

# Cada

Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs

## Rapport d'activité

2007



# Cada

Commission  
d'accès aux  
documents  
administratifs

## Rapport d'activité

**2007**

## Avant-propos

*L'activité de la CADA au cours de l'année 2007 a été marquée par la poursuite de l'évolution constatée au cours des deux années précédentes et résultant principalement des modifications apportées à la loi du 17 juillet 1978 par l'ordonnance du 6 juin 2005.*

*Sur le plan statistique, on note une légère diminution du nombre des affaires soumises à la Commission, qui passe d'environ 5 500 à environ 5 000. Dans la répartition de ces affaires (cf. la partie III) on observe à la fois une nette diminution des demandes de consultation formulées par les administrations et une relative permanence de la répartition des dossiers selon les secteurs. Il faut également souligner la coexistence d'affaires répétitives ne soulevant pas de difficultés particulières et d'affaires nouvelles, par exemple en matière d'environnement ou en ce qui concerne la réutilisation des informations publiques, qui posent souvent des questions délicates et exigent une motivation plus développée.*

*La poursuite de l'effort conjoint du secrétariat général, des rapporteurs et des rapporteurs généraux a permis de réduire à nouveau le délai de traitement des affaires, qui est passé de 41 à 36 jours, mais il sera sans doute difficile de poursuivre ce mouvement, un délai minimum étant nécessaire au secrétariat général pour constituer le dossier et à l'administration pour répondre, ainsi qu'aux rapporteurs et rapporteurs généraux pour traiter l'affaire.*

*Sur le fond, le rapport reprend, comme les années précédentes, mais cette fois en partie I, l'analyse des principales questions juridiques abordées, à la fois par la Commission elle-même et par les TA et CAA, d'une part, et par le Conseil d'État, d'autre part, lorsqu'ils sont saisis de dossiers relatifs à des questions intéressant la compétence de celle-ci.*

*S'agissant des décisions de la CADA, des développements plus étayés sont consacrés, d'une part à la communication des informations cadastrales, d'autre part aux questions relatives à la réutilisation des informations publiques. Le nombre des demandes portant sur ces dernières augmente relativement peu, ce qui peut paraître surprenant mais tient peut-être au fait que peu d'administrations ont pris les mesures d'application des dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 tel que modifié par l'ordonnance du 5 juin 2005 (licences-type, etc.). Mais elles soulèvent souvent des questions difficiles, tenant par exemple à la distinction entre la réutilisation et une simple publication.*

*Parmi la jurisprudence administrative, on soulignera notamment un arrêt du Conseil d'État du 22 février 2007 qui clarifie les critères permettant d'identifier les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public.*

*La partie II du rapport est consacrée aux relations de la CADA avec les administrations et les administrés, domaine dans lequel un effort particulier a été fait en 2007, notamment grâce à l'action du secrétariat général pour développer le réseau des « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques » prévu par l'ordonnance de 2005 et dont la mise en place avait*

*commencé assez lentement. Le nombre de ces personnes est en effet passé de moins de 100 à plus de 1 200 entre janvier et décembre 2007.*

*Même si le réseau ainsi constitué n'est pas complet, les contacts avec les personnes responsables, notamment par la lettre mensuelle qui leur est adressée chaque mois par email et qui est consacrée à un domaine de compétence de la CADA, devraient permettre, par la concentration des questions d'accès aux documents et de réutilisation et par une meilleure information des administrations, d'envisager une diminution du nombre des affaires dont est saisie chaque année la Commission. L'activité de renseignement, notamment par téléphone, au bénéfice des usagers et des services, qui se développe sensiblement, y contribue également.*

*L'analyse de ces points positifs ne doit pas masquer le fait que la CADA manque de moyens en personnel, par exemple pour développer une coopération avec les organismes comparables d'autres pays, et que la vétusté de son système informatique occasionne une perte de temps et des risques d'erreur.*

*Enfin il convient de souligner que l'année 2007 a été marquée par le départ de Catherine de Salins, rapporteur général et de Olivier Henrard, rapporteur général adjoint, respectivement remplacés par Jean-Philippe Thiellay et Alexandre Lallet, et de leur exprimer la gratitude de la Commission pour leur apport essentiel aux activités de celle-ci.*

*Jean-Pierre LECLERC*

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

# Sommaire

<b>Première partie</b>	
<b>QUESTIONS DE DROIT ABORDÉES EN 2007 .....</b>	<b>7</b>
Principales décisions de la Commission .....	7
La communicabilité des informations cadastrales .....	21
La réutilisation et les données personnelles.....	27
Analyse des jugements des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel .....	30
Les arrêts du Conseil d'État .....	39
<b>Deuxième partie</b>	
<b>COOPÉRER AVEC LES ADMINISTRATIONS POUR AMÉLIORER L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS .....</b>	<b>44</b>
Le développement du réseau des personnes responsables .....	44
L'augmentation de l'activité de renseignement.....	52
Les difficultés rencontrées et les moyens mis en œuvre pour y remédier .....	55
<b>Troisième partie</b>	
<b>L'ACTIVITÉ DE LA CADA EN CHIFFRES .....</b>	<b>57</b>
Comment se répartit l'activité de la CADA ?.....	58
Qui sont les demandeurs ? .....	63
Quels sont les avis rendus par la CADA ? .....	72
Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ? .....	80
Quels sont les délais de traitement ? .....	82
<b>ANNEXES</b>	
Composition de la CADA au 1 <sup>er</sup> mai 2008 .....	85
Collaborateurs de la Commission.....	87

## Les chiffres clés de l'année 2007

---

<b>Dossiers enregistrés</b>	<b>5 015</b>
<i>dont demandes d'avis</i>	4 530 (90,3 %)
<i>consultations</i>	485 (9,7 %)
<b>Principaux thèmes :</b>	
- urbanisme ( <i>PLU...</i> )	15,3 %
- affaires sociales ( <i>dossier médical ou d'allocataire...</i> )	14,6 %
- fonction publique ( <i>dossier individuel...</i> )	14,4 %
- contrats et marchés ( <i>dossier d'appel d'offres...</i> )	6,8 %
- environnement ( <i>pollution, risque...</i> )	6,8 %
- justice	6,8 %
- économie et finances ( <i>budget des collectivités...</i> )	6,3 %
<b>Demandeurs (avis) :</b>	
- personnes physiques	60,3 %
- personnes morales privées	38,9 %
<b>Administrations mises en cause :</b>	
- État	39,2 %
- communes	28,9 %
- établissements publics territoriaux	17,9 %
- autres	12,6 %
<b>Sens des avis :</b>	
- favorable à la communication	44,8 %
- sans objet ( <i>désistement, doc. perdu ou inexistant</i> )	36,3 %
- défavorable	9,0 %
<b>Suites :</b>	
- avis suivis	60,2 %
- non suivis (ou ne pouvant pas l'être)	20,1 %
- sans réponse	19,7 %
<b>Durée moyenne de traitement des dossiers :</b>	<b>36,1 jours</b>
<b>Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1<sup>er</sup> mars 2008)</b>	<b>1 300</b>

# Première partie

## QUESTIONS DE DROIT

### ABORDÉES EN 2007

---

## Principales décisions de la Commission

### Affaires sociales

- *Dossiers médicaux.* Doivent être seuls regardés comme des « ayants droit » au sens des dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, comme tels susceptibles d'avoir accès aux informations médicales relatives à une personne décédée pour l'un des trois objectifs énumérés par ces dispositions, les successeurs légaux et testamentaires du défunt. En revanche, les membres de la « famille proche » n'ayant pas la qualité d'ayant droit sont regardés comme des tiers et ne peuvent donc obtenir communication de telles informations ([20065402](#) et [20065578](#) du 22 février 2007).
- La caisse d'allocations chômage des chambres de commerce et d'industrie (CMAC), qui assure la gestion de l'activité d'assurance chômage de ces organismes consulaires et qui tire la quasi-totalité de ses ressources des cotisations versées par ces derniers, a le caractère d'un organisme privé chargé d'une mission de service public. Les documents qu'elle détient dans le cadre de sa mission de service public de gestion de l'assurance chômage, tels que ses rapports d'activité et ses rapports financiers, revêtent par conséquent un caractère administratif ([20070497](#) du 8 mars 2007).
- La Commission n'est pas compétente pour interpréter les dispositions de l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale relatives à la publicité de l'ordre du jour et des comptes rendus des réunions de la Commission de la transparence siégeant auprès de la Haute autorité de santé. Au regard des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, de tels comptes rendus ne sont communicables qu'une fois que la décision définitive de la Commission de la transparence est intervenue. Doivent en outre être occultées préalablement à toute communication les informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, au nombre desquelles figure le niveau de service médical rendu et d'amélioration du service médical rendu revendiqué par l'entreprise qui sollicite le remboursement d'un médicament ([20071444](#) du 3 mai 2007).
- *Dossier médical.* La Commission n'a pas compétence pour se prononcer sur les refus de communication fondés sur les dispositions de l'article L. 1131-1

du code de la santé publique relatives aux résultats de l'examen des caractéristiques génétiques d'une personne ou de son identification par empreintes génétiques. Ces dispositions sont toutefois sans incidence sur l'application de celles des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du même code concernant l'accès des ayants droit aux informations médicales relatives à une personne décédée, y compris aux informations génétiques ([20072015](#) du 15 juillet 2007).

■ *Environnement.* Il résulte des dispositions combinées des articles R. 253-20 et suivants du code rural et de l'article L. 124-5 du code de l'environnement que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ne peut s'opposer à la communication des informations relatives aux substances que contient un produit phytopharmaceutique titulaire d'une autorisation de distribution pour expérimentation (ADE). En revanche, les informations relatives aux méthodes de fabrication des produits, aux moyens de rendre active une substance ou les usages revendiqués, qui sont couverts par le secret en matière commerciale et industrielle, peuvent ne pas être communiqués à des tiers ([20072034](#) du 13 septembre 2007).

■ Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales relatif à l'encadrement des programmes d'accompagnement des patients associés à un traitement médicamenteux, financés par les entreprises pharmaceutiques, revêt, à la date de l'avis de la Commission, un caractère préparatoire. Une fois que ce rapport aura perdu son caractère préparatoire, il sera communicable à toute personne qui en fait la demande après occultation des informations relatives aux programmes d'accompagnement déjà mis en place, couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, ainsi que les passages critiques à l'égard de la position adoptée par la Commission européenne en la matière, dont la divulgation serait susceptible de porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France au sens du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ([20074594](#) du 22 novembre 2007).

■ Les conseils départementaux de l'ordre des médecins étant notamment chargés, au titre de leur mission de service public, de recueillir les réponses de médecins aux demandes d'explications qu'ils leur adressent au sujet de différends opposant des patients à des organismes tiers, notamment aux caisses primaires d'assurance maladie, les documents qu'ils détiennent et qui se rapportent à cette mission revêtent un caractère administratif ([20073535](#) du 20 septembre 2007).

■ *Mission de service public.* Les entreprises adaptées, chargées d'accueillir des personnes handicapées en vue de contribuer à leur insertion par le travail ne constituent pas des organismes privés chargés d'une mission de service public dès lors qu'elles ne disposent pas de prérogatives de puissance publique, que l'État n'intervient pas dans leur création et dans leur fonctionnement et que les

aides qu'elles perçoivent n'ont pas vocation à constituer leur principal mode de financement. Les documents qu'elles détiennent sont donc exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 ([20070021](#) du 8 mars 2007).

## Agriculture

■ La fiche d'implantation des organismes génétiquement modifiés cultivés à des fins autres que la mise sur le marché et celle des organismes génétiquement modifiés autres que les plantes supérieures en vue de la mise sur le marché, qui font état du nom et de l'adresse de l'exploitant et du responsable du dossier en son sein, du numéro de la parcelle cadastrale de la surface et de la nature des plants, de la durée approximative de la période de culture, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors que l'article 25 de la directive 2001/18/CE du Parlement et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, qui prévoit que de telles informations ne sauraient rester confidentielles, fait obstacle à l'application des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. En revanche, les dispositions de cette directive ne sauraient faire obstacle à l'application de l'article 6 de cette loi s'agissant des fiches relatives à la culture des plantes supérieures génétiquement modifiées en vue de leur mise sur le marché, dès lors que l'annexe III B de la directive prévoit que les informations concernant le site de dissémination de ces organismes n'ont pas, dans ce cas, à être notifiés à l'autorité administrative. Le lieu de la dissémination peut et doit dès lors rester confidentiel, compte tenu du risque d'atteinte à la sécurité publique que comporte sa divulgation ([20070919](#) du 5 avril 2007 et [20073548](#) du 11 octobre 2007).

## Contrats et marchés

■ Le caractère particulier d'un marché public tenant à la nature des prestations assurées pour un prix global donné justifie un examen particulier des demandes de communication des pièces se rapportant à un tel marché. Il en va de même lorsqu'un marché s'inscrit dans une suite répétitive, soit au sein d'une même collectivité, soit dans des collectivités comparables. Dès lors que des marchés analogues au contrat de crédit-bail conclu entre le conseil régional du Centre et une banque pour le financement de matériels roulants ferroviaires sont susceptibles d'être passés par d'autres régions, dans le cadre de la procédure de dialogue compétitif, il y a lieu d'occulter les éléments de l'offre retenue traduisant la prise de risque assumée par le cocontractant et le montage financier qu'il a proposé ([20071714](#) du 22 novembre 2007).

■ Les contrats de partenariat prévus par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 et conclus entre une collectivité publique et une entreprise constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui

en fait la demande après occultation des données relatives à la structuration juridique, financière et à ses conséquences fiscales (clauses relatives à la fiscalité, à la publicité foncière, aux garanties et assurances, à la modification de l'actionnariat ou encore au plan de financement), des données relatives aux coûts des travaux, délais et plannings de construction (clauses relatives aux montants des investissements, aux délais d'exécution, au pourcentage des travaux confiés à des PME, à la prise de possession par la personne publique) et des données relatives aux prix, marges et prises de risque du partenaire privé (clauses relatives aux indemnités, loyers, sanctions, pénalités, clauses résolutoires, résiliation, survenance du terme, augmentation des coûts de financement, effets des modifications imposées par les changements dans la législation, causes légitimes) ([20072630](#) et [20073705](#) du 8 novembre 2007).

■ Il résulte des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 76 du code des marchés publics, relatifs aux accords-cadres, et du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que la communication des procès-verbaux d'ouverture des offres ou du rapport d'analyse des offres entre la signature d'un accord cadre et la fin de validité de celui-ci ne peut se faire qu'après occultation de toute information relative au contenu des offres, qu'il s'agisse d'une offre non retenue ou d'une offre retenue, à l'exception cependant, lorsque la demande d'accès émane d'une entreprise dont l'offre a été examinée, des mentions relatives à cette seule offre. S'agissant en outre d'un accord-cadre dans le domaine du conseil juridique, les études juridiques fournies par les candidats sont couvertes par le secret professionnel, qui est l'un des secrets protégés par la loi au sens du I du même article 6 ([20073774](#) du 25 octobre 2007).

■ Les notes et rangs de classement des entreprises non retenues dans le cadre d'un appel d'offres ne sont pas communicables aux tiers ([20074116](#) du 25 octobre 2007).

■ *Mission de service public.* Le projet d'établissement, le projet pédagogique, le règlement intérieur et le projet d'aménagement d'une crèche dont la gestion a été déléguée à une entreprise privée après mise en concurrence ne sauraient être couverts par le secret en matière commerciale et industrielle dès lors qu'ils se rapportent directement à l'organisation du service public ([20073555](#) du 20 septembre 2007).

## Culture et archives

■ Les mesures d'amnistie des condamnations pénales prononcées dans une affaire ayant donné lieu à un dossier de procédure judiciaire instruit par la Cour de sûreté de l'État sont sans incidence sur la communicabilité de ce dossier.

Eu égard aux motivations du demandeur et à la circonstance que les informations que contient ce dossier ont déjà été largement divulguées par la presse, celui-ci lui est intégralement communicable ([20071045](#) du 22 mars 2007).

- Saisie d'un refus opposé à une demande d'archives par dérogation sur le fondement de l'article 213-3 du code du patrimoine, la Commission procède de la manière suivante. Elle s'assure d'abord que les documents demandés ne sont effectivement pas librement accessibles. Ensuite, elle s'efforce, au cas par cas, de mettre en balance les avantages et les inconvénients d'une communication anticipée, en tenant compte, d'une part, de l'objet de la demande et, d'autre part, de l'ampleur de l'atteinte aux intérêts protégés par la loi. L'examen des refus de dérogation conduit ainsi la Commission à analyser le contenu du document (son ancienneté, la date à laquelle il deviendra librement communicable, la sensibilité des informations qu'il contient au regard des secrets justifiant les délais de communication) et à apprécier les motivations, la qualité du demandeur (intérêt scientifique s'attachant à ses travaux mais aussi intérêt administratif ou familial) et sa capacité à respecter la confidentialité des informations dont il souhaite prendre connaissance ([20071264](#) du 5 avril 2007).
- Les fichiers domiciliaires tenus par les communes dans les départements de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin constituent des documents administratifs communicables aux tiers après occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée, au nombre desquels figurent le nom, l'adresse des occupants, leur date de naissance, leur situation de famille et les mêmes indications pour les membres de leur famille, ainsi que leur profession, la religion et les éléments d'ordre politique ou associatif qu'ils peuvent comporter ([20071264](#) du 5 avril 2007).
- Les documents relatifs à la politique étrangère de la France au Niger de 1981 à 1988 émanant des archives présidentielles du Président François Mitterrand contiennent des informations sensibles qui mettent en cause le secret des délibérations du gouvernement, la conduite de la politique extérieure de la France, la défense nationale, la sûreté de l'État et le secret de la vie privée et qui ne seront communicables pour la plupart qu'entre 2041 et 2048. Par suite, ces documents ne sont pas communicables ([20071417](#) du 5 avril 2007).
- Les documents provenant du fonds d'archives du Président Valéry Giscard d'Estaing contiennent des informations sensibles qui mettent en cause le secret des délibérations du gouvernement, la conduite de la politique extérieure de la France, la défense nationale, la sûreté de l'État et le secret de la vie privée et qui ne seront communicables pour la plupart qu'entre 2034 et 2040. Par suite, ces documents ne sont pas communicables ([20074444](#) du 22 novembre 2007).

## Défense et diplomatie

- Les décrets portant nomination ou promotion dans la Légion d'Honneur des chefs d'État étrangers, de leurs collaborateurs et des membres du corps diplomatique, pris sur le fondement de l'article R. 131 du code de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire, ne sont pas communicables dès lors que l'attribution de cette décoration doit être regardée comme un instrument de l'action diplomatique de la France, dont l'emploi peut traduire certaines orientations de la politique extérieure de celle-ci ([20065559](#) du 11 janvier 2007).
- Voir aussi dans la rubrique réutilisation, le conseil [20072191](#) du 26 juillet 2007 (p. 18).

## Économie et finances

- *Mission de service public.* Les entreprises qui se voient confier, par voie de convention signée avec l'État sur le fondement de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, certaines des missions, autres que celles de direction, de surveillance et de greffe, de ce service, notamment de maintenance, restauration, cantine, santé, travail et formation professionnelle au sein de plusieurs établissements pénitentiaires, et qui font l'objet, dans ce cadre, d'un contrôle étroit de l'État, constituent des organismes privés chargés d'une mission de service public. Les documents se rapportant à l'exécution de la convention que détiennent ces entreprises revêtent par suite un caractère administratif ([20070602](#) du 8 mars 2007).

- Voir aussi dans la rubrique réutilisation, le conseil [20070934](#) du 5 avril 2007 (p. 19).

## Environnement et urbanisme

- Une étude relative au démantèlement d'installations nucléaires de base qui ne comporte pas d'informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement mais comprend des mentions couvertes par le secret industriel et commercial protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, n'est communicable qu'après occultation de ces mentions. Dès lors que l'étude ne concerne pas les risques liés à l'exposition aux rayonnements ionisants ou les mesures de sûreté et de radioprotection, les dispositions 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, que la Commission est compétente pour interpréter, ne font pas obligation à EDF, exploitant de l'installation, de procéder à sa communication ([20074487](#) du 6 décembre 2007).

- Le dossier d'enquête publique réalisé dans le cadre de l'aliénation d'un chemin rural, en application de l'article L. 161-10 du code rural, constitue une annexe indissociable de la délibération par laquelle le conseil municipal décide de cette vente et est, à ce titre, communicable à toute personne qui en fait la demande ([20073938](#) du 11 octobre 2007).
- Les documents relatifs aux contrôles et sanctions administratifs portant sur les décharges contiennent des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens de l'article L. 124-5 du code de l'environnement ([20074292](#) du 8 novembre 2007).
- Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement relatives à la communication des informations relatives à l'environnement et des dispositions particulières régissant la procédure en matière de déclaration d'utilité publique, codifiées aux articles R. 11-3 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, que les documents définis à l'article R. 11-3 de ce dernier code revêtent un caractère préparatoire qui fait obstacle à leur communication avant l'ouverture de l'enquête publique. Pendant le déroulement de l'enquête publique, les documents du dossier soumis à l'enquête publique ne sont communicables que suivant les règles spéciales définies aux articles R. 11-4 à R. 11-13 de ce code, lorsque l'enquête publique est de droit commun, et suivant celles des articles R. 11-14-1 à R. 11-14-15, lorsqu'il s'agit d'une enquête entrant dans le champ des articles L. 123-1 à 123-16 du code de l'environnement. Seules les associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement peuvent obtenir le dossier d'enquête publique en vertu de l'article L. 123-8 du même code. Après la clôture de l'enquête publique et avant l'arrêté préfectoral déclarant l'utilité publique du projet, deviennent communicables le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur ainsi que l'ensemble des informations relatives à l'environnement. L'arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique rend quant à lui communicable l'ensemble des pièces du dossier qui ne l'étaient pas au cours des précédentes étapes de la procédure en raison de leur caractère préparatoire ([20074704](#) du 6 décembre 2007).

## Fiscalité

- Les extraits des mutations immobilières issues de la base de données de l'observatoire des évaluations immobilières locales (OEIL), mise en place par la direction générale des impôts, comportent des informations relatives aux contribuables et aux biens immobiliers dont ils sont propriétaires ou locataires. Par suite, le secret professionnel auquel l'article L. 103 du livre des procédures fiscales soumet les agents de cette direction fait obstacle à leur communication aux tiers. L'article L. 135 B du même livre ne permet d'y déroger qu'à l'égard des

autorités qu'il énumère. Il en ira différemment de la base de données anonymisée que projette de mettre en place la DGI, lorsque celle-ci sera disponible ([20070921](#) du 8 mars 2007).

- Les documents indiquant le montant de la taxe sur les nuisances sonores acquittée par chaque compagnie aérienne pour le compte d'un aéroport retracent des informations relatives à l'environnement au sens des articles L. 124-1 à L. 124-3 du code de l'environnement. En égard aux modalités de calcul de la taxe, le secret en matière industrielle et commerciale ne saurait faire obstacle à la communication d'une telle information ([20074554](#) du 20 décembre 2007).
- La divulgation des échanges écrits entre les postes diplomatiques et consulaires français et les services fiscaux qui se rapportent à un contribuable susceptible d'entrer sur le territoire français est de nature à porter atteinte à la recherche par les services compétents des infractions fiscales, au sens du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ils ne sont, par conséquent, pas communiquables ([20073939](#) du 11 octobre 2007).
- Dès lors que la redevance audiovisuelle est émise et recouvrée avec la taxe d'habitation, l'avis d'imposition comportant deux volets, l'un pour la taxe d'habitation, l'autre pour la redevance audiovisuelle avec un seul titre interbancaire de paiement pour les deux impositions, un contribuable inscrit au rôle d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'un département peut obtenir communication d'un extrait de ce rôle se rapportant à ces deux prélèvements obligatoires sur le fondement du b) de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales, alors même que la redevance audiovisuelle ne constitue pas un impôt local ou une taxe assimilée mais un impôt d'État ([20073916](#) du 6 décembre 2007).

## Fonction publique

- Les documents détenus par la Commission de déontologie prévue par l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 en vigueur à la date de l'avis, sont soumis au droit d'accès garanti par la loi du 17 juillet 1978, sans qu'y fassent obstacle les dispositions de l'article 12 du décret n° 2007-611 du 26 avril 2007, qui prévoient que le sens et les motifs des avis de la commission peuvent être rendus publics sur l'initiative du président. Les avis de cette commission sont communicables aux tiers qui en font la demande sous réserve de l'occultation préalable des mentions figurant dans ces avis et relatives à la localisation et aux modalités d'exercice des activités privées que les agents publics envisagent d'exercer ainsi qu'à l'identité de leur éventuel employeur. L'activité de l'entreprise

paraît en revanche communicable tant qu'elle ne permet pas, en raison de sa particularité, d'identifier l'entreprise ([20072266](#) du 5 juillet 2007).

■ *Mission de service public.* Les accords collectifs d'entreprise conclus entre les offices publics d'aménagement et de construction, devenus les offices publics de l'habitat, en vertu de l'article 4 du décret du 17 juin 1993 portant règlement statutaire des personnels ne relevant pas du statut de la fonction publique territoriale employés par ces offices « selon les conditions et limites fixées au troisième alinéa de l'article L. 134-1 du code du travail », se rapportent à la situation d'agents de droit privé et sont dissociables de la mission de service public assurée par ces offices. Ils ne constituent donc pas des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 ([20074288](#) du 11 octobre 2007).

■ Les bulletins de paie du maire d'une commune et de ses adjoints sont communicables à toute personne qui en fait la demande ([20074781](#) du 6 décembre 2007).

## Industrie

■ *Mission de service public.* La société Inserm-Transfert, société de droit privé filiale de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), est un organisme privé chargé d'une mission de service public. Les contrats de valorisation de molécules innovantes conclus avec des entreprises qu'elle détient dans le cadre de cette mission de service public constituent des documents administratifs, qui sont toutefois couverts par le secret en matière commerciale et industrielle. En revanche, les conventions conclues entre l'INSERM et l'Institut Pasteur de Paris qui précisent les conditions et modalités selon lesquelles des inventions communes sont valorisées constituent des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande. L'existence d'un litige portant sur la portée de brevets et de droits de propriété intellectuelle, qui est susceptible de déboucher sur une procédure contentieuse fait obstacle, en application du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à la communication d'une étude commandée par l'INSERM sur une éventuelle utilisation frauduleuse de molécules innovantes ayant fait l'objet de ces brevets ([20072688](#) du 27 septembre 2007).

■ La Commission n'est pas compétente pour interpréter les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> mai 1889 qui régissent l'accès au registre des associations coopératives de droit local en Alsace-Moselle ([20073525](#) du 20 septembre 2007).

■ La Commission n'est pas compétente pour interpréter les dispositions du V de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité qui régissent l'accès aux enregistrements

effectués à l'aide de systèmes de vidéosurveillance. Ces dispositions font obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978 ([20073618](#) du 20 septembre 2007).

## Justice

- Les pièces du dossier de procédure disciplinaire dont fait l'objet un avocat revêtent un caractère judiciaire et non administratif. Leur communication est régie par les dispositions des articles 22 et suivants de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et de l'article 190 du décret n° 91-11197 du 27 novembre 1991, que la Commission n'a pas compétence pour interpréter, et non par celles de la loi du 17 juillet 1978 ([20070024](#) du 25 janvier 2007).
- L'ordonnance du juge d'application des personnes statuant sur les demandes de permission de sortir, qui constitue une décision juridictionnelle et non plus une mesure d'administration judiciaire depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, de même que l'ensemble des pièces du dossier qui s'y rapportent, notamment les avis exprimés à l'occasion de la consultation de la commission d'application des peines, revêtent le caractère de documents judiciaires et non de documents administratifs ([20073605](#) du 20 septembre 2007).
- Le dossier de l'enquête menée par le procureur général chargé du contrôle des professions judiciaires et juridiques, compétent, en vertu des articles 22 et suivants de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions, pour saisir le conseil de discipline des avocats, se rattache au fonctionnement du service public de la justice et présente, de ce fait, un caractère judiciaire et non administratif, que l'enquête donne lieu ou non à une procédure disciplinaire ([20073941](#) du 11 octobre 2007).
- *Environnement.* Les documents (conventions, études, ...) dont la communication risquerait de porter atteinte au bon déroulement d'une procédure d'expertise ordonnée par le juge des référés d'un tribunal administratif afin de déterminer l'origine des dysfonctionnements d'une station d'épuration ne sont pas communicables en application de l'article L. 124-5 du code de l'environnement ([20074335](#) du 8 novembre 2007).
- Voir aussi dans la rubrique réutilisation, le conseil [20065008](#) du 8 février 2007 (p. 19).

## Loisirs

- *Mission de service public.* La détection des jeunes talents s'inscrit dans le cadre de l'organisation de l'accès aux filières de sportifs de haut niveau, prévu aux articles D. 221-17 et suivants du code du sport, et relève ainsi des missions

de service public du district de football, association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Par suite, les documents que le district détient dans le cadre de cette mission, notamment le règlement des séances de détection, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 ([20074241](#) du 8 novembre 2007).

## Modalités

- *Mission de service public.* Les photographies aériennes réalisées par l'IGN dans le cadre de la couverture photographique du territoire national dont la réalisation constitue pour lui une mission de service public, constituent des documents administratifs. Toutefois, celles-ci font l'objet d'une diffusion publique dès lors qu'elles sont consultables à la Photothèque nationale et qu'elles sont mises en vente, après retraitement réalisé à la demande de particuliers, à un prix raisonnable ([20071023](#) du 3 mai 2007).
- Les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 ne prévoient ni n'excluent la possibilité pour une personne de consulter des documents administratifs et d'en photographier le contenu. Il en résulte que l'administration n'est légalement tenue de faire droit à une demande tendant à la communication de documents administratifs par photographies que lorsque d'autres modalités de communication, telle que la reprographie, ne sont pas praticables eu égard, en particulier, à la nature, à la taille ou à la fragilité des documents ([20073852](#) du 11 octobre 2007).
- Voir aussi dans la rubrique réutilisation, les conseils [20065259](#) du 8 février 2007 et [20070034](#) du 5 avril 2007, (p. 19-20).

## Ordre public

- *Marchés publics.* Le détail de l'offre retenue dans le cadre d'un concours restreint de maîtrise d'œuvre pour la construction d'un hôtel de police n'est pas communicable eu égard au risque d'atteinte à la sécurité publique ([20073958](#) du 11 octobre 2007).
- Le registre des gardes à vue, distinct du registre spécial prévu aux articles 64 et 65 du code de procédure pénale, le registre des chambres de sûreté, le registre dit des « vérifications » et les relevés de main courante, lorsqu'ils n'ont pas donné lieu à l'engagement d'une procédure judiciaire, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 ([20073956](#) du 11 octobre 2007). Il en va de même du registre répertoriant le nombre et la fréquence des contrôles effectués dans les locaux de garde à vue par le procureur de la République, prévu à l'article 41 du code de procédure pénale ([20073957](#) du 11 octobre 2007).

## Autres

- *Mission de service public.* Les associations syndicales libres ne sont pas des organismes privés chargés d'une mission de service public. Les statuts de ces associations, qui doivent être transmis au représentant de l'État dans le département en application de l'article 5 de la loi du 21 juin 1865, remplacé par l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, sont communicables à toute personne qui en fait la demande auprès du préfet compétent ([20073534](#) du 20 septembre 2007).
- Le retrait d'une délibération d'un conseil municipal par une délibération postérieure ne fait pas obstacle à la communication de l'une et de l'autre ([20073889](#) du 11 octobre 2007).

## Réutilisation

- Les dossiers de demandes tendant à la délivrance de la carte de combattant volontaire de la Résistance, instruits par l'Office national des anciens combattants (ONAC), contiennent des informations publiques au sens des dispositions de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. Le retraitement et la publication de documents comportant de telles informations par des associations d'historiens telle que l'association pour les études sur la Résistance intérieure (AERI) constitue une réutilisation d'informations publiques au sens des mêmes dispositions. Toutefois, eu égard à la mission de protection des intérêts moraux des ressortissants de l'ONAC que lui confient les dispositions de l'article D. 432 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, lequelles n'énumèrent d'ailleurs pas limitativement les attributions de l'Office, et, d'autre part, à la réalité de son activité, qui consiste pour une large partie, ainsi que le montrent son organisation interne et son rôle, au niveau local, dans la « commission mémoire » du conseil départemental pour les anciens combattants et victimes de guerre et la mémoire de la Nation prévu à l'article R. 573 du même code, à promouvoir la mémoire combattante, l'ONAC doit être regardé, s'agissant des informations en cause détenues par ses services d'archives départementales, comme assurant une mission de la nature de celles d'un établissement culturel au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978. Par suite, la réutilisation des informations figurant dans les dossiers des titulaires de la carte de combattant volontaire n'est pas régie par les dispositions du chapitre II de cette loi. Il appartient à l'ONAC, en vertu de l'article 11 de la même loi, de fixer lui-même les règles de réutilisation, soit par la voie d'un règlement, soit, au cas par cas, à l'occasion de la communication de ces informations, dans le respect des droits des tiers, et des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ([20072191](#) du 26 juillet 2007).

- Les données du système national d'identification des entreprises et de leurs établissements, devenu le répertoire SIRENE, mis à jour par l'INSEE, font l'objet d'une commercialisation, donc d'une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, ce qui fait obstacle à l'exercice du droit d'accès dès lors que l'accessibilité, notamment financière, de ces données est garanti. Les licences de réutilisation à destination non commerciale (RNC), qui correspondent aux ventes à usage final, ne relèvent pas des dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. En revanche les licences de réutilisation à des fins commerciales entrent dans le champ d'application de ce chapitre II. Ce dernier ne fait pas obstacle à ce que l'INSEE fixe un tarif différent en fonction de la qualité du service proposé, et donc de la périodicité des mises à jour. La Commission émet toutefois de vives réserves sur la légalité de l'utilisation des licences de réutilisations à destination commerciale pour transférer la diffusion des données du fichier SIRENE à destination d'usagers qui les utilisent pour leur propre compte (RNC), dès lors que les conditions posées par la licence ne doivent pas, en application de l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978, « apporter de restriction à la réutilisation », sauf motif d'intérêt général ([20070934](#) du 5 avril 2007).
- Les dispositions combinées de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, de l'article 9 du décret n° 62-921 du 3 août 1962, du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 et de la loi du 6 janvier 1978 font obstacle à la réutilisation, notamment par la mise en ligne sur internet ou par la commercialisation d'un DVD, des informations contenues dans les registres d'état civil de moins de cent ans, des mentions marginales figurant sur les actes d'état civil de plus de cent ans ainsi que des bases de données (avec possibilité d'indexation) de ces actes. Ainsi, seuls des fichiers « image » des actes de plus de cent ans expurgés des mentions marginales sont susceptibles d'être mis en ligne ou commercialisés sur support informatique ([20065008](#) du 8 février 2007).
- Aucun texte n'interdit par principe de subordonner au paiement d'une somme l'accès à un site internet comportant la reproduction de documents d'archives, dans la mesure où cet accès ne met pas fin à la possibilité de les consulter sur place gratuitement. Les redevances perçues à ce titre, qui doivent être raisonnables et proportionnelles au service rendu, doivent être déterminées, s'agissant d'un projet informatique de long terme nécessitant un investissement initial lourd, sur la base d'un « coût marginal de long terme » incluant les perspectives d'évolution du service et des équipements correspondants. La légalité d'une redevance différenciée entre les utilisateurs selon qu'ils habitent ou non le département dont le conseil général a mis en ligne des documents d'archives apparaît douteuse ([20065259](#) du 8 février 2007).

■ Les documents administratifs qui comportent les données géographiques de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, qui recouvrent des données topographiques, une « orthophographie » complète du territoire de la communauté urbaine réalisée à partir notamment de photos aériennes et le « filaire de la voirie » font l'objet d'une diffusion publique dès lors qu'ils sont commercialisés à un prix raisonnable. Sous réserve que des tiers, notamment les prestataires de services qui ont contribué à l'élaboration des données, ne détiennent pas de droits de propriété intellectuelle sur ces informations, celles-ci doivent être réutilisées dans les conditions prévues par le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. Elles ne peuvent faire l'objet d'une commercialisation que si elles n'incluent pas d'informations cadastrales ou d'urbanisme. La redevance à acquitter pour utiliser ces données peut légalement tenir compte des frais de constitution et de mise à disposition non pris en charge par l'impôt, et peut être différenciée selon que les utilisateurs se livreront à une utilisation « finale » ou « interne » du document, sous réserve de bien distinguer ces deux catégories ([20070034](#) du 5 avril 2007).

---

## La communicabilité des informations cadastrales

Créé pour recenser et décrire les propriétés foncières dans le but d'établir l'impôt, le cadastre a vu ses utilisations se diversifier considérablement, en particulier à la faveur de sa numérisation. Il contribue aujourd'hui à l'instruction des autorisations d'urbanisme, à la gestion du domaine public ou encore à la réalisation d'opérations d'aménagement. Les données qu'il comporte présentent également un grand intérêt pour les personnes privées, ce dont témoigne le nombre croissant de demandes de communication des informations cadastrales adressées aux administrations.

Les données cadastrales relatives à une commune figurent, d'une part, sur le « plan cadastral », document graphique souvent décomposé en feuilles et pages sur lequel sont reportés les numéros et limites des parcelles sans aucune indication nominative, d'autre part, sur les « matrices cadastrales », document littéral qui regroupe l'ensemble des relevés de propriété à savoir, pour chaque propriétaire, son adresse, sa date et son lieu de naissance, le cas échéant le nom de son conjoint, la liste des parcelles situées sur le territoire de la commune lui appartenant, identifiées par leur numéro et leur adresse, éventuellement, la description du bâti par « unité d'évaluation », ainsi que les principaux éléments ayant concouru à l'établissement de la taxe foncière et les éventuelles causes d'exonération de celle-ci.

Jusqu'à l'intervention de l'ordonnance du 6 juin 2005, la CADA se déclarait incompétente pour connaître des demandes portant sur ces documents, au motif que le principe de libre communication des données cadastrales, en vigueur depuis la loi du 7 messidor an II, faisait échec à l'application de la loi du 17 juillet 1978 ([20050102](#) du 6 janvier 2005). L'article 21 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2005, lui confère désormais compétence pour connaître des questions relatives à l'accès et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions du titre II du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre. Dans ce cadre, elle a progressivement fixé les règles de communication de ces informations, qui varient selon la nature du document et la qualité du demandeur.

L'année 2007, qui a permis à la CADA de préciser ces règles, a également été marquée par l'harmonisation de la position de la Commission nationale de l'informatique et des libertés avec la sienne sur ce sujet, par la délibération n° 2007-190 modifiant les délibérations n° 2004-074 du 21 septembre 2004 et n° 2006-257 du 5 décembre 2006 relatives aux traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les collectivités locales à partir des données cadastrales.

## La libre communicabilité des plans cadastraux

Toute personne, qu'elle soit ou non propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune, tire de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 le droit d'obtenir communication, sous l'une des formes matériellement possibles, de tout ou partie des plans cadastraux.

Lorsque l'administration a entrepris une opération de « remaniement », les nouveaux plans deviennent communicables une fois achevés, en application du même article ([20053901](#) du 22 septembre 2005).

Il est en outre rappelé que les plans cadastraux font l'objet d'une mise en ligne sur le site [www.cadastre.gouv.fr](http://www.cadastre.gouv.fr). La Commission pourrait être amenée à regarder cette mise en ligne, une fois achevée, comme une « diffusion publique » au sens de ce même article, ce qui dispenserait les administrations saisies de l'obligation de communiquer de tels plans à la demande des usagers.

## La communicabilité restreinte des matrices cadastrales

### ■ **Tout propriétaire a droit à la communication de l'intégralité des relevés de ses propriétés**

Dès lors que le demandeur établit qu'il a la qualité de propriétaire de la parcelle dont il demande le relevé ou justifie d'un mandat exprès de ce dernier, il peut en recevoir copie intégrale sous toute forme possible.

### ■ **Les tiers ont le droit d'accéder ponctuellement à des extraits des matrices cadastrales concernant des parcelles déterminées**

Les informations figurant sur les relevés de propriété sont en principe couvertes par le secret de la vie privée du propriétaire au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ce qui devrait faire obstacle à leur communication à des personnes n'ayant pas la qualité d'« intéressé ». Le principe de libre communication des données cadastrales apporte toutefois à ce secret un important tempérament, en permettant à toute personne d'avoir ponctuellement accès à des extraits de matrices cadastrales portant sur des parcelles qui ne lui appartiennent pas.

La loi du 7 Messidor an II, par laquelle la Convention a fixé l'organisation et le fonctionnement du cadastre, prévoyait en son article 37 la consultation gratuite et la communication tarifée des extraits des documents déposés au cadastre. En dépit de l'abrogation de ce texte, le Conseil d'État a estimé que le principe de libre communication des documents cadastraux était resté en vigueur. *Il en a déduit la possibilité pour toute personne d'obtenir la communication ponctuelle d'extraits d'informations cadastrales concernant des parcelles déterminées* (CE, 12 juillet 1995, M. Altimir, Lebon, p. 307). Il ressort des termes mêmes de cette décision, qui relève que l'intéressé était « d'ailleurs » propriétaire de la parcelle en cause,

que la circonstance que le demandeur n'ait pas la qualité de propriétaire du terrain sur lequel porte la demande est sans incidence sur l'application de ce principe et sur le droit d'accès qui en découle. En outre, le propriétaire de la parcelle sur laquelle porte la demande ne peut s'opposer à la communication à des tiers des documents qui s'y rapportent. Enfin, le demandeur n'a jamais à justifier d'un « motif légitime » à l'appui de sa demande : l'administration ne saurait donc refuser la communication d'informations cadastrales au motif que le tiers demandeur pourrait en faire un usage dévoyé. Elle ne peut davantage exiger du demandeur qu'il signe un « acte d'engagement » avant de prendre copie des documents ([20062852](#) du 11 juillet 2006).

Ce droit d'accès particulier s'étend à l'ensemble des documents composant le cadastre, y compris lorsqu'ils ont été élaborés par des personnes extérieures, comme un géomètre-expert (TA Amiens, 5 avril 2005, M<sup>le</sup> A. pour un listing des coordonnées du remembrement), ou qui ont contribué à la rénovation du cadastre, dès lors que cette opération est achevée : il en va ainsi du relevé 6210 des parcelles présumées appartenir à un propriétaire qui comporte le descriptif des propriétés d'une personne déterminée ainsi que ses observations sur la rénovation envisagée ([20070854](#) du 8 mars 2007). En revanche, les documents ayant servi à réaliser un transfert de propriété, bien que détenus par le service du cadastre, n'entrent pas dans le champ d'application de ces règles (TA Nîmes, 27 février 2007, Mme L.). Il appartient au demandeur d'identifier avec précision les documents dont il souhaite obtenir communication afin de mettre l'administration en mesure de déterminer si cette demande s'inscrit dans le cadre du principe de libre communication des documents cadastraux ou dans celui, plus restrictif en la matière, de la loi du 17 juillet 1978 (CAA Marseille, 8 janvier 2008, Commune d'Albitreccia).

*La nécessité de concilier le principe de libre communication des documents cadastraux avec les impératifs liés à la protection de la vie privée a toutefois conduit à limiter, dans sa portée, le droit d'accès ainsi reconnu aux tiers.*

D'une part, sont seuls communicables aux tiers le numéro et l'adresse de la parcelle, le nom et le prénom de son propriétaire, le cas échéant son adresse et l'évaluation du bien pour la détermination de la base d'imposition à la taxe foncière. Toute autre information, notamment la date et le lieu de naissance du propriétaire, ainsi que les motifs d'exonération fiscale, doit être occultée avant la communication.

D'autre part, la communication de ces extraits de relevés ne saurait être que « ponctuelle ». Il appartient à l'autorité administrative saisie d'apprécier, au vu notamment de la fréquence des demandes de communication et du nombre de parcelles et d'informations sur lesquelles elles portent, si ces demandes sont ou non susceptibles de dénaturer la portée du principe de libre communication des documents cadastraux. Tel pourra être le cas, par exemple, de demandes formulées à des échéances régulières et, éventuellement, rapprochées, ou encore celles qui portent sur un nombre important de parcelles ou sur l'intégralité d'un

relevé comportant plusieurs propriétés. À titre d'exemple, est regardée comme une communication ponctuelle celle qui porte sur une parcelle ([20080696](#) du 7 février 2008) ou encore sur trois parcelles ([20072016](#) du 24 mai 2007). Dans tous les cas, il appartient au demandeur de préciser la ou les parcelles sur lesquelles porte sa demande, soit par leur numéro, soit par leur adresse.

La Commission recommande aux administrations d'interpréter le terme «ponctuel» de manière restrictive. Le principe de libre communication des documents cadastraux vise en effet, pour l'essentiel, à permettre aux particuliers de déterminer l'étendue exacte des biens leur appartenant et non à mettre leur patrimoine immobilier sur la place publique<sup>1</sup>. Bien que, comme il a été dit ci-dessus, les administrés n'aient pas à justifier d'un motif légitime pour accéder à ces documents, l'administration pourra s'appuyer sur la qualité du demandeur pour apprécier le bien-fondé de sa demande au regard de la condition de «ponctualité». Les demandes formulées par les investisseurs ou les prospecteurs, qui visent à obtenir la communication de l'intégralité des documents cadastraux se rapportant à un secteur donné, appellent une vigilance particulière et ne doivent pas, en principe, être satisfaites ([20074344](#) du 8 novembre 2007). À l'inverse, l'appréciation pourra être plus souple lorsque la demande, bien que portant sur un nombre important de parcelles, s'inscrit dans une procédure administrative (voir pour la communicabilité à une société de chasse locale du relevé parcellaire d'une cinquantaine de propriétés en vue de l'agrément d'un garde chasse : [20062759](#) du 29 juin 2006).

Il est donc recommandé aux administrations de tenir à jour un registre des demandes d'informations cadastrales, afin d'identifier les demandeurs récurrents. Celles-ci peuvent également utilement élaborer un «règlement de consultation» pour informer les demandeurs des conditions de communication des documents cadastraux, lesquelles doivent toutefois être conformes aux règles rappelées dans la présente fiche ([20062852](#) du 11 juillet 2006).

## ■ **Les matrices cadastrales deviennent librement communicables à l'expiration d'un certain délai**

Par dérogation aux règles énoncées ci-dessus, toute personne, y compris les tiers, peuvent obtenir communication des matrices cadastrales à l'expiration du délai de **soixante ans** à compter de la date du document, en application du e) de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. Compte tenu des retraitements dont font l'objet les documents cadastraux, il paraît en effet exclu de les soumettre aux dispositions du c) du même article relatif aux documents résultant des recensements et des enquêtes, qui fixe un délai de libre communicabilité de cent ans (voir par analogie : [20060101](#) du 30 mars 2006).

<sup>1</sup> La même logique inspire la communicabilité des extraits de rôle d'impôts locaux sur le fondement du b) de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales (CE, 12 novembre 2007, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Lebon T).

## Les modalités de communication et de publication

### ■ Les modalités de communication

Le droit d'accès aux données cadastrales peut s'exercer à l'égard de toute administration les détenant. Il peut tout aussi bien s'agir des services fiscaux que des communes concernées ou des archives départementales. En effet, en vertu de l'article L. 212-11 du code du patrimoine, les plans et registres cadastraux ayant cessé d'être en service depuis au moins trente ans conservés dans les archives des communes de moins de 2 000 habitants sont obligatoirement versés aux archives départementales, sauf dérogation accordé par le préfet sur la demande du maire. L'article L. 212-12 du même code ouvre la possibilité aux communes de 2 000 habitants ou plus de faire de même et prévoit que, lorsque les modalités de conservation sont inadaptées, le dépôt aux archives du département peut être ordonné par le préfet. En outre, la Direction générale des impôts a numérisé les matrices cadastrales et les a regroupées sur le cédérom « VisDGI », dont les extraits pertinents ont été transmis à chaque commune.

En tout état de cause, une administration saisie à tort est tenue, en vertu de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, de transmettre la demande mal dirigée à l'autorité administrative susceptible de pouvoir la satisfaire : en pratique, il est recommandé d'adresser celle-ci aux services fiscaux.

La communication des informations cadastrales peut intervenir sous toute forme possible (consultation, reproduction et envoi sur support papier, support numérique...) à condition qu'elle exclue l'accès des tiers aux informations qui ne leur sont pas communicables. S'agissant des demandes d'accès par photographie, l'administration n'est tenue d'y faire droit que si ses moyens matériels et l'état des documents n'en permettent pas la reproduction sous format papier ([20073852](#) du 11 octobre 2007).

Le paiement des frais de reproduction peut être exigé préalablement à la communication. Le tarif applicable est fixé par l'arrêté ministériel du 19 décembre 2001 (publié au *Journal officiel* du 11 janvier 2002, p. 647), et non par celui du 1<sup>er</sup> octobre 2001, applicable pour les documents administratifs.

### ■ La publication des informations cadastrales

Les autorités administratives peuvent publier les documents cadastraux qu'elles détiennent. En vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, une telle diffusion publique présente, pour elles, l'avantage de les exonérer de l'obligation de communication sur demande. Elles doivent toutefois, dans cette opération, faire preuve d'une vigilance particulière et veiller à assurer la confidentialité de certaines informations.

En l'absence de dispositions législatives contraires, les dispositions de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 s'appliquent : elles font obligation à l'administration,

avant de rendre publics les documents cadastraux, d'occulter les mentions couvertes par le secret de la vie privée et, de manière générale, l'ensemble des données à caractère personnel (notamment le nom des propriétaires). Il en résulte que, si les plans cadastraux peuvent librement être mis en ligne, les relevés de propriété ne sauraient, pour leur part, être mis en accès libre. La mise en ligne de ces relevés doit nécessairement faire l'objet d'une sécurisation (système sécurisé de gestion des droits et accès réservé) afin de ne les rendre intégralement accessibles qu'aux propriétaires dûment identifiés et, le cas échéant, d'ouvrir la possibilité à des tiers d'accéder ponctuellement à des extraits de relevés expurgés des mentions non communicables ([20064717](#) du 9 novembre 2006). Une telle publication est également subordonnée au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

## La réutilisation des informations cadastrales

Les données cadastrales constituent des informations publiques soumises aux dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 relatives à la réutilisation. Il est recommandé aux administrations d'informer les demandeurs des règles régissant la réutilisation.

Ces dernières impliquent notamment le respect de l'intégrité des données (article 12) et leur anonymisation, à moins que le propriétaire du relevé ne consente à la divulgation de son nom (article 13). La réutilisation des données cadastrales à des fins commerciales peut être subordonnée au paiement d'une redevance, dans les conditions prévues à l'article 15 de cette loi.

Il convient également de garder à l'esprit que tout traitement ultérieur ou constitution d'un fichier comportant des données à caractère personnel à partir du cadastre est soumis aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

\*\*\*

Au total, la Commission d'accès aux documents administratifs dresse un bilan satisfaisant de l'application des règles relatives à la communication et à la réutilisation des données cadastrales. Compte tenu de la variété des documents cadastraux et des pratiques d'archivage hétérogènes d'une collectivité à une autre, elle appelle toutefois l'attention des administrations comme des usagers sur la nécessité d'identifier avec précision les documents dont la communication est souhaitée, afin de déterminer si la demande entre dans le champ d'application du principe de libre communication des documents cadastraux ou si elle est, au contraire, soumise au régime de droit commun de la loi du 17 juillet 1978.

# La réutilisation et les données personnelles

L'ordonnance du 6 juin 2005, transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, a complété la loi du 17 juillet 1978 en lui ajoutant un chapitre II consacré à la « réutilisation des informations publiques ». Le champ d'application de ce chapitre innove par rapport à celui, trentenaire, des documents « élaborés et détenus » par les administrations (art. 1<sup>er</sup> de la loi) et la CADA, affaire après affaire, tente de circonscrire les notions qu'elle doit appliquer. Les rapports annuels précédents ont présenté les premières applications que la CADA a faites de la loi.

## Sur le champ d'application

### ■ Limite de compétence

Elle a dénié sa *compétence* pour se prononcer sur des demandes de réutilisation formulées par une collectivité locale à l'État, qualifiée d'échange d'informations hors champ de la loi ([20070498](#) du 8 mars 2007). Elle se déclare pareillement incompétente pour se prononcer sur l'accès à certaines informations pour lesquelles le législateur a prévu un régime particulier ([20064952](#) du 23 novembre 2006 à propos de documents liés à l'immatriculation des véhicules).

### ■ Document administratif et informations publiques

La CADA apprécie de manière distincte la notion de *document administratif* et celle d'*informations publiques* : ainsi, s'agissant de l'ensemble des résultats au baccalauréat, dont la communication n'est pas un droit en vertu du chapitre I<sup>er</sup> de la loi, le fait qu'ils soient diffusés publiquement par l'administration leur confère en vertu de l'article 10, le caractère d'informations publiques, et par suite la CADA admet le droit de les réutiliser ([20060881](#) du 2 mars 2006).

À l'inverse, un document communicable, sous certaines réserves, comme une convention de délégation de service public, peut ne pas être dans le champ de la réutilisation, par exemple lorsqu'est en cause la mission d'un SPIC ([20062674](#) du 29 juin 2006 ; [20063038](#) du 27 juillet 2006). La Commission relève alors que la réutilisation à des fins commerciales n'est pourtant interdite par aucun texte.

La CADA a sorti du champ d'application du chapitre II de la loi des documents détenus par une administration et sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle. Dans une telle hypothèse, la qualification « d'informations publiques » est écartée ([20063777](#) du 14 septembre 2006 : il s'agissait d'images aériennes numériques obtenues dans le cadre d'un marché public ; [20070034](#) du 5 avril 2007).

À l'inverse, la CADA a rappelé la jurisprudence du Conseil d'État qui juge que des documents administratifs, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, qui font l'objet d'une diffusion publique sous la forme d'une commercialisation (cartes

IGN, fichier SIRENE de l'INSEE, registre des sociétés, normes AFNOR...), ne sont pas soumises aux règles de communication du chapitre I<sup>er</sup> de la loi, mais du chapitre II sur la réutilisation ([20070034](#) du 5 avril 2007, à propos de données géographiques ; [20071443](#) du 5 juillet 2007 et [20071492](#) du 19 avril 2007).

## ■ La notion de réutilisation

S'agissant de la notion de *réutilisation*, la loi prévoit que ce terme recouvre l'utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus ». La CADA a, par suite, estimé que la publication par voie de presse des bans pour les mariages n'est pas une réutilisation ([20063781](#) du 14 septembre 2006), mais le « simple prolongement » de la fin pour laquelle ils ont été élaborés. La simple publication de documents sur un site internet n'est pas non plus une « réutilisation ».

En revanche, l'exploitation par un journaliste d'informations publiques figurant dans un document administratif est une réutilisation ([20074133](#) du 21 février 2008), comme l'élaboration de documents graphiques à partir de cartes élaborées par une administration ([20060771](#) du 16 mars 2006), la publication des résultats du baccalauréat ([20060881](#) du 2 mars 2006) ou la mise en ligne de documents administratifs obtenus en vertu du chapitre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet ([20071443](#) du 5 juillet 2007).

## Le raisonnement suivi par la Commission

En matière de réutilisation, la CADA raisonne en plusieurs temps.

## ■ Le caractère communicable et la diffusion publique

D'abord, elle vérifie si les éléments demandés sont communicables en application des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 ou s'ils ont fait l'objet d'une diffusion publique, ce qui leur donne le caractère d'informations publiques. Dès lors qu'un document donné peut être communiqué à toute personne intéressée, la circonstance qu'un demandeur veuille se livrer à une utilisation commerciale est sans influence sur son droit à les obtenir ([20060291](#) du 19 janvier 2006).

À noter que pour apprécier la « communicabilité » de certains documents, la CADA fait application de certains régimes particuliers, tel celui applicable à certains actes des collectivités territoriales (par exemple L. 2121-26 du CGCT pour les communes).

## ■ Le droit à réutilisation

La CADA a ensuite reconnu l'existence d'un *droit à réutilisation* des informations publiques, dont elle a indiqué que, sauf dans les cas où elle subordonnée à la délivrance d'une licence, elle ne nécessite pas de recueillir l'autorisation préalable de l'administration ([20060561](#) du 2 février 2006). Elle

rappelle aussi que la réutilisation suppose que les données ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que les sources soient mentionnées.

## Les données à caractère personnel

S'agissant des données à caractère personnel, la Commission s'est longtemps bornée à rappeler les termes de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 qui subordonne leur réutilisation au respect de la loi du 6 janvier 1978 et aux trois conditions mentionnées à l'alinéa 2 (consentement, anonymisation ou dérogation réglementaire ou législative).

Dans un avis du 21 février 2008 ([20074133](#)), adopté après concertation avec la CNIL, la CADA a estimé que le deuxième alinéa de l'article 13 avait une portée autonome par rapport au premier et par rapport à la loi CNIL. Saisie à propos d'une demande formulée par un journaliste, elle a estimé que, si la réutilisation portait sur des « données à caractère personnel », les dispositions de l'article 13 s'appliquaient, notamment sur le consentement de la personne concernée ou sur l'anonymisation. Elle a toutefois retenu une lecture large de la dernière possibilité portant sur l'existence d'une disposition législative ou réglementaire permettant une telle réutilisation. Elle a admis que la loi de 1881 sur la presse ou encore les articles du CGCT permettant la publication de certains actes des collectivités territoriales pouvaient être regardées comme dispensant de la recherche de l'accord de la personne visée.

Par ailleurs, la CADA, saisie d'une demande qui portait sur la possibilité de communiquer à une association des éléments touchant à la vie privée et au secret des affaires figurant dans une base de données nationales (identification des animaux), pour que celle-ci puisse étudier ces données et transmettre des informations aux acteurs du secteur, a estimé qu'une telle communication à des tiers supposait une habilitation législative pour déroger aux règles actuelles ([20072651](#) du 5 juillet 2007).

## La réutilisation dans un but de commercialisation

S'agissant de demandes de réutilisations dans un but de commercialisation, la CADA veille à une stricte application des dispositions du chapitre II de la loi. En particulier, lorsque est en cause un droit d'exclusivité, elle vérifie si ce droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public (art. 14 de la loi du 17 juillet 1978) et a ainsi rejeté une telle qualification pour un projet de cession de droits d'un logiciel « webinforoute » par un département au profit d'une société ([20072043](#) du 26 juillet 2007).

---

# **Analyse des jugements des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel**

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

Les conventions et contrats qui lient la RATP à une société privée participant par les ressources qu'elle lui apporte à l'exercice de sa mission de service public (en l'espèce Métrobus, société intervenant dans le secteur de la communication dans les transports), sont des documents administratifs communicables sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. Si les clauses financières liant les deux parties peuvent être protégées à ce titre, il n'en est pas de même de celles touchant aux autres relations des deux co-contractants notamment celles concernant le contrôle exercé par l'établissement public sur les activités de la société privée ou celles limitant les possibilités d'une mise en concurrence, lesquelles ne peuvent être justifiées par la stratégie commerciale de l'établissement (TA de Paris 2 mars 2007 Monsieur J).

Un protocole d'accord élaboré entre La Poste, exploitant de droit public et plusieurs organisations syndicales, relatif aux conditions sociales permettant la rénovation et la modernisation du service public des envois postaux a trait à la gestion du service public dont La Poste est chargée et doit dès lors être regardé comme un document administratif, nonobstant la circonstance que celui-ci ne soit pas, à ce jour, entré en vigueur du fait de l'opposition de trois des organisations syndicales représentatives ayant participé à sa négociation (TA de Paris 6 juillet 2007 Fédération CNT PTT).

Les *rushes* d'un reportage diffusé qui se rattachent à la mission de service public confiée à la société France 2 en matière d'information, doivent être regardés comme des documents administratifs au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois les *rushes* litigieux, qui ont servi de matière à la confection d'un reportage audiovisuel, ne sauraient être regardés comme des documents achevés. La société France 2 pouvait donc, pour ce seul motif, régulièrement en refuser la communication (TA de Paris 8 février 2007 Société Media Ratings).

Les documents ayant servi au cadastre à réaliser le transfert de propriété de biens, sont des actes de nature privée, dès lors qu'ils n'entrent pas dans le cadre des missions de service public dévolues au service du cadastre et qu'ils proviennent uniquement de personnes privées (TA de Nîmes 27 février 2007 Madame L).

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

La ligue de Picardie de la Fédération française de karaté et arts martiaux affinitaires, qui est l'un des organes régionaux de cette fédération, au sens du V de l'article 16 de la loi du 16 juillet 1984, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, et a été agréée en application du III de ce même article par un arrêté du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, participe à ce titre à l'exécution d'une mission de service public. Ses documents comptables revêtent le caractère de documents administratifs communicables sur le fondement du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils ne se rapporteraient pas à la mission de service public qui lui est ainsi dévolue (TA d'Amiens, 9 mai 2007 Monsieur F).

L'Union départementale des associations familiales de la Creuse, qui est habilitée, en application du 3<sup>o</sup> de l'article L. 211-3 à « gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge, et est ainsi notamment (...) » de gérer les actions d'accompagnement social du fonds de solidarité logement constitue de ce fait, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, et eu égard à l'intérêt général de son activité, aux obligations qui lui sont imposées et aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, un organisme privé chargé d'une mission de service public. Ses grands livres comptables et balances comptables, la liste des associations familiales adhérentes et les procès-verbaux ou comptes rendus de ses assemblées générales, qui retracent les conditions dans lesquelles cette union exerce les missions de service public qui lui ont été confiées, revêtent ainsi le caractère de documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par le titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Limoges, 21 juin 2007, Fédération du logement et de la consommation de la Creuse).

Les honoraires d'avocat exposés par la Fédération française de Taekwondo et disciplines associées (FFTDA) devant le tribunal de grande instance de Lyon, qui l'ont été à l'occasion d'une instance relative à une sanction disciplinaire prononcée dans le cadre de l'exercice des prérogatives de puissance publique dont dispose ladite fédération se rattachent directement aux conditions dans lesquelles la FFTDA exerce, par l'intermédiaire de ses dirigeants désignés conformément à ses statuts, les missions de service public qui lui sont confiées en vertu des dispositions de la loi du 16 juillet 1984, et présentent ainsi à ce titre, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par le titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Lyon, 12 avril 2007, Mme H).

Les conventions signées par la mission handicap d'EDF-GDF avec l'Association des paralysés de France n'entrent pas dans les missions de service public assurées par ces personnes morales de droit privé chargées de la gestion

d'un service public et ne sont donc pas des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> précité de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 6 juillet 2007 Association recherche d'action pour l'intégration des handicapés physiques).

Une association qui participe, par le versement d'une somme à l'université, à l'hébergement des étudiants étrangers, à leur accueil pour les sensibiliser au contenu des programmes français et aux méthodes pédagogiques modernes, aux frais de déplacement dans les antennes des étudiants français, à la recherche et à la visite de stage et aux frais de déplacement et de rémunération des enseignants à cette occasion, et à des actions de communication, ne peut être regardée comme chargée d'une mission de service public, dès lors que l'institut universitaire professionnalisé, attributaire de sommes en provenance de l'association, demeure gestionnaire du service public, qu'elle est dépourvue de toute prérogative de puissance publique, n'impose pas de cotisation obligatoire à ses adhérents, et n'a pas été regardée par la chambre régionale des comptes comme gestionnaire de fait. Les documents la concernant, détenus par l'université d'Auvergne, ne revêtent donc pas le caractère de documents administratifs soumis au droit de communication prévu par le titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Clermont-Ferrand, 8 février 2007, Mme L et Mme V).

Le contrat de travail qui lie la société VEOLIA Eau, personne morale de droit privée, à l'un de ses salariés n'est pas un document élaboré par une personne privée chargée de la gestion d'un service public dans le cadre de sa mission de service public et, par suite, n'est pas un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978, nonobstant la circonstance que cet agent exercerait ses fonctions dans le secteur de la distribution de l'eau potable affermé par la commune de Beuil à la société qui l'emploie et qu'il soit l'adjoint au maire de cette commune (TA de Nice 2 janvier 2007 Association de défense des eaux de Beuil).

## Documents communicables aux seuls intéressés

En application des dispositions combinées du II et du III de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, les bulletins de paie d'un agent public sont communicables aux tiers qui en font la demande dès lors qu'il est possible d'occulter les mentions qui porteraient atteinte au secret de la vie privée de l'intéressé. Il s'ensuit que la décision qui refuse de communiquer au demandeur ces bulletins de salaires au seul motif que ces documents comporteraient des informations relatives à la vie privée de l'agent et sans établir que l'occultation de celles-ci serait impossible, est illégale et doit être annulée (TA de Dijon, 10 mai 2007, Monsieur R).

N'est pas communicable le montant des indemnités versées au directeur général des services d'une commune figurant sur ses bulletins de traitement, lorsque la détermination de ces primes dépend directement de l'appréciation portée par sa hiérarchie sur la manière de servir de l'agent. Il n'en va pas de

même en revanche de la délibération du conseil municipal fixant pour chacune de ces primes un taux moyen (TA de Toulouse 24 janvier 2007 Association « Réussir Villemur » c./ Commune de Villemur sur Tarn).

La nature et les conditions d'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité d'exercice des missions (IEM), et l'indemnité spécifique de service (ISS), constituent des éléments subjectifs de la rémunération des agents municipaux, qui sont liés à la situation personnelle ou à l'appréciation portée sur la façon de servir de l'agent. De tels éléments ne sont communicables qu'à l'intéressé en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Bordeaux, 22 mai 2007, Groupe d'élus de l'opposition au conseil municipal de Carcans).

N'est pas communicable la liste des agents d'un ministère bénéficiant d'autorisations d'absence syndicale, dès lors qu'une telle communication pourrait porter atteinte au secret de la vie privée des agents concernés, et en particulier leur liberté syndicale, et pourrait également avoir pour conséquence de divulguer des informations qui pourraient leur porter préjudice (TA de Paris 30 mars 2007 Syndicat Sud Travail-Affaires sociales).

Le droit d'accès au dossier médical d'une personne décédée dont peut se prévaloir l'un de ses ayants droit est conditionné par l'application des dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dont elles sont issues, que le législateur a entendu autoriser la communication aux ayants droit d'une personne décédée des seules informations de son dossier médical nécessaires à la réalisation de l'objectif qu'ils poursuivent, à savoir la connaissance des causes de la mort, la défense de la mémoire du défunt ou la protection de leurs droits, et non nécessairement de l'ensemble des informations contenues dans ce dossier. En l'espèce, l'époux de la défunte, qui estimait insuffisantes les informations ainsi communiquées, ne démontrait pas que celles-ci ne lui permettaient pas de poursuivre l'un ou l'autre des objectifs qui ont motivé sa demande de communication. Sa requête tendant à l'annulation du refus de communication est, par suite, rejetée (TA de Rennes 18 décembre 2007 Monsieur D).

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

Le cliché photographique correspondant à l'excès de vitesse relevé par un radar automatique se rattache à une procédure judiciaire de constatation et de répression des infractions et n'a donc pas le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Bordeaux, 2 mai 2007, Monsieur A).

Les documents détenus par une CRAM concernant les saisies opérées en vertu de décisions judiciaires sur les retraites de l'ex-époux de la requérante, dès lors qu'ils se rattachent au droit de cette dernière à pouvoir apprécier les

modalités d'application de la procédure de saisie attribution décidée par le juge judiciaire pour l'exécution de la condamnation prononcée à son profit, sont indissociables de cette procédure. Ils constituent par conséquent des pièces de procédure devant la juridiction judiciaire et n'ont donc pas le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Montpellier 2 juillet 2007 Madame J).

Les dossiers détenus par la Commission des infractions fiscales ne peuvent être regardés comme des documents administratifs pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où il ressort des dispositions de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales que la procédure suivie devant cette commission, nécessaire à la mise en mouvement de l'action publique, n'est pas détachable de la procédure pénale suivie devant le juge judiciaire (TA de Paris 8 février 2007 Société Faria).

Un décret d'amnistie et une décision de rejet ou d'acceptation d'un recours en grâce ne peuvent être regardés comme des documents administratifs communiquables au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 9 février 2007 Monsieur B).

Le vice susceptible d'affecter des procédures pénales en cours en raison du refus de l'administration de communiquer des documents classifiés « secret de la défense nationale » relève de la seule compétence du juge judiciaire, à qui il appartient d'apprécier les conditions de mise en œuvre des droits de la défense au cours de ces procédures et, le cas échéant, de demander la déclassification des pièces dont il estime nécessaire la communication (TA de Paris 26 avril 2007 Monsieur S.).

### Documents dont la communication est susceptible de porter atteinte à la sécurité publique

La SNCF a pu légalement refuser, sur le fondement du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, la communication de la base de données CEZAR, laquelle recense de façon annuelle les atteintes à la sécurité dont la SNCF a eu connaissance, concernant les personnes, les matériels roulants et les infrastructures, dès lors que la divulgation de ces éléments, réglementée au sein même de la société, est susceptible de renforcer les risques pesant sur la sécurité des usagers des transports ferroviaires et sur la sécurité publique (TA de Paris 8 février 2007 SA d'exploitation de la société hebdomadaire *Le Point*).

### Documents dont la communication est susceptible de porter atteinte à un secret protégé par la loi

Bien que revêtant le caractère d'un document administratif, le rapport élaboré à la demande du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer par une commission administrative au sujet des causes de l'effondrement du

Terminal 2 E de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle le 23 mai 2004 n'est pas communicable, dès lors qu'ayant été inclus dans le dossier d'instruction de l'affaire pénale en cours, sa communication serait susceptible de porter atteinte au secret de l'instruction (TA Cergy-Pontoise, 5 juin 2007 SA Baudin Chateauneuf).

Les dispositions des articles 59bis et 59ter du code des douanes relatives au secret professionnel auquel sont astreints les agents des douanes ne font pas obstacle, par elles-mêmes, à la communication, sur le fondement des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, des déclarations de taxe générale sur les activités polluantes établies par des centres d'enfouissement technique, alors que par ailleurs il n'est ni établi, ni même allégué, que la communication des documents en question ferait obstacle à la recherche d'éventuelles infractions douanières ou fiscales (TA de Nice 17 avril 2007 Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac).

En vertu des dispositions de l'article L. 3121-18 du code général des collectivités territoriales, le président d'un conseil général est tenu de communiquer aux membres de ce conseil les documents nécessaires à leur participation à la délibération sur les affaires du département. Toutefois lorsqu'un membre du conseil général demande la communication de documents faisant partie de la correspondance échangée entre l'avocat du département et son exécutif ou des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte du département, lesquels sont couverts par le secret professionnel consacré par l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, il appartient au président du conseil général, sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une « affaire » qui fait l'objet d'une délibération du conseil général et, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées. En l'espèce, le refus de communication était illégal car la demande ne se rattachait à aucune affaire du département faisant l'objet d'une délibération du conseil général (TA de Versailles 28 juin 2007 Monsieur S).

## Archives

Même dans le cas où le président du conseil général ne tient d'aucune disposition législative expresse un pouvoir réglementaire en matière de communication de documents d'archives, il lui appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité, et en particulier les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles il peut être procédé à la reproduction de documents détenus par le service des archives départementales de son ressort, dans la mesure où l'exige l'intérêt du service, et en particulier la nécessité de veiller à la conservation de ces documents (TA de Bordeaux, 13 mars 2007, Monsieur L).

Les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 fixent les modalités d'obtention de copies des documents détenus en particulier par les services des archives départementales. Par suite, le demandeur ne peut contester le refus qui lui a été opposé de procéder lui-même à la reproduction des documents figurés auxquels il a eu accès, quand bien même la technique qu'il utiliserait ne porterait pas atteinte à l'intégrité de ces documents (TA de Bordeaux, 13 mars 2007, Monsieur L).

## Modalités de communication

La somme de 632 € demandée par le prestataire extérieur auquel a fait appel la commune, faute de disposer des moyens de reproduction nécessaires, ne revêt pas un caractère excessif pour la reproduction intégrale d'un plan d'occupation des sols (TA d'Amiens, 31 décembre 2007, M et M<sup>me</sup> D).

La décision par laquelle la commune a subordonné la communication des documents sollicités au paiement d'un prix supérieur à celui prévu par l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 (0,18 € par page de format A 4 en impression noir et blanc), équivaut à un refus illégal de communication de documents administratifs sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Besançon, 16 mai 2007, Moniseur F).

Une commune ne peut, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, limiter la gratuité de la délivrance des copies de documents sollicités au titre de la loi du 17 juillet 1978 aux seules associations ayant leur siège en mairie et bénéficiant d'une subvention municipale annuelle : ces conditions introduisent en effet une différence de traitement qui ne repose sur aucune justification fondée sur l'objet ou la finalité de cette règle de gratuité (TA de Caen, 21 novembre 2006, Association pour la défense et la protection de la commune de Varaville).

S'il résulte des dispositions combinées de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, de l'article 2 du décret du 6 juin 2001 et de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif qu'il incombe à l'administration hospitalière de définir, dans la limite d'un montant de 0,18 € par page, le tarif unitaire d'une photocopie réalisée dans le cadre de la communication à l'intéressé d'un dossier médical le concernant, ces dispositions n'impliquent nullement que l'autorité administrative doive se livrer à un quelconque calcul de rentabilité optimale et du prix de revient d'une photocopie avant de déterminer le coût unitaire de celle-ci (TA de Clermont-Ferrand, 29 mars 2007, Madame C).

Le courrier du maire informant le demandeur que le document sollicité ne pouvait être consulté qu'en mairie le lundi entre 14 et 18 heures, doit être regardé comme lui refusant l'accès à ce document, dès lors que l'intéressé en sollicitait l'envoi d'une copie à son domicile et à ses frais (TA de Dijon, 10 mai 2007, Monsieur R).

La demande de communication des registres d'un centre hospitalier portant consignation des dates de visite effectuées par les principales autorités administratives et judiciaires locales doit être regardée comme excédant les sujétions supplémentaires auxquelles peuvent être légalement astreints les services du centre hospitalier au titre du respect du droit à la communication des documents administratifs, dès lors que cette communication imposerait un important travail d'occultation préalable des mentions relatives aux personnes hospitalisées dans l'établissement, couvertes par le secret médical et le secret de la vie privée, lequel ne pourrait être réalisé par un traitement automatisé d'usage courant. La requête est rejetée (TA de Toulouse 10 janvier 2007 Commission des citoyens pour les droits de l'homme c. / Centre hospitalier de Montauban).

Saisi d'une demande identique, le Tribunal administratif d'Orléans a considéré qu'une telle demande de communication nécessitait un travail d'occultation de données tel qu'il consistait en réalité en l'élaboration d'un nouveau document administratif distinct du registre existant (TA d'Orléans 31 mai 2007 Commission des citoyens pour les droits de l'homme).

Le retard volontaire du directeur d'un centre hospitalier dans la communication de l'intégralité d'un dossier médical, malgré l'annulation par le tribunal du refus de communiquer, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'établissement public hospitalier et à ouvrir droit à indemnisation (en l'espèce 500 € au titre du préjudice moral) (TA de Pau 9 mai 2007 Madame C).

Il est possible d'invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de la délibération d'un conseil municipal fixant à 0,20 € par page le coût de délivrance d'un document administratif, en méconnaissance de l'arrêté du 1<sup>er</sup> octobre 2001, à l'appui d'une demande d'annulation d'un refus de communication (TA de Nantes 6 février 2007 Monsieur B).

Une décision implicite de refus de communication doit être annulée pour défaut de motivation au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979, s'il n'a pas été donné de suite dans un délai d'un mois à une demande de communication des motifs de cette décision (TA de Nice 17 avril 2007 Monsieur C. c. / centre hospitalier intercommunal de Toulon La Seyne-sur-Mer).

En refusant la communication de « l'ensemble des documents qui ont servi de support à la rédaction des développements concernant la kinésiologie et figurant dans le rapport de la MIVILUDES pour l'année 2005 », l'administration n'a pas méconnu l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que ces dispositions n'ont pas pour objet ou pour effet de charger l'administration de procéder à des recherches en vue de fournir ou de reconstituer pour le demandeur une documentation sur un sujet donné (TA de Paris 5 juillet 2007 Syndicat national des professionnels de la kinésiologie).

## Procédure

Une requête dirigée contre un refus de communication de document administratif n'est recevable que si elle a été précédée d'une saisine de la CADA (CAA de Paris, 19 novembre 2007, Monsieur S ; CAA de Bordeaux, 31 mai 2007, Monsieur F).

Est considérée comme abusive la demande de communication de document adressée à une administration qui fait suite depuis une dizaine d'années à de multiples demandes et à l'introduction de près d'une vingtaine de requêtes auprès du tribunal administratif (TA de Toulouse 27 juin 2007 Monsieur V).

## Divers

Les grilles de correction utilisées par un jury de concours administratif n'ont pas le caractère de documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nice 2 janvier 2007 Monsieur M).

Une expertise médicale établie dans le cadre d'une mise sous tutelle ou curatelle n'est pas un document administratif entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Poitiers 29 mars 2007 Madame J).

# Les arrêts du Conseil d'État

## Procédure

Le Conseil d'État a censuré un jugement de tribunal administratif liquidant une astreinte prononcée par un précédent jugement enjoignant de communiquer un document administratif par le motif que le tribunal n'avait pas recherché si, comme l'invoquait l'administration, celle-ci n'était pas dans l'impossibilité matérielle de communiquer ce document. Le tribunal a, ce faisant, entaché son jugement d'une erreur de droit (12 novembre 2007, ministre de la défense c/ Lebigre, 282 012).

De même, le juge de cassation annule pour dénaturation un jugement de tribunal administratif qui constate qu'un maire n'a pas exécuté un jugement antérieur, alors même que le maire avait constamment soutenu, y compris lors de la phase précontentieuse devant la CADA, qu'il était dans l'impossibilité matérielle de communiquer les délibérations demandées, qui n'existaient pas. Après évocation, le Conseil d'État juge que le maire a entièrement exécuté le premier jugement et rejette la demande de condamnation sous astreinte (30 mai 2007, commune de Casteil, 287 682).

Le Conseil d'État a annulé le refus implicite opposé par le Comité national olympique et sportif français à une demande de communication de différents documents administratifs et comptables, pour le motif que cet organisme chargé d'une mission de service public n'a pas communiqué les motifs de sa décision implicite de rejet dans le délai fixé par l'article 5 de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs. La Haute juridiction n'a donc pas eu à se prononcer sur la question de savoir si la communication de ces documents était de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale, ainsi que le comité l'invoquait (10 janvier 2007, CNOSF, 280 069).

Saisi d'une demande tendant à ce qu'il ordonne la communication de documents administratifs de nature à permettre au demandeur d'engager des recours contentieux, sur le fondement de l'article R. 532-1 du code de justice administrative, le juge des référés estime que, « quelles que soient les possibilités d'action qu'offre la procédure de demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs, il peut être demandé au juge des référés du Conseil d'État de prescrire la communication des pièces ou informations indispensables pour l'introduction d'une requête que le demandeur envisage de présenter au Conseil d'État ». En l'espèce, le juge rejette la demande en relevant que le demandeur est en mesure d'introduire l'action qu'il envisage (Ord. JRCE, 21 mai 2007, Monsieur L, 304 117).

En référé, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3, le juge vérifie si la communication immédiate des documents sollicités est nécessaire à la sauve-

garde de leurs droits devant la juridiction administrative et notamment si cette communication constitue un préalable nécessaire à l'exercice de leur recours (Ord JRCE, 18 mai 2007, Monsieur S., 305 647 ; Ord JRCE, 21 février 2007, Monsieur M, 301 707).

Une commune qui se borne à communiquer la somme des mandatements par fournisseur, alors que le demandeur sollicitait des documents mentionnant le montant individuel et l'objet de chaque mandatement, qui sont des documents administratifs librement communicables, ne peut être regardée comme ayant satisfait la demande. Le tribunal qui juge en ce sens entache son jugement de dénaturation. Après évocation, le Conseil d'État enjoint de communiquer, sous quinze jours, sans assortir cette injonction d'une astreinte (21 décembre 2007, Monsieur P, 276 272).

### Document administratif

Le Conseil d'État a jugé que les sujets préparés par le jury d'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle d'avocats de Paris en vue d'une épreuve orale constituent des « documents internes d'organisation du jury », qui ne sont pas au nombre des documents qui doivent être communiqués par l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 (21 décembre 2007, Monsieur L, 294 676).

### Administration qui détient le document

Un jugement qui se borne, pour rejeter une demande d'annulation d'un refus de communication, à relever que le document sollicité n'est pas détenu par le service auquel il a été demandé, sans rechercher si, comme le soutenait l'intéressé, il était détenu par un autre service de la direction générale des impôts, est entaché d'une erreur de droit (23 avril 2007, Monsieur F, 281 179).

### Document détenu par une personne privée dans le cadre de sa mission de service public

Le Conseil d'État a jugé que les comptes rendus d'un « comité carrière », qui examine au sein d'une direction régionale de France Télécom les perspectives d'affectation des agents, et la décision d'affectation dans le poste de correspondant « hygiène et sécurité », se rattachent à l'organisation et au fonctionnement du service public assuré par France Télécom et constituent des documents administratifs (13 juillet 2007, France Télécom, 286 769).

Le Conseil d'État a précisé, au regard de l'application de la loi du 17 juillet 1978, les conditions dans lesquelles une personne privée peut être regardée comme assurant une mission d'intérêt général et étant chargée de l'exécution d'un service public : il a notamment indiqué que, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, « 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 ». Sur la base de ce raisonnement, il a validé l'analyse d'une cour administrative d'appel qui a jugé que le législateur avait entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires de centres d'aide par le travail revête le caractère d'une mission de service public (22 février 2007, APREI, 264 541, à publier au Lebon).

### **Combinaison de la loi du 17 juillet 1978 avec des régimes spéciaux**

L'institution, par la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002, d'une procédure d'accès à la connaissance des origines personnelles faisant intervenir le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) ne fait pas obstacle à ce qu'un pupille de l'État forme, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, une demande de communication de son dossier de pupille auprès du département qui le détient (Juge des référés du Conseil d'État, Ordinance du 25 octobre 2007, Madame Y, 310 125, à mentionner au Lebon T).

En revanche, s'agissant d'informations relatives à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement, le Conseil d'État a jugé que l'article 21 de la loi du 13 juillet 1992, laquelle transpose l'article 19 d'une directive 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990, devait être regardée comme introduisant des règles spécifiques de communication des documents administratifs relatifs à la dissémination d'OGM. Ces documents n'entrent par suite pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

Le Conseil d'État a jugé, à propos de la mise en service par la direction générale des impôts d'un traitement automatisé d'informations nominatives de l'évaluation et de la notation dénommé « Evalnot », que la loi du 17 juillet 1978 n'était pas applicable aux informations contenues dans des fichiers informatiques (9 juillet 2007, Syndicat national unifié des impôts, 284 707).

### **Collectivités territoriales**

Le Conseil d'État admet que la communication de « comptes rendus » des séances d'un conseil municipal peut être regardée comme satisfaisant une demande portant sur la communication des « procès-verbaux » (5 décembre 2007, Commune de Forcalqueiret, 277 087).

### **Documents fiscaux**

Saisi d'un pourvoi en cassation dirigé contre un jugement de tribunal se prononçant en premier et dernier ressort sur un refus de communication de la liste de tous les contribuables inscrits au rôle de la taxe d'habitation, et des taxes

foncières sur les propriétés bâties et non bâties, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 104, b du LPF ont seulement pour effet de permettre à un contribuable redevable d'une imposition directe locale d'obtenir communication d'un extrait de rôle ou d'un certificat de non-inscription au rôle concernant un ou plusieurs autres contribuables, nommément désignés, assujettis à la même imposition et figurant sur le même rôle que le demandeur. Si la demande tend à la communication de la liste de l'ensemble des contribuables assujettis aux impositions perçues au profit d'une commune et non à celle d'un ou plusieurs extraits de rôle concernant des contribuables précisément identifiés, l'autorité saisie est tenue de la rejeter. En matière de communication des rôles, la décision confirme que l'autorité compétente est le service chargé du recouvrement et non celui chargé de l'assiette (12 novembre 2007, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 294 262, à mentionner Lebon T).

## Information relative à l'environnement

Le Conseil d'État a confirmé que l'article L. 124-1 du code de l'environnement, qui, dans la rédaction du chapitre IV du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005, avait pour portée, par l'effet du renvoi qu'il comporte à la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, d'exclure du droit à communication les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration, n'était, dans cette mesure, pas compatible avec les objectifs de l'article 3, paragraphe 3.3, de la directive 90/313/CE du Conseil du 7 juin 1990, qui limite la possibilité d'opposer un refus à une demande de communication d'informations environnementales au seul cas où celle-ci porte sur des documents inachevés (7 août 2007, Association des habitants du littoral du Morbihan, 266 668, à mentionner Lebon T). La loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, complétant le code par les articles L. 124-2 à L. 124-8, a exclu du droit à communication les documents « en cours d'élaboration », c'est-à-dire inachevés, mais l'article L. 124-4 n'exclut en revanche pas la communication immédiate pour les documents préparatoires.

Alors que le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé un refus de communiquer différents documents relatif à des essais de dissémination volontaire d'organismes génériquement modifiés, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ne sont applicables que sous réserve qu'une loi spéciale, postérieure, n'ait pas défini des modalités particulières de communication de certains documents administratifs. En l'espèce, l'article 21 de la loi du 13 juillet 1992, laquelle transpose l'article 19 de la directive 90/220/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement, devait être

regardée comme introduisant des règles particulières de communication des documents administratifs relatifs à la dissémination d'OGM. Ces documents n'entrent par suite pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978.

Saisi par le ministre de l'agriculture du point de savoir si la communication de la référence cadastrale des parcelles sur lesquelles sont pratiquées les disséminations pouvait porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, le Conseil d'État a posé une question préjudiciable à la CJCE, afin de vérifier si peut être opposée à la communication des références cadastrales du lieu de la dissémination, sur le fondement de l'article 95 du traité instituant la Communauté économique européenne devenue la Communauté européenne ou de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ou d'un principe général du droit communautaire (21 novembre 2007, Commune de Sausheim, 280 969, à publier au Lebon).

## **Deuxième partie** **COOPÉRER AVEC** **LES ADMINISTRATIONS** **POUR AMÉLIORER L'ACCÈS** **AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**

L'année 2007 a été marquée par un nombre important de nominations de personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. Il paraît utile de tirer un bilan de ces nominations et de présenter les premiers résultats d'un réseau qui se met en place.

Outre l'instruction des dossiers, la CADA consacre une part de plus en plus notable de son activité aux renseignements, notamment à destination des administrations. Cette évolution va dans le sens d'un travail de sensibilisation et d'information auprès des administrations et des collectivités, pour qu'elles répondent plus efficacement aux demandes d'accès aux documents qu'elles détiennent. La CADA encourage cette évolution et souhaite une collaboration accrue avec les administrations.

---

### **Le développement du réseau des personnes responsables**

La CADA avait depuis plusieurs années appelé de ses vœux le développement d'un réseau de personnes relais de l'accès aux documents administratifs au sein des administrations, les collectivités locales et les établissements publics. En 2005, ce souhait était consacré par la loi. La désignation de ces personnes est prévue par l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 issu de l'ordonnance du 6 juin 2005 et les articles 42 à 44 du décret du 30 décembre 2005 ainsi que les articles L. 124-3 et R. 124-2 du code de l'environnement. Les autorités concernées sont : « les ministres et les préfets pour les services placés sous leur autorité [...] ; les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse ; les établissements publics nationaux et locaux qui emploient au moins deux cents agents ; les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de dix mille habitants ou plus ; les autres personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins deux cents agents. »

Pour la CADA, cette désignation répond à trois objectifs principaux : faciliter l'instruction des demandes au sein des administrations ; apporter une expertise

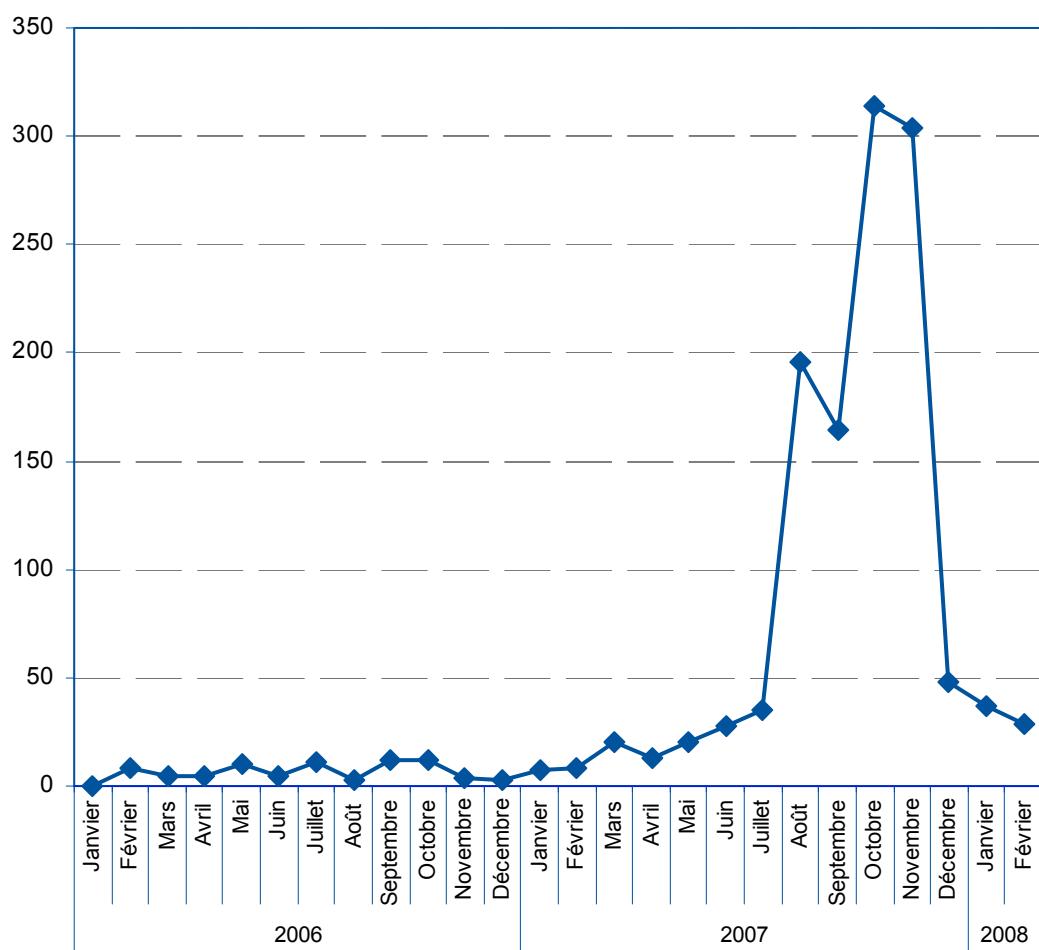
juridique ; assurer la liaison avec la Commission. Dans son précédent rapport, la CADA indiquait qu'elle fondait sur ce nouveau dispositif des espoirs d'amélioration dans l'application de la loi et déplorait un bilan de leur nomination très décevant. En effet, seulement 78 nominations étaient enregistrées dans le courant de l'année 2006. En 2007, la situation a très favorablement évolué.

## La constitution du réseau

### ■ Évolution du nombre de désignations

Au printemps 2007, soit un an et demi après l'adoption de la loi, le nombre de personnes désignées était toujours très faible. La CADA s'est alors rendue à l'évidence qu'elle devait prendre des initiatives pour améliorer cette situation. À la méconnaissance des nouvelles obligations s'ajoutait aussi sans doute, de la part des autorités concernées, un manque d'information sur l'intérêt de cette innovation et de visibilité sur les conséquences de ces désignations.

Rythme des désignations



La CADA a alors multiplié les courriers auprès des administrations pour leur rappeler leur obligation de désigner une personne responsable de l'accès aux documents administratifs. Notamment, au courant du mois de juillet 2007, un courrier du président de la Commission a été adressé à toutes les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants. Ces initiatives ont été suivies d'effet, puisque 1 026 personnes responsables étaient désignées et enregistrées entre août et décembre 2007, portant leur nombre total à 1 235 en janvier 2008.

Pourtant des progrès restent à faire, car le réseau devrait être de près de 3 000 personnes responsables si toutes les autorités visées par la loi en désignaient une. Il faut cependant préciser que la CADA n'a pas réalisé un décompte précis, notamment en ce qui concerne les établissements publics nationaux et locaux ou 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. L'annuaire des personnes responsables, base de données dans laquelle la CADA enregistre les personnes désignées, comprend des fiches pour l'ensemble des ministères, des préfectures, des conseils régionaux et généraux, et des collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants. Mais l'intégralité des établissements susceptibles de désigner une personne responsable n'est pas encore renseignée.

Le taux de nomination dans les ministères et dans les préfectures est proche de 100 %. Pour que le dispositif soit optimal dans ces administrations, il reste à clarifier l'aire de compétence de certaines personnes responsables des ministères sur des directions d'administration centrale, selon l'évolution des attributions ministérielles. Il en est de même pour les services déconcentrés de l'État. Certaines directions d'administrations centrales considèrent que la personne responsable désignée en leur sein est compétente pour ces questions sur l'ensemble du territoire, alors que certains préfets ont, de leur côté, nommé une personne responsable pour l'ensemble des services déconcentrés de l'État dans le département. Au sein des préfectures et des préfectures de région, il reste également parfois à préciser le champ de compétence des personnes responsables.

La CADA entend, pour l'année 2008, inciter les services de l'État à organiser au mieux la prise de décision en matière d'accès.

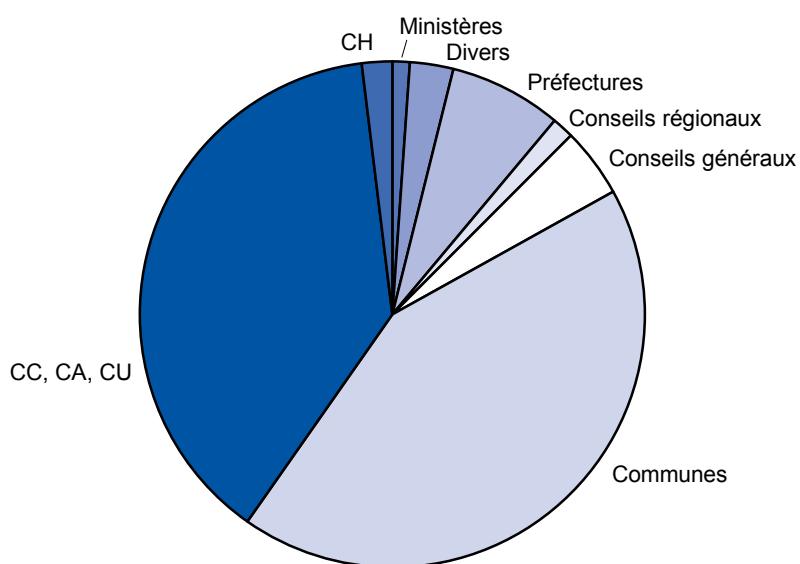
Un net progrès reste à faire pour les conseils régionaux et généraux, dont seulement une moitié a nommé une personne responsable. Si l'on rapproche ce fait des données sur les dossiers instruits par la CADA, qui montre l'importance des saisines mettant en cause les conseils généraux (voir la 3<sup>e</sup> partie, p. 69), on ne peut que souhaiter une application rapide de la loi.

Si la CADA a enregistré un nombre très important de personnes responsables pour les communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les communautés de communes, il est à noter que ce sont surtout les

entités moyennes et celles dépassant tout juste 10 000 habitants qui ont procédé à cette nomination. Ainsi, sur 57 villes de plus de 100 000 habitants, seulement 31 ont désigné une personne responsable.

Que des collectivités territoriales de taille moyenne aient proportionnellement davantage désigné une personne responsable que les grandes villes peut sembler *a priori* paradoxal eu égard au nombre de demandes d'accès aux documents administratifs qui leur sont adressées. Pourtant le phénomène trouve une explication dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités qui diffèrent selon leur taille. Plus les services municipaux (administration générale, urbanisme, services sociaux, services techniques...) sont concentrés, plus la nomination d'une personne responsable à même de traiter toutes les demandes s'impose. À l'inverse, quand les services sont d'une taille importante, qu'ils sont organisés de façon autonome et assez éloignés géographiquement, la désignation d'une personne responsable pour l'ensemble ne paraît pas répondre au besoin de leur fonctionnement quotidien. Cette nomination est parfois même perçue comme une complication, car elle nécessite une réorganisation du traitement des demandes.

Répartition par type d'entité



En ce qui concerne les rectorats et les universités, qui n'ont pratiquement pas désigné de personnes responsables, des progrès sont attendus. D'autant plus que, surtout pour les premiers, le nombre important de dossiers traités par la Commission justifierait une amélioration du dispositif (voir la 3<sup>e</sup> partie, p. 69).

Un progrès analogue est souhaitable dans les grands établissements et les établissements publics territoriaux (SDIS, syndicats mixtes...). Seulement 25

centres hospitaliers (sur environ 800 employant plus de 200 agents) ont désigné une personne responsable. Cependant, dans ces derniers établissements, les services d'accueil et de relations avec les patients sont bien sensibilisés à l'accès aux dossiers médicaux. L'accès à l'ensemble des informations sur la santé des patients pris en charge a fait l'objet de campagnes d'information et de recommandations du ministère de la santé depuis la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002. Lié à l'information du patient, l'accès au dossier médical se trouve souvent en bonne place dans les démarches ou chartes de qualité, dans les projets d'établissements et les dossiers d'accréditation.

Les résultats encourageants obtenus pour les nominations motivent la CADA pour poursuivre en 2008 cette démarche d'incitation en relançant les autorités concernées qui n'ont pas encore désigné de personne responsable, notamment celles qui sont intéressées par une part assez significative des demandes d'avis instruites par la Commission. Cette nouvelle campagne d'information devrait permettre d'arriver à un réseau d'environ 2 000 personnes responsables, chiffre qui correspondrait à une présence déjà très satisfaisante dans les administrations et les collectivités locales.

## ■ Qui sont les personnes responsables ?

Au début de l'année 2007, la CADA a adressé un questionnaire afin de mieux connaître les personnes responsables et leurs attentes vis-à-vis de la CADA. L'analyse des réponses ainsi que des données enregistrées par la CADA sur les services auxquels appartiennent ces personnes permet de tirer quelques enseignements importants.

Dans leur grande majorité, les personnes responsables ont des compétences juridiques. Si l'on ne connaît pas leur formation initiale, bien que beaucoup se disent juristes, plus des trois quarts d'entre elles sont dans des services juridiques ou, pour les collectivités de taille plus modeste, dans les services d'administration générale.

Pour les ministères, sur 13 personnes responsables, 5 sont dans les services juridiques. Dans les préfectures, les personnes désignées sont le secrétaire général, des chefs de services juridiques ou des chefs de bureau des collectivités territoriales ou de la modernisation de l'État. Dans les établissements publics de l'État, 7 sur 13 sont responsables du pôle juridique.

Dans les collectivités locales, les personnes désignées sont essentiellement des fonctionnaires territoriaux, et les élus représentent moins de 20 %. Ce sont, suivant la taille de la collectivité, des secrétaires généraux, des directeurs généraux des services, des directeurs de service juridique ou de la commande publique. Cela est à rapprocher de l'importance des saisines de la Commission sur le thème de marchés publics (voir la 3<sup>e</sup> partie, p. 59). Dans les communes, environ 15 % des personnes désignées sont des documentalistes ou des archivistes.

La dominante juridique n'a rien d'étonnant même si l'on pouvait s'attendre à rencontrer davantage de personnes responsables liées à des services de communication. Il semble que pour les autorités responsables de la désignation, l'accès aux documents administratifs se pose plus en terme de droit que sous l'angle de la mise en œuvre d'une politique de communication publique.

Ces quelques éléments sur le profil des personnes responsables montrent un groupe hétérogène, selon le niveau de formation, les responsabilités exercées, et bien sûr la taille des services. Leurs attentes en terme de formation et d'organisation des relations avec la Commission sont différentes, de même que leurs disponibilités et leur niveau d'intervention sont très variables. La CADA doit prendre en compte ces éléments pour adapter sa communication en fonction de ces différents interlocuteurs. Ainsi, il avait été envisagé de réunir les personnes responsables, mais cette idée a été abandonnée, non seulement en raison de la faiblesse des moyens dont dispose la CADA pour organiser une telle manifestation, mais aussi parce qu'il est apparu qu'une réunion générale risquait de ne pas répondre aux attentes de nombre de personnes responsables, notamment du fait de l'hétérogénéité de leur profil. La CADA songe à mettre en place des opérations plus ciblées, comme des réunions sur des thèmes particuliers.

### ■ **Une publicité sur leur nomination bien timide**

Près de la moitié des nominations dont la CADA a été informée ne s'est pas faite dans le respect des prescriptions du décret (article 43). Le président de la Commission a dû à de nombreuses reprises rappeler notamment l'obligation de publicité, en particulier sur le site internet de l'autorité intéressée. Il y a quelques réticences à publier des coordonnées professionnelles ou à informer sur la nomination, ce qui peut s'expliquer, là encore, par le manque de recul quant à l'incidence de cette nomination sur l'organisation et le fonctionnement des services.

Il faut noter que la CADA a reçu beaucoup de demandes d'informations de la part des autorités tenues de désigner, sur les attendus ou les modalités pratiques de cette désignation. La CADA a d'ailleurs été amenée à mettre en ligne une fiche « questions/réponses » sur son site, puis à développer ces informations en mettant en ligne en fin d'année un *Guide des personnes responsables*.

Cependant, certaines collectivités ont pleinement pris la mesure de l'intérêt de cette nomination, parfois sous l'impulsion de la personne responsable elle-même qui s'est investie de ses nouvelles missions. Cela s'est traduit par la publication sur le site internet et dans le journal de la collectivité d'une information sur la nomination accompagnée, souvent, d'une présentation de la loi du 17 juillet 1978. Des initiatives ont également été prises pour l'information interne, sur lesquelles on reviendra à propos des bilans adressés à la Commission (voir p. 52).

## Les relations avec la Commission

Sur les 5 015 dossiers instruits par la CADA en 2007, 1 370 ont concerné une administration ayant désigné une personne responsable (pour l'analyse détaillée des affaires traitées par la CADA, voir la 3<sup>e</sup> partie, p. 63 *sq.*). Ainsi, près de 37 % des dossiers instruits sont passés par une personne responsable. Beaucoup de nominations étant intervenues à partir du mois d'août, l'analyse ne devrait en fait porter que sur la deuxième moitié de l'année 2007.

Si l'ensemble des administrations qui y sont tenues avait désigné une personne responsable, 700 dossiers supplémentaires seraient passés par une personne responsable, ce qui devrait porter le taux normal à près de 45 % des affaires traitées par la Commission.

Sur les 5 015 dossiers instruits en 2007, 2 045 concernent des administrations qui ne sont pas référencées dans l'annuaire des personnes responsables<sup>2</sup>. Ce sont 950 communes de moins de 10 000 habitants et 726 établissements publics territoriaux, dont plus de la moitié sont des centres hospitaliers.

Il est encore trop tôt pour tirer un bilan de l'incidence de la présence d'une personne responsable sur l'instruction des dossiers. Les demandes qu'adresse la Commission aux administrations lors de l'instruction des dossiers ne sont souvent pas traitées par les personnes responsables, mais par les services détenteurs des documents. Cependant, pour les rapporteurs de la Commission le fait d'avoir un interlocuteur désigné au sein de l'administration peut être un avantage précieux. La personne responsable peut relancer les services pour qu'une réponse soit donnée dans le délai de 10 jours qui est imparti. La Commission doit en effet se prononcer dans un délai de 30 jours, ce qui laisse un temps extrêmement court pour la phase d'instruction.

Sur les 1 370 dossiers concernant une administration ayant désigné une personne responsable, plus de 98 % sont des demandes d'avis. Sur les quelques demandes de consultation émanant des administrations ayant désigné une personne responsable, on observe souvent que cette dernière n'est pas intervenue, la demande provenant directement des services qui rencontrent une difficulté pour arrêter une décision sur la communication de document. Mais, le conseil rendu par la Commission est systématiquement adressé à la personne responsable pour la tenir informée.

Le peu de consultation demandées par les administrations ayant désigné une personne responsable est un indicateur encourageant. Ce fait peut être rapproché de l'augmentation très sensible des demandes de renseignements auxquelles répond la CADA et sur laquelle on reviendra ci-après.

<sup>2</sup> Base de données constituée par la CADA pour l'enregistrement des personnes responsables.

Sans que cela puisse être mesuré, il semble que l'information obligatoire que doivent donner les administrations à la Commission sur les suites données à ses avis soit mieux respectée en présence d'une personne responsable. Cela est particulièrement sensible dans les ministères.

## Les bilans dressés par les personnes responsables

Prévu à l'article 44 du décret du 30 décembre 2005, un bilan annuel peut être demandé à la personne responsable par l'autorité qui l'a désignée. Une copie est alors adressée à la CADA. Pour l'année 2007, la CADA en a reçu une dizaine (mars 2008).

Pour modeste que soit ce nombre, il faut souligner des initiatives très positives dont certains pourront s'inspirer. De fait, le secrétariat général de la Commission envisage de proposer pour la fin de l'année 2008 un formulaire à renseigner par les personnes responsables afin de pouvoir disposer de données plus générales sur les demandes soumises aux administrations.

Les bilans sont essentiellement des tableaux retracant les demandes d'accès à des documents administratifs. Le plus complet se présente comme ci-dessous. Ces informations peuvent être utiles à l'administration pour améliorer l'organisation de ces services afin de répondre plus efficacement aux demandes d'accès.

Demandeur	Date et support de la demande	Document demandé	Service instructeur	Réponse favorable (date)	Refus (date et motif)	Saisine de la CADA
	oral	lettre				

Deux bilans de ce type montrent par exemple, dans le premier cas (une commune de la région parisienne), que le service d'urbanisme est le plus sollicité et, dans l'autre (une communauté de communes), que les demandes portent majoritairement sur les budgets et les comptes. Ces éléments peuvent inciter les collectivités à diffuser davantage d'informations sur ces sujets ou à organiser des formations pour le personnel des services concernés.

Un document très complet a été adressé par un centre hospitalier pour lequel l'accès aux dossiers médicaux entre dans le cadre du contrat d'établissement et contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens. On y trouve une analyse juridique sur quelques cas de demandes intervenues dans l'année, des descriptions précises de procédures et protocoles d'accès selon différents cas (ayant droit, mineur...), et encore des modèles de lettres de demande ou de réponse de l'administration.

L'initiative d'un Conseil général dont la personne responsable à produit un document « Power Point » très clair comme support de formation interne et a réalisé une information efficace et accessible sur son site est à signaler tout particulièrement.

---

## L'augmentation de l'activité de renseignement

Le secrétariat général de la Commission, depuis plusieurs années déjà, voit son activité de renseignement augmenter. Cette tendance se confirme encore pour l'année 2007. Cependant, faute d'outils pour comptabiliser automatiquement et donc précisément les demandes par courriels, télécopies ou téléphone et bien que le secrétariat de la Commission ait mis en place des registres pour les courriers, les télécopies et courriels non liés aux dossiers instruits, les données restent estimatives. L'arrivée très attendue d'un nouveau logiciel de gestion permettra, outre un gain pour le traitement des dossiers, un meilleur suivi de cette activité.

### Peu de changement dans les interrogations des particuliers

Un quart environ des appels téléphoniques des particuliers concernent le suivi des dossiers de saisine. Un autre quart ne correspond pas du tout à l'activité de la CADA. Le secrétariat réoriente souvent ces appels vers le service de renseignement administratif « 3939 ». Quand la demande émane d'une administration, le secrétariat oriente le correspondant vers un rédacteur à même de la renseigner de façon précise selon l'objet de sa demande et selon la jurisprudence de la Commission. Les demandes par courriels sont en augmentation, mais les saisines par ce biais sont encore peu nombreuses. Les demandes des particuliers par courriel relèvent surtout de demande de renseignements. Le secrétariat oriente aussi les correspondants vers le site internet pour la jurisprudence et est souvent amené à préciser les voies et délais de recours.

### Les réponses aux administrations

Le nombre de demandes de consultation qui donnent lieu à une instruction est en baisse depuis plusieurs années (voir la 3<sup>e</sup> partie, p. 58). Dans le même temps, le secrétariat de la Commission est de plus en plus sollicité pour renseigner et rechercher des éléments de jurisprudence pour les administrations.

Il serait trompeur de considérer la baisse du nombre des demandes de consultation comme un indicateur des progrès de l'administration en matière de liberté d'accès. Cette baisse tient beaucoup au fait que les recherches de jurisprudence de la Commission permettent de répondre à de nombreuses situations et d'illustrer de façon concrète comment l'administration peut répondre à une demande de communication. L'analyse des interrogations des administrations permet de cerner les difficultés et les réticences auxquelles elles se heurtent pour répondre aux demandeurs.

Ces interrogations portent en premier lieu sur les modalités d'accès, essentiellement dans les petites collectivités qui ne disposent que de peu de

moyens (surtout en termes d'effectifs). Viennent ensuite des interrogations sur des dossiers plus techniques : urbanisme (plan locaux d'urbanisme et expropriation) et marchés publics. La fin de l'année 2007 et les deux premiers mois de 2008 ont été marqués par des interrogations liées aux élections municipales : communication des listes électorales et des budgets locaux.

En dehors des petites communes et des collectivités peu importantes, les administrations qui sollicitent des conseils connaissent la loi du 17 juillet 1978 et souvent la jurisprudence de la Commission au travers de son site internet. Elles cherchent alors confirmation de ce qu'elles ont lu. L'incertitude s'avère fréquente notamment en ce qui concerne les marchés publics. Certains services attendent par exemple de la Commission qu'elle fasse l'occultation des passages couverts par le secret en matière industrielle et commerciale sur les documents qu'ils lui ont transmis. Il s'agit parfois aussi de faire assumer par la Commission une décision qui pourrait alimenter divers conflits locaux. Ou encore des collectivités attendent de la Commission qu'elle les aide à justifier un refus de communication en avançant des arguments sur le contexte local particulier.

Un sentiment d'incompréhension naît parfois, certains services ou certaines collectivités demandant des renseignements à la CADA sur le mode « puisque vous nous obligez à répondre à des demandes que nous considérons comme abusives, alors dites nous comment répondre ? Comment organiser l'accès ? ».

Il ressort de ces quelques exemples que la loi et le rôle de la Commission sont connus mais encore imparfaitement. L'administration sait qu'elle doit communiquer les documents qu'elle détient, mais il arrive qu'elle considère qu'elle peut s'abstraire des délais ou des modalités prévus par la loi. La Commission est alors amenée à préciser les règles de communication et à rappeler les cas (volume des documents demandés très important) où des aménagements sont possibles, comme d'étaler dans le temps la communication.

Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs sont maintenant nombreuses à contacter le secrétariat de la Commission pour relayer les interrogations dont elles sont saisies au sein de leurs administrations. Elles connaissent bien la loi et le site internet de la CADA, notamment la rubrique de sélection d'éléments de jurisprudence. De fait, leurs demandes sont précises et visent souvent à conforter ou à obtenir des éléments de jurisprudence à l'appui de la réponse qu'elles apportent. Des contacts téléphoniques s'établissent d'autant plus facilement que le secrétariat général, malgré ses effectifs modestes, s'efforce de répondre prioritairement aux personnes responsables qui relaieront l'information dans leur administration.

---

## Les difficultés rencontrées et les moyens mis en œuvre pour y remédier

Il apparaît qu'un effort doit être fait pour répondre aux attentes des personnes responsables, pour renforcer ce réseau et plus généralement pour améliorer l'information auprès des administrations.

L'animation du réseau des personnes responsables et l'amélioration de la communication sur l'accès aux documents administratifs ne sont pas aisées dans la mesure où la CADA ne dispose pas de moyens supplémentaires à cette fin. Une autre complication pour satisfaire à ces obligations, tient au retard considérable pris dans le renouvellement du logiciel de gestion des dossiers et le manque de moyens pour la refonte du site internet. Le système informatique de gestion, qui date de dix ans, est devenu un handicap majeur pour le travail quotidien et de fait un sujet d'inquiétude sérieux. La CADA espère vivement une remise à niveau de ses moyens au cours de l'année 2008.

### Des initiatives en matière de communication

Malgré les difficultés énoncées, la Commission a pris des initiatives pour établir une communication avec les personnes responsables. En fin d'année, elle a publié en ligne un *Guide des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques*, qu'elle a adressé à toute les personnes nommées. Ce guide, consultable et téléchargeable depuis le site internet, a vocation à être mis à jour régulièrement. Il doit être notamment complété des expériences qui seront recueillies sur la pratique des personnes responsables.

Une lettre d'information mensuelle est adressée à toutes les personnes responsables depuis janvier 2008. Elle les informe de l'actualité jurisprudentielle et se propose de faire le point sur un aspect particulier en matière d'accès, tel que les marchés publics, les documents budgétaires et comptables... La CADA souhaite que cette lettre soit enrichie aussi des expériences dont lui feront part les personnes responsables. En effet, elle n'ignore pas l'utilité des conseils pratiques, qu'elle ne peut pas élaborer elle-même et qui sont pourtant attendus par les services.

La refonte complète du site, liée aux difficultés informatiques mentionnées plus haut, n'étant pas envisageable avant quelques mois, la CADA s'est lancée fin 2007 dans une remise à niveau du site créé en 2001. Les nouvelles rubriques (sur la réutilisation, l'annuaire des personnes responsables...) ont été mises en ligne en avril 2008, et la révision complète des outils pratiques (fiches thématiques) et des éléments de jurisprudence mis à disposition qui est en cours, sera achevée d'ici l'automne 2008.

L'effort de la CADA pour rendre efficace le réseau des personnes responsables et pour développer l'information sur le droit d'accès et la réutilisation dans l'administration sera poursuivi en 2008 avec des outils plus adaptés et plus fiables. La refonte complète et mise à jour du guide du droit d'accès et de la réutilisation, que la CADA s'est fixé pour objectif de commercialiser pour le trentenaire de la loi du 17 juillet 1978, va dans ce sens.

## **Troisième partie**

# **L'ACTIVITÉ DE LA CADA EN CHIFFRES**

L'activité qui est décrite et analysée ici est celle qui résulte des demandes qui sont soumises à l'examen de la Commission, en formation collégiale, et qui sont, d'une part, la demande d'avis visée par le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 dont la CADA est saisie par « une personne à qui est opposé un refus de communication de document administratif [...], un refus de consultation des documents d'archives publiques [...], ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques », et, d'autre part, la demande de consultation (ou conseil) qui est présentée à la CADA par les autorités administratives qui s'interrogent sur la communication des documents en leur possession. Ces demandes d'avis et de consultation donnent lieu à l'ouverture d'un dossier et sont confiées à un des rapporteurs chargés d'en assurer l'instruction et de préparer des projets de réponse qui sont soumis à l'examen de la Commission.

En plus de la gestion de ces dossiers selon les procédures définies par la loi de 1978 et le décret du 30 décembre 2005, le secrétariat général de la CADA, sous l'autorité du président, assure également le traitement de nombreuses autres demandes qui n'aboutissent pas par l'ouverture d'un dossier, comme par exemple les saisines du public qui sont manifestement irrecevables ou dont l'objet est en dehors du champ de compétence de la Commission, ainsi que les consultations des autorités administratives qui portent sur des questions qui ont déjà été tranchées par la Commission et à qui il est répondu par la simple transmission de précédents correspondants. Ces demandes, très nombreuses arrivent aussi bien par courrier, par courriels, par télécopies que par téléphone.

En outre, le secrétariat général assure également la mise à jour du site internet de la CADA et par l'intermédiaire de celui-ci la gestion du réseau des personnes responsables.

Enfin, bien que la loi du 17 juillet 1978 distingue clairement l'accès aux documents administratifs (chapitre I) et la réutilisation des informations publiques (chapitre II), l'analyse statistique présentée ici les traite encore ensemble pour l'année 2007, d'une part parce que les demandes relatives à la réutilisation restent très peu nombreuses au regard de l'ensemble, d'autre part, l'outil informatique de gestion qui permettra de les distinguer automatiquement n'a pas encore pu être mis en place.

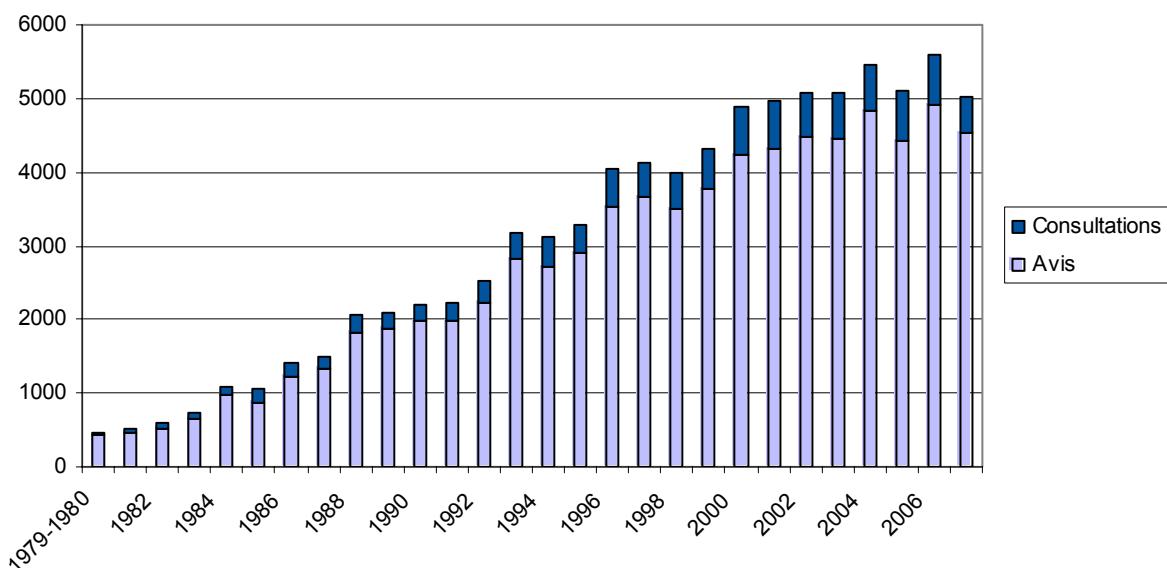
# Comment se répartit l'activité de la CADA ?

## Avis et consultations

Les 5 015 demandes d'avis et de consultations traitées en 2007 se situent dans la moyenne du volume constaté depuis 2000, mais inférieur à 2004 et 2006 dont le nombre dépassait 5 500. Cependant le nombre des consultations est le plus faible enregistré sur cette période. Il est vrai que de nombreuses demandes faites par les administrations portent sur des sujets traités antérieurement par la Commission et que le secrétariat général y répond de plus en plus souvent directement en fournissant des précédents (voir 2<sup>e</sup> partie, p. 53 *sq.*).

Sur ces 5 015 demandes, seules 53 portent sur la réutilisation des informations publiques, dont 20 demandes de consultation et 33 demandes d'avis. Pour ces dernières, 26 ont été présentées par la société France-Examen qui a saisi la CADA de chacun des refus qui ont été opposés par les rectorats à ses demandes de communication, pour réutilisation, pour la session 2007, des résultats nominatifs des candidats aux examens du baccalauréat général et du baccalauréat technologique aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> groupes d'épreuves, épreuves anticipées du baccalauréat général et du baccalauréat technologique, du baccalauréat professionnel, du brevet de technicien supérieur, du brevet professionnel, du CAP, du BEP, du diplôme national du brevet, et des mentions complémentaires de niveau V.

*Tableau 1 – Nombre d'affaires et part respective des avis et des consultations*



## Quelle est la répartition entre les secteurs de l'activité administrative ?

**Tableau 2 – Répartition des saisines par secteur (en % )**

Secteurs	2004	2005	2006	2007
Urbanisme	10,9	11,7	15,0	15,3
Affaires sociales	14,9	13,7	11,9	14,6
Fonction publique	14,6	15,0	12,6	14,4
Contrats et marchés	4,4	5,8	6,6	6,8
Environnement	5,7	7,4	7,0	6,8
Justice	5,2	2,2	4,5	6,8
Économie et finances	13,1	10,8	12,6	6,3
Ordre public	5,2	5,3	5,1	6,2
Divers	7,0	7,6	6,5	5,2
Fiscalité	3,4	3,5	3,4	4,3
Industrie	3,5	3,4	3,5	3,0
Enseignement et formation	2,5	2,2	1,9	2,2
Culture -Archives	1,8	2,0	2,0	1,8
Agriculture	1,9	1,9	2,3	1,7
Modalités	1,2	2,4	1,5	1,4
Transports	1,5	1,6	0,9	1,1
Loisirs	1,1	1,3	0,7	0,7
Travail	0,8	0,7	0,9	0,6
Elections	0,5	0,7	0,7	0,5
Défense	0,7	0,7	0,4	0,3
Relations extérieures	0,1	0,1	0,0	0,0

Les trois mêmes secteurs de l'activité administrative se détachent cette année encore : Urbanisme, Affaires sociales, et Fonction publique, avec pour chacun plus ou moins 15 % de demandes, ils totalisent donc près de 45 % des demandes à eux trois. Si on y ajoute les six secteurs suivants (Contrats et marchés, Environnement, Justice, Économie et finances, Ordre public et Divers) qui sont ceux qui représentent chacun de 5 à 10 % des demandes, on obtient cette fois plus des quatre cinquième du total (82,4 %). Les 12 autres secteurs se partagent le solde.

■ *Le secteur « Urbanisme » se maintient à la première place. Il concerne en premier lieu les communes et regroupements de communes qui sont intéressés par deux demandes sur trois, et pour le reste, les services déconcentrés de l'État. Les demandes portent autant sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire, notamment par des propriétaires riverains), que sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans locaux*

d'urbanisme (PLU), soit à des grands projets d'aménagement. Les mesures de publicité, telles que l'affichage ou l'enquête publique, que comprennent les procédures d'urbanisme ne font donc pas obstacle à ce que les personnes intéressées ressentent le besoin d'obtenir également les documents sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, alors que les services pensent trop souvent que les règles de publicité propres à l'urbanisme sont suffisantes et que toute autre demande qui vient en surplus revêt un caractère excessif.

■ *Le secteur « Affaires sociales ».* On trouve sous ce thème, pour l'essentiel, les questions liées à la santé (accès au dossier médical mais aussi fonctionnement des établissements de santé, procédure administrative d'internement d'office, ...) d'un côté, et celles concernant l'action sociale (aide sociale à l'enfance, chômage, sécurité sociale,...) de l'autre. Pour l'accès au dossier médical, la CADA a traité 282 demandes, provenant le plus souvent du patient lui-même, mais également des ayants droit de personnes décédées. Si dans le premier cas, le refus résulte plutôt du manque de temps pour traiter la demande, ou de la difficulté à retrouver le dossier, dans le second, c'est le principe de la communication qui peut être en cause, soit par ce que les ayants droit ne formulent pas le motif de la demande (alors que l'article L. 1110-4 du code de la santé publique n'autorise cette communication que pour trois motifs précis : connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt ou faire valoir leurs droits), soit que l'établissement estime que les informations médicales qu'il détient ne répondent pas au motif invoqué, ce qui est difficile à apprécier par un demandeur qui, par la force des choses, ne sait pas ce que le dossier contient. Sur ce dernier point, cependant, l'intervention de la CADA n'est pas décisive, elle n'est jamais destinataire de dossier médical, et même si elle l'était, elle n'a pas la compétence pour évaluer sur le plan médical le bien fondé du refus total ou partiel de l'établissement hospitalier.

■ *Le secteur « Fonction publique ».* Celui-ci couvre la communication aussi bien des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, justificatifs de refus de promotion, etc.) que des décisions collectives (tableau d'avancement, arrêtés d'attribution de prime, etc.). Elles sont formulées le plus souvent par les agents publics eux-mêmes, mais proviennent également des organisations syndicales qui, notamment dans les collectivités locales, cherchent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre agents titulaires / agents contractuels, répartition des enveloppes indemnitàires, ...), ou à contester certaines décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

■ *Le secteur « Contrats et marchés »* se maintient au même niveau qu'en 2006, mais la multiplication des demandes de consultation (supérieures à celles des

autres secteurs, puisqu'elles représentent 45 % du total des demandes) a conduit la CADA à élaborer un dossier documentaire qui fait état des éléments d'analyse qu'elle a retenus pour déterminer principalement les informations susceptibles d'être couvertes par le secret industriel et commercial, et une grille d'analyse distinguant les étapes et les situations (marchés répétitifs par exemple) qui vont nécessiter une occultation plus ou moins grande. La consultation de ce document, disponible sur Internet, permet aux services de déterminer eux-mêmes quels éléments doivent être occultés préalablement à la communication. Sa transmission est devenu également un moyen de traiter une bonne partie des demandes, qui ne sont pas de ce fait soumises à l'examen de la Commission.

■ *Le secteur «Environnement».* Malgré le renforcement du droit à l'information en matière d'environnement résultant de la transposition de la directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, le nombre des demandes reste stable. Celles-ci se rattachent de façon à peu près égale à trois types de problèmes : l'un lié à des questions de pollution, au respect de la nature, ou à des risques naturels (inondations, incendies,...), le deuxième comprenant les demandes qui portent sur l'assainissement, le troisième relatif au fonctionnement des installations classées (sites industriels, centre de déchets, ...)

■ *Le secteur «Justice».* Les documents se rattachant à l'activité juridictionnelle des tribunaux ne constituent pas des documents administratifs mais des documents juridictionnels, seuls les documents ayant trait à leur fonctionnement administratif trouvent leur place ici. Mais, en réalité, les documents réclamés ici se rattachent pour 85 % au fonctionnement des établissements pénitentiaires, et les recours ont été faits, pour la plus grande part, par l'Observatoire international des Prisons qui a été contraint, par exemple, de saisir la CADA pour chacun des établissement qui lui refusait son rapport annuel d'activité, alors même que la CADA rappelle depuis plusieurs années qu'il s'agit d'un document communicable à toute personne, à l'exclusion, le cas échéant, des mentions couvertes par la sécurité publique.

■ *Pour le secteur «Économie et Finances»* trois demandes sur quatre concernent les finances locales et tendent le plus souvent à l'obtention, soit des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissements publics, soit de pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures...).

■ *Le secteur «Ordre public»* recouvre pour l'essentiel des activités relevant du ministère de l'Intérieur. Moins de la moitié des demandes concernent l'ordre public, la police, la sécurité publique ou civile. La majorité des demandes est

répartie entre la gestion des étrangers pour 40 % du total, les questions de salubrité publique, et le fonctionnement des associations.

■ *Le secteur « Divers ».* 95 % des affaires de ce secteur proviennent des demandes adressées à des communes ou des regroupements de communes qui sont rangées dans une sous-catégorie « vie locale », soit parce que la demande ne permet pas de définir à quel secteur d'activité administrative se rattache le ou les documents sollicités (la délibération de telle date, un compte rendu de conseil municipal), soit parce que les documents sollicités sont nombreux et relèvent de plusieurs secteurs.

# Qui sont les demandeurs ?

## Pour les consultations

**Tableau 3 – Répartition des demandes de consultations**<sup>3</sup>

	2004		2005		2006		2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	262	42,3	281	41,8	284	41,4	190	39,2
Établissements publics territoriaux	128	20,5	151	22,5	155	22,5	125	25,8
État	133	21,1	145	21,6	137	19,8	93	19,2
Départements	62	10	56	8,3	70	10,2	47	9,7
Établissements publics d'État	17	2,7	17	2,5	21	3,0	18	3,7
Organismes privés chargés d'un service public	16	2,6	18	2,7	17	2,5	8	1,6
Régions	4	0,8	4	0,6	4	0,6	3	0,6
Autres organismes	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,2

Les demandes de consultations traitées par la Commission couvrent un spectre moins large que les demandes d'avis. Elles résultent souvent de la difficulté que rencontre l'administration pour interpréter certaines dispositions de la loi de 1978, ou même, plus en amont, pour déterminer quelle est la loi applicable ou comment concilier des dispositions qui conduisent à un résultat différent. Elles sont également formulées lorsque l'administration doit arbitrer entre des intérêts particuliers. L'accroissement des demandes relatives à la communication des marchés publics (qui représente 30 % des 485 demandes traitées par la Commission) en est une bonne illustration. Les candidats non retenus sont de plus en plus demandeurs et interprètent les dispositions du code des marchés publics comme un droit à connaître du déroulement de l'appel d'offres dans tous ses détails. Parallèlement, les entreprises veillent à ce qu'une communication trop large ne mette pas à mal la libre concurrence et en tant qu'il les concerne le secret en matière industrielle et commerciale. L'administration prise entre deux feux préfère alors s'en référer à la CADA pour définir la conduite à tenir en la matière.

Par ailleurs, une bonne partie des demandes faites par l'administration ne porte pas sur des questions de fait ou de droit nouvelles, mais révèle soit une mauvaise connaissance des avis de la Commission, soit une difficulté à

<sup>3</sup> Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2007.

transposer ceux-ci aux documents qu'elle détient, soit une certaine frilosité à les appliquer sans obtenir un accord formel de la part de la CADA, alors même que les demandes portent manifestement sur une question qu'elle a déjà traitée et pour laquelle la transposition de précédents ne pose aucune difficulté et n'appelle pas d'appréciation particulière. Celles-ci sont, d'ailleurs, dans toute la mesure du possible, comme on l'a vu plus haut, traitées directement par le secrétariat général, par la délivrance de l'information recherchée, étayée par la production d'avis ou consultations précédemment rendus par la Commission sur le sujet.

### ■ **Les demandes de consultations en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics**

Les demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics représentent trois demandes sur quatre (75,3 %).

Pour les communes, leurs préoccupations en matière de communication se concentrent sur trois secteurs, qui sont dans un ordre décroissant, les contrats et marchés, l'urbanisme, et les questions de vie locale. Les demandes faites par les établissements publics territoriaux ont trait, pour la moitié, à la communication des pièces se rattachant à la passation de marchés publics. La moitié des consultations des départements concerne le secteur des affaires sociales.

### ■ **Les demandes de consultations émanant des services de l'État**

Les demandes de consultations émanant des services de l'État se répartissent de la façon suivante

**Tableau 4 – Répartition des demandes de consultation de l'État par département ministériel**

	2005		2006		2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	76	53,1	67	49,3	49	52,7
Emploi et solidarité	20	14,0	22	16,2	16	17,2
Agriculture	6	4,2	11	8,1	12	12,9
Education nationale	10	7,0	7	5,1	3	3,2
Equipement, transports et logement	8	5,6	4	2,9	3	3,2
Économie et finances	7	4,9	9	6,6	2	2,2
Aménagement du territoire et environnement	2	1,4	1	0,7	1	1,1
Défense	5	3,5	2	1,5	1	1,1
Autres	9	6,3	13	9,6	6	6,5
Total	143	100,0	136	100,0	93	100,0

Le plus souvent les demandes de consultations sont faites par les services déconcentrés de l'État et non par les administrations centrales et on peut regretter que la réponse donnée ne fasse pas ensuite l'objet d'une diffusion dans les autres départements ou régions. Toutefois, si la question présente une portée générale, la Commission n'hésite pas à transmettre sa réponse au service central en suggérant sa diffusion.

Alors que le ministère de l'Intérieur représente à lui seul plus de la moitié des demandes, il suffit d'y ajouter les deux départements ministériels qui suivent en nombre de demandes (Emploi et solidarité, et Agriculture, pour obtenir plus de 80 % des demandes de consultation émanant des services de l'État. Seuls ces trois ministères ont d'ailleurs formulé dix demandes de consultations et plus au cours de l'année.

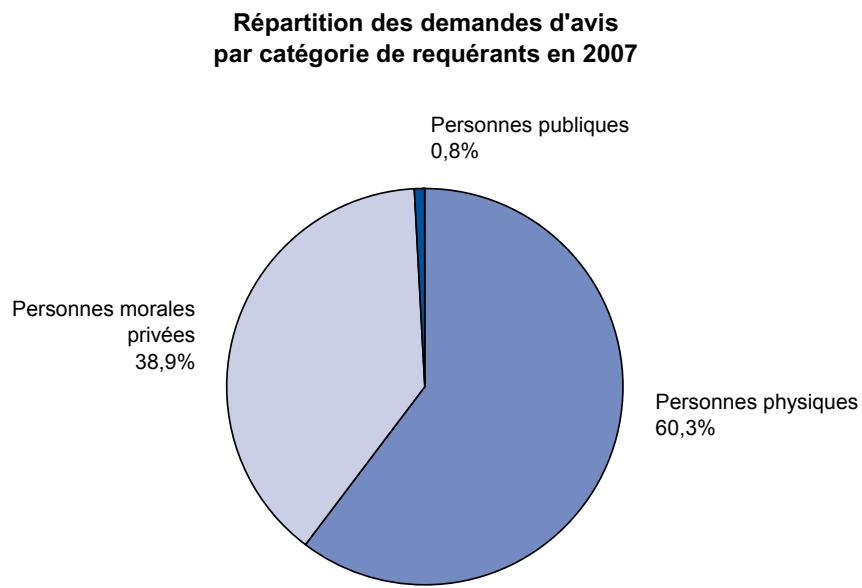
Les demandes classées sous la rubrique « Intérieur » proviennent en fait des préfets ou dans une moindre mesure des sous-préfets et peuvent être faites à plusieurs titres, soit pour le compte des services de la préfecture elle-même, soit pour un service déconcentré de l'État relevant d'un autre département ministériel (DDASS, DRIRE, ...), soit pour le compte des collectivités territoriales. On constate que leurs interrogations concernent principalement les domaines de l'environnement et de l'industrie (notamment à travers le contrôle des installations classées), de l'ordre public (circulation, étrangers,...), ainsi que les contrats et marchés.

## Les demandes d'avis

### ■ Qui sont les demandeurs ?

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

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2003	3229	72,4	1197	26,8	35	0,8
2004	3134	64,7	1681	34,7	30	0,6
2005	3311	74,7	1066	24,1	55	1,2
2006	2917	59,5	1920	39,1	68	1,4
2007	2732	60,3	1762	38,9	36	0,8



### ***Les personnes physiques***

La répartition du nombre des demandes entre personnes physiques et personnes morales se maintient au même niveau que l'année passée avec respectivement 60 % et 40 %. Il serait bien difficile d'esquisser le portrait du demandeur type de la CADA tellement il est varié aussi bien quant à sa catégorie socioprofessionnelle, que dans les motifs pour lesquels il fait usage de la loi du 17 juillet 1978, tantôt par intérêt pour la gestion de la chose commune tantôt pour chercher à améliorer sa situation personnelle.

### ***Les personnes morales***

En règle générale, les personnes morales qui ont recours à la CADA sont plutôt soit des associations (défense de l'environnement, associations locales de contribuables...), soit des syndicats professionnels. En effet, la loi du 17 juillet 1978 est régulièrement utilisée par des groupes de pression ou par des mouvements collectifs, et ceux-ci, qui sont plus à même de connaître l'existence de la CADA que les particuliers, n'hésitent pas à la saisir. En revanche, les demandes en provenance des entreprises restent relativement peu nombreuses et concernent pour l'essentiel les demandes des candidats non retenus à des appels d'offres qui souhaitent obtenir le dossier de passation du marché, afin de s'assurer que le choix de l'entreprise s'est fait dans le respect des règles en vigueur.

La diminution sensible des demandes émanant de personnes publiques à l'origine des affaires traitées par la Commission n'est pas significative. En effet, il

ne faut pas en conclure que la communication se passe mieux entre elles, ou qu'elles n'osent pas saisir la CADA d'une demande d'avis. Cette baisse s'explique par le fait que la CADA retient le principe désormais que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi pour obtenir l'accès à des documents administratifs, celle-ci ne concernant que les relations entre le public et les autorités administratives. En conséquence, plutôt que de présenter en séance un dossier qui va se conclure sur un avis d'incompétence, le secrétariat signale à l'administration, par un simple courrier, que son recours ne peut pas être présenté à la CADA.

#### *Les « abonnés »*

Par ailleurs, la CADA est saisie, comme d'autres instances comparables, mais aussi comme les juridictions administratives, par un certain nombre d'habitues qui s'adressent à elle de nombreuses fois dans l'année, et parfois même depuis plusieurs années. Le comportement de ces personnes appelle souvent les reproches des services qu'elles sollicitent, qui se sentent parfois persécutés et qui ont le sentiment que la CADA ne leur donne pas assez souvent raison en reconnaissant le caractère abusif de telles demandes.

Afin de mieux appréhender l'ampleur du phénomène, la CADA a mis en parallèle les demandeurs avec le nombre de demandes que chacun a faites pendant l'année 2007. Elle en a obtenu les chiffres suivants :

Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs	Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs
1	1911	18	2
2	298	20	1
3	95	22	3
4	50	24	1
5	25	25	1
6	13	26	1
7	12	29	1
8	11	32	1
9	4	36	1
10	2	38	1
11	4	44	1
12	3	47	1
13	3	51	1
14	4	57	1
15	1	158	1
16	31	183	1
17	1		

Ce tableau permet avant tout d'établir que si la CADA a traité 4 530 saisines en 2007, le nombre des demandeurs n'est, lui, que de 2 486.

Sur ces 2 486 personnes, 1911 ne l'ont saisie qu'une seule fois dans l'année, 393 lui ont adressé deux ou trois demandes. Ce sont donc 2 304 personnes qui ont été à l'origine de 2 792 demandes. Ensuite, 117 personnes lui ont adressé entre 4 à 10 demandes au cours de l'année. On totalise ainsi 2 421 personnes à l'origine de 3 423 saisines. À l'opposé, 65 personnes sont à l'origine des 907 demandes restantes. Si on excepte les deux derniers demandeurs de la liste dont le nombre des demandes est exceptionnel (il s'agit, pour le premier, de l'association Commission des citoyens pour les droits de l'Homme, et pour le second, de l'Observatoire international des prisons évoquée plus haut), on constate que 56 personnes ont fait entre 11 et 29 demandes et 7 personnes de 30 à 60 demandes.

Cependant, pour les personnes qui ont fait plus de 20 demandes dans l'année, il peut s'agir d'une même demande adressée à l'administration, à l'échelon local, sur tout ou partie du territoire, ce que la Commission appelle « une saisine-multiple », et qui n'étant pas satisfaite donne lieu à la saisine de la CADA d'autant de demandes d'avis que de refus, exprès ou implicites. Par ailleurs, il faut également préciser qu'il existe deux catégories de demandeurs qui saisissent la CADA à plusieurs reprises dans l'année mais qu'il n'est pas possible de les différencier dans la présentation des chiffres ci-dessus : il y a, d'une part, les avocats ou autres mandataires qui saisissent régulièrement la CADA tout au long de l'année pour le compte de différentes personnes, et d'autre part, des personnes qui effectuent de nombreuses saisines par an pour leur propre compte.

## ■ Où sont situés les demandeurs ?

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

Régions (% de la population totale) <sup>4</sup>	2004	2005	2006	2007
Alsace (2,9)	1,9	1,7	2,1	2,4
Aquitaine (4,9)	3,5	3,3	3,8	4,4
Auvergne (2,1)	2,0	1,8	1,6	1,1
Basse-Normandie (2,3)	1,6	1,4	1,6	1,9
Bourgogne (2,6)	1,5	2,7	2,5	2,2
Bretagne (4,9)	2,6	3,2	2,8	2,9
Centre (4,0)	2,4	3,8	1,8	2,3
Champagne-Ardenne (2,1)	1,2	0,8	1,1	1,1
Corse (0,4)	1,1	1,0	1,2	0,9

<sup>4</sup> Population comptabilisée lors du recensement de 2006 (source INSEE).

Franche-Comté (1,8)	1,1	1,0	1,1	0,8
Haute-Normandie (2,9)	1,0	1,2	0,8	0,9
Île-de-France (18,2)	35,9	33,5	36,5	36,3
Languedoc-Roussillon (4,0)	7,4	9,2	9,7	7,6
Limousin (1,2)	0,7	0,8	0,9	0,8
Lorraine (3,7)	1,8	2,1	2,1	1,4
Midi-Pyrénées (4,4)	5,1	4,9	5,2	4,6
Nord-Pas-de-Calais (6,4)	4,0	4,0	4,0	4,8
Pays de la Loire (5,4)	2,5	2,4	2,7	2,7
Picardie (3,3)	2,0	1,8	1,7	1,5
Poitou-Charentes (2,7)	1,0	1,3	1,3	1,3
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,6)	8,7	8,5	7,5	8,2
Rhône-Alpes (9,5)	9,0	8,2	6,7	7,8
DOM-TOM (2,9)	2,0	1,4	1,3	1,3
International				0,8

Là encore, les données statistiques sont plutôt stables d'une année sur l'autre en ce qui concerne la répartition des demandes sur l'ensemble du territoire. On constate une nouvelle fois une sur représentation de la région Île-de-France.

## ■ Quelles sont les administrations mises en cause ?

**Tableau 7 – Catégories d'administrations mises en cause**

	2004		2005		2006		2007	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
État	1798	37,1	1575	35,5	1777	36,2	1793	39,6
Communes	1461	30,2	1344	30,3	1709	34,9	1312	28,9
Établissements publics territoriaux	810	16,7	838	18,9	704	14,3	812	17,9
Organismes privés chargés d'un service public	324	6,7	258	5,8	261	5,3	245	5,4
Établissements publics d'État	248	5,1	217	4,9	211	4,3	173	3,8
Départements	168	3,5	154	3,5	186	3,8	153	3,4
Régions	24	0,5	30	0,7	51	1,0	41	0,9
Autres organismes	12	0,2	17	0,4	8	0,2	1	0,1

Les demandes d'avis adressées à la CADA qui font suite à des refus de communication provenant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dépassent de peu (51 % du total) celles provenant de refus des services de l'État ou d'organismes nationaux.

## ■ Quels sont les types de documents demandés ?

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

	2004	2005	2006	2007
Dossiers	5,2	6,8	13,9	12,3
Rapports	8,6	7,4	8,9	10,7
Comptes rendus	3,1	3,8	7,2	5,9
Lettres	5,6	4,9	5,5	5,3
Pièces médicales	5,1	4,5	4,9	5,2
Listes	9,5	10,0	5,5	5,1
Délibérations	4,5	4,6	5,1	5,0
Décisions	7,2	7,7	8,8	3,9
Arrêtés	-	-	-	3,8
Dossiers individuels	-	-	-	3,8
Registres	1,0	1,8	1,0	3,3
Règlements	-	-	-	3,1
Avis	3,1	2,8	2,8	2,9
Budgets	8,0	7,4	7,5	2,8
Contrats	1,9	2,0	1,9	2,5
Pièces comptables	1,4	2,1	2,4	2,4
Plans	1,6	1,6	1,9	2,3
Fiches	1,6	1,5	2,1	2,1
Notes administratives	1,1	0,7	0,7	2,1
Relevés	1,0	0,8	2,2	1,7
Dossiers personnels	3,5	4,4	4,8	1,6
Autorisations	2,0	1,7	1,0	1,5
Études	1,4	1,9	2,0	1,5
Conventions	1,4	1,8	1,8	1,4
Justificatifs	-	-	-	1,3
Attestations	1,3	1,2	0,9	1,1
Déclarations	1,4	1,2	1,0	1,1
Textes	1,7	2,0	2,8	1,1
Programmes	11,3	10,4	1,8	0,7
Enquêtes	1,0	1,1	0,5	0,4
Procès-verbaux (infraction)	4,2	3,0	0,7	0,4
Statuts	-	-	-	0,4
Barèmes	-	-	-	0,3
Copies d'épreuve	0,3	0,2	0,5	0,2
Devis	-	-	-	0,2
Fichiers	-	-	-	0,2
Imagerie	-	-	-	0,2
Pièces juridictionnelles	-	-	-	0,2
Actes	1,0	0,7	-	-

Les documents demandés sont de nature très variée : documents d'ordre général, tels les budgets, les enquêtes publiques ou les délibérations d'organes collégiaux d'une part, documents d'intérêt individuel d'autre part (arrêté nominatif, copie d'examen, dossier médical ou fiscal) qui sont les plus nombreux (plus de 50 %). Certains documents, sous un intitulé commun, peuvent, par leur contenu, se rattacher aux deux catégories : rapport d'expertise d'un établissement, rapport sur la manière de servir d'un agent, arrêté de date d'ouverture de la chasse, arrêté de retrait d'un permis de conduire.

De nombreux services administratifs s'attendent à ce que la CADA puisse leur adresser la liste des documents administratifs communicables, ou souhaiteraient qu'on leur dise, sans prendre connaissance du document en cause, si la lettre d'un maire, ou le rapport d'inspection d'un établissement sont communicables ou non. Or, à quelques exceptions près, qui touchent plutôt les documents personnels qui ne sont en principe pas communicables aux tiers (dossier médical, dossier d'aide sociale, déclaration d'intention d'aliéner), le caractère communicable du document se détermine en fonction de son contenu, et non de sa nature.

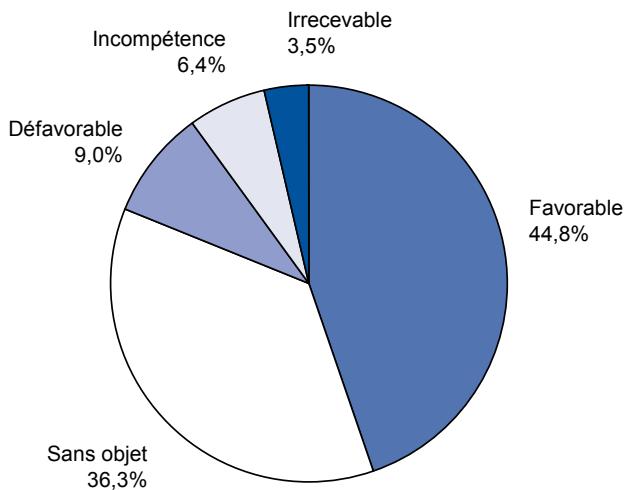
# Quels sont les avis rendus par la CADA ?

## Quel est le sens des avis ?

**Tableau 9 – Sens des avis émis (en %)**

	2004	2005	2006	2007
Avis favorables	47,9	41,6	44,1	44,8
Demandes sans objet	29,7	39,5	37,3	36,3
dont document communiqué ou désistement	19,7	27,0	27,7	25,5
dont document inexistant	9,0	11,4	9,0	10,1
dont document détruit ou perdu	1,0	1,1	0,6	0,7
Avis défavorables	10,4	4,1	8,9	9,0
Avis d'incompétence	6,8	5,0	6,1	6,4
Demandes irrecevables	5,2	9,8	3,6	3,5

**Sens des avis émis en 2007**



La répartition des sens d'avis pour l'année 2007 reste comparable à celle des années précédentes. La proportion des avis favorables à la communication et des avis « sans objet » (cas pour lesquels la communication a lieu avant que la CADA ne se prononce ou est impossible du fait de l'inexistence du document, est toujours aussi forte (plus de 80 % des avis) par rapport aux avis par lesquels soit la CADA écarte la demande pour incompétence ou irrecevabilité, soit, pour moins d'un cas sur 10 constate que le document n'est pas communicable.

## Quel est le motif des avis ?

### ■ Les avis positifs

Force est de constater que nombre de ceux-ci portent sur des documents pour lesquels la communication n'aurait pas du poser de problèmes au service à qui ils sont demandés (documents d'urbanisme, délibérations, dossier médical ou copie d'examen). On relève d'ailleurs assez souvent pour ces documents qu'il n'y a pas à proprement parler de refus de communication, mais plutôt une absence de réponse qui s'explique par l'inertie du service sollicité, voire un attentisme précautionneux (le service attendant le feu vert de la CADA pour communiquer). Le différend peut également porter, non sur le principe de communication des documents, mais sur ses modalités, le service acceptant de laisser consulter les documents sur place, mais étant beaucoup plus réticent à en assurer la reproduction, même à titre payant, notamment par manque de temps et de personnel. Le délai d'un mois qui lui est laissé pour répondre à la demande lui apparaît souvent insuffisant, surtout s'il est dans une période où il doit se mobiliser pour faire face à d'autres tâches (confection du budget, gestion d'un grand projet, ...).

L'importance du nombre d'avis favorables s'explique aussi par le fait que la CADA a déterminé des règles d'accès qui permettent de favoriser autant que possible la transparence et de limiter au strict nécessaire la portée des exceptions à la communication. Elle a en effet retenu le principe d'une communication partielle des documents après que les services ont procédé à l'occultation des mentions couvertes par un secret protégé par la loi : il s'agit le plus souvent de mentions intéressant le secret de la vie privée telles les adresses personnelles, la date de naissance qui, aux yeux de la CADA, ne justifient pas, sauf exception, le refus d'accès à l'intégralité du document. Pour elle, cette communication partielle doit être préférée au refus d'accès tant que les occultations ne dénaturent pas le document et que la communication du document tronqué garde un sens. Cette obligation de communication partielle est désormais inscrite dans la loi du 17 juillet 1978 au III de son article grâce à l'ordonnance du 6 juin 2005.

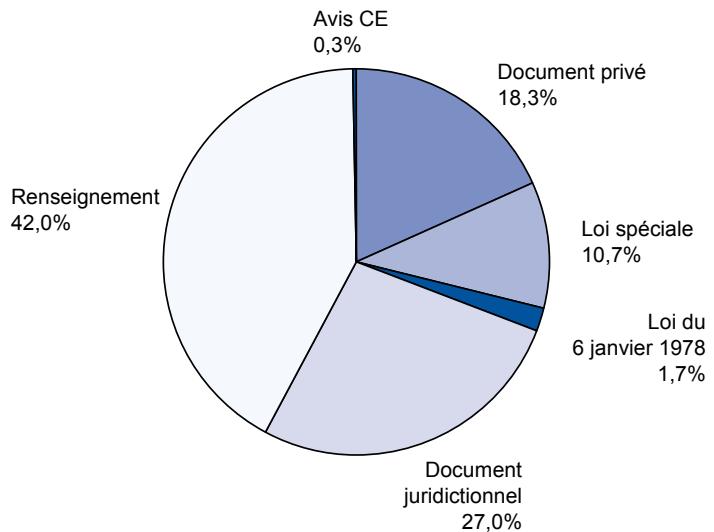
### ■ Les avis négatifs

#### *Les cas d'incompétence*

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

	2004	2005	2006	2007
Demande de renseignement	30,7	37,5	39,9	42,0
Document juridictionnel	23,1	22,8	24,3	27,0
Document privé	28,2	27,0	26,3	18,3
Loi spéciale dont la loi du 6/01/78 compétence exclusive de la CNIL	16,6 1,4	12,7 2,3	9,2 0,3	10,7 1,7
Avis Conseil d'État	-	-	0,3	0,3

### Motivation des avis d'incompétence en 2007



Avant de se prononcer sur le bien-fondé des demandes dont elle est saisie, la CADA s'assure que celles-ci entrent dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et, dans le cas contraire, décline sa compétence, soit du fait de l'objet de la demande (si celle-ci tend à l'obtention de renseignements et non de documents), soit en raison de la nature du document demandé (privé ou juridictionnel) ou encore de la personne qui le détient (notaire,...).

D'ailleurs, lorsque la demande concerne à l'évidence un document non administratif, ou une demande de renseignement, le secrétariat général n'ouvre pas de dossier de demande d'avis, mais indique aussitôt par un courrier au demandeur que la CADA n'est pas compétente, lui évitant ainsi une attente inutile. 294 courriers ont ainsi été adressés en 2007 à des personnes qui sollicitaient des renseignements et non des documents, soit directement de la CADA, soit d'un autre service administratif. Quant au caractère non administratif du document, 180 demandes ont appelé un courrier informant le demandeur de l'incompétence de la CADA, notamment lorsque la demande concernait une clinique privée ne participant pas au service public hospitalier, ou était adressée à un notaire ou à un huissier, ou portait sur des documents de procédure qui sont demandés aux jurisdictions.

Pour ce qui concerne les saisines traitées par la Commission, les cas d'incompétence se décomposent en quatre catégories. La plus importante, et de loin, encore en hausse par rapport aux années précédentes, vise les demandes tendant à l'obtention de renseignements et non de documents. On retrouve dans

ces demandes le souhait d'être éclairé sur la motivation d'une décision administrative, de s'en faire préciser le fondement juridique (c'est-à-dire sur quels textes les services se sont appuyés), voire de se faire expliquer la façon dont les textes ont été interprétés. Il apparaît clairement dans ce cas que ce qui est attendu n'est pas tant la communication de documents existants en possession du service sollicité mais plutôt des explications ou les justifications permettant de mieux comprendre la décision prise, voire de s'assurer que l'administration était bien en droit de se prononcer dans un tel sens. Or, la loi du 17 juillet 1978 n'est pas faite pour obliger l'administration à constituer une documentation sur un sujet donné, ou à rechercher s'il existe des documents qui pourraient répondre à la demande qui lui est adressée. Le demandeur doit plutôt, dans un tel cas, s'appuyer sur la loi du 12 avril 2000 pour établir que le service n'a pas satisfait à l'obligation de motivation qui pèse sur lui, en application de cette loi, ou qu'il ne l'a fait que de façon incomplète.

La deuxième catégorie regroupe les demandes relatives aux documents de nature juridictionnelle ou élaborés sous le contrôle de l'autorité judiciaire qui n'ont pas été écartées de l'instruction comme ceux mentionnées plus haut : il s'agit le plus souvent de pièces juridictionnelles demandées par un particulier parmi différentes pièces administratives. Ce peut être également le cas d'un certain nombre de documents élaborés par les services administratifs pour ou à la demande du juge (mesures d'aide sociale à l'enfance, infractions pénales en matière d'urbanisme, procès-verbaux d'infractions pénales du code de la route), dont le caractère juridictionnel ne peut être affirmé qu'au cours de l'instruction de la demande par le rapporteur, notamment grâce aux éléments de réponse fournis par l'administration concernée.

La troisième catégorie porte sur la communication des documents de nature privée. Ces documents sont soit détenus par des organismes qui ne peuvent être regardés comme chargés d'une mission de service public tels que certains organismes sociaux ou sportifs, association (près d'un cas sur quatre), soit ne peuvent, par nature, revêtir le caractère de document administratif (acte notarié,...), soit enfin se rapportent à une activité privée des personnes publiques telles que la gestion du domaine privé de la commune ou les activités concurrentielles des entreprises publiques (près d'un cas sur deux).

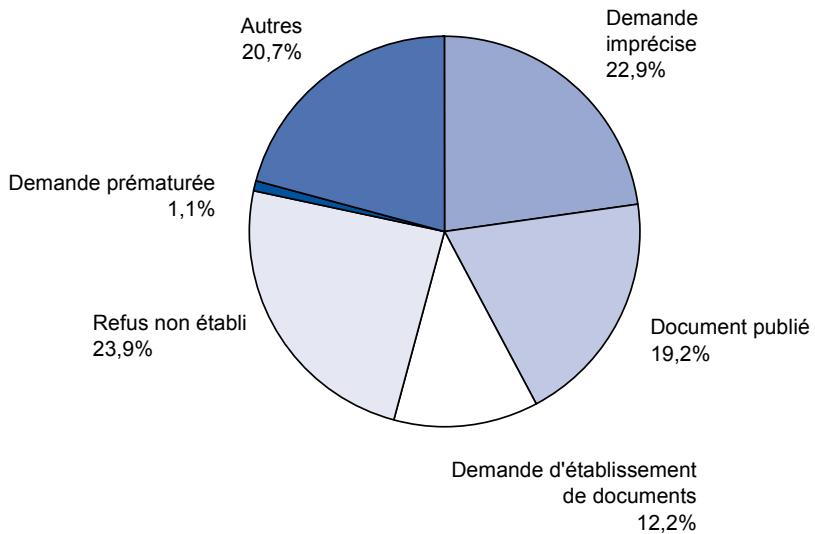
La quatrième catégorie inclut les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978 (loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines personnelles, ...) et pour l'application de laquelle la CADA n'est pas habilitée à intervenir, c'est-à-dire qui ne fait pas partie des dispositions mentionnées à l'article 21 de la loi du 17 juillet 1978.

## Les demandes déclarées irrecevables

Tableau 11 – Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	2004	2005	2006	2007
Refus non établi	12,0	9,8	13,1	23,9
Demande imprécise	30,2	25,0	23,4	22,9
Document ayant fait l'objet d'une diffusion publique	12,0	21,2	21,0	19,2
Demande d'établissement de documents	15,9	12,7	11,7	12,2
Demande de révision d'avis	2,4	3,0	5,6	7,4
Demande hors champ	8,1	4,7	6,1	6,9
Demande d'abonnement	1,5	9,3	1,9	2,7
Demande de motivation	0,6	0,4	4,2	2,1
Demande prématurée	12,5	13,1	6,5	1,1
Demande de documentation	0,0	0,0	1,9	0,5
Demande tardive	0,0	0,0	0,0	0,5
Demande mal dirigée	1,8	0,4	0,0	0,5
Défaut de demande préalable	3,0	0,4	4,6	0

Motivation des avis d'irrecevabilité en 2007



La CADA déclare irrecevable les demandes qui n'entrent pas, en raison des conditions dans lesquelles elles sont faites (demande d'avis prématurée, absence de refus, ...) ou de leur objet (document ayant fait l'objet d'une diffusion publique, établissement de documents autres que ceux qui peuvent être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant,...) dans le cadre de la loi du

17 juillet 1978, ou, qui sont tellement imprécises que les services se trouvent dans l'impossibilité de déterminer les documents sur lesquelles elles portent.

Sont ainsi déclarées irrecevables les demandes pour lesquelles la CADA estime qu'il n'y a pas de refus de communication de la part du service sollicité, soit que celui-ci justifie qu'il a bien communiqué les documents, soit qu'il a fait part de accord au demandeur en soumettant la reproduction des documents au paiement préalable des frais, conformément aux dispositions du décret du 30 décembre 2005, mais qu'aucune suite n'a été donnée à sa proposition.

Sont également irrecevables les demandes qui portent sur des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire qui ont été publiés ou insérés dans un registre librement accessible. La Commission a également inclus dans cette catégorie les documents qui sont mis en ligne sur un site internet, en tenant compte du fait que le demandeur était équipé de la technologie nécessaire (association nationale, entreprise,...). À cet égard, même s'il ne revient pas à la CADA de se prononcer sur ce point, il est plus satisfaisant que le service sollicité précise au demandeur qu'il n'a pas l'obligation de lui adresser le document parce qu'il a fait l'objet d'une diffusion publique, mais qu'il lui indique également comment il peut se le procurer (date du *JO*, adresse, voire rubrique du site internet concerné,...).

La CADA se doit également de déclarer irrecevable la demande qui tend à l'élaboration d'un document, et non à la communication d'un document existant. Même si cette notion s'est réduite puisqu'elle ne comprend pas les documents qui peuvent être obtenus à partir d'un traitement automatisé d'usage courant, la loi du 17 juillet 1978 n'a cependant ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à élaborer un document à la seule fin de satisfaire à une demande de communication. Quelle que soit la légitimité de la demande, celle-ci ne peut pas être satisfaite sur ce fondement et la CADA ne peut que la déclarer irrecevable. Là encore, une partie des demandes sont filtrées par le secrétariat général et les demandes manifestement irrecevables font l'objet d'une réponse expliquant que la CADA ne peut qu'écartier la demande et ne donnent pas lieu à l'ouverture d'un dossier de demande d'avis.

### ***Les avis défavorables***

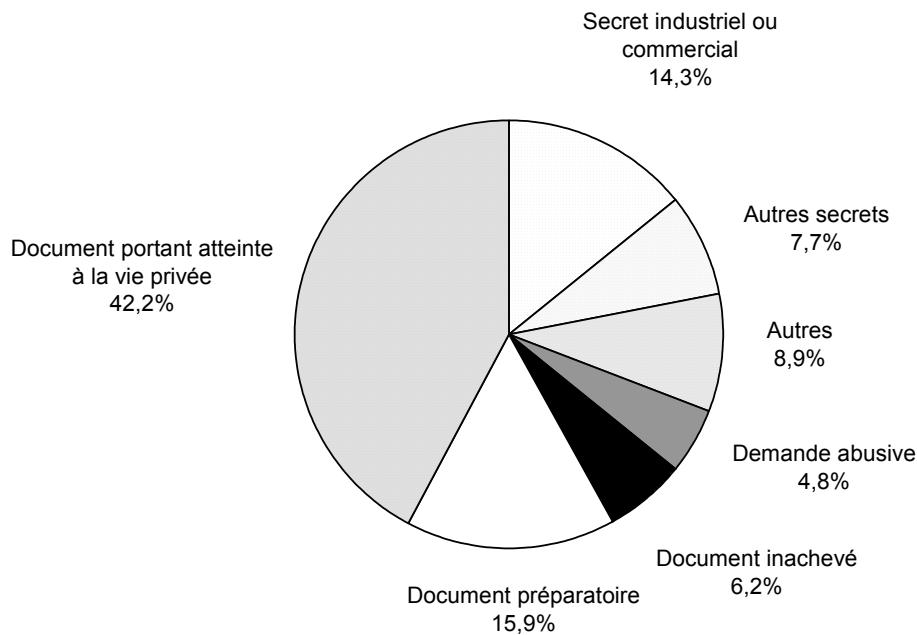
Comme on l'a vu plus haut les cas pour lesquels la CADA constate que les documents demandés ne sont pas communicables restent l'exception. Quant aux motifs de cette non communication, il s'agit plus souvent du secret de la vie privée ou du secret en matière industrielle et commerciale que de celui de la défense nationale ou de la sécurité publique. À cet égard, l'augmentation continue des avis défavorables en raison de la protection du secret industriel et commercial s'explique par la multiplication des saisines de la Commission par les

candidats non retenus dans des procédures de marchés publics. En effet si les dossiers d'appels d'offres sont en principe communicables de plein droit dès lors que le marché est attribué, il est nécessaire cependant de soustraire à la communication les documents ou les éléments couverts par le secret en matière industrielle et commerciale des entreprises non retenues.

**Tableau 12 – Motivation des avis défavorables (en %)**

	2004	2005	2006	2007
Document portant atteinte à la vie privée	52,5	39,4	46,5	42,2
Document préparatoire	20,4	16,4	14,9	15,9
Secret industriel ou commercial	5,4	8,7	11,9	14,3
Document inachevé	2,7	4,2	6,0	6,2
Demande abusive	10,5	19,1	5,7	4,8
Secret protégé par la loi	1,8	3,1	3,1	4,8
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	1,6	4,0	3,1	4,3
Sécurité publique et des personnes	4,3	2,3	6,8	3,7
Secret fiscal ou douanier	0,6	1,4	1,1	1,5
Secret des délibérations du Gouvernement	0,1	0,6	0,0	0,8
Secret de la défense nationale	0,0	0,2	0,5	0,6
Secret de la politique extérieure	0,1	0,4	0,0	0,6

#### **Motivation des avis défavorables en 2007**



Par ailleurs, s'agissant des avis défavorables en raison du caractère préparatoire des documents, il est important de souligner que dans ce cas, le caractère non communicable n'est que temporaire puisque les documents en cause ont vocation à être communiqués dès que la décision à laquelle ils se rattachent a été prise. C'est la raison pour laquelle la CADA est toujours attentive dans ce cas à bien identifier la décision concernée, et à s'assurer, également, notamment si les documents sont anciens, qu'une décision à venir est bien toujours envisagée.

# Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?

**Tableau 13 – Documents communiqués entre la saisine et l’avis de la CADA (en %)**

2004	19,7
2005	27,0
2006	27,7
2007	25,5

Avant d'examiner les suites réservées à ses avis, on doit rappeler ici que dans plus d'un cas sur quatre, le simple fait de saisir la CADA va permettre à l'administré d'obtenir le document sollicité, avant même que la Commission ait à se prononcer. Cette communication en cours de procédure évite à l'administration, lorsque le refus dont fait état le demandeur ne résulte en fait que de l'absence de réponse pendant le délai d'un mois (que la loi interprète comme un refus implicite) d'avoir à justifier un refus qu'elle n'a jamais eu l'intention d'opposer. En tout état de cause, la CADA ne retient cette solution que lorsque les services justifient avoir déjà communiqué les documents. Face à une simple déclaration d'intention, elle statue tout de même sur le bien-fondé de la demande, tout en prenant acte de l'accord de l'administration pour procéder à la communication.

Le fait que, dans de nombreux cas, les services fassent droit à la demande avant même que la CADA ne se prononce sur le caractère communicable ou non du document montre bien que les « refus » procèdent le plus souvent d'une inertie de l'administration plutôt que d'une volonté délibérée de ne pas communiquer. L'intervention de la CADA agit alors comme un rappel à l'ordre et l'administration s'empresse de régulariser.

**Tableau 14 – Taux d’avis favorables effectivement suivis (en %)**

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
2004	72,6	6,8	6,6	14,0
2005	66,0	6,6	7,7	19,7
2006	62,9	5,7	7,2	24,2
2007	60,2	12,3	7,8	19,7

Lorsque la CADA s'est effectivement prononcée sur le fond et a rendu un avis favorable, elle demande expressément à l'administration de lui faire connaître, dans le délai d'un mois, la position qu'elle entend adopter compte tenu de cet avis ( article 19 du décret du 30 décembre 2005).

En pratique, les administrations négligent encore trop souvent de s'acquitter de cette obligation, et le secrétariat général de la Commission doit procéder à des relances. Malgré cela, on relève que l'administration s'abstient dans un cas sur cinq d'indiquer à la CADA la suite réservée à l'avis favorable qui lui a été notifié.

La rubrique « Avis ne pouvant être suivis » correspond le plus souvent aux cas pour lesquels la CADA a été amenée à se prononcer sans avoir eu de réponse de l'administration au cours de l'instruction de la demande d'avis, ou parce que celle-ci est arrivée trop tardivement, c'est-à-dire après que l'avis a été rendu. En pareille hypothèse, la Commission rend le plus souvent un avis favorable de principe, tout en indiquant que l'administration n'a pas fait connaître sa position. Il apparaît parfois que cet avis favorable ne peut être suivi d'effet, soit parce que le document n'existe pas ou a été perdu, soit parce qu'il contient des informations destinées à rester secrètes.

Enfin, on constate que si l'administration signifie assez rarement son intention de ne pas suivre l'avis rendu par la CADA, lorsqu'elle le fait, elle en explique le plus souvent les raisons, soit qu'elle n'a pas été convaincue par les arguments de la Commission sur le caractère communicable du document (divergence sur l'appréciation d'un secret, caractère « interne » du document) soit qu'elle estime que les circonstances de l'espèce justifient qu'elle ne satisfasse pas la demande (risques de contentieux, différend avec le demandeur).

**Tableau 15 – Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration (en %)**

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
<b>État</b>	2004	72,8	8,1	6,3	12,8
	2005	64,0	7,4	9,1	19,5
	2006	54,8	5,9	8,7	30,6
	2007	54,1	20,1	7,0	18,8
<b>Régions et départements</b>	2004	73,6	1,1	9,2	16,1
	2005	73,3	2,3	11,6	12,8
	2006	70,2	7,0	10,5	12,3
	2007	68,0	6,8	6,8	18,4
<b>Communes</b>	2004	73,7	6,2	4,6	15,5
	2005	68,1	6,1	4,5	21,3
	2006	66,8	5,4	5,2	22,6
	2007	63,5	6,6	10,1	19,8
<b>Autres</b>	2004	71,0	6,8	8,7	13,5
	2005	65,2	6,8	8,8	19,2
	2006	68,4	5,4	7,2	19,0
	2007	64,7	7,4	9,9	18,0

# Quels sont les délais de traitement ?

**Tableau 16** – Durée de traitement des avis et consultations (en jour)

	<b>Moyenne</b>
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4
2003	42,2
2004	46,1
2005	51,8
2006	41,0
2007	36,1

**Tableau 17** – Durée de traitement des demandes d'avis (en jour)

	<b>Moyenne</b>
2006	40,5
2007	35,4

Le délai de réponse d'un mois n'est prévu expressément que pour les demandes d'avis, la Commission doit donc logiquement s'attacher à respecter ce délai en priorité pour les avis. Toutefois, la différence est très faible. Il est vrai, que dans les faits, la Commission s'attache à traiter dans les meilleurs délais toutes les demandes qui lui sont adressées, quelle qu'en soit l'origine.

**Tableau 18** – Répartition des avis selon le délai de notification

<b>Délai de notification</b>	<b>Nombre d'avis notifiés (1)</b>	<b>%</b>	<b>% cumulé</b>
<b>De 1 à 30 jours</b>	1323	30,4	30,4
<b>De 31 à 35 jours</b>	1486	34,2	64,6
<b>De 36 à 40 jours</b>	633	14,5	79,1
<b>De 41 à 45 jours</b>	307	7,1	86,2
<b>De 46 à 50 jours</b>	167	3,8	90
<b>Plus de 51 jours</b>	434	10,0	100

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

La réorganisation de la procédure d'instruction des demandes d'avis et de consultation porte ces fruits cette année encore et permet de réduire à nouveau le délai moyen de traitement. Néanmoins, celui-ci reste supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA par l'article 17 du décret du 30 décembre 2005, alors que la Commission tient deux séances par mois, tout au long de l'année, de façon à ce que la quasi-totalité des affaires puisse être examinée quatre semaines au plus tard après l'enregistrement de la demande.

Mais les observations faites sur ce point dans les rapports précédents restent valables : les administrations ont du mal à répondre dans les délais lors de l'instruction des affaires. Il devient alors difficile pour la Commission et ses collaborateurs, quels que soient les efforts accomplis, de rattraper le retard ainsi pris.

### Composition de la CADA au 1<sup>er</sup> mai 2008

#### Membres de la Commission

##### ■ Membres du Conseil d'État

Jean-Pierre LECLERC, président

Jean-Marie DELARUE, suppléant

##### ■ Membres de la Cour de cassation

Jean MERLIN, titulaire

Martine BETCH, suppléante

##### ■ Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, titulaire

Pierre-Yves RICHARD, suppléant

##### ■ Députés

François VANNSON, titulaire

Michel HUNAULT, suppléant

##### ■ Sénateurs

Yves DETRAIGNE, titulaire

Michel DREYFUS-SCHMIDT, suppléant

##### ■ Membres d'une collectivité territoriale

Jacques OUDIN, titulaire

X, suppléant

##### ■ Professeurs de l'enseignement supérieur

Antoine PROST, titulaire

Bénédicte DELAUNAY, suppléant

##### ■ Personnalités qualifiées en matière d'archives

Elisabeth RABUT, titulaire

Geneviève ETIENNE, suppléante

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

Jean MASSOT, titulaire,

Emmanuel de GIVRY, suppléant

■ **Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix**

Philippe NASSE, titulaire

Marie PICARD, suppléante

■ **Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique**

X, titulaire

François VERON, suppléant

**Commissaire du Gouvernement**

Jérôme GOLDENBERG, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement

Cécile BARROIS DE SARIGNY, chargée de mission au secrétariat général du Gouvernement

■ **Commissaires du Gouvernement adjoints**

Nolwenn de CADENET, chargée de mission adjoint au secrétariat général du Gouvernement

Frédérique GASPARD, chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement

---

# Collaborateurs de la Commission

## Rapporteur général

Jean-Philippe THIELLAY, maître des requêtes au Conseil d'État

## Rapporteur général adjoint

Alexandre LALLET, auditeur au Conseil d'État

## Rapporteurs

Pierre BOURGEOIS, inspecteur adjoint de l'administration

Aurélie BRETONNEAU, auditeur au Conseil d'État

Xavier DOMINO, auditeur au Conseil d'État

Jean-Christophe GRACIA, conseiller de tribunal administratif

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

Jérôme MICHEL, maître des requêtes au Conseil d'État

Pearl NGUYEN-DUY, conseiller de tribunal administratif

Rémi PAOLINI, rapporteur au Conseil d'État

Timothée PARIS, conseiller de tribunal administratif

Alexandre PASCAL, inspecteur adjoint à l'IGAS

Frédéric PUIGSERVER, conseiller de tribunal administratif

## Secrétariat général

Jean-Patrick LERENDU, secrétaire général

Anne JOSSO, secrétaire générale adjointe

## ■ Rédacteurs

Benoît BONNE

Jean-Claude CLUZEL

Caroline DREZE

Anne FERRER

Richard FOSSE

Joël THIBEAU

## ■ Secrétariat

Monique JEAN

Chantal PONTANA

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

Tél. 01 42 75 79 99 /Télécopie 01 42 75 80 70 / Courriel [cada@cada.fr](mailto:cada@cada.fr)

<http://www.cada.fr>

**Rapport d'activité 2007 (juin 2008), non vendu**  
**Téléchargeable sur le site de la CADA**