

Rapport d'activité  
2017







# Sommaire

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT .....	5
CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2017 .....	9
ANALYSES .....	11
Premières applications du régime d'accès des administrations aux données publiques .....	13
Le régime de communication des documents émanant des parlementaires .....	20
La réutilisation des bases de données dans le nouveau cadre fixé par la loi pour une République numérique .....	23
Le secret des délibérations du gouvernement .....	29
Les informations environnementales .....	33
LES ACTIONS MENÉES AUPRÈS DES PRADA .....	43
REGARDS .....	49
TEMPS FORTS DE L'ANNÉE .....	55
MOYENS ET PERFORMANCE .....	61
ENTRETIEN AVEC LE REPRÉSENTANT DE LA PRÉSIDENTE DE LA CNIL À LA CADA .....	71
PERSPECTIVES .....	77
LA COMMISSION .....	81
CRÉDITS ET REMERCIEMENTS .....	82





# Avant-propos du président



Marc DANDELOT

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION  
D'ACCÈS AUX DOCUMENTS  
ADMINISTRATIFS

L'ère numérique a profondément modifié les conditions d'accès aux documents administratifs. L'évolution des technologies affecte tant la nature des documents eux-mêmes que leurs conditions d'accès et de réutilisation. C'est vrai des documents nouveaux, qui existent presque toujours sous forme électronique, mais aussi des fonds anciens, dont la numérisation rend possible un accès et un usage beaucoup plus faciles. La « dynamique » de l'accès aux documents administratifs s'en est trouvée très impactée, tant en ce qui concerne l'offre de données que la demande, dopée par les immenses possibilités de l'informatique.

Ces bouleversements technologiques n'ont pas été sans incidence sur le cadre juridique applicable. Ce qui frappe néanmoins de prime abord, c'est la remarquable faculté d'adaptation à ce nouvel environnement de la loi originelle du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifiée dans le code des relations entre le public et l'administration. À titre d'exemples, la commission a pu sans difficulté qualifier les algorithmes de documents administratifs, sous l'empire de l'ancienne loi, dès lors que, depuis longtemps déjà, elle admet que l'existence d'un document est établie si celui-ci peut être obtenu par un traitement informatique simple. De même, les règles traditionnelles relatives à la publication des documents administratifs ont été tout naturellement appliquées à la mise en ligne de données publiques par l'administration.

Ceci étant, il importait que le législateur intervienne pour tirer les conséquences de ces changements sur le droit applicable, et fixer un cadre juridique propice à l'exploitation des données publiques dans le respect des secrets protégés. C'est chose faite depuis la loi



n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'année 2017 a donc été pour la CADA une année d'intense approfondissement doctrinal sur les données publiques numériques, notamment pour la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions législatives.

Ce texte a en effet, sur de nombreux points, renouvelé le cadre juridique de l'accès aux documents administratifs. Ainsi par exemple, l'ouverture de la procédure CADA aux collectivités publiques, notamment aux collectivités locales, jusque-là fermée par une interprétation contestable, a immédiatement révélé combien elle correspondait à un besoin des administrations. La plus notable innovation de cette loi reste toutefois le changement de paradigme de l'accès aux données publiques, afin de promouvoir de la part des administrations un mode « pro actif » (la mise en ligne spontanée des données) par rapport au mode « réactif » (la réponse à une demande de communication qui prévalait jusqu'à présent). Même si les obligations de mise en ligne ne s'appliquent pas aux collectivités en dessous d'une certaine taille, le champ des obligations nouvelles en matière d'open data, tant pour ce qui concerne les acteurs publics que les documents en cause, demeure considérable.

À travers des saisines qui ont souvent pris la forme de demandes de conseil, la CADA s'est efforcée d'éclairer les acteurs de l'open data sur la portée des nouvelles règles applicables. Je n'en citerai que deux exemples, le lecteur trouvant dans le contenu de ce rapport des analyses plus développées. En premier lieu, selon le nouvel article L. 300-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), toute « mise à disposition » effectuée sous forme électronique, doit se faire « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ». Dès lors que la notion de « mise à disposition » couvre toutes les formes d'accès, y compris la simple communication, on voit que ces nouvelles exigences, qui visent avant tout à permettre une réutilisation optimale des données publiques, rétroagissent, en quelque sorte, sur les conditions d'accès aux documents administratifs elles-mêmes. En second lieu, la nouvelle loi, sans abolir les spécificités de la communication par rapport à la diffusion publique, a rendu plus nécessaire la recherche d'une homogénéité entre les règles de communicabilité à toute personne et les règles de publication et de mise en ligne, ce qui peut soulever une difficulté particulière lorsque la communication est régie par une législation spéciale dérogeant aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA, telle que celle issue du code général des collectivités territoriales. Sur cette question, la CADA a établi définitivement sa doctrine au début de l'année 2018 dans un avis de principe revenant sur sa doctrine antérieure ([avis n° 20176028 du 5 avril 2018](#)). Elle a opté pour une solution simple, selon laquelle un document communicable à toute personne peut en principe être rendu public, donc mis en ligne, sous cette forme, sous réserve, le cas échéant, des obligations particulières relatives à la protection des données personnelles.

“ L'expérience de l'année 2017 a mis en évidence la nécessité de mettre à disposition des responsables de l'open data des outils pédagogiques clairs et actualisés susceptibles de répondre à leurs interrogations les plus fréquentes. ”



L'expérience de l'année 2017 a mis en évidence la nécessité de mettre à disposition des responsables de l'open data des outils pédagogiques clairs et actualisés susceptibles de répondre à leurs interrogations les plus fréquentes. Comme nous avons pu le constater, la mise en œuvre de la législation nouvelle n'a pas toujours été effective dans les délais requis, faute pour toutes les administrations de bien apprécier la portée de leurs nouvelles obligations. Certains décrets d'application sont intervenus vite, d'autres moins. La CNIL et la CADA sont convenues d'élaborer ensemble un « guide de l'open data », dont le principe a été acté à l'occasion de leur première réunion en collège unique, prévue par l'article L. 341-2-1 du CRPA. Il s'agit d'un projet particulièrement utile pour le public mais aussi pour les administrations, dans lequel la CADA s'investit pleinement.

Ce travail doctrinal a sollicité toutes les forces vives de la CADA, mais je voudrais souligner la contribution éminente de son rapporteur général qui a été en 2017 Manon Perrière. Spécificité de la CADA, le rapporteur général est chargé de « l'animation et du contrôle » du groupe de rapporteurs. Il présente ses observations au collège sur les dossiers les plus importants, et lui propose la solution qui lui paraît pertinente. Cette fonction revêt donc une importance particulière lorsque la CADA doit aborder des questions nouvelles. Manon Perrière s'est particulièrement investie dans cette mise à jour de la doctrine sur le numérique et je tiens à lui exprimer toute ma reconnaissance pour la richesse de sa contribution à l'œuvre de la commission.

Si le numérique a été sans conteste le sujet n°1 en 2017, cela n'a pas pour autant distrait la CADA de sa mission générale en matière de transparence administrative. En témoigne l'analyse contenue dans ce rapport de ses principaux avis en matière environnementale. En outre et même quand la CADA, qui n'a qu'une compétence d'attribution fixée à l'article L. 342-2 du CRPA, se voit contrainte de décliner sa compétence, comme elle a dû le faire au sujet des documents relatifs aux indemnités des parlementaires, sa saisine n'est pas forcément vaine. En effet, elle peut susciter de la part des autorités responsables (en l'occurrence le Parlement) l'engagement de réformes destinées à assurer une plus grande transparence publique dont la commission peut prendre acte. On peut cependant déplorer que nombre de textes législatifs prévoient des régimes particuliers de mise en ligne, sans toujours prendre le soin de compléter en conséquence l'article L. 342-2 pour donner compétence à la CADA pour en connaître. Il serait fort souhaitable, pour éviter ces angles morts, que la compétence de la CADA devienne une compétence de droit commun, sauf dispositions expresses contraires.

Les nombreuses avancées doctrinales de la CADA en 2017 se sont inscrites dans une année qui, quantitativement parlant, aura été la plus lourde en termes de charge de travail. Le nombre de saisines (qui correspondent aux dossiers ouverts dans l'année et instruits) a été en 2017 de 6122, dépassant le précédent record de 2015 (5815). Mais ce chiffre à lui seul ne suffit pas à caractériser le poids de l'instruction. En effet, un nombre croissant de saisines porte soit sur des documents très complexes, tels que des banques de données entières, soit sur un nombre élevé (plusieurs dizaines) de documents portant sur la même affaire et réunis sous une même saisine. Il n'est plus rare de recevoir des demandes de communication de « tous les documents » en



possession de l'administration sur un sujet. L'instruction, portant ainsi de plus en plus sur des dossiers compliqués, a tendance à s'allonger, et, en dépit de la charge considérable acceptée par les agents du secrétariat général, qui a permis en 2017 de produire un nombre d'avis et de conseils supérieur de 5% à celui de l'année précédente, le nombre des sorties est resté légèrement inférieur à celui des entrées.

En 2017, 20% des avis rendus l'ont été par ce qu'il est convenu d'appeler des « ordonnances » du président, qui sont dispensées de délibération du collège, parce que la réponse à donner entre dans le champ de l'article R. 341-5-1 du CRPA, notamment car elle n'appelle manifestement que la reprise de la jurisprudence administrative ou de la doctrine de la commission. C'est un chiffre encourageant si l'on tient compte de ce que ce nouveau régime, qui n'a été mis en place qu'en mars 2017 pour quatre matières, n'a vu son champ élargi qu'en septembre 2017. Même généralisé, il ne contribuera toutefois que partiellement à la réduction des délais car il ne dispense pas les affaires d'instruction.

Un renforcement de l'équipe du secrétariat général et un nouveau statut du rapporteur général faisant de lui un collaborateur permanent de la commission, constituent deux réformes essentielles, en cours de mise en œuvre en 2018, qui devraient permettre à la CADA de faire face aux défis auxquels elle est confrontée.





# Chiffres clés de l'année 2017

7100 SAISINES

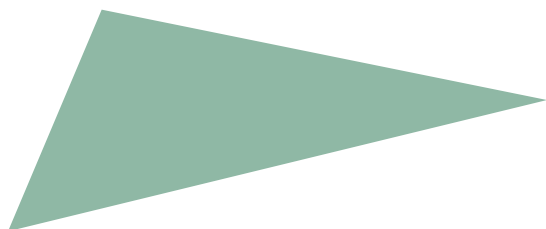
5566 AVIS ET  
CONSEILS NOTIFIÉS

45% D'AVIS  
FAVORABLES

27  
SÉANCES  
ANNUELLES

94 JOURS  
DE DÉLAI DE  
TRAITEMENT

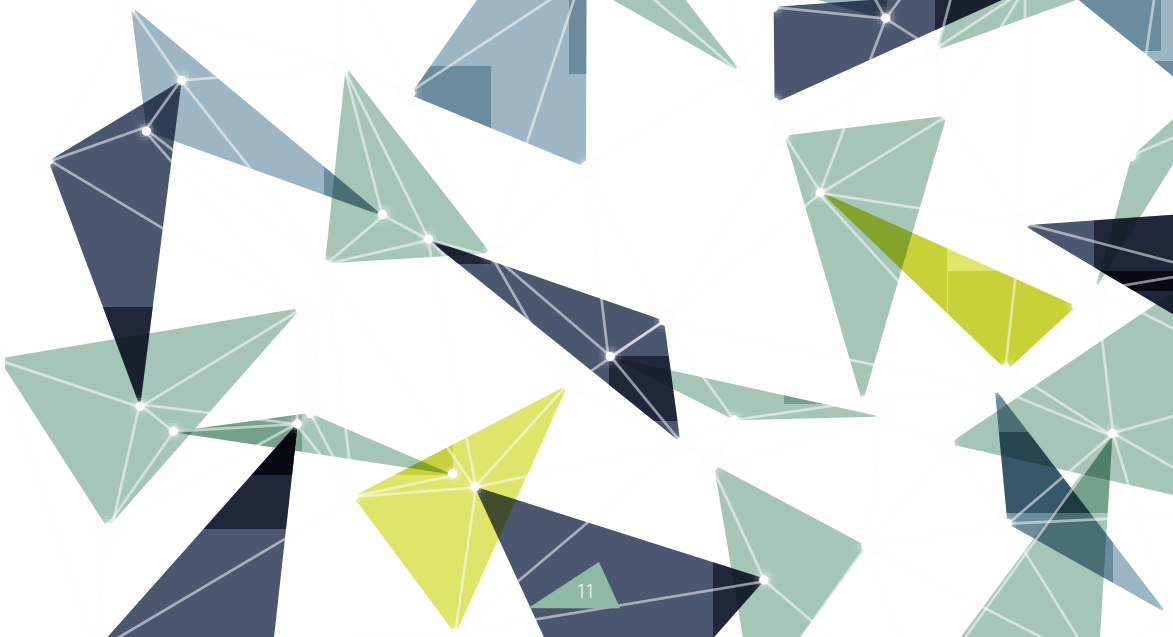




# Analyses

par Pearl NGUYEN DUY,  
rapporteur général et

Bastien BRILLET,  
rapporteur général adjoint







# Premières applications du régime d'accès des administrations aux données publiques

## ► La consécration du droit d'accès des administrations

Se fondant sur la rédaction originelle de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 qui se référait au « droit des administrés à l'information », la CADA considérait traditionnellement que le régime de communication ainsi institué, à la différence de celui régissant les informations environnementales sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement transposant la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003<sup>1</sup>, garantissait au seul profit des administrés un droit d'accès aux documents administratifs et n'avait pas pour vocation de régir les transmissions de documents entre les administrations. Cette position s'expliquait également par des considérations d'opportunité administrative, la commission ne souhaitant pas arbitrer, même de façon consultative, les différends entre autorités administratives. Elle déclinait donc sa compétence pour se prononcer sur les demandes d'accès émanant d'autorités administratives.

Toutefois cette interprétation, qui ne semblait d'ailleurs pas confirmée par les juridictions administratives, souffrait de plusieurs faiblesses. D'abord, le terme « administré » employé initialement par la loi de 1978, a été remplacé, dès la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, par celui de « personnes », qui peut désigner indifféremment les personnes physiques comme les personnes morales, y compris celles de droit public. Ensuite, cette position conduisait à traiter de façon différente une personne souhaitant accéder à un document administratif, selon que celle-ci se présentait à titre personnel ou en tant que représentant d'une autorité administrative. Enfin et surtout, si la position de la commission ne faisait pas dans son principe obstacle à la circulation d'informations entre administrations, de récents rapports<sup>2</sup> ont mis en évidence que l'imprécision du cadre juridique, alors que les administrations comptent parmi les premiers réutilisateurs de

1 - La directive 2003/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement garantit un droit d'accès à tout « demandeur », défini comme « toute personne physique ou morale ». La commission en a déduit que cette directive n'excluait donc pas qu'une autorité administrative puisse avoir la qualité de demandeur et se prévaloir des dispositions nationales pour obtenir la communication d'informations environnementales.

2 - Ouverture des données publiques – Les exceptions au principe de gratuité sont-elles toutes légitimes ?, rapport remis au Premier ministre par M. Mohammed Adnène Trojette, juillet 2013 ; Les échanges de données réalisés à titre onéreux entre les administrations, rapport remis au Premier ministre par M. Antoine Fouilleron, novembre 2015.

données publiques, était à l'origine de pratiques hétérogènes et source d'inefficacité et d'inefficience de l'action publique. En effet, aux coûts liés au temps consacré par les administrations pour expertiser la possibilité juridique de transmettre des données publiques à une autre administration, puis de négocier, le cas échéant, des conditions de transmission, d'usage, voire de tarification<sup>3</sup>, s'ajoutent des effets négatifs se traduisant par le renoncement à la donnée (par méconnaissance ou par abandon face à la complexité d'accès ou le refus opposé par l'administration productrice), ou par des stratégies de contournement (par exemple par la constitution de bases de données équivalentes à celles produites par une autre administration).

Un premier pas vers la simplification a été franchi avec le dispositif « Dites-le nous une fois » institué par l'article 16A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, introduit par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et désormais codifié à l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration. Destinée à éviter des demandes redondantes de pièces justificatives, cette disposition prévoit que les autorités administratives doivent échanger entre elles toutes informations ou données nécessaires pour traiter les demandes présentées par un usager ou les déclarations transmises par celui-ci en application d'un texte législatif ou réglementaire.

C'est toutefois l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui marque un véritable tournant en créant un régime dédié de droit d'accès aux documents administratifs au bénéfice des administrations. Il consacre ainsi l'obligation pour les administrations, mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du CRPA – à savoir l'État, les collectivités territoriales et les personnes de droit public ou privé chargées d'une mission de service public –, de transmettre les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public.

## ► Les modalités de communication entre administrations pour la première fois précisées

En 2017, la CADA, qui est désormais expressément compétente pour connaître des refus de communication entre administrations en application du 22° de l'article L. 342-2 du CRPA, a eu l'occasion de préciser le champ et les modalités d'application de ces dispositions à l'occasion de l'examen de plusieurs demandes présentées sur ce fondement.

<sup>3</sup> - Pourtant, l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 disposait expressément que : « L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre. »



## ► Un accès conditionné par l'accomplissement de la mission de service public de l'administration

L'article 1<sup>er</sup> de la loi pour une République numérique consacre un droit d'accès des administrations aussi large que celui des citoyens. Toutefois, par exception au principe selon lequel l'accès aux documents administratifs ne peut être subordonné à aucune exigence d'intérêt pour agir ([CE 21 juill. 1989, Assoc. SOS Défense et Bertin, Lebon T. 687](#)) ni à l'existence d'un motif légitime, le régime d'accès des administrations est subordonné à la condition que la demande de communication formulée par une administration soit justifiée par l'accomplissement de sa mission de service public.

La commission vérifie le respect de cette condition, qui la conduit à examiner les compétences de l'administration auteur de la demande, au regard de ses statuts et des textes qui lui sont applicables.

Dans son [avis du 23 mars 2017 n° 20170422](#), la commission a estimé que, dans le cas d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les missions de service public en vue desquelles un document est sollicité, devaient s'apprécier au regard du principe de spécialité auquel il est soumis. En l'espèce, elle a émis un avis favorable à la communication d'une convention de financement portant sur l'aménagement d'un parking dans une gare conclue entre la SNCF et la communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines, à la communauté de communes du Grand Autunois Morvan, dès lors que cette dernière disposait d'une compétence en matière de transports urbains et souhaitait contester les conditions tarifaires du parc de stationnement.

Dans [deux avis des 6 avril n° 20170713 et 11 mai 2017 n° 20171339](#) rendus à la demande de communes, la commission a précisé qu'à la différence des EPCI, ces collectivités territoriales sont investies d'une clause générale de compétence qui leur confie une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. La commission a considéré qu'une commune a ainsi vocation à gérer, par ses délibérations, l'ensemble des éléments affectant la vie de la collectivité dans le cadre des missions de service public les plus larges qui lui ont été dévolues en vertu de cette clause générale de compétence. Ce n'est donc que dans l'hypothèse, résiduelle, où l'intervention de la commune s'exercerait en dehors de tout intérêt public, qu'elle ne pourrait être regardée comme sollicitant la communication de documents pour l'accomplissement de ses missions de service public. En l'espèce, la commission a estimé qu'étaient communicables à une commune les documents relatifs à une demande de permis de recherche de mines délivré par le ministre de l'économie sur une partie de son territoire, après occultation des mentions relevant du secret en matière industrielle et commerciale, et d'autre part, le compte administratif et les délibérations d'une communauté d'agglomération afin de permettre à une commune de faire valoir ses droits dans le cadre de la liquidation des actifs de l'ancienne communauté d'agglomération désormais dissoute à laquelle elle appartenait.



En revanche, la commission s'est déclarée incompétente pour connaître de la demande présentée par la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin, établissement public créé par la collectivité de Saint-Martin, à la suite du refus opposé par la chambre de commerce et d'industrie des Iles de Guadeloupe à sa demande de communication des documents relatifs à la création de la CCI (comptes administratifs et arrêté préfectoral portant création), dès lors que la demande de communication n'était pas motivée par l'utilisation des documents sollicités aux fins de l'accomplissement des missions de service public confiées à la CCISM ([avis n° 20170949 du 11 mai 2017](#)).

### ► Un régime de communication identique, pour le reste, à celui applicable au public

Pour le reste, le régime appliqué aux administrations est en tout point identique à celui applicable à tout individu. Ce droit d'accès s'exerce en effet dans le respect des dispositions de la loi « Informatique et libertés » qui protègent les données à caractère personnel, et sous réserve de l'article L. 114-8 du CRPA<sup>4</sup> et des secrets protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6. Le droit d'accès des administrations est donc soumis aux mêmes restrictions que celui du public, de sorte qu'elles ne peuvent donc pas en principe obtenir davantage qu'un administré.

Dans le cadre du [conseil du 23 mars 2017 n° 20170615 Mairie de Villeneuve-d'Ascq](#), la commission s'est prononcée sur le caractère communicable par une commune de documents relatifs à des attouchements entre mineurs durant un temps organisé par la municipalité, non seulement aux parents de l'enfant dont le comportement était mis en cause, mais également aux services de l'éducation nationale. La commission a rappelé que les dispositions du 3° de l'article L. 311-6 du CRPA faisaient obstacle à la communication à des tiers des documents sollicités, dès lors qu'elle serait de nature à faire apparaître le comportement de l'enfant auteur des faits dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice. Elle en a déduit que les documents litigieux étaient donc en principe communicables aux parents de l'enfant mis en cause, qui sont des personnes intéressées au sens de l'article L. 311-6 du CRPA, mais pas aux services de l'éducation nationale, quand bien même leur demande entrerait dans le champ des missions de service public de l'État en matière d'éducation et de protection de l'enfance. La commission a toutefois considéré, dans la configuration très particulière de l'espèce, qu'en raison de la protection conventionnelle et jurisprudentielle attachée au principe de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant résultant de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui trouve à s'appliquer aussi bien à l'enfant victime qu'à l'enfant auteur des faits, il convenait d'écarter l'application des dispositions de l'article L. 311-6 du CRPA pour permettre la communication des documents sollicités aux services de l'éducation nationale.

4 - Les données communicables sur le fondement de l'article L. 114-8 ne sont pas nécessairement celles qu'une administration peut obtenir en application du I de l'article 1er de la loi, mais concernent le plus souvent des données à caractère personnel ou protégées par le secret de la vie privée, dont les administrations ont besoin pour le traitement de la démarche de l'utilisateur.





Sont par ailleurs également applicables les dispositions de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, puisque le III de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 octobre 2016 dispose que : « Le titre I<sup>er</sup> du livre III du code des relations entre le public et l'administration est applicable aux demandes de communication des documents administratifs exercées en application du I du présent article. »

Ainsi, dans un [avis n°20172190 du 6 juillet 2017](#), à propos d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur « la situation des centres de soins dentaires », la commission, après avoir relevé que le Conseil de l'ordre national des chirurgiens-dentistes est une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public en application de l'article L. 4121-2 du code de la santé publique et que sa demande de communication entre, eu égard à son objet, dans le champ de ses missions de service public, a émis un avis défavorable à la communication du rapport sollicité au motif que celui-ci revêtait encore un caractère préparatoire en vertu de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, dès lors que le gouvernement ne pouvait être regardé, en l'absence d'orientations rendues publiques en ce sens, moins d'un an après la remise du rapport, qui proposait plusieurs mesures d'amélioration des centres de santé dentaire, comme ayant manifestement renoncé à la réforme de ces centres de soins.

De même, la commission se déclare incompétente pour se prononcer sur une demande de communication portant sur un document de nature judiciaire, quand bien-même celle-ci serait présentée par une administration ([conseil n° 20170785 du 11 mai 2017](#), à propos d'un procès-verbal de police municipale concernant une infraction commise par une assistante maternelle transmis au procureur de la République et sollicité par le service de protection maternelle et infantile du département).

La commission a également considéré que le dispositif de droit commun d'échanges de données publiques entre administrations prévu par la loi pour une République numérique ne fait pas obstacle à l'application de textes particuliers qui organisent l'accès des administrations aux documents détenus par une autre administration, puisque le III de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique précise que le titre I<sup>er</sup> du livre III du CRPA est applicable uniquement aux demandes de communication des documents administratifs exercées en application du I de cet article. Dans un [conseil du 8 juin 2017 n° 20171450](#), la commission s'est ainsi déclarée incompétente pour connaître de la demande présentée par un tribunal d'instance en vue de la communication de documents détenus par une commune pour procéder au recouvrement d'une créance détenue par une caisse d'allocations familiales par la saisie de la rémunération de l'un des agents municipaux, dès lors que la collectivité a été saisie dans le cadre de la procédure spécifique prévue par les articles L. 3252-1 et suivants du code du travail, qui font obstacle à l'application du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

## ► Les spécificités du régime de réutilisation des données publiques entre administrations

Alors que, lors de l'examen de la loi pour une République numérique au Parlement, il avait été envisagé de consacrer le principe de gratuité de l'accès et de la réutilisation des documents administratifs au bénéfice des administrations agissant dans l'exercice de leurs missions de service public, le Parlement a finalement restreint cette gratuité aux seuls échanges entre les administrations de l'État et ses établissements publics administratifs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, pour des raisons essentiellement budgétaires (le gouvernement s'étant en effet engagé à compenser les effets budgétaires induits par cette gratuité dans le projet de loi de finances pour 2017).

Dans son [conseil du 9 février 2017 n° 20170567](#) rendu à propos d'une demande de l'Agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME), établissement public à caractère industriel et commercial, en vue de réutiliser le logiciel de pilotage administratif « Optimix » développé en régie par l'Eurométropole Strasbourg, la commission s'est prononcée sur la possibilité pour une administration de soumettre une autre administration au paiement d'une redevance pour la réutilisation de ses données publiques. Elle a ainsi distingué deux hypothèses.

Lorsque la demande de réutilisation s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement de la mission de service public de l'administration, la commission a considéré que, dès lors qu'il résulte des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration que l'échange d'informations publiques entre les administrations, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation, il n'était pas possible de subordonner la communication des données publiques à la signature d'une licence et au paiement d'une redevance, les dispositions du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration n'étant pas applicables et la communication de documents administratifs ne pouvant intervenir à titre onéreux, sous réserve des frais de reproduction prévus à l'article R. 311-11 du même code.

Dans l'hypothèse inverse où la demande de l'administration ne peut être regardée comme s'inscrivant dans le cadre de sa mission de service public, la commission a considéré que celle-ci peut se prévaloir de l'article L. 321-1 du CRPA, qui prévoit que les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. La commission, qui s'est donc estimée compétente dans ce cas, a rappelé que, sur le fondement de l'article L. 324-1 du même code, l'administration ne peut établir une redevance de réutilisation que si elle est tenue de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de la mission de service public concernée. Le produit total du montant de cette redevance ne doit pas dépasser le montant total des coûts liés à la collecte, à la production, à la mise à la disposition du public ou à la diffusion de ces informations publiques, dans les conditions définies par les articles R. 324-4-1 à R. 324-4-5 du code



des relations entre le public et l'administration. Si l'instauration d'une redevance est possible sur le fondement de ces dispositions, la commission souligne enfin que la réutilisation devra donner lieu à la délivrance d'une licence, qui en fixera les conditions, notamment pour y apporter les restrictions justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées à ces motifs, en application de l'article L. 323-1 du code des relations entre le public et l'administration.

S'il ressort de la base des avis de la CADA que la commission n'a eu à traiter en 2017 que 26 demandes de droit d'accès émanant d'autorités administratives, gageons que le développement de la circulation des données publiques entre administrations permettra d'améliorer la qualité des politiques publiques, notamment au stade de l'élaboration de ces politiques, de leur mise en œuvre et de leur évaluation.



# Le régime de communication des documents émanant des parlementaires

Selon les articles 56 et 57 du règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), d'un montant forfaitaire de 5 372,80 € nets, est versée chaque mois à tous les députés. Elle peut être utilisée librement par ceux-ci afin notamment de couvrir la rémunération et les charges liées à l'emploi de collaborateur au-delà du crédit défini à l'article 58 du règlement, ainsi que l'ensemble des frais liés à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge par l'Assemblée nationale. L'IRFM doit être versée sur un compte bancaire distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs. L'instruction générale du bureau de cette assemblée prévoit que les députés doivent lui adresser une déclaration attestant sur l'honneur qu'ils ont utilisé l'indemnité conformément aux règles définies.

Déplorant le manque de transparence quant à l'usage de ces fonds publics, l'association Regards citoyens, dont l'objet social est « de renforcer l'éducation et l'engagement civique en promouvant par la pratique le libre accès aux données publiques et leur réutilisation », a demandé à 567 députés de lui communiquer les relevés bancaires des six derniers mois correspondant au compte sur lequel est versé l'IRFM ainsi que la dernière déclaration attestant sur l'honneur de son utilisation conforme. Seuls 8 députés ayant répondu positivement à sa demande, l'association a saisi la CADA de l'ensemble des refus de communication, dont le traitement a imposé la mise en place au sein de la commission d'une organisation particulière permettant de faire face à cette saisine d'une ampleur sans précédent.

Sur le fond, cette dernière a donné l'occasion à la commission de se prononcer sur la nature et le caractère communicable des documents émanant des parlementaires.

Elle a conclu que les documents sollicités ne constituent pas des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du CRPA qui les définit comme « *les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* ».

Pour arriver à cette solution, la commission a rappelé, d'une part, que le Conseil d'État a jugé, dans sa décision de section « *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)* » du 22 février 2007 (n° 264541, au recueil), « *qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un*



*service public ; que, même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ». Elle a relevé, d'autre part, qu'en application du second alinéa de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, la communication des actes et des documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires est régie par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour l'interprétation de laquelle la commission n'est pas compétente.*

Les documents des assemblées parlementaires font l'objet d'un régime de communication dérogatoire au droit commun, dont le champ d'application n'a cessé paradoxalement d'être étendu par le législateur depuis le début des années 2000.

Avant l'intervention de la loi du 12 avril 2000, étaient en effet uniquement exclus du droit de communication prévu par la loi du 17 juillet 1978 les actes directement liés à l'activité parlementaire au sens strict du terme, c'est-à-dire les actes se rapportant à l'élaboration des textes législatifs ou à la mission de contrôle dévolue au Parlement. La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 a renforcé cette exclusion en visant l'ensemble « des actes des assemblées parlementaires » : en substituant un critère organique au critère matériel qui avait initialement été retenu par le législateur, ce dernier a ainsi retiré la qualification de documents administratifs aux documents portant sur les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services des assemblées, que le Conseil d'État considère pourtant comme revêtant un caractère administratif (CE, Assemblée, 5 mars 1999, [Président de l'Assemblée nationale, n° 163328](#)). Il résulte en outre de la modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 introduite par la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 que ne constituent pas des documents administratifs non seulement les actes émanant des assemblées parlementaires, mais plus généralement « l'ensemble des actes et documents élaborés ou détenus par les assemblées parlementaires ». L'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 a uniquement ajouté, pour sa part, un dernier alinéa à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 afin de préciser que : « les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires », qui figure désormais à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission a estimé que si l'exercice d'un mandat parlementaire correspond à une mission d'intérêt général, il ne saurait être qualifié de mission de service public au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, telles qu'interprétées par la jurisprudence du Conseil d'État précitée, dès lors que, d'une part, l'exercice de ce mandat est dépourvu de toute obligation vis-à-vis de l'autorité



administrative et de tout lien de subordination à son égard, et que, d'autre part, il participe à l'exercice de la souveraineté nationale dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.

Dès lors que les relevés bancaires retraçant l'utilisation de l'IRFM ainsi que la déclaration sur l'honneur dont la communication est sollicitée se rattachent à l'exercice du mandat parlementaire des députés, la commission en a déduit qu'ils ne constituaient pas des documents administratifs et s'est par suite déclarée incompétente.

Cette solution doit être rapprochée de la [décision du 30 décembre 1998 n° 172761 Association de sauvegarde des vallées et de prévention des pollutions](#), dans laquelle le Conseil d'État a jugé, à propos d'une correspondance sur un sujet d'intérêt local, que la lettre qu'adresse un parlementaire à un préfet n'a pas nécessairement le caractère d'un document parlementaire et peut donc constituer un document administratif.

Il convient par ailleurs de noter que, s'agissant des déclarations sur l'honneur, la commission aurait pu aboutir à la même solution en se fondant uniquement sur le second alinéa de l'article L. 300-2 du CRPA qui exclut de la qualification de documents administratifs les actes « reçus par les assemblées parlementaires ». Si cette rédaction ne doit pas conduire à exclure du droit à communication les documents élaborés par une autorité administrative ou un tiers, au seul motif qu'il a été transmis à une assemblée parlementaire, sauf à vider le droit d'accès de sa substance, on peut considérer qu'en l'espèce, les déclarations sur l'honneur sont des documents spécifiquement élaborés pour le bureau de l'Assemblée nationale et qu'ils doivent être regardés, pour cette raison, comme des documents parlementaires.

Si l'état actuel du droit n'a donc pas permis de faire droit à la demande de communication de l'association Regards citoyens, cette saisine a toutefois souligné que des progrès en termes de transparence et de moralisation de la vie publique sont encore nécessaires. À cet égard, la commission a pris bonne note des évolutions législatives récentes (l'IRFM a été supprimée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et remplacée par un nouveau mécanisme de prise en charge des frais qui prévoit un contrôle par l'organe chargé de la déontologie parlementaire) et des réformes souhaitées par le président de l'Assemblée nationale dans le sens d'une amélioration de la communication des documents de cette assemblée et d'une meilleure traçabilité des indemnités versées aux députés.



# La réutilisation des bases de données dans le nouveau cadre fixé par la loi pour une République numérique

Depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 qui a transposé la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, notamment à l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, désormais codifié à l'article L. 321-1 du code des relations entre le public et l'administration, les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent en principe être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus, selon les conditions et les limites fixées par le titre II du livre III de ce code.

Après la consécration du principe de gratuité pour la réutilisation des données publiques par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015, la loi pour une République numérique a, en renouvelant et précisant les modalités d'accès et de réutilisation de ces données, constitué une nouvelle étape décisive dans la promotion de la politique d'open data engagée par la France depuis une dizaine d'années. Comme la commission l'a déjà souligné dans son rapport d'activité 2016, ce changement de paradigme résulte de la combinaison de deux séries de dispositions.

Premièrement, la loi a accru les obligations de publication de documents administratifs à la charge des administrations d'une certaine importance<sup>5</sup>, en faisant ainsi passer d'une logique de demande d'accès par les personnes privées à une logique d'offre par les administrations. Si l'article L. 312-1 du CRPA rappelle que les administrations demeurent libres de choisir les documents qu'elles souhaitent publier, l'article L. 312-1-1 du même code énumère désormais la liste des documents qui doivent obligatoirement être diffusés en ligne. Outre les documents que les administrations communiquent en réponse à une demande individuelle et ceux mentionnés dans le répertoire prévu à l'article L. 322-6 du CRPA (sur ce répertoire, [avis n° 20172569 du 5 octobre 2017](#)), sont également concernées par cette obligation de publication les bases de données ainsi que les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. Or, c'est sans aucun doute la réutilisation et l'exploitation de ces deux dernières catégories d'informations publiques qui représentent le plus fort intérêt en terme

5 - Il s'agit, en application des articles L. 312-1-1 et D. 312-1-1-1 du CRPA, des administrations dont le nombre d'agents est supérieur à 50 et des collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants.

économique mais aussi en termes social, médical, ou encore environnemental. Il convient également de préciser que la loi pour une République numérique a inclu les données des services publics industriels et commerciaux dans le champ des données publiques réutilisables.

Deuxièmement, et alors que la jurisprudence ([Conseil d'État, 17 février 2010, n° 289389](#)) avait considéré que la loi du 17 juillet 1978 n'obligeait pas les administrations à enregistrer les documents qu'elles doivent communiquer à l'aide d'un autre logiciel ou sous un format différent de celui qu'elles utilisent habituellement<sup>6</sup>, l'article L. 300-4 du CRPA prévoit que, sous réserve que le document existe déjà sous forme numérique, toute mise à disposition effectuée sous forme électronique doit se faire dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, défini par l'article 4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, « *comme tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre* ». L'article R. 311-10 du CRPA dispose en outre que : « *Lorsqu'un document est détenu par l'une des administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sur un support électronique et que le demandeur souhaite en obtenir copie sur un support identique ou compatible avec celui utilisé par cette administration, celle-ci indique au demandeur les caractéristiques techniques de ce support. Elle lui indique également si le document peut être transmis par voie électronique.* »

Les saisines d'entreprises privées dont a fait l'objet la CADA en 2017 reflètent la dynamique de la politique d'open data renouvelée par la loi de 2016 ainsi que la diversité des usages et des services susceptibles d'être générés par l'utilisation des données publiques, que ce soit dans le secteur biomédical, l'analyse électorale, la diffusion d'informations juridiques ou encore la création d'applications ou de sites internet. Ces différentes saisines ont constitué autant d'occasions pour la commission de préciser les conditions d'accès aux bases de données détenues par les administrations.

## ► La notion de données ou de bases de données réutilisables

La commission a qualifié d'informations publiques réutilisables au sens de l'article L. 312-1 du CRPA les données publiques figurant dans un document relatif au ressort géographique des différents bureaux de vote d'une commune ([avis n° 20174110 du 16 novembre 2017](#)). Ce document était demandé, en l'espèce, par une société de conseil en analyse électorale, laquelle faisait d'ailleurs valoir à l'appui de sa demande que de tels tracés sont d'ores et déjà disponibles en données ouvertes auprès de certaines communes françaises, telles que Toulouse

<sup>6</sup> - La CADA considèrerait que, s'agissant du support et du format du fichier communiqué, le demandeur peut exiger de l'administration qu'elle lui fournisse une copie identique, tant du point de vue du support que du format, à celle ou à l'une de celles dont elle dispose ou est susceptible de disposer à l'issue d'une opération de transfert, de conversion ou de reproduction courante.





ou Paris. La commission a considéré qu'un tel document peut être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant à partir des données issues des listes électorales, et qu'il en constitue donc un document distinct, de sorte qu'il échappe à l'application des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, qui interdisent l'usage des listes électorales à des fins commerciales.

Ainsi que l'y invitaient les nouvelles dispositions des 3° et 4° de l'article L. 312-1-1 du CRPA, qui soumettent à une obligation de publication les données et bases de données mises à jour de façon régulière, la commission a également retenu la qualification d'informations publiques réutilisables pour le référentiel des prix des médicaments et des tarifs des dispositifs médicaux à usage individuel pris en charge par l'assurance maladie figurant dans la base de données MEDIMED et fixé quotidiennement par le comité économique des produits de santé en application de l'article 162-17-3 du code de la sécurité sociale. Ces informations, qui étaient sollicitées par une société qui souhaite en faire un usage commercial en les intégrant dans un logiciel destiné à appuyer la prescription médicale, sont déjà adressées tous les jours par le ministère chargé de la santé aux éditeurs de logiciels de gestion d'officines, afin que ces dernières bénéficient en temps réel d'une base de prix mise à jour et pratiquent des tarifs légaux et identiques sur l'ensemble du territoire national ([avis n° 20163651 du 19 janvier 2017](#)).

Dans le prolongement de cet avis, la commission a logiquement étendu la qualification d'informations publiques réutilisables aux données non plus seulement mises à jour quotidiennement, mais en temps réel, à propos des données relatives à l'affluence dans les bibliothèques d'une université, actualisées en temps réel et mises à disposition par l'intermédiaire d'une application et d'un site internet conçus par un prestataire de services avec lequel cet établissement avait conclu un marché public ([avis n° 20171556 du 21 septembre 2017](#)). Il s'agissait pour la société qui les demandait d'alimenter ses propres applications et site internet, dont l'objet est de permettre d'éviter des files d'attente dans les lieux publics.

## Le cas particulier des décisions de justice

Dans son rapport d'activité 2016, la CADA a déjà évoqué les conséquences des évolutions engagées par la loi pour une République numérique s'agissant des décisions de justice. Les articles 20 et 21 de la loi consacrent en effet la mise à disposition et la réutilisation gratuite des décisions juridictionnelles. Celles-ci devraient provoquer des changements importants dans la diffusion et la compréhension de la jurisprudence, et permettre aux acteurs tant publics que privés de développer de nouveaux outils destinés à harmoniser ou même prévoir les décisions de justice, et à faciliter l'accès des citoyens à la jurisprudence... La commission avait souligné que ces évolutions constituaient également une amorce de normalisation de la situation des juridictions au regard du droit d'accès consacré par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 1978, il résulte en effet de la jurisprudence du Conseil d'État que 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, ne sont pas qualifiés de documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du CRPA et sont de ce fait exclus de son champ d'application ([CE, Section, 7 mai 2010, n° 303108, Bertin, au recueil](#)), la commission ne pouvant par suite que se déclarer incompétente pour en connaître. De cette exclusion, qui peut se justifier en particulier par le secret de l'instruction ou celui du délibéré et qui est compensée par l'existence d'autres règles de communication applicables à l'activité juridictionnelle (le principe du contradictoire à l'égard des parties, associé au respect des droits de la défense, tout comme la notification et la publicité des décisions de justice), découle toutefois une « immunité » quasi-complète des juridictions en matière de droit d'accès, dont le principe peut être discuté. Ces considérations ont déjà conduit la CADA à modifier sa doctrine concernant les documents obtenus par les juridictions dans le cadre d'une instance : elle a ainsi considéré qu'au sein d'un dossier juridictionnel, les documents qui ont été produits ou reçus par des services administratifs et qui n'ont pas été élaborés à la demande du juge ou pour les besoins de la procédure juridictionnelle (en l'espèce il s'agissait des documents relatifs à une autorisation d'urbanisme) conservent un caractère administratif, à la différence des documents juridictionnels stricto sensu tels que les mémoires des parties ou le jugement ([avis n° 20163430 du 3 novembre 2016](#)).

De façon encore plus innovante et audacieuse et sans attendre l'adoption des décrets d'application des articles 20 et 21 de la loi du 7 octobre 2016, la commission a procédé à une nouvelle extension de sa compétence pour connaître de l'accès à certains documents juridictionnels, à l'occasion de la demande présentée par une société portant sur la réutilisation des minutes civiles du tribunal de grande instance de Paris en vue de leur diffusion sur un moteur de recherche.

En l'espèce, la commission a déduit de l'article 11-3 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972, qui dispose que : « *Les tiers sont en droit de se faire délivrer copie des jugements prononcés publiquement* », que l'accès à ces jugements constitue un droit pour toute personne et que, par suite, ces documents doivent être regardés comme constitués d'informations publiques au sens des articles L. 321-1 et L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration. Si la commission n'est pas compétente pour connaître d'un refus opposé à une demande de communication d'une décision juridictionnelle, elle a en revanche estimé qu'elle pouvait se prononcer sur le refus opposé à une demande de réutilisation des informations publiques qu'un jugement comporte, dès lors que l'article L. 342-1 du code des relations entre le public et l'administration lui donne compétence pour connaître d'une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La commission a ce faisant opéré une distinction entre le document constitué en tant que tel par la décision de justice et les informations publiques qui y figurent.

Ayant reconnu sa compétence, la commission a estimé que les informations publiques contenues dans les minutes civiles sollicitées sont librement réutilisables, dans les seules limites fixées par les dispositions des chapitres II à IV du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration, en particulier sous réserve des règles relatives à la réutilisation des données à caractère personnel résultant des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, et a donc émis un avis favorable à la demande ([avis du 7 septembre 2017 n° 20171247](#)).



## ► Bases de données « dynamiques » et exception de diffusion publique

Le quatrième alinéa de l'article L. 311-2 du CRPA prévoit que lorsqu'un document a déjà fait l'objet d'une diffusion publique, c'est-à-dire qu'il est déjà librement accessible au public, l'administration est dispensée de l'obligation de le communiquer sur demande. La commission a précisé les conditions dans lesquelles l'administration peut soulever cette exception, lorsque la demande de réutilisation porte sur des informations publiques « dynamiques » ou régulièrement mises à jour.

Pour s'opposer à la réutilisation du référentiel des prix des médicaments et des tarifs des dispositifs médicaux à usage individuel, le comité économique des produits de santé faisait valoir que ces prix étaient déjà publiés au Journal officiel de la République française. La commission a toutefois considéré qu'une telle diffusion publique n'était pas de nature à rendre la demande irrecevable. En effet, dès lors que ce document contient des informations ayant, de par leur objet même, un caractère évolutif et se présente comme une base de données dynamique, elle a considéré qu'il doit être rendu accessible dans un format et avec une périodicité qui permette sa réutilisation, d'une part, dans un délai raisonnable et utile, ce que ne permet pas la publication au Journal officiel, qui n'intervient que lorsqu'un prix est fixé ou modifié par le comité, et, d'autre part, de façon non discriminatoire par rapport aux éditeurs de logiciels de gestion des officines ([avis n° 20163651 du 19 janvier 2017](#)).

De même, en réponse à l'université qui se prévalait de la mise en ligne des données d'occupation de ses bibliothèques sur son application ainsi que sur sa propre page internet, la commission a estimé que cette diffusion publique, qui ne permet d'accéder qu'à l'affichage des données sous la forme d'une image préétablie et non-modifiable, ne pouvait être regardée comme répondant à la demande de la société qui sollicitait un accès en temps réel à ces données dans le but de les rediffuser sur une application mobile et un site internet propres ([avis n° 20171556 du 21 septembre 2017](#)).

La notion de diffusion publique est en réalité étroitement liée à la question du format sous lequel les données publiques doivent être mises à disposition. Finalement ce n'est que lorsque les informations publiques seront publiées dans un format répondant aux exigences fixées par l'article L. 300-4 du CRPA mentionné plus haut, que l'exception de diffusion publique pourra être opposée pour rejeter une demande d'accès en vue d'une réutilisation.

## ► La question des formats de mise à disposition des données publiques

Dans un [conseil du 21 septembre 2017 n° 20172552](#), la commission a précisé que l'article L. 300-4 du CRPA fait obligation à l'administration qui publie des documents en ligne, d'en fournir une copie en format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dès lors qu'elle en dispose déjà ou qu'elle est susceptible d'en disposer à l'issue d'une opération de transfert, de conversion ou de reproduction courante.



La commission a considéré que la mise en ligne de documents administratifs numérisés sous format PDF image, qui ne permet ni la réutilisation ni l'exploitation des données fournies par un système de traitement automatisé, ne saurait être regardée comme une diffusion publique au sens des articles L. 312-1 et du quatrième alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, la commission a considéré que le format Open Calc satisfait aux exigences posées par l'article L. 300-4 ([avis n° 20172552 du 21 septembre 2017](#)). Il en irait également à l'évidence de même d'un document publié sous format Word ou Excel.

La commission s'est également prononcée sur le format d'accès à des données publiques faisant l'objet d'une évolution en temps réel. Dans le cadre de la demande de communication des données concernant l'affluence dans les bibliothèques universitaires ([avis n° 20171556 du 21 septembre 2017](#)), la commission s'est livrée à une analyse technique du format sous lequel étaient disponibles les données sollicitées. Elle a relevé que la captation des données relatives au taux d'occupation des bibliothèques universitaires était réalisée à travers une interface de programmation applicative (API) qui conduit à leur affichage sous la forme d'une image, c'est-à-dire avec une mise en forme préétablie et non-modifiable, et que l'accès à cet API, qui est susceptible d'être modifiée par le prestataire de service de l'université, n'était pas assuré même pour un homme de l'art. Elle a ensuite souligné que l'API était accessible par le protocole de transfert HTTP et que la donnée envoyée est, elle, encodée selon le standard UTF-8 et structurée selon le format JSON, qui constituent tous des standards correspondant à l'état de l'art en matière de fourniture d'API recensés dans le référentiel général d'interopérabilité. La commission en a conclu que seule une mise à disposition des données dans ces formats permettrait à l'université de satisfaire aux exigences posées par l'article L. 300-4 CRPA.

La commission sera amenée, selon toutes vraisemblances, à se prononcer sur la conformité d'autres formats proposés par les administrations aux exigences posées par l'article L. 300-4 du CRPA. Comme les autorités confrontées à de telles demandes, qui peuvent parfois s'avérer d'une technicité redoutable, la commission pourra utilement se reporter au référentiel général d'interopérabilité, dont la seconde version a été publiée par arrêté du 20 avril 2016, qui constitue, selon l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, l'outil de référence des normes et standards qui favorisent l'interopérabilité au sein des systèmes d'information de l'administration.



# Le secret des délibérations du gouvernement

L'alinéa a) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration dispose que ne sont en principe pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif.

Lorsqu'un tel secret est invoqué par l'administration pour s'opposer à la communication d'un document administratif, la commission a habituellement recours à deux critères pour délimiter le champ de cette exception : un critère organique ou formel tenant à la qualité de l'autorité dont émane le document et un critère matériel qui conduit à examiner le contenu du document et à apprécier l'étendue du pouvoir décisionnel qu'il révèle.

En application du premier critère, la commission considère que l'expression « délibérations du gouvernement » conduit à exclure de l'obligation de communication les documents élaborés ou reçus par les formations collégiales du gouvernement, tels que les dossiers délibérés en conseil des ministres, les procès-verbaux des conseils ou comités de défense ou du comité interministériel d'aménagement du territoire ou encore les comptes rendus de réunions interministérielles. La notion « d'autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » est, quant à elle, plus imprécise, même si elle vise à l'évidence le Président de la République, le Premier ministre, ainsi que les ministres. Dans sa [décision du 10 mai 1996 n° 163607](#), le Conseil d'État a en effet jugé qu'étaient couvertes par ce secret les notes des ministres et les notes relatives aux réunions organisées au niveau de leurs cabinets qui font corps avec les délibérations du gouvernement qui ont abouti à l'adoption d'un décret. En revanche, selon la commission, cette expression exclut les délibérations des autorités responsables relevant des collectivités locales et celles des autorités administratives indépendantes, alors même qu'y prendrait part ou y assisterait un représentant du ministre ([CE 5 nov. 1993, à propos de la Commission des opérations de Bourse, Lebon T. 782](#)).

Le critère matériel est, dans la pratique, d'un maniement plus délicat. Il a pu conduire à faire entrer dans le champ d'application du a) du 2° de l'article L. 311-5 du CRPA les documents destinés à nourrir les réflexions des autorités gouvernementales, dont celles-ci ont demandé l'élaboration pour définir la politique du gouvernement et qui présentent une sensibilité particulière, comme, par exemple, les rapports demandés par le Premier ministre au sujet des rémunérations annexes des fonctionnaires ([CE 2 déc. 1987, Mlle Pokorny, n°74637 au recueil](#)) ou encore des moyens d'améliorer la complémentarité entre les forces de police et de gendarmerie ([CE 12 oct. 1992, Assoc. SOS Défense, n° 106817 aux tables](#)).

À l'inverse, a été considérée comme ne portant pas atteinte au secret des délibérations la communication du rapport adressé au ministre du travail par un directeur régional afin d'instruire

un recours hiérarchique formé contre un refus d'autoriser le licenciement d'un salarié protégé (CE, 14 février 1992, *Ministre du travail, emploi, formation professionnelle c/ Tranquille*) ou des observations formulées par le ministère chargé de l'écologie dans le cadre de l'instruction d'un aménagement autoroutier, quand bien même elles feraient apparaître des divergences entre services de l'État (CE, 6 avril 2001, *Ministre de l'équipement c/ Association Manche n°215070*).

Il en résulte que le secret des délibérations ne peut donc être invoqué pour faire obstacle à la communication de documents relatifs à des décisions prises par les ministres lorsque ceux-ci ont agi en leur qualité d'autorités administratives, à moins que celles-ci ne traduisent l'existence d'un pouvoir particulièrement discrétionnaire<sup>7</sup>, et ne doit en principe trouver à s'appliquer qu'aux documents relevant de la sphère politique. La frontière entre la sphère administrative et la sphère politique n'est cependant pas toujours aisée à tracer, notamment lorsqu'est demandée la communication de rapports ou de notes élaborés préalablement à la prise de décision gouvernementale.

À cet égard, plusieurs saisines ont conduit la commission, en 2017, à appliquer de façon plus restrictive qu'elle ne le faisait par le passé l'exception tirée du secret des délibérations. Deux considérations ont présidé à cet infléchissement de sa doctrine. Premièrement, le constat d'un secret très fréquemment et parfois excessivement invoqué par l'administration pour refuser l'accès à des documents administratifs, et ce, de façon définitive, puisque ce secret ne disparaît qu'à l'expiration du délai de vingt-cinq ans à compter de la date du document en application du 1° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. Deuxièmement, la poursuite d'un objectif de transparence publique, appelée de ses vœux par une opinion publique, mieux informée, qui s'accommode de moins en moins de l'opacité des décisions publiques et qui souhaite légitimement comprendre les ressorts qui sous-tendent l'élaboration des politiques gouvernementales.

Dans deux avis, la commission a ainsi refusé de faire jouer le secret des délibérations dont se prévalait l'administration.

Après avoir procédé à l'analyse détaillée du contenu de deux notes établies en mai 2007 par l'Agence des participations de l'État au sujet de l'achat d'une société spécialisée dans l'uranium par une entreprise publique, la commission a relevé que ces notes, administratives, techniques et financières, s'inscrivaient uniquement dans les missions de l'agence et ne répondaient à aucune sollicitation politique. Elle a par suite estimé qu'elles constituaient des notes d'une autorité administrative rendant compte à l'autorité ministérielle dont elle relève pour la première, en vue, en outre pour la seconde, de recueillir sa position. Ne s'inscrivant pas dans le processus décisionnel du gouvernement, et ne procédant pas d'une initiative politique de sa part, la commission a considéré qu'elles ne relevaient dès lors pas, dans ces conditions, du secret des

7 - Ainsi, la commission considère que les dossiers d'attribution de décorations ne sont pas communicables pour ce motif. Une telle solution doit être comparée avec la décision du 15 mai 2009 n° 307292, aux tables, dans laquelle le Conseil d'État a jugé que, compte tenu de la nature des missions d'expertise qui leur sont confiées, les documents administratifs relatifs à la nomination des conseillers du commerce extérieur sont communicables, la circonstance que la décision de nomination est prise par décret de façon purement discrétionnaire après avis d'une commission interministérielle ne suffisant pas à caractériser un risque d'atteinte au secret des délibérations du gouvernement.



délibérations. La commission a donc émis un avis favorable à leur communication, après occultation des seules informations relevant du secret en matière industrielle et commerciale ([avis n° 20171065 du 17 septembre 2017](#)).

Dans [l'avis du 6 juillet 2017 n° 20172004](#), était demandé le rapport sur la « dérogation à l'étourdissement » lors de l'abattage rituel des animaux élaboré par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, à la demande du ministre chargé de l'agriculture, dans le cadre du plan d'action visant à améliorer la réalisation des contrôles par les services d'inspection vétérinaire dans les abattoirs. Ce rapport contenait une évaluation de la mise en œuvre de la réglementation existante ainsi que des recommandations et des pistes de réflexion visant à améliorer le dispositif existant. Pour écarter l'argumentation du ministre qui s'opposait à sa communication en invoquant le caractère médiatique et très sensible du sujet traité et la nécessité d'assurer la sérénité de la réflexion gouvernementale, la commission a considéré que la communication de ce rapport, qui a été élaboré par une entité appartenant à l'administration centrale du ministère agissant dans le cadre de ses missions, qui sont administratives et non de nature politique, ne saurait en elle-même porter atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. En revanche, elle a estimé que le rapport sollicité, qui avait été remis à son commanditaire il y a moins d'un an, présentait un caractère préparatoire à une décision qui n'était pas encore intervenue ou que l'autorité administrative n'avait pas manifestement renoncé à prendre, au sens du deuxième alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, de sorte qu'il n'était pas pour l'heure communicable.

C'est au terme d'un avis très motivé que la commission a, en revanche, émis un avis défavorable à la communication du rapport relatif à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes du Valproate de sodium et de ses dérivés ([avis n° 20173128 du 21 septembre 2017](#)). Le rapport sollicité, remis à la demande de la ministre de la santé en octobre 2016, procédait à l'analyse des responsabilités susceptibles d'être engagées, en particulier celles du fabricant et de l'État, et à l'examen des différentes voies possibles d'indemnisation des victimes, étant précisé que c'est principalement sur le fondement de ce rapport que la loi de finances pour 2017 a institué un dispositif amiable centralisé d'indemnisation des victimes du Valproate de sodium et de ses dérivés, adossé à l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux. Dans ces conditions, la commission a considéré que la communication du rapport sollicité, qui s'inscrit dans un processus de décision préalable à l'engagement de procédures judiciaires, pourrait compromettre la stratégie contentieuse retenue par l'État ainsi que l'intérêt des victimes et la juste indemnisation de leurs préjudices. Elle a donc estimé que les dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, notamment les dispositions du a) et du f) du 2° de cet article, font obstacle à cette communication.

De ces trois avis il ressort que, dans son appréciation de l'atteinte au secret des délibérations, la commission tient compte de la nature des compétences du ministre dans le cadre desquelles s'inscrit la réalisation du document et de l'origine de son élaboration (a-t-il été produit en réponse à une sollicitation politique ou a-t-il été réalisé dans le cadre des missions administratives



habituellement dévolues au service qu'il l'a rédigé ?), le caractère politiquement sensible de son objet ne pouvant suffire à lui seul et n'ayant lieu de jouer que dans des cas très particuliers. L'idée qui sous-tend ce raisonnement est que le secret des délibérations, qui conduit à exclure du droit à communication le document de façon définitive (à tout le moins pendant 25 ans), ne doit être appliqué que de façon exceptionnelle. La commission estime en effet que l'exception tirée du caractère préparatoire du document prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 300-2 du CRPA, qui permet de faire obstacle de façon temporaire à sa communication tant que la décision qu'il prépare n'a pas été adoptée ou que l'autorité publique n'a pas manifestement renoncé à la prendre à l'issue d'un délai raisonnable, est suffisante en elle-même pour préserver la sérénité du processus décisionnel en cours.

C'est pour ce dernier motif que la commission a, par exemple, émis un avis défavorable à la communication d'un rapport établi par l'IGAS sur les centres de santé dentaires ([avis n° 20172190 du 6 juillet 2017](#)), à la demande du précédent gouvernement afin de prévenir les dérives mises à jour dans ce secteur et de garantir une offre de soins dentaires accessible et sûre.





# Les informations environnementales

## ► Les informations environnementales en matière d'installations nucléaires

- La commission a, au cours de l'année 2017, été amenée à se prononcer à deux reprises sur des demandes d'avis relatifs à la fermeture programmée de la centrale nucléaire de Fessenheim.

La commission a, en premier lieu, été saisie d'une demande de communication de plusieurs lettres de l'exploitant de la centrale relatives à sa sûreté à laquelle l'Agence de sûreté nucléaire avait opposé le secret en matière industrielle et commerciale.

La commission a relevé que cette demande s'inscrivait dans le cadre de l'article 19 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, désormais codifié à l'article L. 125-10 du code de l'environnement, qu'elle est compétente pour interpréter conformément à l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration. Cet article prévoit que toute personne a le droit d'obtenir, auprès de l'exploitant d'une installation nucléaire de base, les informations détenues sur les risques liés à l'exposition aux rayonnements ionisants pouvant résulter de cette activité et sur les mesures de sûreté et de radioprotection prises pour prévenir ou réduire ces risques ou expositions, dans les conditions définies aux articles L. 124-1 à L. 124-6 du code de l'environnement.

La commission a estimé que le régime de communication applicable aux émissions de substances dans l'environnement défini à l'article L. 124-5 du code de l'environnement était applicable ([conseil n° 20093465 du 5 novembre 2009](#)). Elle s'est expressément fondée pour ce faire sur la portée des dispositions de l'article L. 125-10 du code de l'environnement qui, eu égard à leur objet, visent à assurer un degré élevé de transparence et à permettre au public d'apprécier si et dans quelle mesure il est ou pourrait être exposé à des émissions de rayonnements ionisants, aux risques d'émissions ainsi qu'aux mesures prises pour les prévenir ou en limiter les effets. Cette position ne remet donc pas en cause l'appréciation, qu'elle a réaffirmée depuis, selon laquelle les émissions de substances dans l'environnement au sens de l'article L. 124-5 du code de l'environnement correspondent à celles qui « ont trait à des émissions dans l'environnement », c'est-à-dire à celles qui concernent ou qui sont relatives à de telles émissions, et non les informations présentant un quelconque lien, direct ou indirect, avec ces émissions ([avis n° 20174716 du 8 mars 2018](#))



Elle a, dès lors, souligné que seuls étaient susceptibles d'être opposés à la communication des informations relatives aux risques d'émissions de rayonnements ionisants et aux mesures prises pour les prévenir ou en limiter les effets, la conduite de la politique extérieure de la France, la sécurité publique ou le secret de la défense nationale, le déroulement des procédures juridictionnelles, la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales, ou l'existence de droits de propriété intellectuelle. Ainsi, le secret en matière commerciale et industrielle ne saurait faire obstacle à la communication de telles informations ([avis n° 20173363 du 11 janvier 2018](#)).

En second lieu, la commission a été saisie d'une demande de communication d'informations relatives au détail de l'indemnisation prévue par l'État au bénéfice de la société EDF en cas de fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, notamment le protocole d'indemnisation et les documents préparatoires à son établissement.

La commission a émis un avis défavorable à cette demande. Elle a, en effet, considéré, d'une part, que l'indemnisation prévue par l'État au bénéfice de la société EDF ne portait pas sur l'état des éléments de l'environnement et qu'elle ne constituait pas une décision susceptible d'avoir d'incidence sur l'état de ces éléments, l'indemnisation n'étant que la conséquence de l'abrogation de l'autorisation d'exploiter cette centrale avant le terme initialement envisagé qui, elle, aura nécessairement un impact sur l'état de ces éléments. L'indemnisation n'a ainsi, en elle-même, aucune incidence sur l'état de la santé, de la sécurité et des conditions de vie des personnes. Enfin, l'indemnisation n'étant que la conséquence de la fermeture anticipée de la centrale, elle ne constitue ni un élément ayant été pris en compte pour élaborer une décision environnementale ni un rapport établi sur l'application de dispositions relatives à l'environnement. La commission a estimé, d'autre part, que tant que le protocole d'indemnisation ne sera pas signé, il demeurera inachevé, alors même qu'il a été validé dans ses grandes lignes par l'État et le conseil d'administration d'EDF. Elle en a déduit que les documents administratifs ayant présidé à son élaboration revêtaient un caractère préparatoire qui ne sera levé qu'à sa signature ([avis n° 20172449 du 11 janvier 2018](#)).

- ▶ La commission s'est également prononcée sur le caractère communicable de l'édition 2000 du recueil des règles de conception et de construction des matériels mécaniques des îlots nucléaires des réacteurs à eau sous pression, communément appelées « code RCC-M », édité par l'association française pour les règles de conception, de construction et de surveillance en exploitation des matériels des chaudières électronucléaires (AFCEN).

Pour répondre à la demande de conseil dont elle a été saisie par l'Autorité de sûreté nucléaire, la commission a relevé que le document est un code de conception et construction des centrales nucléaires édité en 2000 par l'Association française pour les règles de conception, de construction, et de surveillance en exploitation des matériels des chaudières électronucléaires



(AFCEN), association regroupant les industriels et exploitants du nucléaire qui n'assure pas une mission de service public mais édite chaque année des guides de bonnes pratiques à destination des opérateurs de ce secteur, qu'elle commercialise. Il regroupe les règles de l'art et les pratiques industrielles. Ces règles permettent de transposer concrètement les exigences de la réglementation technique générale définie par l'Autorité de sûreté nucléaire tout en reflétant la bonne pratique industrielle.

La commission a également relevé que, dans le domaine de la sûreté nucléaire, l'Autorité de sûreté nucléaire élaborait, en complément des prescriptions réglementaires générales techniques qui complètent les décrets d'autorisation de création des installations nucléaires de base, des « règles fondamentales de sûreté » qui sont des outils d'accompagnement destinés aux exploitants et industriels dont les activités sont contrôlées par l'autorité, afin de faciliter la mise en œuvre de pratiques que l'autorité juge satisfaisantes pour garantir un niveau de risque aussi bas que possible. Ces règles fondamentales de sûreté, comme les « guides de l'Autorité de sûreté nucléaire », qui ont vocation à progressivement les remplacer, permettent, selon le guide de l'Autorité de sûreté nucléaire n° 25 *« Élaboration d'une décision réglementaire ou d'un guide de l'ASN », « de définir une réglementation comprise, partagée et intégrée » « d'explicitier la réglementation et ses objectifs, ainsi que de fournir l'interprétation retenue par l'ASN des dispositions qui y figurent, de proposer des méthodes et procédures, de faire référence à des normes et de présenter des modalités préconisées par l'ASN pour atteindre les objectifs fixés par les textes législatifs et réglementaires, de préciser les critères d'appréciation par l'ASN des dossiers des exploitants qu'elle instruit, de formuler des recommandations et de diffuser les bonnes pratiques issues du retour d'expérience. »*

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

La commission a, ensuite, estimé qu'en égard aux très nombreux renvois opérés par la règle fondamentale de sûreté n° II.3.8, éditée le 8 juin 1990, relative à la construction et l'exploitation du circuit secondaire principal, aux prescriptions du « code RCC-M », règle dont la portée est d'ailleurs impossible à apprécier sans être en possession de la version de ce « code », ce recueil doit être regardé comme ayant été reçu par l'Autorité de sûreté nucléaire dans le cadre de ses missions de service public. Elle considère, en conséquence, que le code de conception et construction des centrales nucléaires édité en 2000 par l'AFCEN constitue un document administratif au sens du titre III du livre I<sup>er</sup> du code des relations entre le public et l'administration soumis au droit d'accès garanti par l'article L. 311-1 de ce code.

La commission a, enfin, considéré que le « code RCC-M » édité en 2000, qui ne figure pas parmi les publications vendues par l'AFCEN sur son site internet et est désormais seulement accessible sur demande particulière auprès de l'association moyennant le versement de la somme de 2 600 euros hors taxes, ne pouvait être regardé comme faisant l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration ([conseil n° 20173266 du 5 octobre 2017](#)). La commission souligne que depuis ce conseil, le Conseil d'État a jugé, dans



une décision du 8 novembre 2017 n° 375704, que l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, désormais repris à l'article L. 311-4 du code des relations entre le public et l'administration, implique, avant de procéder à la communication de documents administratifs grevés de droits de propriété intellectuelle n'ayant pas déjà fait l'objet d'une divulgation, au sens de l'article L. 121-2 du code de la propriété intellectuelle, de recueillir l'accord de leur auteur. Il en résulte que lorsqu'un tiers détient des droits de propriété intellectuelle sur un document administratif en possession de l'administration, cette dernière doit solliciter son autorisation avant de procéder à la communication du document. Pour tenir compte de cette décision qui lui est postérieure, le conseil devrait être complété en ce sens que l'Autorité de sûreté nucléaire ne peut communiquer le « code RCC-M » que sous réserve de l'accord de l'AFCEM.

## ► Les autres informations environnementales

Deux autres positions prises par la commission en matière environnementales au cours de l'année 2017 méritent d'être signalées.

- En premier lieu, la commission a émis un avis favorable à la communication, des résultats des mesures de débit d'absorption spécifique (DAS) des téléphones mobiles transmis à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) détenus par l'Agence nationale des fréquences.

Aux termes de l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques et du 12° de l'article R. 20-44-11 du même code, l'Agence nationale des fréquences (ANFR) est un établissement public de l'État à caractère administratif chargé, notamment, du contrôle du respect des dispositions relatives à la mise sur le marché des terminaux radioélectriques destinés à être connectés à un réseau ouvert au public pour la fourniture du service de téléphonie. La commission en a déduit que les informations en cause étaient détenues par l'Agence dans le cadre de sa mission de service public.

Elle a, ensuite, constaté que les données concernées par la demande portaient sur le débit d'absorption spécifique (DAS) produit par les équipements radioélectriques, soit le débit avec lequel l'énergie produite par un équipement radioélectrique est absorbée par une unité de masse du tissu du corps. Ce débit, exprimé en watts par kilogramme (W/kg), peut être mesuré sur l'ensemble du corps ou sur une de ses parties telles que la tête, le tronc ou un membre. Elle a ainsi estimé que ces informations devaient être regardées comme relatives à l'émission de rayonnements dans l'environnement susceptibles d'affecter l'état de la santé humaine et relevaient, par suite, des dispositions de l'article L. 124-2 du code de l'environnement et que le caractère expérimental des mesures de DAS objet de la demande ne saurait faire obstacle à leur communication.



Elle a également précisé que les circonstances que ces données ont été recueillies dans le cadre de contrôles pouvant donner lieu à des sanctions, notamment pénales, et que toute communication des données portant sur les contrôles de la conformité aux exigences essentielles de mise sur le marché pourrait porter atteinte à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales, ne sauraient, en elles-mêmes, faire obstacle à la communication des mesures, la divulgation des informations déjà recueillies n'étant pas de nature à porter atteinte à des enquêtes, en cours ou à venir, de l'ANFR, au déroulement de procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales au sens du 2° du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement.

Enfin, la commission a rappelé sa doctrine selon laquelle si en vertu des dispositions du I de l'article L. 124-4, qui doivent être interprétées à la lumière de celles de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 dont elles assurent la transposition en droit interne, l'administration peut, après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, rejeter une demande tendant à obtenir une information environnementale, au motif que sa communication ferait apparaître le comportement d'une personne physique, dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, cette exception, prévue à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne peut être opposée lorsque l'information environnementale se rapporte à l'activité d'une personne morale. Cette information environnementale est, dès lors, non seulement communicable à l'intéressée mais aussi à toute autre personne qui en ferait la demande, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement, lorsqu'elle est détenue, reçue ou établie par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 du code de l'environnement ou pour leur compte ([avis n° 20132830 du 24 octobre 2013](#)). Le risque de porter préjudice à des personnes morales du fait de la divulgation des informations en cause n'est donc pas un motif pouvant légalement justifier un rejet de demande d'informations environnementales ([conseil n° 20171156 du 27 avril 2017](#)).

### ► Des données cartographiques des îles de la Guadeloupe et de la Martinique sur l'état de la pollution des sols au chlordécone.

La commission a été saisie d'une demande conjointe de conseil émanant des ministères chargés de la santé, de l'outre-mer, de l'agriculture et de l'environnement relative à la diffusion dans le cadre du plan interministériel chlordécone III des données cartographiques des îles de la Guadeloupe et de la Martinique sur l'état de la pollution des sols au chlordécone.

Après avoir relevé qu'elle était saisie d'une question politiquement sensible et sur laquelle aucun consensus juridique n'a pu être trouvé, la commission a estimé, s'agissant de la communication de la cartographie, que la localisation et la mesure de la contamination des sols par un insecticide doivent être regardées comme des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement et relevant, par suite, des règles spécifiques prévues par ces dispositions. Elle a ainsi rappelé que l'autorité administrative ne pouvait s'opposer à la communication au motif que leur divulgation



serait susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée auquel fait référence l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission a, en conséquence, considéré que les cartographies, étaient communicables à toute personne, sous les seules réserves prévues à l'article L. 124-5 du code de l'environnement, qui tiennent à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale, au déroulement des procédures juridictionnelles, à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales, ou à l'existence de droits de propriété intellectuelle.

En ce qui concerne la diffusion publique des cartographies, la commission a rappelé que l'obligation de publication prévue par les dispositions du 4° de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes desquelles, sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations publient en ligne les « données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental. (...) » n'était pas entrée en vigueur, mais que les administrations étaient néanmoins libres de publier à leur initiative les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent en application des dispositions de l'article L. 312-1 du même code dans les conditions prévues par cet article. Elle a estimé qu'en matière de diffusion publique, comme en matière de communication, d'informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement, la réserve tenant au respect de la vie privée n'était pas opposable à des demandes de tiers.

La commission a, en effet, rappelé, à la lumière de la directive du 28 janvier 2003 que les dispositions de l'article L. 124-5 du code de l'environnement devaient être interprétées en ce sens qu'elles ne réservaient pas la divulgation d'informations ayant trait à la vie privée des tiers, protégée par l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, et en a déduit qu'elles faisaient obstacle à la réserve prévue au premier alinéa de l'article L. 312-1-2 du même code.

S'agissant de la réserve tenant à la protection des données à caractère personnel mentionnée au deuxième alinéa de cet article, la commission, qui a pris l'attache de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, a relevé que cette dernière avait, dans une délibération n° 2012-087 du 29 mars 2012 portant autorisation unique de traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre d'un système d'information géographique, considéré qu'une base de données géographiques de référence qui a pour finalité de cartographier un territoire, local ou national, aux fins d'une meilleure gouvernance de l'aménagement territorial et qui comporte les références, le dessin et/ou l'adresse de la parcelle permettant indirectement d'identifier le propriétaire de la parcelle est, à ce titre, constituée de données à caractère personnel.

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



La commission en a déduit que les dispositions des articles L. 124-5 et L. 124-8 dérogeaient à celles du premier comme du deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration et permettaient la publication intégrale des informations qu'elles énumèrent. Or, en l'espèce, les cartes de contamination des sols à l'échelle de la parcelle cadastrale pouvaient être regardées comme un rapport sur l'état de l'environnement ou comme une évaluation des risques des émissions de substances dans l'environnement et comme contenant nombre de données recueillies dans le cadre du suivi d'activités ayant des incidences sur l'environnement. La commission a, ce faisant, réaffirmé la position adoptée dans un [conseil n° 20082615 du 3 juillet 2008](#) relatif à la diffusion en ligne de l'atlas des zones d'épandage de boues en Isère sous l'empire des dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978.

Ainsi, eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de la diffusion de ces cartes à l'échelle de la parcelle, la commission a conclu qu'elles devaient faire l'objet d'une diffusion publique sur le fondement des dispositions des articles L. 124-5 et L. 124-8 du code de l'environnement, sans que les dispositions de l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration y fassent obstacle et sans qu'il soit nécessaire de recueillir, au préalable, l'accord des propriétaires des parcelles répertoriées.

Elle a, enfin, précisé qu'il résultait de la position adoptée, qu'en application des dispositions du 4° de l'article L. 311-9 du même code, les administrations saisies d'une demande de publication en ligne d'une telle cartographie, devraient dès à présent y procéder, sans occultation ([conseils n° 20171751, 20172197, 20172198 et 20172199 du 24 mai 2017](#)).

### ► La commission s'est prononcée sur le régime de communication des certificats de projet pour la réalisation d'une installation classée pour la protection de l'environnement.

Créé par l'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014, le certificat de projet, dispositif expérimenté dans quatre régions (Aquitaine, Bretagne, Champagne-Ardenne et Franche-Comté), pour une durée de trois ans, est un acte délivré par le préfet de département, dans un délai de deux mois, à la demande d'un porteur de projet d'installation classée pour la protection de l'environnement, ou d'installations, d'ouvrages ou de travaux destinés à l'accueil d'entreprises. Afin d'assurer aux entreprises une plus grande sécurité juridique, l'administration s'engage à identifier, dans ce document, le cadre juridique, qui sera alors figé, et les formalités administratives qui seront applicables au projet et à respecter un délai d'instruction pour la délivrance des autorisations nécessaires à sa réalisation.

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



En ce qui concerne le certificat de projet, l'article 2 de l'ordonnance du 20 mars 2014 en précise le contenu. En fonction de la demande présentée et au vu des informations fournies par le demandeur, le certificat de projet : « 1° Identifie les régimes, décisions et procédures auxquels le projet envisagé est soumis ainsi que, lorsque son implantation est déterminée avec une précision suffisante, les différents zonages qui lui sont applicables ; / 2° Mentionne les autres régimes et procédures dont le projet est susceptible de relever et, si l'état des connaissances disponibles ou les informations fournies par le demandeur le permettent, comporte une appréciation de la nécessité de disposer d'une dérogation aux interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement ; / 3° Décrit les principales étapes de l'instruction et donne la liste des pièces requises pour chacune des procédures identifiées comme nécessaires à la réalisation du projet ; / 4° Fournit tout autre renseignement ou élément que le préfet souhaite porter à la connaissance du demandeur, notamment les aspects du projet d'ores et déjà détectés comme pouvant faire obstacle à sa réalisation ou sur lesquels des modifications devraient être apportées. / II. - Le certificat de projet comporte, pour chacune des étapes des procédures relevant de la compétence du préfet de département, un engagement sur un délai maximal d'instruction, sous réserve de prorogations ou d'interruptions de délai. (...) »

La commission a également constaté que le porteur de projet pouvait également déposer, en même temps que sa demande de certificat, une demande d'examen au cas par cas sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact environnementale, une demande de certificat d'urbanisme et une demande d'examen en matière d'archéologie préventive. En vertu de l'article 5 du décret n° 2014-358 du 20 mars 2014, les décisions afférentes à ces demandes sont annexées au certificat de projet si elles ont pu être rendues avant la date de délivrance du certificat.

Au vu de ces dispositions, la commission a considéré que le certificat de projet était un document administratif communicable dans son intégralité à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, et le cas échéant, des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement. Il en va de même des décisions résultant des autres demandes formulées concomitamment par le porteur de projet, qui pourraient lui être annexées.

En ce qui concerne le dossier de demande de certificat de projet, la commission a relevé que le I de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 20 mars 2014 fixe le contenu du dossier de demande de certificat de projet. Il comporte : « 1° L'identité du demandeur ; / 2° La localisation, la nature et les caractéristiques principales du projet ; / 3° Une description succincte de l'état initial des espaces concernés par le projet et ses effets potentiels sur l'environnement. » Le II de cet article précise que la demande de certificat peut être accompagnée, le cas échéant, des formulaires des autres demandes précédemment mentionnées que le porteur de projet peut également présenter. Dans ce cas, l'instruction de ces demandes demeure régie par leur réglementation particulière, sous réserve des dispositions des articles 3, 4 et 5 du décret.

La commission a constaté que l'arrêté du 26 juillet 2012 fixe le modèle du formulaire de la « demande d'examen au cas par cas » sur la nécessité d'effectuer une étude d'impact environnementale en application de l'article R. 122-3 du code de l'environnement. L'article R. 410-1 du code de



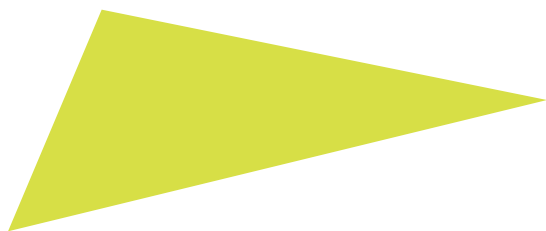


l'urbanisme dispose que « la demande de certificat d'urbanisme précise l'identité du demandeur, la localisation, la superficie et les références cadastrales du terrain ainsi que l'objet de la demande. Un plan de situation permettant de localiser le terrain dans la commune est joint à la demande. Dans le cas prévu au b) de l'article L. 410-1, la demande est accompagnée d'une note descriptive succincte de l'opération indiquant, lorsque le projet concerne un ou plusieurs bâtiments, leur destination et leur sous-destination définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 et leur localisation approximative dans l'unité foncière ainsi que, lorsque des constructions existent sur le terrain, un plan du terrain indiquant l'emplacement de ces constructions. » Enfin, l'article R. 523-12 du code du patrimoine prévoit qu'afin de déterminer si le projet est susceptible de donner lieu à des prescriptions archéologiques, les aménageurs « produisent un dossier qui comporte un plan parcellaire et les références cadastrales, le descriptif du projet et son emplacement sur le terrain d'assiette ainsi que, le cas échéant, une notice précisant les modalités techniques envisagées pour l'exécution des travaux ».

La commission a, finalement appliqué au dossier de demande de certificat de projet, sa doctrine constante selon laquelle les documents produits et reçus par l'administration en matière d'autorisations individuelles d'urbanisme sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique à tous les documents qu'il contient, qu'ils émanent du pétitionnaire ou aient été élaborés par l'administration, sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte à un secret protégé par les articles L. 311-5 et L. 311-6 du même code, en particulier le secret industriel et commercial.

Elle a par ailleurs ajouté que si un dossier de demande de certificat de projet revêt, aussi longtemps que l'autorité préfectorale n'a pas statué sur cette demande, un caractère préparatoire qui peut justifier un refus de communication sur le fondement de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, les articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement permettent à toute personne d'accéder à tout moment aux informations relatives à l'environnement que détient l'administration, sans que le caractère préparatoire de documents puisse lui être opposé. En application de ces dispositions, la commission a considéré que, sous réserve de l'occultation éventuelle des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, relevant de la vie privée ou dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, sont donc communicables à toute personne sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement, sans qu'il y ait lieu d'attendre la délivrance du certificat de projet, les pièces du dossier de demande qui comportent pour l'essentiel des informations relatives à l'environnement ([avis n° 20170226 du 26 janvier 2017](#)).





# Les actions menées auprès des PRADA







Marie Françoise  
GUILHEMSANS

PRÉSIDENTE SUPPLÉANTE  
DE LA COMMISSION D'ACCÈS  
AUX DOCUMENTS  
ADMINISTRATIFS

Le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA), créé en 2005<sup>8</sup>, compte actuellement plus de 1 600 personnes, dont les principales missions sont, au sein des administrations qui les ont désignées<sup>9</sup> de réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, et de veiller à leur instruction et d'assurer la liaison entre l'administration et la CADA. La création de cette fonction avait pour objectif de simplifier l'exercice du droit d'accès et de réutilisation, de permettre à l'administration d'être mieux informée des réponses à donner aux demandes de communication qui lui sont adressées, et à la CADA de disposer d'un interlocuteur unique pour l'instruction des saisines.

Le secrétariat général de la CADA entretient des rapports quotidiens avec les PRADA. Dès la fin de l'année 2016, toutefois, la CADA a souhaité resserrer ses liens avec ces personnes, non seulement parce que les évolutions importantes apportées par la loi pour une République numérique justifiaient un effort particulier de formation et d'information à leur égard, mais encore parce qu'il a été constaté

8 - cf. art. L. 330-1 et R. 330-2 à R. 330-4 du code des relations entre le public et l'administration

9 - Sont soumis à l'obligation de désignation (articles L. 330-1, et R. 330-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration) : 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.



que, parmi les saisines de la CADA, dont le nombre augmente, une grande partie ne soulèvent aucune difficulté et devraient donc faire l'objet d'une réponse favorable rapide de l'administration. Si ces demandes peuvent être traitées rapidement, et sont d'ailleurs souvent satisfaites avant que la CADA ne se prononce, leur nombre fait peser sur le secrétariat général de la commission une charge administrative importante, alors que l'intérêt de leur traitement par celle-ci est très faible.

Compte tenu de l'expérience que j'ai eue des missions de PRADA dans le cadre de mes fonctions passées de directrice des affaires juridiques au ministère de l'agriculture, le président de la commission m'a chargée, en liaison étroite avec le secrétariat général, de rechercher avec celles-ci comment accroître le nombre de réponses favorables données dans le délai d'un mois par les administrations aux demandes de communication qui ne soulèvent pas ou peu de difficultés juridiques ou pratiques (et corrélativement, diminuer le nombre de saisines inutiles de la CADA).

Le 31 mars 2017, une lettre du président aux 276 PRADA désignées par les administrations les plus sollicitées les informait de cette mission, en leur demandant d'étudier les demandes de communication reçues par leur administration au cours des deux ou trois dernières années pour réfléchir, d'une part, aux raisons pour lesquelles certaines ont donné lieu à une saisine de la CADA et, d'autre part, aux conditions qui auraient dû être réunies pour que le demandeur ait satisfaction dans le délai d'un mois prévu par la loi, lorsque les demandes d'accès ont donné lieu par la suite à un avis favorable de la commission. Il leur était également demandé de faire part des bonnes pratiques qui auraient pu d'ores et déjà permettre d'améliorer les conditions dans lesquelles leur administration répond aux demandes de communication de documents. La CADA a reçu 84 réponses, qui font apparaître de façon intéressante les raisons des retards dans le traitement par les administrations des demandes de communication et les bonnes pratiques à recommander. La synthèse de ces réponses a été diffusée aux PRADA interrogées et sera prochainement publiée sur le nouveau site internet de la commission.

J'ai également présidé une réunion avec les PRADA des administrations qui sont destinataires d'une part significative des demandes dont la CADA est destinataire, complétée d'un rendez-vous dans l'un des ministères les plus souvent saisi de demandes de communication, qui n'avait pu y être représenté. Ces réunions ont été l'occasion d'échanges nourris entre ces administrations et le secrétariat général de la CADA, et d'une meilleure connaissance mutuelle.

Par ailleurs, une lettre a été adressée à toutes les administrations tenues à la désignation d'une PRADA qui n'en avaient pas encore informé le secrétariat général de la CADA, ou n'avaient pas remplacé une PRADA ayant cessé ses fonctions. À la suite de cette relance, le secrétariat général a été informé de nombreuses désignations.

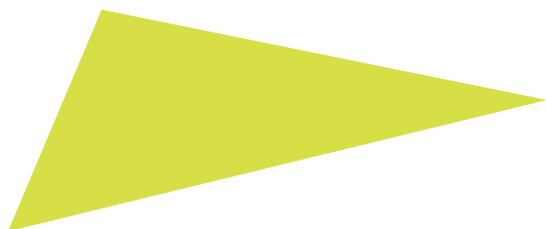
Enfin, le secrétariat général a développé une action de formation à l'intention des PRADA et commencé, au dernier trimestre 2017, à organiser le premier séminaire interrégional consacré à l'accès aux documents administratifs qui réunira prochainement sous ma présidence, pour une journée de formation, d'informations et d'échanges, les PRADA des régions Bretagne et Normandie.



Quarante ans après la création de la CADA, le renforcement du réseau des PRADA et de son expertise est essentiel à la mise en œuvre dans de bonnes conditions de la transparence de l'action administrative que nos concitoyens appellent de leur vœux et que les évolutions récentes du droit d'accès et des obligations de publication des documents administratifs tendent à favoriser. La commission entend poursuivre son effort pour développer ses liens avec ces personnes, veiller à leur bonne formation et information, en poursuivant l'organisation de rencontres et en mettant à leur disposition les outils nécessaires, en particulier via son nouveau site internet.







# Regards







## Dimitri HOUBRON

Député de la 17<sup>e</sup> circonscription du Nord

Membre de la CADA

Étudiant en droit à la faculté de Douai, puis assistant de justice au parquet général près de la cour d'appel de Douai, Dimitri Houbbron a été élu député de la 17<sup>e</sup> circonscription du Nord. Membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, son parcours reflète son attachement à la conciliation entre la préservation des libertés fondamentales et l'impératif de sécurisation des données sensibles.

En rejoignant la CADA, il s'attache à perpétuer ces principes consistant à trouver un équilibre entre l'accès à l'information des citoyens et le respect de la confidentialité d'autrui.



## Pearl NGUYEN DUY

Premier conseiller des tribunaux administratifs  
et des cours administratives d'appel

Rapporteur général de la CADA

Pourtant familière des problématiques liées à la communication des documents administratifs pour avoir exercé les fonctions de rapporteur puis de rapporteur général adjoint de la CADA entre 2007 et 2011 et avoir eu à connaître de nombreux litiges relevant de cette matière en tant que juge administratif, j'ai toutefois eu la surprise, lorsque j'ai de nouveau rejoint la commission en 2017 en tant que chargée de mission, de découvrir un droit d'accès aux données publiques totalement renouvelé. Passée la mauvaise

habitude de se référer à la loi du 17 juillet 1978 plutôt qu'au code des relations entre le public et l'administration, j'ai surtout pu mesurer, au fil des avis et conseils, les changements introduits par la loi pour une République numérique et l'étape décisive qu'elle constitue pour le développement de l'open data. Ces problématiques se combinent avec les enjeux de transparence publique pour faire de la commission une autorité administrative en prise directe avec les préoccupations et les évolutions de notre société. L'exploitation des potentialités offertes par l'utilisation des données publiques dépend toutefois de la compréhension et de l'appropriation par le public et surtout par les administrations du droit applicable, de son étendue et de ses limites. C'est forte de cette conviction et de l'impérieuse nécessité d'investir dans la formation des différents acteurs en cette matière comme plus généralement en d'autres domaines, que je m'attache, comme rapporteur général, à proposer au collège de la commission des solutions pragmatiques, susceptibles de répondre aux interrogations les plus fréquentes, et à développer avec l'équipe du secrétariat général des outils pédagogiques afin de diffuser la doctrine de la CADA. La commission est la preuve qu'avec des moyens limités mais une équipe motivée, compétente et investie, il est néanmoins possible d'apporter des réponses adaptées et pertinentes aux questions des citoyens et des administrations.



Liza BELLULO

## Maître des requêtes au Conseil d'État Rapporteur à la CADA

Dans le cadre de mon parcours antérieur, à l'Autorité de la concurrence, j'avais apprécié toute la richesse de la contribution des autorités administratives indépendantes à la régulation économique et sociale et au débat public, puis, au Secrétariat général des affaires européennes, avais mesuré l'importance, d'un point de vue citoyen, du droit d'accès aux documents administratifs européens garanti par le règlement européen de 2001, ainsi que, d'un point de vue économique, de l'ouverture des données publiques aux fins de leur réutilisation commerciale, garantie en particulier par la directive dite « PSI » de 2013. J'ai donc été très heureuse, dans le prolongement de cette expérience, de l'opportunité qui m'a été offerte de rejoindre la CADA en qualité de rapporteur, pour participer à la mise en œuvre concrète du droit d'accès, dans des domaines bien plus vastes encore de la vie administrative, et des dispositions issues de loi relative à la République numérique du 7 octobre 2016, plus ambitieuses que ne l'exigeait la transposition de la directive PSI. Le président et le rapporteur général m'ont rapidement permis de combler ces attentes en me confiant la préparation de projets d'avis ou de conseils proposant au collège de préciser sa doctrine, qu'il s'agisse de déterminer le droit d'accès à des observations d'inspecteurs du travail, à des extraits de bases de données dans le domaine de la santé publique, ou à des documents établis par l'administration pénitentiaire, ou de se prononcer sur les conditions du droit de réutilisation commerciale. Mais derrière chaque dossier, même sur des terrains plus éprouvés ou plus locaux, se cache aussi un enjeu de prévention des contentieux et de pédagogie envers les administrations, qui fait avancer le droit. Balzac décrivait dans *Le curé de village* un ingénieur désorienté qui ne savait ni où ni comment employer ses connaissances. Etre rapporteur à la CADA, c'est être dans la situation parfaitement inverse !



## Pascale BROIX-MARTIN

### Rédactrice au secrétariat général de la CADA, en charge des PRADA

Après avoir occupé des fonctions dans le domaine des ressources humaines, sociales et enfin protocolaires dans un poste à l'étranger, j'ai eu l'opportunité de poursuivre mon parcours au sein de la CADA en qualité de rédactrice et animatrice du réseau des PRADA.

Ainsi, j'ai pu m'enrichir de nouvelles compétences en matière juridique et y allier mon goût prononcé pour les contacts humains en établissant un lien privilégié avec les PRADA désignées au sein de leur administration.

Toutefois, j'ai pu constater que certaines administrations, telles les communes de moins de 10 000 habitants, qui ne sont pas soumises à l'obligation de disposer d'une PRADA, sont souvent démunies face à la complexité des demandes de communication et à l'application du droit d'accès aux documents administratifs.

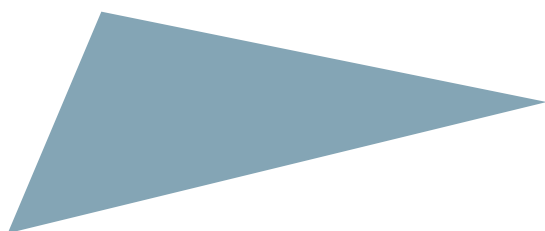
C'est alors dans ce rôle de conseil, de renseignement et parfois de soutien que j'ai eu le sentiment de m'accomplir parfaitement.

Cette année 2017 m'a permis de participer à des actions menées en direction des PRADA et de mesurer tout l'impact positif qu'une collaboration et un dialogue ouvert sont à même d'apporter à chacune.

Ainsi, une enquête a été initiée à l'échelon national afin de recueillir les pratiques mises en place par les PRADA au sein de leurs administrations respectives et d'engager une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire le nombre de saisines relatives à des demandes de communication qui présentent peu de difficultés juridiques.

De même, une réunion, qui s'est tenue le 16 juin 2017 à laquelle ont participé 25 PRADA d'Ile-de-France, particulièrement représentatives des administrations les plus sollicitées, est venue compléter cette démarche.

Ce moment d'échange informel, particulièrement riche et fructueux, a démontré l'intérêt de poursuivre dans cette voie et témoigne de l'importance que la commission attache à la fonction de PRADA et de sa volonté d'inscrire l'année 2018 dans cette dynamique à laquelle j'ai le plaisir d'apporter ma contribution.



# Temps forts de l'année

par Caroline DREZE,  
chargée de communication  
et de formation





L'année 2017 a été jalonnée d'évènements contribuant à une meilleure visibilité de l'institution. La place croissante de l'open data dans les problématiques des administrations s'est accompagnée d'une demande accrue d'outils pédagogiques à laquelle la commission essaye de répondre au mieux au regard de ses moyens. Ainsi, elle a poursuivi son travail de pédagogie en participant à de nombreuses manifestations et colloques, en multipliant les formations à destination des administrations et en développant son réseau avec les partenaires étrangers.

### ► Se former en interne

Afin de mieux répondre aux exigences de la loi pour une République numérique et aider les administrations dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations, la commission a fait le choix de se former. Le début de l'année a été marqué par l'organisation d'un séminaire interne au cours duquel les participants (membres, rapporteurs, personnels du secrétariat général) ont pu mieux percevoir les enjeux juridiques et surtout techniques de l'open data. Cette journée de formation a apporté, grâce à la qualité des intervenants, un éclairage nouveau sur les contraintes liées à la sécurité des systèmes d'information et a permis de mieux comprendre les concepts de codes sources, de bases de données et d'algorithmes.



## ► #datasession sur la transparence de l'action publique



L'évènement le plus marquant de cette année a été la #datasession co-organisée avec la Cour des comptes et Etalab sur le thème de l'action publique les 23 et 24 juin 2017. Pendant deux jours et simultanément sur deux sites (Paris et Montpellier), plus d'une centaine de participants d'univers très variés mais complémentaires (développeurs, membres de la CADA, magistrats et personnes de la société civile) ont travaillé sur les données de la CADA, de la Cour des comptes et de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). De nombreux « défis » ont été menés permettant d'aboutir à des résultats très pertinents (une carte de France superposant les saisines de la CADA et celles des cours régionales des comptes, une géolocalisation des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs...). Parmi eux, le développement de l'application « MyCada » (disponible sur Google play) permettant aux demandeurs et aux administrations de mieux appréhender la communicabilité des documents administratifs sera disponible sur le nouveau site de la commission. Cette nouvelle fonctionnalité s'inscrit dans la volonté de la CADA de rendre sa doctrine plus accessible. Cette datasession a mis en évidence le potentiel qu'offre la mise en commun de données publiques, tout en identifiant les pistes pour améliorer leur qualité et les rendre plus facilement réutilisables par les usagers.

**Hackathon** : ce terme issu de la contraction des mots « hack » (anglais : s'introduire dans un système) et « marathon », désigne un évènement, se déroulant sur une période courte (un jour, une nuit, un week end), au cours duquel une équipe (des programmeurs informatiques, des designers, des data scientist) doit développer un projet informatique (une application, un logiciel). Chaque projet proposé doit être accepté par les participants pour être traité.



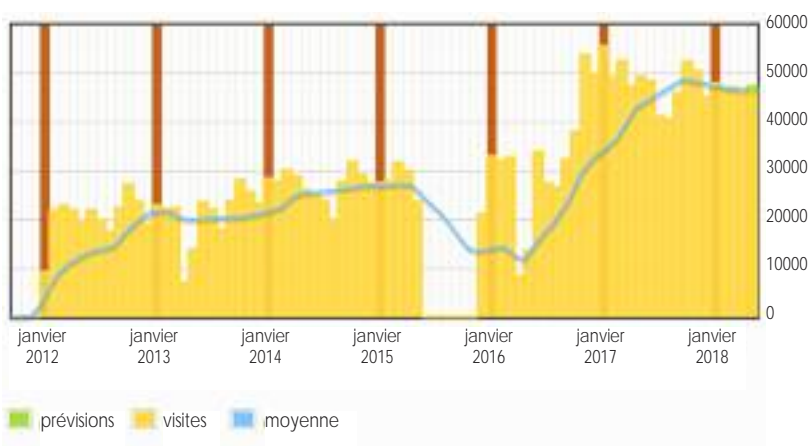
## ► Le site internet

Avec 578 968 visites en 2017, cada.fr a connu un record d'audience depuis son lancement en 2012. Ce chiffre s'explique principalement par l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique et les compétences nouvelles de la CADA en matière de refus de publication en ligne. Une rubrique « L'impact de la loi pour une République numérique » a été spécialement créée pour accompagner les administrations dans la compréhension des innovations de la loi.

De même, le travail de communication initié en 2016 pour une meilleure connaissance de l'institution par le grand public et l'accompagnement des administrations dans l'application du droit d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques, contribuent à cette augmentation de fréquentation. Les fiches thématiques (marchés publics, urbanisme, cadastre) sont les articles les plus visités en 2017.

Principal outil de sa communication et de diffusion de sa doctrine, le lancement, en juillet 2018, du nouveau site cada.fr clôturera le projet mené en 2017 de refonte tant éditoriale que visuelle de ce site. Il reprendra, tout en les actualisant, une partie des contenus existants, proposera de nouvelles ressources documentaires ainsi que de nouvelles fonctionnalités (simulateur, formulaire de saisine en ligne) afin d'améliorer l'expérience des internautes. Enfin il permettra à la commission de répondre à l'obligation que lui a imposé la loi pour une République numérique de publier la liste de ses avis favorables (article L. 342-3 du code des relations entre le public et l'administration).

### Nombre de visites par mois



## ► Réseau des partenaires étrangers

Dans la continuité de « l'open government partnership », un axe important de la communication de la CADA a été constitué par la rencontre avec des partenaires institutionnels étrangers. La commission a en effet été sollicitée à plusieurs reprises par des organismes étrangers désireux de mieux connaître notre fonctionnement et de solliciter notre expertise en matière de transparence de l'action publique.

De nombreuses rencontres ont ainsi été organisées en 2017 : une délégation moldave du centre national pour la protection des données à caractère personnel (CNPDCP) a été reçue pour échanger sur les problématiques liées à l'accès aux documents administratifs et à la protection de la vie privée et à l'équilibre permettant de concilier transparence et protection des libertés individuelles.

Dans le cadre de son programme d'ouverture des données publiques et de mise en place d'une plateforme d'open data, une délégation du ministère du numérique polonais a interrogé la CADA sur sa doctrine en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques. Le réseau des personnes responsables, les PRADA, a également fait partie des problématiques abordées lors de cette rencontre.

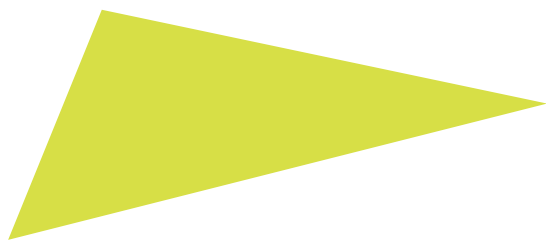
Une rencontre avec les représentants de l'ambassade d'Israël et du département de la liberté de l'information du ministère de la justice israélien a permis de présenter le fonctionnement de la CADA et de sa doctrine en matière de droit d'accès.

L'ensemble de ces visites d'études ont donné l'occasion à la commission de découvrir les institutions en charge de l'open data à l'étranger et surtout de leur prodiguer conseils et expertises sur des sujets qu'elle a à connaître depuis de nombreuses années.

L'année 2017 s'est clôturée par la participation de la commission à un séminaire organisé par l'OCDE dans le cadre de son activité en faveur de la bonne gouvernance et du renforcement des institutions démocratiques dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord. Pendant deux jours, des représentants des institutions et des administrations responsables de l'accès à l'information en Tunisie, au Maroc, en Jordanie et au Liban ont pu échanger sur les mécanismes nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace du cadre légal d'accès à l'information. Ce séminaire a également été l'occasion de présenter les expériences de la France, de l'Espagne et de l'Italie en matière d'open data.







# Moyens et performance

par Christelle GUICHARD,  
secrétaire générale



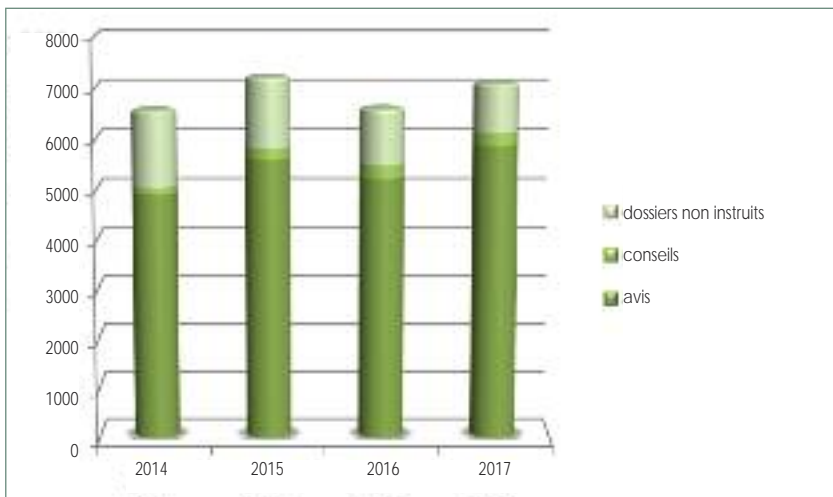


# Une activité qui reste particulièrement soutenue en 2017

La CADA s'est dotée en 2017 d'un nouvel outil statistique qui permet de mesurer plus précisément son activité. Les chiffres indiqués dans ce rapport présentent le nombre de dossiers enregistrés sur une année à la CADA (entrées) et le nombre de dossiers notifiés (nombre des sorties). Cette nouvelle mesure met en lumière la constitution d'un stock depuis 2013, dû à la croissance importante de l'activité et qui explique en outre l'allongement des délais de traitement.

## Nombre de dossiers enregistrés

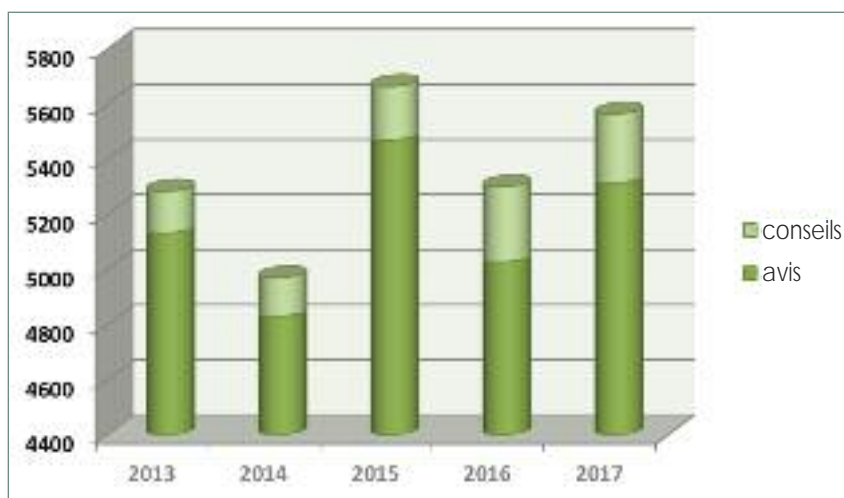
	2014	2015	2016	2017
avis	4905	5588	5212	5872
conseils	135	227	273	255
dossiers non instruits	1533	1403	1119	973
Total général	6573	7218	6604	7100





## Nombre de dossiers notifiés

	2013	2014	2015	2016	2017
avis	5133	4831	5471	5028	5315
conseils	153	141	195	274	251
sanctions	2				
Total	5288	4972	5666	5302	5566



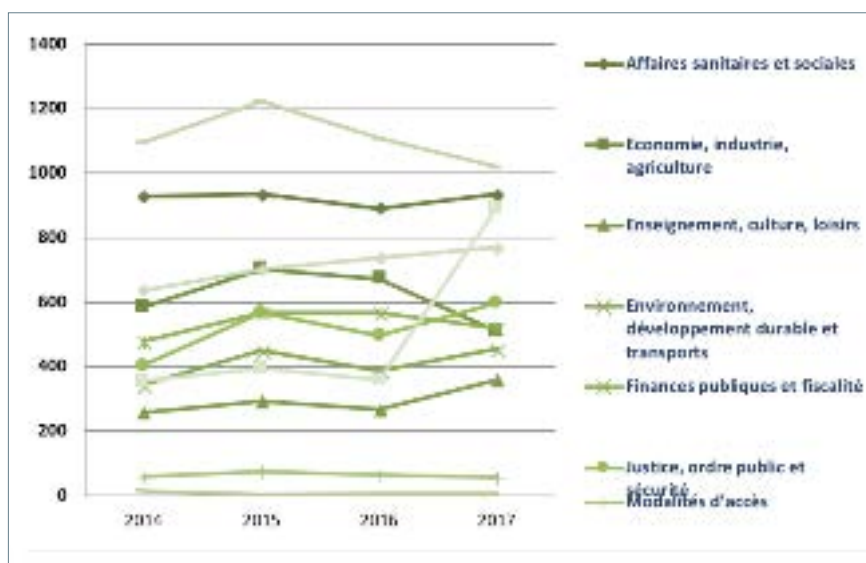
L'année 2017 a aggravé cette situation puisqu'elle s'est une nouvelle fois caractérisée par l'enregistrement d'un nombre important de dossiers, atteignant le niveau record de 2015. La commission a en outre eu à traiter de saisines comportant des questions juridiques de plus en plus complexes, concernant notamment la mise en ligne des bases de données et les obligations de publication des administrations.

Ainsi, la constitution d'un stock depuis 2013, obtenu en comparant l'évolution des entrées et des sorties, a mécaniquement conduit à un allongement des délais de traitement. L'activité de renseignement par courriel, que pour la première fois nous avons cherché à mesurer, équivaudrait à environ 2000 demandes supplémentaires par an.



### ► Une répartition stable des saisines par secteur

	2014	2015	2016	2017
Affaires sanitaires et sociales	928	936	891	935
Economie, industrie, agriculture	586	702	672	508
Enseignement, culture, loisirs	258	293	267	359
Environnement, développement durable et transports	345	450	388	457
Finances publiques et fiscalité	478	567	567	519
Justice, ordre public et sécurité	404	567	496	599
Modalités d'accès	59	75	65	56
Réutilisation des informations publiques	14	4	5	6
Travail et emploi	1095	1223	1109	1021
Urbanisme et aménagement du territoire	636	703	739	772
Vie publique	357	396	359	896



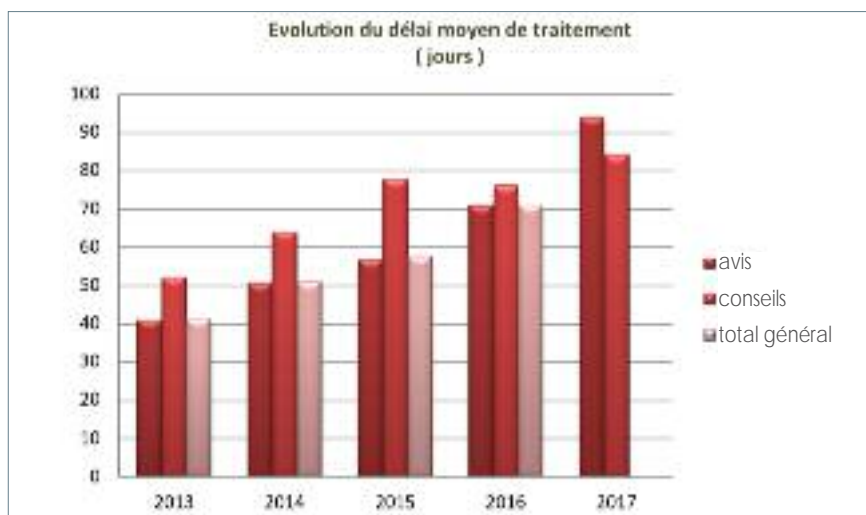


La répartition des saisines par secteur est stable depuis les quatre dernières années. Le thème « vie publique » a connu une augmentation en 2017 en raison de la saisine du collectif « Regards citoyens » portant sur la communication des indemnités représentatives de frais de mandat des députés ([avis n° 20173370 du 21 septembre 2017](#)).

### ► Un allongement du délai moyen de traitement, conséquence d'un niveau record d'activité

Conformément à la charte de gestion du programme 308 « Protection des droits et libertés », la CADA s'est inscrite dans une démarche de performance. Elle mesure ses résultats correspondant à l'objectif 1 « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », en répondant à deux indicateurs : le nombre de dossiers traités par agent et le délai moyen d'instruction des dossiers. L'analyse de la performance de la CADA conduit à s'interroger sur la pertinence de maintenir un délai réglementaire d'un mois de traitement des dossiers. Comme l'a souligné la Cour des comptes, il serait souhaitable de privilégier un indicateur différent du délai moyen de traitement brut. Ainsi la commission estime que le nombre de dossiers traités en moins de 40 jours pourrait constituer un indicateur plus pertinent du service rendu aux administrés.

	2013	2014	2015	2016	2017
avis	41,04	50,73	56,87	70,93	93,98
conseils	52,18	64,07	77,83	76,20	84,25
Total	41,40	51,09	57,69	71,19	93,58





	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de dossiers traités par an et par ETP de la CADA	710	663	895	983	1012

Pour résorber son stock et maîtriser ses délais d'instruction, la commission a mis en place, en 2017, un traitement plus rapide de certains dossiers par le biais d'ordonnances, qui permettent à son président de rendre des avis par délégation du collège (articles L. 342-1 et L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration), en particulier pour les dossiers qui ne posent pas de difficulté particulière. L'impact de cette mesure, qui n'a été mise en œuvre systématiquement que fin 2017, ne pourra être mesuré qu'en 2018.

Le développement d'outils pédagogiques de diffusion de la doctrine de la commission, notamment via son site internet, poursuit également un objectif de prévention des saisines. On peut toutefois craindre que la possibilité ouverte au public et aux administrations de remplir un formulaire de demande en ligne ne conduise à augmenter le nombre de saisines...



# Un budget et des moyens en légère augmentation mais qui demeurent inadaptés aux nouveaux enjeux

## ► La priorité donnée au développement de la formation et des outils de communication

La CADA a en gestion propre uniquement un budget de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel (cf. tableau sur les dépenses relevant du titre 2). Le montant de 253 578 euros, alloué en 2017, a été en grande partie utilisé pour financer la refonte de l'application métier de la CADA, l'application SALSA, à hauteur d'environ 150 000 euros. Le budget réel de fonctionnement courant de la CADA demeure donc à un niveau stable par rapport aux années précédentes, autour de 100 000 euros. Grâce à de nouvelles économies sur certains postes de consommation courante, la CADA a cherché à dégager des marges de manœuvre pour le financement d'actions de formation sur les nouveautés introduites par la loi pour une République numérique.

Les nouvelles demandes de crédits de fonctionnement viseront à financer les évolutions à venir de l'application SALSA ainsi que les événements liés à la célébration des 40 ans de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui a créé la CADA. Ils auront surtout pour objet de financer le plan de formation et la rénovation des outils et des contenus juridiques que la CADA met à disposition des administrations et du public et de ses correspondants (les PRADA) et de favoriser la connaissance du droit d'accès et des nouvelles dispositions en matière d'open data.

## ► Une faible augmentation des effectifs

La politique RH de la CADA est depuis plusieurs années caractérisée par une remarquable stabilité. L'année 2017 a uniquement été marquée par un recrutement supplémentaire au secrétariat général, qui ne permet toutefois pas d'absorber l'augmentation du flux des saisines, comme en témoignent les chiffres relatifs au nombre de dossiers traités par agent. En tout état de cause, cela ne permet pas de répondre aux sollicitations croissantes de la commission sur les nouveaux enjeux liés à l'open data, notamment en termes de formation et de rénovation des outils de communication.



## Dépenses de personnel (Crédits de titre 2 (en €))

CADA	LFI 2017	Exécuté 2017	LFI 2018
Crédits hors CAS "Pensions"	982 070	793 944	1 032 626
Crédits CAS "Pensions"	207 930	251 879	299 881
<b>Total</b>	<b>1 190 000</b>	<b>1 045 824</b>	<b>1 332 507</b>

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	titulaires	titulaires	contractuels	titulaires	contractuels	
<b>2014</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	
<b>2015</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0,5</b>	
<b>2016</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0,5</b>	
<b>2017</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>02,5</b>	

## CADA (en €)

## AE

## CP

LFI 2017	253 578	253 578
Consommation 2017	180 966	180 840

## Évolution du nombre de rapporteurs, rapporteurs généraux et chargés de mission \*

	2013	2014	2015	2016	2017
Rapporteur général	1	1	1	1	1
Rapporteur général adjoint	1	1	1	2	2
Rapporteurs permanents et chargés de mission	14	13	15	17	16
<b>Rapporteurs</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>19</b>

\* NB : les rapporteurs et rapporteurs généraux sont rémunérés sous forme d'indemnités et ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'emploi de la Commission, ayant le statut de collaborateur et n'exerçant pas cette activité à titre principal.



L'écart entre les crédits votés et la consommation réelle 2017 s'explique par des décalages de facturation dans le financement de l'application métier SALSA. Les marges dégagées ont profité à la solidarité intraBOP.

Les nouvelles missions confiées à la commission, du fait notamment de la complexité des questions posées par les acteurs publics sur le nouveau cadre juridique de l'open data, pèsent sur son fonctionnement. Elles ne constituent cependant pas le seul facteur d'augmentation considérable du nombre des saisines dont témoignent les statistiques du début de l'année 2017. En effet, face à un besoin de transparence publique de plus en plus exacerbé, la CADA est perçue par les citoyens comme l'institution de référence à laquelle ils peuvent s'adresser à cette fin. Il s'agit là d'un mouvement sociétal profond qui se traduit par des demandes supplémentaires et par suite par un allongement continu des délais d'instruction, pour lequel la structure de la CADA n'est pas actuellement dimensionnée.

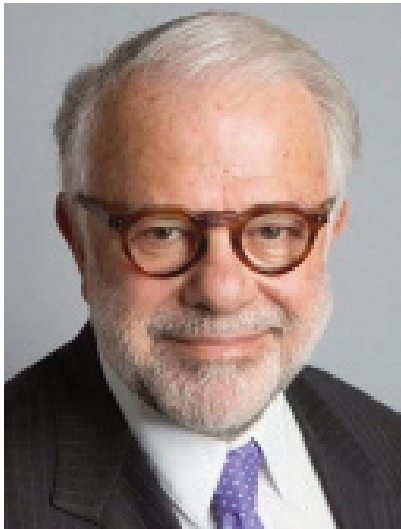




Entretien avec  
le représentant  
de la présidente de  
la CNIL à la CADA







Philippe LEMOINE

MEMBRE DE LA CADA  
ET DE LA CNIL

Vous êtes un des membres les plus anciens de la CADA et sans doute de la CNIL, pouvez-vous nous présenter votre parcours ?

Le plus ancien à la CADA ? Il ne me semble pas : j'y siége depuis 2013. À la CNIL en revanche, je suis certainement le membre qui a le plus long historique. J'ai commencé à m'investir sur les enjeux d'informatique et de libertés au début des années 70 quand, jeune chercheur, j'ai été lanceur d'alertes en contribuant à faire éclater le scandale Safari et en contribuant au rapport Tricot. Puis, dans l'administration, j'ai été un des rédacteurs de la loi du 6 janvier 1978 et j'ai été commissaire du gouvernement auprès de la CNIL. En 1983, alors que j'étais entrepreneur, j'ai été nommé membre du collège. Et, trente ans après, en 2013, je suis redevenu Commissaire à la CNIL, en charge des enjeux de recherche, d'archives, d'open data et des rapports avec la CADA.

En 2018, l'enjeu important pour la CNIL est l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD). Dans quelle mesure cette échéance peut-elle influencer le travail en commun des deux institutions, en particulier dans la pédagogie de la conformité ?

Le RGPD est une étape majeure. Non qu'il représente une rupture, il s'inscrit au contraire dans la continuité des principes qui fondent depuis 40 ans notre approche des questions d'informatique et de libertés. Mais il marque une étape de maturité en allégeant le rôle de la CNIL en matière de régulation (déclarations, autorisations préalables) au profit d'un rôle moteur des personnes dont les droits sont ré-affirmés (droit d'information, droit d'opposition) et étendus (droit à la portabilité des



données). Parallèlement, les responsables de traitement sont responsabilisés : qu'ils soient ou non domiciliés en Europe, ils doivent veiller à la protection des données personnelles qu'ils collectent en Europe et cette obligation n'a plus rien de théorique, compte tenu des nouveaux niveaux de sanction (jusqu'à 4% du chiffre d'affaires mondial). Rôle moteur des personnes, responsabilisation accrue des entreprises, y compris des grandes plateformes internationales d'intermédiation : le RGPD est adapté aux enjeux actuels de la transformation numérique. Pour la CNIL, cette évolution se traduit non seulement par des pouvoirs accrus en matière de sanction, mais également par une obligation d'amplifier ses actions de sensibilisation, d'accompagnement et de pédagogie.

La volonté du législateur lors de l'adoption de la loi pour une République numérique a été le rapprochement du travail de nos institutions. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Quelles sont les pistes de travail pour l'avenir et quel est votre jugement sur la coordination entre ces services ?

Dans plusieurs de ses dispositions, la loi pour une République numérique anticipait des évolutions instituées par le RGPD et ouvrait en quelque sorte une période de transition. Anticipant le poids accru donné aux personnes, elle en déduisait la nécessité d'une coopération plus étroite entre la CNIL et la CADA. C'est ainsi que le président de la CADA est devenu membre de droit de la CNIL et que les deux institutions peuvent réunir leurs deux collègues sur des sujets d'intérêt commun. Un dispositif institué par la loi Lemaire comme celui de l'accès des personnes à la logique des algorithmes qui leur sont opposés illustre bien la nécessité de ce rapprochement puisque les personnes ont désormais le choix entre deux voies de droit parallèles : l'une au titre de la CADA, l'autre au titre de la loi Informatique et Libertés. Il est indispensable de rendre les choses claires et actionnables pour les citoyens !

En tant que représentant de la présidente de la CNIL dans le collège de la CADA, pensez-vous que le travail de ces deux autorités permet de concilier les exigences de protection des données personnelles et la transparence ?

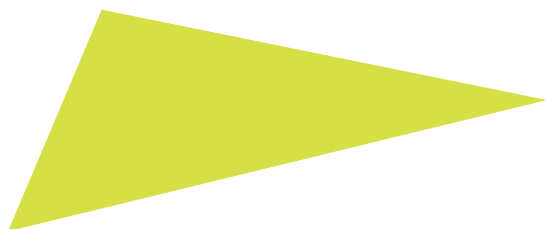
Je ne pense pas qu'il faille opposer les exigences de la loi Informatique et Libertés et celles de l'ouverture et de la transparence. La loi Informatique et Libertés a toujours été portée par une ambition qui va au-delà d'une simple protection de la vie privée pour s'étendre au renforcement des libertés privées et publiques face à l'informatisation. De ce point de vue, une des libertés essentielles à l'âge numérique est celle d'accéder aux données permettant de maîtriser son destin : c'est ce qu'exprime le principe d'autodétermination informationnelle. Il était donc essentiel de mieux articuler l'action de la CNIL et celle de la CADA. Reste une question qui n'est pas mineure : celle des moyens. Il ne faut pas sous-estimer l'accroissement indispensable des moyens qu'impliquent la gravité des enjeux et l'ambition d'y faire face !



## Le 5 octobre 2017 a eu lieu le premier collège unique entre la CADA et la CNIL, quels sont les grands chantiers à venir pour nos institutions ?

L'intersection des domaines de compétences s'est étendue, sans qu'il y ait pour autant superposition. Les deux institutions sont cependant très différentes dans leur composition, dans leurs procédures, dans leurs modes de travail. De façon sage, le législateur a entendu favoriser un rapprochement pour permettre de mieux se connaître et d'apprendre pragmatiquement à agir ensemble. C'est le domaine de la pédagogie des droits qui a semblé aux deux collèges être le chantier prioritaire. Un pack de communication sur l'open data va ainsi être conçu et réalisé conjointement. Il permettra aux administrations, aux collectivités locales et aux services publics concernés de se repérer dans le maquis juridique et d'ouvrir le plus grand nombre possible de jeux de données, tout en respectant parfaitement l'ambition du modèle européen d'une défense exigeante de la liberté des personnes.





Perspectives  
par Pearl NGUYEN DUY,  
rapporteur général







Comme l'illustre son rapport d'activité, l'année 2017 a été principalement marquée, pour la CADA, par l'examen de la portée des modifications majeures issues de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 et de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016. Ces nouvelles dispositions législatives ont profondément renouvelé le régime d'accès aux données publiques, qu'il s'agisse tant de leur communication que de leur réutilisation.

Alors qu'auparavant le droit de communication se limitait en pratique à l'envoi à un seul individu d'un ou de plusieurs documents pour son propre usage, la communication d'un document administratif peut désormais devenir, par le jeu de la combinaison de plusieurs articles du code des relations entre le public et l'administration<sup>10</sup>, synonyme de sa publication en ligne sur internet et donc, virtuellement, de sa consultation par des millions de personnes.

Ce changement d'échelle, répond aux attentes d'une société et d'une opinion publique en quête de transparence et de moralisation de la vie publique, auxquelles la commission est sensible et qui l'ont conduite à infléchir sa doctrine en matière de secret des délibérations du gouvernement. Le dossier des indemnités représentatives des frais de mandat des députés, analysé dans le présent rapport, a également montré que si l'état du droit ne permet pas aujourd'hui d'obtenir communication des documents relatifs à ces indemnités, toutes les institutions, y compris les plus éminentes, sont conscientes de la nécessité de faire évoluer leurs pratiques dans le sens d'une plus grande ouverture, en particulier s'agissant de la traçabilité des fonds publics.

Ce mouvement de diffusion plus large des documents administratifs se combine avec une montée en puissance des initiatives des entreprises privées qui, conscientes du potentiel économique représenté par les informatiques publiques, et plus particulièrement par les bases de données mises à jour régulièrement par les administrations, s'approprient tous les jours davantage ce nouveau cadre juridique pour développer des services ou des produits toujours plus innovants et perfectionnés grâce à l'appui des nouvelles technologies. La réutilisation des données publiques n'est toutefois pas l'apanage des personnes privées. Ainsi que le relève la commission dans le présent rapport, le droit d'accès des administrations aux données publiques détenues par d'autres administrations, institué par la loi du 7 octobre 2016, devrait faciliter et donner un véritable essor à la circulation des données entre administrations, dont on peut espérer de réelles externalités positives en termes d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des politiques publiques.

Nul doute, dans un tel contexte, que la CADA est loin d'avoir épuisé toutes les questions suscitées par ce cadre juridique renouvelé. L'année 2018 s'annonce ainsi encore riche de débats au sein du collège afin de concevoir et de proposer une interprétation de la loi, de nature à répondre, de façon pertinente, aux interrogations des différents acteurs. Brique à brique, la commission construit donc sa doctrine, guidée par le souhait de proposer des solutions pratiques et simples à

10 - Le 4° de l'article L. 311-9 ainsi que les articles L. 312-1 et L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration.

“ L'année 2018 s'annonce ainsi encore riche de débats au sein du collège afin de concevoir et de proposer une interprétation de la loi, de nature à répondre, de façon pertinente, aux interrogations des différents acteurs. ”

le législateur ne pouvait offrir de cadeau plus précieux à la commission, dont le quarantième anniversaire sera célébré en 2018. Ce dernier permettra de mesurer les progrès réalisés sur la voie de la transparence publique depuis l'adoption de la loi du 17 juillet 1978. Cet anniversaire doit aussi constituer l'occasion de faire évoluer l'organisation de la CADA. Face à un nombre toujours plus important et complexe d'affaires et à la diversification des compétences requises à l'ère numérique, force est en effet de constater que le fonctionnement de la commission, qui a toujours reposé sur un nombre limité de collaborateurs, qui, pour partie en outre, occupent d'autres fonctions de responsabilité dans l'administration, n'est pas à la hauteur des enjeux auxquels elle est confrontée et ne lui permet plus d'assurer ses missions de façon satisfaisante et sereine.

Parmi ces missions prioritaires, figure en particulier la nécessité pour la commission d'engager une démarche renforcée de diffusion de sa doctrine. L'enjeu est double : il s'agit, d'une part, de permettre aux administrations et au public de trouver une réponse rapide à leur demande, rendant ainsi inutile une saisine de la CADA ; il s'agit, d'autre part, en expliquant les règles de communication et de réutilisation des données publiques, de façon pédagogique et accessible, d'acculturer les différents acteurs à l'open data, afin de lever les suspensions qui l'entourent et de tirer tous les bénéfices qui pourront résulter de l'exploitation des données publiques, par les sociétés privées comme par les administrations. Faisant elle-même appel aux nouvelles technologies, la création de l'application mobile de la CADA en 2017, dans le cadre d'une data-session, constitue, à cet égard, une première étape particulièrement innovante, dont toutes les potentialités n'ont d'ailleurs pas encore été exploitées. La commission va également procéder en 2018 à la refondation totale de son site internet. Cette année sera également marquée par la poursuite du chantier engagé avec la CNIL afin de développer un « guide de conformité » visant à favoriser une politique d'ouverture des données conforme au cadre légal et respectueuse des droits des personnes, en partenariat avec la DINSIC et la mission Etalab. C'est seulement en menant à bien l'ensemble de ces différents chantiers que la commission sera en mesure d'assurer pleinement son rôle de garante de l'ouverture des données publiques et de la transparence administrative.

comprendre et à mettre en œuvre, malgré la complexité et la technicité du droit actuel. De nombreuses pierres restent encore à poser. Ainsi la CADA devra se prononcer sur les conditions de mise à disposition des données publiques, en particulier sur la notion de standard ouvert, ou sur les modalités de calcul des redevances de réutilisation dans les cas dans lesquels le principe de gratuité ne joue pas.

On le voit, en lui donnant une nouvelle jeunesse par les questions inédites qu'il pose,





# La Commission

**Membres du collège** : Marc DANDELLOT, Marie-Françoise GUILHEMSANS, Claire CARBONARO, Cyril ROTH, David GUILBAUD, Esther MAC NAMARA, Dimitri HOUBRON, Jean-Michel HOULLEGATTE, Jean-Marie PLATET, Nadine BELLUROT, Bénédicte DELAUNAY, Antoine PROST, Bruno RICARD, Frédérique HAMM, Philippe LEMOINE, Marie-Hélène MITJAVILE, Irène LUC, Henri GENIN, Perica SUCEVIC

**Rapporteurs généraux** : Pearl NGUYEN DUY, Bastien BRILLET, Barbara AVENTINO-MARTIN

**Rapporteurs et chargés de mission** : Liza BELLULO, Laurent BOISSY, Simon CHASSARD, Stéphane CLOT, Anne-Laure DELAMARRE-CHEVRIER, Frédérique GASPARD-TRUC, Laëtitia GUILLOTEAU, Catherine JUNGES, Olivier LEMAIRE, Jean-François MOUFFLET, Frédéric PICHON, Alexis QUINT, Damien REBERRY, Sylvie STEFANCZYK

**Secrétariat général** : Christelle GUICHARD, Jean-Claude CLUZEL, Caroline DREZE, Joël THIBEAU, Denis BRIN, Pascale BROIX-MARTIN, Lucien EUPHROSINE, Bérénice FAURE, Anne FERRER, Richard FOSSE, Malalâtiana RAFATRO, Frédéric ALLOUCHERY, Monique JEAN, Catherine MERLHE



# Crédits et remerciements

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Marc DANDELLOT, président de la commission d'accès aux documents administratifs

Marie-Françoise GUILHEMSANS, présidente suppléante de la commission d'accès aux documents administratifs

Pearl NGUYEN DUY, rapporteur général

Bastien BRILLET, rapporteur général adjoint

Christelle GUICHARD, secrétaire générale

Caroline DREZE, chargée de communication

La commission souhaite remercier Monsieur le député Dimitri HOUBRON, Monsieur Philippe LEMOINE, Madame Liza BELLULO et Madame Pascale BROIX-MARTIN pour leurs contributions.





**Cada**

Commission d'Accès  
aux Documents Administratifs

20, avenue de Ségur - 75007 Paris

Tél. : 01 42 75 79 99

Courriel : [cada@cada.fr](mailto:cada@cada.fr)

<http://www.cada.fr>