil de gestion qui doit permettre de réaliser des gains de temps dans le traitement des dossiers.

## Les suites réservées aux avis de la Commission

Les suites réservées aux avis et conseils de la Commission sont un indicateur de l'efficacité du recours préalable exercé devant elle. L'article 19 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que les autorités administratives informent la Commission, dans un délai d'un mois suivant la notification de l'avis rendu, des suites qu'elles lui ont données.

L'exigence d'information sur le suivi des avis ne vaut pas pour ceux qui déclarent la demande sans objet ou irrecevable, ou qui concluent à l'incompétence de la Commission.

### L'information de la Commission sur les suites données à ses avis

En 2010, dans plus d'un tiers des cas, les administrations ne se sont pas acquittées de leur obligation d'informer la Commission des suites données à l'avis rendu. La nette dégradation enregistrée cette année tient en grande partie au fait qu'il y a eu des relances moins régulières.

En effet, lorsque l'administration ne répond pas à l'obligation rappelée dans chaque avis notifié où une réponse est attendue, le secrétariat général procède à des relances en indiquant au service que la Commission est toujours

TABLEAU 17 – Documents communiqués entre la saisine et l'avis de la CADA (en %)

2006	27,7
2007	25,5
2008	26,2
2009	18,2
2010	19,8

TABLEAU 18 – Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
2007	60,2	12,3	7,8	19,7
2008	65,5	5,1	7,9	21,5
2009	64,6	5,8	7,8	21,8
2010	58,2	6,8	8,9	36,1

dans l'attente des suites données. Seules deux relances sont adressées, dans un délai de deux mois pour la première et quatre à six mois pour la seconde. Or, la tension sur les effectifs et la surcharge de travail du secrétariat général à la fin de l'année 2010 n'ont pas permis d'adresser à un rythme régulier des courriers de relance.

On peut observer que les administrations mettent beaucoup de temps à répondre. Il n'est pas rare qu'une réponse soit enregistrée plus de six mois après la notification de l'avis. Ainsi, en mai 2011, la Commission enregistre encore des réponses pour les avis émis en 2010.

On peut aussi relever que nombre de services ignorent l'obligation en cause et ne comprennent pas bien ce qui est attendu d'eux. Une trentaine d'administration ont répondu en adressant à la Commission les documents au lieu de les envoyer elle-même au demandeur. Dans les cas où l'autorité a déjà communiqué les documents, elle ne voit pas la nécessité d'informer la Commission.

Quoiqu'il en soit, le taux de réponse est insuffisant et le secrétariat général devra à l'avenir œuvrer à son amélioration.

### Une baisse des avis suivis

Le taux des avis suivis enregistre une baisse assez sensible, résultat corrélé par une légère hausse des avis non suivis. Cependant, ce sont encore plus d'un avis favorable sur deux qui aboutissent à la communication du document. Si l'on ajoute les avis sans objet du fait que

la communication est intervenue avant que la Commission rende son avis, ce sont trois saisines sur quatre qui permettent au demandeur d'obtenir satisfaction.

Les autorités administratives en cause sont peu nombreuses à déclarer expressément à la Commission qu'elles n'entendent pas suivre son avis. Cela a été le cas dans 18 dossiers en 2010 comportant une divergence d'appréciation persistante entre la Commission et la Direction générale des finances publiques, qu'il appartienne, le cas échéant, au juge administratif de trancher. De telles différences d'appréciation sont cependant rares et les arguments juridiques de la Commission sur le caractère communicable du document sont en général convaincants. Le maintien du refus par l'administration tient donc le plus souvent à ce que l'administration estime que les circonstances de l'espèce justifient de ne pas satisfaire la demande. C'est notamment le cas lorsque l'avis est rendu en l'absence des observations de l'administration, qui auraient pu apporter des informations sur le contexte de nature à modifier le sens de l'avis. Il arrive que la Commission rende des avis par principe favorables, tout en indiquant qu'elle n'a pas pu prendre connaissance du document ou que l'administration n'a pas fait connaître sa position, ce qui laisse entendre que certains éléments sont de nature à modifier le caractère communicable du document, comme par exemple le fait qu'une décision soit intervenue ou non.

### Peu de recours contentieux en matière d'accès et de réutilisation

L'efficacité du recours administratif préalable à l'éventuelle saisine du juge administratif est attestée par la différence entre le nombre de dossiers soumis à la Commission et les contentieux en matière d'accès et de réutilisation portés devant le juge administratif.

Pour l'ensemble des juridictions administratives ont été enregistrées en 2010 environ 500 requêtes dans ce domaine, dont il faut retrancher celles qui ont fait l'objet d'une ordonnance de rejet en l'absence de saisine préalable de la CADA, de sorte que le taux de recours est inférieur à 10 %.

Comme il l'a été mentionné dans l'analyse détaillée des recours devant le juge

TABLEAU 19 – Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration (en %)

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	2008	61,8	5,6	9,0	23,6
	2009	61,0	6,8	8,1	24,1
	2010	55,1	11,7	10,8	22,4
Régions et départements	2008	68,6	6,8	6,8	17,8
	2009	71,7	5,1	9,1	14,1
	2010	45,3	4,7	6,0	44,0
Communes	2008	66,5	4,0	6,6	22,9
	2009	67,0	5,0	6,6	21,4
	2010	58,7	6,0	9,8	25,5
Autres	2008	68,7	5,5	8,1	17,7
	2009	64,2	5,9	8,8	21,1
	2010	62,7	4,0	6,7	26,6

administratif à la fin de la première partie (p. 49-52), cet indicateur souffre d'un manque d'information, certains tribunaux ne transmettant pas à la Commission l'ensemble des affaires dont ils ont eu à connaître dans le domaine de compétence de celle-ci.

Il conviendrait pour les années suivantes que le secrétariat général de la Commission dispose de davantage de données pour pouvoir faire de l'évolution du contentieux un véritable indicateur de l'efficacité avec laquelle celle-ci remplit sa principale mission.

---

## L'absence de nouvelle demande de sanction

### L'intérêt du dispositif

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

En vertu des dispositions de l'article 18 de la loi, la CADA peut être saisie d'une demande de sanction par l'autorité administrative qui estime qu'une réutilisation de ses informations publiques n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 12, qui interdit la dénaturation des informations publiques, ou a été faite sans licence, alors que celle-ci était obligatoire, ou en méconnaissance des termes d'une licence souscrite.

La CADA peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur de l'infraction les sanctions suivantes : amende d'un montant maximal de 150 000 € (et 300 000 € en cas de récidive dans un délai de 5 ans), interdiction de la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de 2 ans (5 ans en cas de récidive dans un délai de 5 ans),

obligation de publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet.

Investie d'un pouvoir de sanction depuis 2005, la CADA n'a été jusqu'ici saisie qu'une fois : elle a sanctionné la réutilisation abusive du fait de la dénaturation d'informations publiques (voir la décision du 16 décembre 2008 consultable à l'adresse <http://www.cada.fr/fr/avis/20083162.pdf>).

### ■ Un renforcement du pouvoir de sanction serait souhaitable

Il est à noter que la CADA ne peut pas s'autosaisir pour se prononcer sur une réutilisation en méconnaissance des règles fixées par le chapitre II de la loi. Il ne paraît pas opportun d'étendre la compétence de la Commission dans ce sens pour des raisons d'ordre pratique. Cette extension n'aurait d'intérêt que si la Commission était en mesure de repérer des réutilisations qui contreviendraient aux règles fixées par la loi. Cela impliquerait une mission de veille sur l'ensemble des supports de communication et dans tous les domaines concernés par les informations publiques, ce qui représenterait un travail considérable, ne serait-ce que sur l'Internet.

La CADA considère que les autorités administratives détentrices des informations sont les mieux à même d'identifier les réutilisations non autorisées et d'apprécier la nécessité de recourir à son intervention pour y mettre un terme.

Pour autant, il est évident que les administrations sont insuffisamment informées de cette possibilité comme elles sont d'ailleurs mal préparées pour répondre aux demandes de réutilisation. Le fait que la CADA n'ait été saisie qu'une fois illustre ce manque d'information, alors que, et bien que cela ne soit quantifié, il est certain que les réutilisations « sauvages » existent.

La Commission considère donc qu'il est prioritaire de développer l'information auprès des autorités administratives et des professionnels réutilisateurs sur les sanctions qui peuvent être prononcées. Elle a d'ores et déjà mené une action d'information dans ce domaine en liaison avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), voir p. 91-92.

En revanche, une lacune importante pourrait être utilement comblée. L'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit, s'agissant de la réutilisation des données à caractère personnel, d'une part, que le réutilisateur doit respecter la loi du 6 janvier 1978 (« loi CNIL ») et, d'autre part, qu'une telle réutilisation est précédée de l'anonymisation des données ou du recueil du consentement des personnes intéressées, sauf si une disposition législative ou réglementaire permet une réutilisation libre.

Si la CNIL est évidemment compétente pour sanctionner la méconnaissance de la première règle, elle ne l'est pas pour la seconde, qui est propre à la loi du 17 juillet 1978. Or, l'article 18 de cette loi ne permet pas à la CADA de sanctionner la méconnaissance de cette seconde règle.

Enfin, la Commission a déjà eu l'occasion de proposer que sa compétence soit étendue, en matière de sanctions, à la réutilisation de certaines informations qui ne relèvent pas du champ d'application du chapitre II du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, dont l'usage est formellement limité sans qu'un mécanisme répressif assure le caractère effectif de cette limitation. Tel est le cas des listes électorales dont l'usage « purement commercial » est prohibé (article R. 16 du code électoral). Sur ce point particulier, la difficulté pourrait être levée dans le cadre de la refonte en cours du code électoral.

### ■ Une procédure de sanction respectueuse des règles liées à la notion de procès équitable

La notion de procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme implique le respect de règles précises s'agissant des juridictions, mais dont l'application par des autorités administratives indépendantes dotées d'un pouvoir de sanction peut être plus souple. Cependant, si l'on s'en tient aux grands principes – égalité des armes, principe du contradictoire, loyauté de la preuve et communication des pièces, durée raisonnable de la procédure, impartialité de l'autorité qui prononce la sanction –, la « procédure applicable au prononcé des sanctions », fixée très précisément aux articles 20 à 26 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre

2005, est respectueuse des principes essentiels du procès équitable.

L'impartialité du rapporteur qui instruit la demande de sanction est garantie par le fait qu'il n'a pas de liens particuliers avec l'autorité administrative qui saisit la CADA (art. 20 du décret du 30 décembre 2005), et qu'il n'a pas eu à connaître d'une demande d'avis ou de conseil portant sur la réutilisation en cause. De même, les membres de la Commission, qui siègent en cette matière en formation restreinte, ne doivent avoir aucun « intérêt direct ou indirect » avec l'affaire qui fait l'objet de la délibération (art. 4 du même décret).

Afin d'assurer au réutilisateur qu'il dispose de toutes les garanties d'impartialité, la CADA a entamé une réflexion sur le déroulement de l'instruction et sur la mise en place de la formation restreinte afin qu'aucun de ses membres n'ait siégé alors qu'était rendu un avis ou un conseil portant sur le même cas de réutilisation.

Les étapes de l'instruction, qui permettent au réutilisateur incriminé de prendre connaissance des griefs retenus contre lui, de préparer sa défense et de faire valoir ses arguments, conduisent à un délai d'environ six mois avant que la décision soit notifiée.

Le principe du contradictoire est strictement respecté. Le réutilisateur est informé de la demande de sanction, et reçoit une notification des griefs susceptibles d'être retenus contre lui ; il a ensuite un mois pour faire part de ses observations. Le rapporteur établit alors un rapport qui est notifié avec les documents sur lesquels sont établies ses conclusions. Enfin, après l'audition du réutilisateur et délibération, la décision est rendue. Elle peut être contestée devant le juge administratif, par un recours de pleine juridiction.

### ■ Un développement prévisible des demandes de sanction dans les années qui viennent

La mise en place d'un dispositif répressif en cas de réutilisation des informations publiques en méconnaissance des dispositions des articles 12 et 16 de la loi du 17 juillet 1978 répond à plusieurs impératifs.

La seule circonstance que ce pouvoir n'ait été utilisé qu'une seule fois à ce jour ne permet

pas d'en conclure qu'il serait superflu. Tout d'abord, on peut raisonnablement penser qu'il modifie les comportements en raison de son caractère dissuasif. Ensuite, les dispositions étant encore récentes, les administrations et les réutilisateurs ne se les ont pas encore pleinement appropriées. Enfin, les services de la Commission sont régulièrement saisis par des administrations qui s'interrogent sur la possibilité d'infliger une sanction dans des hypothèses précises, ce qui montre qu'il existe des réutilisateurs contrevenants.

Les échanges avec les PRADA lors des journées organisées sur la réutilisation ont montré le manque d'information sur ce mécanisme de sanctions qui répond pourtant à une inquiétude exprimée sur les risques de dénaturation des données réutilisées. La poursuite de l'effort d'information est importante pour que le cadre législatif équilibré qui encadre la réutilisation permette un développement positif de celle-ci.

## MISSIONS D'INFORMATION ET D'EXPERTISE

### L'ensemble des avis et conseils rendus par la CADA, régulièrement enrichi, constitue une source de droit

L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs pose encore bien des difficultés aux autorités administratives qui, si elles connaissent les principes, s'interrogent sur leur mise en œuvre pratique. Or depuis trente ans, la Commission a répondu à beaucoup de questions dans tous les domaines de l'activité administrative, sur tous les types de documents et dans des contextes les plus divers.

Cette masse de documentation illustre la mise en œuvre pratique du droit d'accès et, plus récemment, du traitement des demandes de réutilisation des informations publiques, et les administrations y trouvent exposées des situations auxquelles elles sont elles-mêmes confrontées.

L'effort de pédagogie dans la rédaction des avis et conseils depuis plusieurs années, qui impose un travail très exigeant aux rapporteurs et aux rapporteurs généraux, contribue à les rendre plus utiles aux autorités administratives. En effet, la décision de la Commission y est motivée de façon plus développée et le raisonnement suivi y apparaît pour une meilleure compréhension. Cela vaut d'abord bien sûr pour le demandeur et l'autorité saisie, afin que le litige sur la communication soit réglé, mais l'avis apporte souvent un éclairage à toutes les personnes qui peuvent être confrontées à la même situation.

La Commission a le souci constant d'assurer la qualité de ses avis et conseils, par une analyse juridique rigoureuse et la recherche de solutions équilibrées, notamment lorsque le principe du droit d'accès doit se conjuguer avec des principes tels que le droit de la concurrence ou la protection des données personnelles. Même s'il arrive ponctuellement

qu'un service ou un demandeur soit insatisfait de la position adoptée par la CADA, de façon générale les administrations s'y réfèrent.

En matière de réutilisation, s'agissant d'un droit nouveau, les éclairages apportés par la Commission sont attendus et étudiés tant par ceux qui souhaitent valoriser les informations publiques que par les autorités administratives.

La base documentaire ainsi constituée sert aux agents de la Commission qui doivent répondre quotidiennement à de nombreuses demandes d'information.

La Commission, compétente pour se prononcer sur la légalité des refus ou des conditions de réutilisation dont les termes des licences et la tarification, se devait d'élaborer une licence type pour la réutilisation de la base des avis et conseils, qui constitue l'essentiel de ses ressources réutilisables, dans la mesure où elle entendait faire porter à la charge des réutilisateurs les coûts de l'anonymisation, obligatoire avant toute réutilisation.

La Commission a choisi de n'exiger une redevance qu'en cas de réutilisation commerciale, ainsi deux types de licence sont proposés. Un éditeur commercial a d'ores et déjà souscrit un contrat.

### Les demandes d'information

#### Le volume des demandes d'information reste élevé

Le rapport 2009 soulignait la hausse des demandes de renseignements et d'informations tant de la part des particuliers que des services administratifs. Cette demande n'a pas faibli au cours de l'année 2010. Comme cela était prévisible, le secrétariat général a eu des difficultés à satisfaire celles-ci.

La Commission ne dispose pas de chiffres très précis, dans la mesure où tous les appels et les courriels ne sont automatiquement

comptabilisés. Il a été procédé à trois semaines d'enregistrement à différentes périodes de l'année pour établir une moyenne journalière des appels téléphoniques et de la durée de ceux-ci : les consultations des administrations durent plus d'une dizaine de minutes chacune. La même méthode par sondage a été utilisée pour les courriels. En revanche, les courriers sont eux systématiquement enregistrés.

La modernisation des outils informatiques de la CADA devrait permettre, d'ici la fin de l'année 2011, d'obtenir un comptage plus précis de l'activité d'information qui mobilise plus d'un tiers du temps des agents de la Commission.

Le tableau ci-après montre une nette augmentation des appels téléphoniques et des courriels et un nombre sensiblement équivalent de demandes arrivées par courrier.

Volume des demandes	2009	2010
<b>Nombre de lettres et de télécopies reçues</b>	12 000	11 500
<b>dont les réponses liées à l'instruction des dossiers</b>	5 000	4 500
<b>Demandes de renseignements</b>	2 400	2 100
<b>Courriers administratifs</b>	300	310
<b>Nombres de courriels</b>	3 500	5 000
<b>Nombre d'appels téléphoniques par jour</b>	60	65
Volume des réponses	2009	2010
<b>Courriers expédiés pour le traitement des dossiers</b>	16 000	21 000
<b>Lettres expédiées en dehors du traitement des dossiers</b>	2 322	2 249
<b>Courriels</b>	2 000	3 000
<b>Réponses par téléphone</b>	15 000	16 500

Les courriers, télécopies et courriels liés à l'instruction des dossiers représentent l'expédition d'environ 21 000 lettres (accusé de réception, notification des avis, relance), et la réception de 4 500 lettres et 2 000 courriels de réponse des autorités saisies.

Le secrétariat a adressé en 2010, 918 lettres informant le demandeur que sa saisine n'était pas recevable (absence de la copie de la demande

à l'administration, délai, incompétence de la commission...). Dans tous ces cas, dès lors qu'il apparaît certain que la Commission ne pourra que déclarer la demande irrecevable ou opposer son incompétence, le secrétariat général adresse un courrier expliquant au demandeur en quoi sa demande ne peut pas aboutir. Dans la grande majorité des cas, les demandeurs comprennent et modifient leur démarche, souvent en reformulant une demande auprès de l'administration. Toutefois, si le demandeur considère sa demande comme recevable, et sous réserve qu'il respecte les dispositions de l'article 17 du décret du 30 décembre 2005, le secrétariat général ouvre un dossier.

En dehors du traitement des dossiers, les interrogations adressées à la Commission ont représenté 800 lettres et télécopies, 3 000 courriels et 2 appels téléphoniques sur trois, soit 40 appels par jour.

Les agents de la Commission n'ont pas pu mobiliser plus d'un tiers de leur temps pour répondre à ces demandes sans risquer de prendre du retard dans les opérations de traitement des saisines qui restent prioritaires. De ce fait, il n'a pas été possible d'apporter autant de renseignements par téléphone qu'il était souhaité, et il a été répondu avec retard à certains courriels, notamment ceux qui nécessitent des recherches de précédents. Environ un tiers des réponses par courriels ont pris plus d'une semaine et parfois plusieurs semaines. Les délais de réponse par courrier ont été dans certains cas de près d'un mois.

Les moyens limités de la Commission, et notamment l'absence d'un service d'accueil et de renseignements, ne lui permettent pas de répondre à toutes les demandes de consultation des particuliers. Au-delà du manque de moyens, un tel service aux usagers ne serait pas sans poser de sérieuses difficultés de principe pour les agents de la Commission. En effet, s'ils peuvent informer et le cas échéant fournir des éléments d'explications sur la position de la CADA sur le caractère communicable de tel ou tel document, conseiller les usagers de l'administration sur la façon de formuler leur demande serait outrepasser les missions de la Commission.

Ainsi les réponses apportées aux particuliers restent limitées souvent à une aide pour trouver les informations sur le site Internet ou

à l'explication des règles notamment pour la saisine de la Commission. Les deux secrétaires qui assument l'accueil téléphonique de premier niveau savent orienter les appels dans ce sens.

### Les interrogations des particuliers

Une interrogation sur deux adressées à la Commission émane d'une personne privée. Dans la grande majorité des cas, il s'agit d'un particulier. En effet, les entreprises, associations, avocats ou journalistes ne représentent qu'une part minoritaire des personnes qui sollicitent des renseignements.

Les particuliers ont des difficultés à cerner le domaine de compétence de la Commission, et nombreux sont ceux qui la contactent parce qu'ils n'ont pas obtenus de réponse de l'administration à une demande qui ne relève pas de la communication de documents administratifs mais du renseignement, de l'obtention d'une autorisation ou d'une attestation.

Les secrétaires de la Commission réorientent donc près d'un appel sur quatre vers l'administration concernée par la demande. Cette proportion importante s'explique par l'absence de filtrage des appels téléphoniques en amont. La confusion entre la CADA et les Centres d'accueil de demandeurs d'asile qui ont le même acronyme s'est multipliée, comme les demandes qui concernent les caisses de sécurité sociale du fait que leurs références sont proches dans les annuaires téléphoniques des coordonnées de la Commission.

### ■ La compétence et la procédure de saisine la Commission

Les agents de la Commission sont donc quotidiennement amenés à expliquer la différence entre une demande de renseignements, pour laquelle la Commission n'est pas compétente, et une demande d'accès. Ils doivent de même préciser la notion de documents administratifs, car de nombreuses personnes pensent que les documents détenus par les tribunaux, les médecins, les notaires, les

avocats ou certains organismes privés comme les assurances, entrent dans cette définition et que la CADA peut les aider à obtenir ce qu'elles sollicitent.

S'agissant des demandes qui concernent effectivement la Commission, les particuliers attendent pour la plupart des conseils sur la façon de procéder face à une administration qui leur refuse la communication des documents ou des informations qu'ils souhaitent obtenir.

Parmi les conseils sollicités, il s'agit d'abord de la forme que doit prendre la demande adressée à l'administration : un courriel est-il recevable ? faut-il faire un courrier recommandé avec accusé de réception ? En second lieu, les interrogations portent sur la procédure de saisine de la CADA : délai, renseignements à fournir, etc. Comme il a été dit plus haut, les agents de la Commission n'apportent pas de conseil, mais informent sur les règles de procédure d'accès et sur le recours auprès de la CADA.

### ■ Les préoccupations particulières exprimées en 2010

Les demandes portant sur le caractère communicable des documents sont relativement moins nombreuses que les questions pratiques évoquées.

On retrouve dans les interrogations les grands thèmes des dossiers de saisines analysés plus haut (p. 61-65). Cependant, si beaucoup des dossiers instruits concernent des agents publics, dans les demandes d'informations c'est l'accès aux informations médicales qui suscite toujours les interrogations les plus nombreuses.

Beaucoup d'interrogations portent aussi sur l'intérêt à agir et la protection de la vie privée. En effet, des particuliers qui souhaitent obtenir des documents qu'ils savent *a priori* non communicables à de tiers cherchent des arguments pour prévenir le refus que l'administration pourrait leur opposer. Ils attendent d'un appel auprès des services de la Commission d'être confortés dans les motivations qu'ils avancent pour justifier leur demande d'information.

## La Commission s'efforce de répondre aux administrations

### ■ Prendre des informations auprès de la CADA est un réflexe pour beaucoup de services

La CADA est bien identifiée par les administrations comme la source d'information principale en matière d'accès et de réutilisation. Outre la consultation du site Internet, elles contactent directement le secrétariat général de la Commission pour obtenir des conseils en vue de répondre aux demandes. Ces contacts se font beaucoup par téléphone et par courriel, et dans une moindre proportion par télécopie et courrier.

Les réponses aux administrations ont représenté en 2010 : 300 lettres et télécopies, environ 2 000 courriels, auxquels il faut ajouter les consultations par téléphone. Les moyens de communication rapides sont privilégiés, car dans une majorité des cas, une réponse directe est attendue.

On peut observer que les agents publics qui contactent la CADA sont dans une relation de confiance. La Commission est perçue alors comme une instance de conseil et moins comme l'autorité qui va porter une appréciation sur le comportement de l'administration. Il y a souvent un véritable échange avec les rédacteurs du secrétariat général qui répondent. La majorité des demandes est donc une démarche positive.

Toutefois certaines demandes d'explication mettent les rédacteurs dans la situation délicate d'avoir à faire accepter la position de la Commission à un service qui s'y soumet de mauvaise grâce. « Puisque vous nous obligez à répondre, alors dites nous comment faire... », telle est l'entrée en matière typique des demandes présentées sur un mode négatif.

Il est pourtant extrêmement rare que l'échange entre l'administration et la CADA n'aboutisse pas à une meilleure compréhension de la position de la Commission et que les services n'aient pas avancé sur la solution pratique à mettre en œuvre pour satisfaire à leurs obligations en matière d'accès ou de réutilisation.

### ■ Des réponses rapides sont attendues

Le choix du courriel ou du téléphone, largement privilégié par rapport au courrier marque des attentes différentes et un changement dans l'approche des questions d'accès.

Il semble à cet égard que le souci de nombreux services soit de répondre rapidement aux demandes.

L'attitude souvent observée par le passé consistant à temporiser en répondant à une demande en indiquant avoir saisi la Commission par courrier devient plus rare. Elle concerne dans une majorité des cas les petites collectivités confrontées à des demandes récurrentes, qui espèrent que la Commission va les conforter dans leur analyse des demandes comme abusives.

Il est fréquent que le contact pris avec la CADA vise à confirmer ce qui a été lu sur le site Internet de celle-ci.

### ■ Les questions des modalités de communication restent prédominantes

Les interrogations des petites collectivités portent pour beaucoup sur les modalités de communication et la conduite à tenir selon l'identité du demandeur. Les élus admettent parfois difficilement que l'opposition municipale ait un droit d'accès dont elle userait de façon « malveillante ». Le fait que le demandeur n'ait pas à motiver sa demande d'accès est mal connu et nombre d'interlocuteurs de la CADA en sont surpris. Alors que le principe du droit de communication de certains documents est reconnu, les interrogations tiennent parfois au contexte local, tel que le souci du maire dans la gestion de conflits de voisinage.

Le manque de moyens de reproduction suscite aussi toujours des interrogations sur les modalités et les aménagements possibles du droit d'accès.

Une autre interrogation fréquente concerne la conduite à tenir face aux demandes émanant de professionnels tels que les notaires, les huissiers, les experts judiciaires auxquels l'administration n'ose pas opposer de refus. Les demandes de professionnels de l'immobilier ou des généalogistes successoraux suscitent

un autre type d'interrogation accompagné souvent d'une réticence à communiquer.

Le caractère communicable des pièces de dossier de commande publique, des dossiers d'enquêtes publiques et des informations médicales sont les autres sujets d'interrogation les plus nombreux.

En 2010, les interrogations sur la réutilisation des informations publiques se sont multipliées mais restent peu nombreuses en comparaison des trois thèmes ci-dessus évoqués.

---

## Les outils d'information

### Des moyens encore insuffisants pour répondre aux demandes

Dans son rapport 2009, la Commission évoquait la nécessité de développer des outils d'information internes et à destination du public pour répondre aux attentes dont elle constatait l'augmentation. Le diagnostic était juste, car les attentes n'ont pas faibli, mais la Commission n'a pas eu les moyens en 2010 de développer ses différents projets en matière d'information.

L'amélioration des outils documentaires en interne, afin de répondre plus efficacement aux interrogations, est une des priorités du secrétariat général. Il s'agit en particulier de réactualiser la base documentaire, de mettre au point des fiches d'information sur les sujets les plus demandés, de constituer une bibliothèque de paragraphes sur ces mêmes sujets pour faciliter le travail des rédacteurs qui répondent notamment aux courriels.

### La refonte du site est particulièrement attendue

La mise à jour du site Internet, qui reste l'outil majeur d'information, a été faite régulièrement en 2010. Une difficulté majeure a été rencontrée en fin d'année sur l'hébergement du site qui utilise des technologies anciennes. Après plusieurs mois de dysfonctionnements, la Commission a fait appel à un nouveau prestataire qui offre un accès au site dans des

conditions satisfaisantes, sans toutefois que toutes les fonctionnalités soient opérantes.

Les dysfonctionnements du site, et notamment le fait que la base des avis et conseils ne soit plus consultable, ont révélé combien il est utilisé par les administrations. De janvier à mars 2011, le secrétariat général a été submergé par les messages électroniques des administrations qui sollicitaient l'envoi d'éléments de jurisprudence auxquels elles ne pouvaient plus accéder par elles-mêmes.

Ces difficultés ont rendu d'autant plus urgente une refonte complète, programmée en 2010, mais retardée à 2011. L'appel d'offres lancé à la fin du premier semestre et la signature du marché doit permettre la mise en ligne du nouveau site pour la rentrée 2011, qui prendra en compte les attentes des personnes responsables de l'accès et de la réutilisation (PRADA). Cette nouvelle version rendra la mise à jour plus simple et rapide et va soulager les agents de la Commission d'opérations techniques inutilement complexes.

### La lettre d'information mensuelle

La lettre d'information mensuelle diffusée aux personnes responsables et mise en ligne sur le site de la CADA a été créée en janvier 2008. Elle a pour premier objectif d'informer sur les travaux de la Commission en signalant les avis et conseils nouveaux. Elle offre depuis sa création des « points » synthétiques sur des sujets sur lesquels portent de nombreuses interrogations, rédigés pour aider les services à répondre efficacement aux demandes qui leur sont soumises. Certaines personnes responsables diffusent d'ailleurs largement ces informations au sein de leur administration.

Au cours de l'année 2010 les synthèses ont porté sur : la diffusion publique ; la propriété intellectuelle des agents publics et la réutilisation ; les documents détenus par le conseil général dans le cadre de ses missions de protection de l'enfance ; la réutilisation des archives publiques ; et une étude de droit comparé sur l'accès aux documents administratifs.

## Le réseau des personnes responsables

La désignation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques au sein des autorités administratives a été instaurée par l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 issu de l'ordonnance du 6 juin 2005. Les articles 42 à 44 du décret du 30 décembre 2005 fixent les cas et les conditions de la désignation des PRADA. Les autorités concernées sont : « les ministres et les préfets pour les services placés sous leur autorité [...] ; les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse ; les établissements publics nationaux et locaux qui emploient au moins deux cents agents ; les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de dix mille habitants ou plus ; les autres personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins deux cents agents. »

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

La désignation est intervenue lentement comme la souligné la CADA dans ces précédents rapports. Pourtant, la Commission est convaincue que l'institution des PRADA est un remarquable levier pour faciliter l'accès et pour rendre effectif le droit de réutilisation des informations publiques en limitant les litiges que ce droit nouveau peut engendrer.

### L'évolution chiffrée

#### ■ Une centaine de PRADA supplémentaires au cours de l'année 2010

La Commission a enregistré, entre janvier et décembre 2010, 84 désignations de personne responsable au sein d'autorités administratives qui n'en avaient encore jamais désignée et 88

changements de personne. Les nouvelles nominations sont principalement liées aux lettres de relance adressées par la Commission aux agglomérations de plus de 50 000 habitants.

De 1 450 PRADA en décembre 2009, le réseau est passé à 1 520 en décembre 2010. Pourtant, ce nombre est encore bien inférieur à ce qu'il devrait être si toutes les autorités qui en ont l'obligation avaient procédé à la désignation de leur personne responsable – elles devraient être plus de 5 000, mais la Commission avait déjà estimé qu'avec 3 000, le taux de couverture des administrations pourrait être satisfaisant.

L'objectif de la Commission est d'obtenir un meilleur taux de nomination au sein des établissements publics d'État, des services de l'État et des grandes collectivités. Pour se faire, une nouvelle campagne de lettres de relance auprès des autorités pour leur rappeler leur obligation dans ce domaine va être lancée au second semestre 2011.

#### ■ Répartition et renouvellement

Les autorités administratives ayant désigné une PRADA se répartissent comme suit :

- 107 pour l'État, dont 8 ministères et 96 préfectures, 1 autorité administrative indépendante, 3 rectorats, 23 établissements publics administratifs ;
- 23 régions ;
- 85 conseils généraux ;
- 666 communes ;
- 594 établissements publics territoriaux, dont 547 communautés de communes, 30 centres hospitaliers, et 17 autres établissements publics territoriaux ;
- 24 organismes privés chargés d'une mission de service public.

Comme il a été souligné, la Commission souhaite élargir le réseau prioritairement à des autorités qui sont souvent sollicitées pour l'accès aux informations qu'elles détiennent, tel que cela transparait au travers des saisines de la Commission.

Le changement d'affectation des PRADA est un autre point sur lequel des améliorations sont attendues. Car si la Commission a enregistré près de 8 % de changements, il est très fréquent qu'elle ne soit informée du départ de la PRADA qu'à l'occasion d'une saisine.

La mise à jour de l'annuaire qu'a constitué la Commission sur la base des informations qui lui ont été transmises lors des nominations, nécessitera sans doute d'adresser des courriers à toutes les autorités qui ont désigné une PRADA.

### Les axes de développement du réseau

Outre l'élargissement du nombre des PRADA et la mise à jour de l'annuaire, la Commission a identifié des actions, peu coûteuses à mettre en œuvre, qui permettraient de travailler à la constitution du réseau. Toutefois, ces actions n'ont pas été aussi soutenues en 2010 que la Commission le souhaitait.

La principale initiative que la Commission entend poursuivre est l'organisation des actions de formation, ce qui répond à une demande forte de la part des PRADA.

Une autre initiative importante tient à l'ouverture d'un forum d'échanges réservé aux PRADA sur le site Internet de la Commission. Il sera lancé avec la nouvelle version du site à la rentrée 2011. Par le biais de ce forum, il est aussi envisagé de constituer des groupes de travail sur des questions communes à certaines autorités, notamment sur les questions de réutilisation, et de permettre un échange sur les bonnes pratiques qui peuvent être lancées.

### Les journées de formation destinées aux PRADA

Organisées conjointement par la CADA et l'APIE, cinq journées se sont tenues, avec une cinquantaine de participants chacune, le 16 décembre 2010 à Dijon, et en 2011 les 1<sup>er</sup> et 4 mars à Paris, le 4 avril à Bordeaux, et enfin une demi-journée à l'invitation de l'Association des régions de France.

Au-delà de la présentation du cadre juridique et des outils élaborés par l'APIE pour aider les autorités administratives à satisfaire leurs obligations légales en matière de réutilisation des informations publiques (constitution du répertoire des informations réutilisables, mise en point de licence type en cas de redevance et tarification...), ces journées ont été l'occasion d'échanges très intéressants.

Il reste difficile pour la CADA comme pour l'APIE, malgré l'aide des régions – la Commission tient ici à remercier les présidents des régions Bourgogne et Aquitaine pour leur soutien –, de mobiliser les deux agents qui animent la formation.

Le programme que les deux institutions s'étaient fixé a pris du retard, mais reprendra en septembre 2011, avec une journée d'ores et déjà programmée dans la région Nord-Pas-de-Calais.

#### Objectifs et programme de la journée de formation sur la réutilisation des informations publiques

Beaucoup de collectivités territoriales et d'autorités administratives en général ne sont pas toujours préparées pour répondre aux demandes de réutilisation des informations publiques qu'elles détiennent. Le potentiel économique lié à la valorisation des informations publiques est également méconnu et doit être mieux pris en compte par les administrations. Il s'agit en effet d'une matière première qui peut permettre le développement de services innovants. Depuis 2005 et la transposition en droit national d'une directive européenne de 2003, la loi du 17 juillet 1978 prévoit dans son chapitre II un droit de réutilisation des informations publiques. Un cadre juridique est ainsi fixé, pour favoriser les initiatives tout en donnant aux autorités administratives la possibilité de faire payer une redevance et de se prémunir des réutilisations non autorisées.

Cette journée, ouverte en premier lieu aux personnes responsables de l'accès et de la réutilisation, mais également aux juristes et responsables des services généraux des grandes collectivités, des conseils généraux, des grands établissements publics et des services préfectoraux intéressés à la réutilisation des informations, permettra de présenter les enjeux liés la réutilisation des informations publiques, de faire le point sur les questions juridiques qui se posent, et de présenter les outils développés par l'APIE pour favoriser l'exercice de ce droit.

Le programme de cette journée, animée par Anne Josso, secrétaire générale adjointe de la CADA et Anne Fauconnier chef de projet à l'APIE, est présenté ci-dessous :

#### ■ Présentation des enjeux de la réutilisation

##### ■ Le cadre juridique

- présentation du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 (accès et réutilisation)
- quand s'applique-t-il ? définition des informations publiques, de la réutilisation, les exceptions pour certains établissements
- les implications juridiques du chapitre II : intégrité des informations, respect des données personnelles et anonymisation, droit d'auteur des agents publics
- les règles imposées pour les licences et les redevances (modalités de fixation du montant), l'identification des informations
- les obligations du réutilisateur et la procédure de sanction

##### ■ Pause déjeuner

##### ■ Les outils élaborés par l'APIE pour la mise en œuvre de la loi

- les répertoires
- information sur les travaux de conception d'un portail des informations publiques réutilisables
- les modèles de licences, les pictogrammes, les mentions légales
- les principes de tarification préconisés par l'APIE
- les recommandations en matière de formats

##### ■ Conclusion : le rôle des PRADA pour favoriser l'accès et la réutilisation

#### ■ Des échanges très positifs

Seulement un tiers des participants aux journées avaient été sensibilisés ou confrontés à des demandes de réutilisations d'informations publiques. Mais pour eux comme pour les PRADA qui n'avaient pas encore été sollicités sur cette question, l'attente d'une information générale sur le sujet était forte.

De ce fait, les journées ont été aussi un moment d'échanges. L'équilibre entre la part d'exposé sur les principes, le cadre juridique et les outils développés par l'APIE, et les nombreux exemples concrets souvent issus de l'expérience des participants eux-mêmes a contribué à la réussite de l'organisation à laquelle l'aide des régions doit aussi beaucoup. La qualité de l'accueil a en effet été remarquable.

Beaucoup de participants ont d'ailleurs exprimé leur souhait que la journée de formation soit prolongée par d'autres et que les échanges soient poursuivis sous forme de groupes de travail sur les questions nombreuses que soulève la réutilisation.

#### ■ Les préoccupations des participants

Lors des échanges sont apparues des questions, parfois encore mal identifiées, qui

préoccupent les agents publics s'agissant de la réutilisation des informations que leurs services détiennent.

Il ressort tout d'abord de ces journées que les collectivités territoriales se montrent plus intéressées par la réutilisation que les services de l'État, qui étaient d'ailleurs peu représentés.

L'intérêt pour la réutilisation n'est pas sans susciter des inquiétude. La première porte sur les dérives d'une réutilisation sur laquelle l'administration ne pourrait pas exercer de contrôle et sur la responsabilité qui lui incomberait de ce fait. Beaucoup de questions ont porté sur les moyens de surveiller la réutilisation.

S'agissant des sanctions en cas de réutilisation qui ne respecteraient pas les dispositions de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978 ou des termes des licences, les participants se sont montrés sceptiques quant aux mécanismes prévus par cette même loi. Certains envisageaient d'insérer dans les licences des clauses pour se prémunir des dérives.

La possibilité de percevoir des redevances est pour certains une manne financière potentielle, alors que la plupart des participants ont au contraire exprimé leur inquiétude que les coûts de mise à disposition ne puissent pas être mis à la charge des réutilisateurs et qu'au

fond la réutilisation appauvrisse des administrations qui peinent déjà à obtenir les budgets nécessaires à leur fonctionnement.

La question des moyens a été très largement abordée par les participants notamment s'agissant de leur obligation de constituer les répertoires des informations publiques réutilisables, dont peu de services ont commencé l'élaboration. À cet égard, les outils développés par l'APIE ont suscité beaucoup d'intérêt. Les services voient dans cette obligation contraignante un lourd investissement de leur part, sans que des moyens supplémentaires ne soient accordés.

Les considérations économiques ont été prédominantes sur les aspects d'information que le mouvement d'ouverture des données promeut.

---

## Les activités de formation et d'expertise

L'expertise de la Commission a été plus particulièrement sollicitée en matière de réutilisation des informations publiques au cours de l'année 2010 et de façon plus marquée au début de l'année 2011.

### L'expertise de la Commission en matière de réutilisation

La Commission a constaté en 2010 une nette augmentation des interrogations sur la réutilisation des informations publiques. De nombreux articles, notamment de « journalistes de données » (promoteurs de l'Open Data), le lancement de sites d'informations publiques réutilisables par de grandes collectivités (Rennes métropole, Paris...), la création d'une mission pour le lancement fin 2011 du portail data.gouv (mission ETALAB, décret du 21 février 2011) attestent de l'importance du sujet.

La réutilisation soulève des questions de droit complexes qui nécessitent des éclaircissements, comme l'articulation entre la loi du 17 juillet 1978 et celle du 6 janvier 1978 sur la protection des données personnelles, ou le droit d'auteur agents publics (loi DADVSI).

L'augmentation du nombre des saisines ne rend pas compte en elle-même de l'expertise qui est attendue de la Commission dans ce domaine. Elle a ainsi dû répondre à un nombre croissant de demandes informelles émanant des collectivités. De même, en 2010, son analyse juridique a été requise lors d'échanges avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), et plus récemment la mission ETALAB l'a consultée notamment lors de l'élaboration de la circulaire du Premier Ministre du 26 mai 2011.

### La Commission s'efforce d'assurer les demandes de formation

Outre les formations destinées aux PRADA, six journées de formation ont été assurées en 2010 auprès de fonctionnaires dont deux organisées par les Instituts régionaux d'administration, trois par les Centres de formations de la fonction publique territoriale, et une à la demande de la Direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication.

La Commission a également participé à la présentation du cadre juridique de la réutilisation des informations publiques auprès de deux associations de juristes territoriaux.

Enfin, à l'initiative de deux ministères, la CADA a participé à des journées de travail sur l'accès et la réutilisation.

La Commission a également rencontré deux délégations étrangères (Indonésie, Chine), et reçu des membres d'institutions équivalentes à la Commission dans d'autres pays (le Mexique et la République démocratique du Congo).

### L'accueil des stagiaires

La Commission peut également se féliciter de recevoir chaque année des étudiants pour des stages de 3 à 6 mois. Elle a accueilli en 2010 cinq étudiants juristes, en second ou troisième cycle universitaire. Ces stagiaires sont étroitement associés à la bonne réalisation de l'ensemble des missions de la CADA, ce qui contribue ainsi à leur formation pratique tandis que leurs connaissances juridiques constituent un apport précieux pour le secrétariat général.

## Le coût de la Commission

Le coût total de la CADA est modeste (1 millions d'euros en 2010). La Cour des comptes mentionne d'ailleurs dans le relevé d'observations du 29 novembre 2010, l'efficacité à moindre coût de cette autorité administrative indépendante.

Les crédits qui sont alloués à la Commission sont inscrits dans l'action 6 « Autres autorités indépendantes » du programme n° 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». La CADA dispose d'un BOP qu'elle partage avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

### Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement (Titre 3) couvrent pour l'essentiel des dépenses de logistique, parmi lesquelles les fournitures de bureau, les frais d'affranchissement, les travaux d'impression (rapport public) et, dans une plus modeste mesure, des frais de déplacement. Les bureaux de la CADA (260 m<sup>2</sup>) sont situés dans des locaux appartenant aux services du Premier Ministre, le loyer budgétaire étant évalué en 2010 à 89 000 euros.

Les crédits alloués ont été suffisants en 2010 pour les dépenses de fonctionnement qui restent extrêmement prudentes. L'augmentation de l'enveloppe devait permettre de financer la refonte du site internet. Toutefois, ce projet n'a pas pu être lancé en 2010 et ne sera réalisé sur l'année en 2011,

CADA	2009	2010	2011
<b>Titre 2</b>	<b>812 000 €</b> (761 349 € consommés)	824 138 €	858 500 €
<b>Titre 3 crédits limitatifs</b>	<b>40 555 €</b> (26 530 € consommés)	62 731 €	128 650 €
<b>Titre 3 coût complet</b>	119 400 €	127 588 €	

ce qui explique une sous-consommation d'environ 30 000 euros pour 2010.

### Les crédits de rémunération

La CADA dispose de 13 ETPT pour son secrétariat général, les membres de la Commission et les 10 rapporteurs et 2 rapporteurs généraux chargés de l'instruction des dossiers étant rémunérés sous forme d'indemnités.

Les crédits du Titre 2 pour l'année 2010 ont été suffisants. En effet, alors que jusqu'en 2008 le budget rémunération et indemnités était sous-évalué, les crédits 2010 devaient permettre la CADA de s'approcher de son plafond d'ETPT fixé à 13.

Cependant l'année 2010 et plus encore le début de l'année 2011 révèlent situation critique de la Commission, ces effectifs extrêmement modestes ne laissant aucune marge de manœuvre pour faire face à des situations imprévues.

#### EFFECTIFS RÉELS PAR CATÉGORIE

	A	B	C	Contractuels
<b>2009</b>	2	7	2	1
<b>2010</b>	2	6	2	1

### L'exercice 2010 révèle une insuffisance critique de moyens humains

Il est notable que la consommation d'ETPT soit restée en-deçà de la dotation budgétaire. L'impossibilité pour la CADA de recruter des contractuels pour une durée supérieure à 10 mois a particulièrement compliqué l'année 2010, alors qu'en moyenne sur l'année deux agents, soit 20 % des effectifs étaient absents (longue maladie et congé maternité).

S'agissant des rapporteurs, un mouvement important s'est fait en 2010, avec un renouvellement de plus de la moitié échelonné sur l'année. Or, la Commission s'est heurtée à des difficultés de recrutement, les indemnités n'étant pas suffisamment attractives eu égard à la charge de travail.

Le départ et l'arrivée de nouveaux rapporteurs est habituelle à la Commission puisque ceux-ci ne restent en moyenne pas plus de deux ans et demi en poste, la mobilité de ces jeunes

hauts fonctionnaires n'étant pas toujours conciliable avec la charge de travail qu'impose la Commission et qui représente entre 20 et 25 dossiers par séance, donc deux fois par mois.

Les dossiers de plus en plus complexes qu'a à connaître la Commission nécessitent sans doute, dans un avenir proche, une augmentation du nombre des rapporteurs et une amélioration de leur rémunération qui n'est pas très attractive par rapport aux autres activités complémentaires qui leur sont proposées.

Plus inhabituelle a été le départ, à quelques mois d'intervalle, et de ce fait l'arrivée de deux nouveaux rapporteurs généraux due là encore à la mobilité.

Malgré ces nombreux changements, les travaux de la Commission se sont poursuivis sans difficulté, mais avec toutefois un léger allongement de la durée moyenne de traitement des demandes soumises.

# LE CONSTAT ÉTABLI PAR LES PERSONNES RESPONSABLES

Sont présentés ci-après les principaux résultats du questionnaire adressé aux 1 520 personnes responsables en février 2011 et auquel 456 d'entre elles ont répondu. Ce taux de réponse de 30% est encore faible, mais marque une progression par rapport aux années 2008 et 2009.

Cependant, il semble que le mode de diffusion, qui a consisté à adresser un lien vers des pages html pour remplir le questionnaire, s'est heurté à des difficultés techniques, liées notamment à la sécurisation des réseaux informatiques, et il est à noter qu'encore un tiers des PRADA n'a pas communiqué d'adresse de messagerie. Ainsi, le taux de réponse n'a pas permis une mise à jour de l'annuaire, et de ce fait la CADA envisage pour la fin 2011 d'adresser, par courrier, une demande d'information aux autorités qui ont déclaré une personne responsable.

---

## Les PRADA et leur mission

La majorité des personnes responsables appartient aux services généraux (direction générale des services) et aux services juridiques, ces deux catégories représentant 70% des réponses. La part des élus est toujours extrêmement faible (2%) et celle des archivistes et documentalistes n'est que légèrement plus élevée (5%).

80% des PRADA qui ont répondu déclarent avoir été nommées depuis plus de deux ans, 12% entre un et deux ans et 8% au cours de l'année 2010, ce qui correspond au taux de renouvellement de 20% qu'avait observé la Commission.

Une personne responsable sur deux assume la réception des demandes et leur traitement, même si dans la majorité des cas, après examen de la recevabilité, le service concerné par la demande réalise lui-même la transmission.

L'autre moitié des personnes responsables déclare être consultée par les services gestionnaires en cas de doute ou de difficulté pour le traitement des demandes. Ce mode de fonctionnement est bien sûr lié à la taille de l'autorité administrative. On peut observer néanmoins que dans tous les cas, l'action de la PRADA est déterminante pour faciliter l'accès, et qu'elle est toujours chargée du dossier, notamment de transmettre les observations de son administration, en cas de saisine de la CADA par le demandeur.

La part de l'activité des PRADA consacrée à leur mission en matière d'accès et de réutilisation est de l'ordre de 20% pour plus de la moitié d'entre elles, de 20 à 50% pour une personne responsable sur dix, et enfin, 30% déclarent que cette part ne représente pas plus de 10% de leur temps. La proportion, plus élevée que les années précédentes, de PRADA qui indiquent une part significative de la mission accès et réutilisation dans leurs activités tient sans doute au fait que ce sont les plus concernées d'entre elles qui ont répondu au questionnaire.

Concernant l'information des usagers, il est assez surprenant que 30% des questionnaires indiquent qu'elle est inexistante sur la désignation de la PRADA et, dans les mêmes proportions, sur le droit d'accès et de réutilisation des informations publiques. Ainsi, s'agissant de la désignation de la personne responsable, une autorité administrative sur trois ne se conforme pas à l'obligation de publicité fixée par l'article 43 du décret du 30 décembre 2005, ce qui est extrêmement élevé. Pour les autorités qui se conforment à leur obligation de publicité, dans 70% des cas, cette dernière est faite par le biais de leur site Internet, les 30% restantes indiquant utiliser la publication (diffusion papier) et l'affichage dans leurs locaux.

Un questionnaire sur deux évoque des actions menées en 2010 pour faciliter l'accès et la réutilisation, et un sur quatre indique que des actions ont été menées les années

antérieures. Les principales actions portent sur des consignes adressées aux services gestionnaires et la formation interne des agents publics. 3 % des questionnaires indiquent la mise en place d'une messagerie consacrée aux demandes d'accès et de réutilisation. 5 % mentionnent la participation à des groupes de juristes pour partager les expériences et les bonnes pratiques. Et enfin, 7 % déclarent avoir constitué des répertoires et procédé à la diffusion publique des informations fréquemment demandées.

---

## L'évolution de l'accès

La majorité des réponses indiquent une stabilité dans le nombre des demandes, mais 10% évoquent une baisse, contre 8 % qui mentionnent une hausse. S'agissant des personnes responsables qui constatent une stabilité, beaucoup précisent qu'elle concerne leur intervention, et non pas des demandes en général qui, elles, augmentent.

Pour celles qui ont constaté une baisse, beaucoup mentionne que la communication des pièces de commande publique pose moins de difficultés et ne requiert plus systématiquement leur intervention. En revanche, les PRADA qui indiquent une hausse, mentionnent comme celles qui requièrent particulièrement leur intervention : les demandes des assureurs, des associations d'usagers ou des associations locales d'environnement et enfin celles qui portent sur les dossiers d'aide sociale.

Parmi les demandes qui posent le plus de difficultés sont mentionnées celles portant sur la communication des enquêtes publiques, sur les marchés publics, et enfin, dans une moindre mesure, celles qui sont formulées de façon vague ou très générale, qui portent sur une instance en cours ou destinées à une diffusion au public notamment par la presse. Toutefois, un questionnaire sur deux indique que 80% des demandes ne posent pas de réelles difficultés de traitement.

Parmi les causes invoquées pour expliquer ces difficultés, celle du manque de moyens techniques et humains est très faiblement mentionnée (5%), alors que les délais trop courts sont cités dans plus d'une réponse sur deux. Les risques de divulgation des secrets protégés et la complexité des règles de droit sont mentionnés dans un questionnaire sur trois.

Les délais de traitement des demandes sont très satisfaisants puisqu'un tiers des questionnaires indiquent un délai moyen de 1 à 8 jours, 20 % de 8 à 10 jours et 10 % de 15 jours.

S'agissant de l'accès aux informations environnementales, 40% des PRADA indiquent qu'elles sont informées de leurs missions dans ce domaine et une sur deux précise qu'il est procédé à une diffusion sur le site de son administration des principales données environnementales produites. En revanche, moins d'une sur quatre déclare la constitution et la mise en ligne du répertoire prévu par les dispositions du code de l'environnement.

---

## L'évolution de la réutilisation

Un questionnaire sur quatre seulement atteste que l'autorité administrative est concernée par la réutilisation d'informations publiques. Ce taux est encore très faible et laisse supposer que si la réutilisation est un sujet largement abordé dans les publications qui concernent le service public, celui-ci n'est pas autant sollicité qu'il est dit. L'analyse des réponses au questionnaire ne permet cependant pas d'appréhender le phénomène dans son ensemble, ce que seule une enquête de grande envergure pourrait permettre.

Dans 3% des réponses, il est indiqué que l'élaboration de licences types est en cours et la proportion est encore plus faible (2,5 %) s'agissant de la constitution des répertoires des informations publiques réutilisables qui est pourtant, là encore, une obligation légale (art. 17 de la loi du 17 juillet 1978).

---

## Les relations avec la CADA

Une personne responsable sur trois indique avoir pris contact avec le secrétariat général de la Commission pour obtenir des renseignements. Dans l'ensemble les PRADA ont été satisfaites de l'accueil reçu, mais certaines déplorent une absence de réponse à leur courriel ou des délais de réponse trop longs.

Les avis et conseils rendus par la Commission sont jugés pragmatique par une très large majorité des PRADA (75%), alors que 9% d'entre elles estiment au contraire qu'ils sont trop favorables aux demandeurs.

Parmi les sujets sur lesquels les personnes responsables souhaiteraient avoir des informations synthétiques reviennent : les modalités

de transmission des documents et notamment les limites des obligations de l'administration ; des informations pratiques sur la constitution des répertoires des informations environnementales ; et enfin les conditions d'accès des organisations syndicales aux documents de gestion des agents publics.

Si dans l'ensemble les PRADA n'expriment pas d'avis négatif sur leur mission et leur relation avec la Commission, les attentes déjà mentionnées les années précédentes sont largement confirmées, s'agissant en premier lieu de journées de formation, de rencontres régulières si possible au travers d'association telles que les juristes régionaux. La mise en place d'un forum d'échange sur le site Internet de la CADA est toujours vivement attendue. Enfin, plusieurs PRADA sollicitent une ligne téléphonique et une messagerie propre à leurs échanges avec la CADA.

# ANNEXES

## COMPOSITION DE LA CADA AU 1<sup>er</sup> MAI 2011

### Membres de la commission

#### ■ Membres du Conseil d'État

Jean-Pierre LECLERC, président  
Serge DAËL, suppléant

#### ■ Membres de la Cour de cassation

Paul CHAUMONT, titulaire  
Emmanuelle DEGORCE, suppléante

#### ■ Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE,  
titulaire  
Cyrille SCHOTT, suppléant

#### ■ Députés

François VANNSON, titulaire  
Michel HUNAULT, suppléant

#### ■ Sénateurs

Antoine LEFEVRE, titulaire  
Pierre-Yves COLLOMBAT, suppléant

#### ■ Membres d'une collectivité territoriale

Jean-Marie PLATET, titulaire  
Pierre MARTIN, suppléant

#### ■ Professeurs de l'enseignement supérieur

Bénédicte DELAUNAY, titulaire  
Antoine PROST, suppléant

#### ■ Personnalités qualifiées en matière d'archives

Philippe BARBAT, titulaire  
Geneviève ETIENNE, suppléante

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

Jean MASSOT, titulaire,  
Emmanuel de GIVRY, suppléant

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

Marie PICARD, titulaire  
Irène LUC, suppléante

#### ■ Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique

Emmanuel MARCOVITCH, titulaire  
Perica SUCEVIC, suppléant

#### ■ Commissaires du Gouvernement

Sophie RIMEU, chargée de mission au  
secrétariat général du Gouvernement  
Arnaud SKZRYERBAK, chargé  
de mission au secrétariat général  
du Gouvernement

#### ■ Commissaires du Gouvernement adjoints

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

# COLLABORATEURS DE LA CADA AU 1<sup>er</sup> MAI 2011

## Rapporteur général

Aurélie BRETONNEAU, maître  
des requêtes au Conseil d'État

## Rapporteur général adjoint

Nicola POLGE, maître des requêtes  
au Conseil d'État

## Rapporteurs

Mohammed BOUZAR, conseiller  
de tribunal administratif

Nicolas DURAND, inspecteur à l'IGAS

Louis DUTHEILLET de LAMOTHE,  
auditeur au Conseil d'État

Aurélien GLOUX-SALIOU, conseiller  
de tribunal administratif

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

Frédéric PICHON, inspecteur  
de l'administration

Nathalie REULAND, conseiller  
de tribunal administratif

Florian ROUSSEL, premier conseiller  
de tribunal administratif

David SOUBRIE, inspecteur à l'IGAS

Emmanuel VERNIER, rapporteur  
au Conseil d'État

## Secrétariat général

Jean-Patrick LERENDU, secrétaire général

Anne JOSSO, secrétaire générale adjointe

Jean-Claude CLUZEL, chargé de mission

## ■ Rédacteurs

Benoît BONNE

Caroline DREZE

Brigitte DUFOUR

Anne FERRER

Richard FOSSE

Joël THIBEAU

## ■ Secrétariat

Monique JEAN

Frédéric ALLOUCHERY

