



Commission
d'accès aux
documents
administratifs

Rapport d'activité

2008

Avant-propos

L'année 2008 a été particulièrement riche en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, dans le prolongement de l'activité intense déjà soulignée dans les derniers rapports d'activité. Elle a aussi constitué une étape symbolique pour la CADA, qui a fêté le 30^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978. La manifestation qui, grâce à la bienveillante hospitalité du Conseil d'État, a pu être organisée en juillet 2008, a fait apparaître à la fois la permanence des questions que soulève la communication des documents administratifs et leur renouvellement, notamment au regard de la nature des documents demandés, et les interrogations liées à leur réutilisation.

Un autre événement important de l'année écoulée a été l'adoption, le 15 juillet dernier, de la loi « archives » qui concerne directement la CADA, à la fois parce que celle-ci est compétente en matière d'accès aux archives sur le fondement du code du patrimoine, et parce que la loi prévoit que le gouvernement devra, par voie d'ordonnance, harmoniser les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 avec celles du nouveau texte. Cette ordonnance a depuis été publiée et fait l'objet d'une présentation au début du présent rapport.

L'année 2008 a également été marquée par la publication d'un nouveau guide de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation, disponible auprès de la Documentation française et, prochainement, sur le site Internet de la Commission, qui rappelle les dispositions applicables, synthétise sa « doctrine » et fait le point sur la jurisprudence. Il constitue une documentation de référence en la matière, que la Commission entend actualiser régulièrement par voie électronique.

Sur le plan statistique, la légère diminution du nombre des saisines constatée en 2007 s'est poursuivie. Elle est due notamment à la décroissance du nombre des demandes de conseil formulées par les administrations, liée sans doute en partie à l'effort considérable fait par le secrétariat général de la Commission pour développer l'information des autorités administratives, le conseil permanent, notamment par le biais du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, et la formation. Quant aux demandes d'avis des usagers, elles continuent d'être marquées par la coexistence de questions classiques, déjà souvent traitées, et de demandes nouvelles, souvent délicates et exigeant des recherches approfondies et une motivation des avis plus détaillée. Dans un contexte

marqué par l'accroissement des flux contentieux, l'importance de l'intervention de la Commission ne peut que s'accroître, comme le souligne le récent rapport du Conseil d'État consacré aux recours administratifs préalables obligatoires.

La poursuite de l'effort constant du secrétariat général, des rapporteurs généraux et des rapporteurs, a permis encore une légère réduction du délai de traitement des affaires, mais, comme le soulignait déjà le rapport 2007, un progrès sensible en ce domaine paraît difficile à envisager. La CADA n'entend pas, en particulier, sacrifier la qualité des avis et conseils qu'elle rend pour atteindre le délai de 30 jours qui lui est imparti à partir de sa saisine pour notifier son avis. Ceci d'autant plus que les moyens en personnel de la Commission n'ont pas été accrus, que ses crédits budgétaires ont été nettement réduits et que l'application informatique désuète dont elle dispose n'a toujours pas été renouvelée.

Sur le fond, le rapport comporte en partie I les principaux avis et conseils de la Commission et les décisions des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel et du Conseil d'État relatifs à l'accès aux documents administratifs, et celles, dont le nombre augmente relativement peu, concernant la réutilisation des informations publiques. Pour la CADA, des développements particuliers sont consacrés, d'une part, au problème de l'accès aux listes électorales et de la réutilisation des informations qu'elles contiennent, qui constitue un sujet de préoccupation important pour les communes, d'autre part aux documents liés aux contrats de commande publique, domaine devenu plus complexe et qui fait l'objet de nombreuses questions posées à la Commission. S'agissant des juridictions administratives, des décisions importantes ont été rendues en matière d'accès, qui confirment dans leur très grande majorité les positions adoptées par la Commission.

Les relations entre la CADA, d'une part, les usagers et les administrations, d'autre part, font l'objet de la partie II du rapport d'activité. Dans les relations avec les administrations, un effort particulier a continué d'être fait pour le développement du réseau des personnes responsables et pour l'entretien de relations régulières avec celles-ci. Le rapport analyse notamment les réponses à un questionnaire qui leur a été adressé et qui traduisent bien leurs attentes, que la Commission, encore une fois faute de moyens, n'est pas en mesure de satisfaire pleinement.

Enfin, plusieurs modifications ont affecté en 2008 la composition de la Commission. D'abord, la disparition de M. Philippe Nasse, vice-président du Conseil de la Concurrence, dont la contribution aux débats de la Commission était particulièrement précieuse. Ensuite, la fin de l'année a été marquée par l'achèvement du mandat des membres de la CADA, ce qui est l'occasion de remercier les membres ayant quitté celle-ci – Me Betch et MM. Merlin et Richard – de leur participation active à ses travaux.

S'agissant des rapporteurs généraux, Jean-Philippe Thiellay a renoncé début 2009 aux fonctions de rapporteur général qu'il exerçait de façon remarquable. Il a été remplacé par Alexandre Lallet, précédemment rapporteur général-adjoint, auquel a succédé dans cette fonction Timothée Paris. Leur rôle est essentiel dans l'activité de la Commission.

Jean-Pierre LECLERC

Président de la Commission d'accès
aux documents administratifs

Sommaire

■ AVANT-PROPOS	3
■ LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2008	6
■ RETOUCHES SUR ORDONNANCE !	7
Les modifications de la loi du 17 juillet 1978 issues de l'ordonnance du 29 avril 2009	7
 <i>Première partie</i>	
QUESTIONS DE DROIT ABORDÉES EN 2008	13
■ ANALYSE DES DÉCISIONS	15
Principales décisions de la Commission	15
La communication et la réutilisation des listes électorales	23
Les documents liés aux contrats de commande publique	28
■ LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	35
Analyse des jugements des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	35
Les arrêts du Conseil d'État	46
 <i>Deuxième partie</i>	
L'ACTIVITÉ DE LA CADA	51
■ LA CADA, QUEL BUDGET ?	52
■ LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN CHIFFRES	53
Comment se répartit l'activité de la CADA ?	54
Qui sont les demandeurs ?	58
Quels sont les avis rendus par la CADA ?	64
Quelles sont les suites réservées aux avis de la Commission ?	68
Quels sont les délais de traitement ?	70
■ LES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET LES USAGERS	71
Le 30 ^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978	72
Le renforcement du réseau des personnes responsables	74
Le développement du recours informel à la CADA	78
Une expertise discrète mais reconnue	80
Répondre aux attentes en matière d'information	82
 ANNEXES	 85
■ COMPOSITION DE LA CADA AU 1 ^{ER} MAI 2009	86
■ COLLABORATEURS DE LA COMMISSION	87

LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2008

Dossiers enregistrés	4 756
<i>dont demandes d'avis</i>	4 548 (95,6 %)
<i>consultations</i>	208 (4,4 %)
Principaux thèmes	
– urbanisme (<i>PLU...</i>)	14,5 %
– fonction publique (<i>dossier individuel...</i>)	14,3 %
– affaires sociales (<i>dossier médical ou d'allocataire...</i>)	12,0 %
– économie et finances (<i>budget des collectivités...</i>)	10,9 %
– ordre public	7,6 %
– contrats et marchés (<i>dossier d'appel d'offres...</i>)	6,8 %
– environnement (<i>pollution, risque...</i>)	6,2 %
– justice	5,8 %
Demandeurs (avis)	
– personnes physiques	61,6 %
– personnes morales privées	38,2 %
Administrations mises en cause	
– État	37,6 %
– communes	33,3 %
– établissements publics territoriaux	14,1 %
– autres	15,0 %
Sens des avis	
– favorable à la communication	43,3 %
– sans objet (<i>désistement, doc. perdu ou inexistant</i>)	38,3 %
– défavorable	8,4 %
Suites des avis	
– avis suivis	65,5 %
– non suivis (ou ne pouvant pas l'être)	13 %
– sans réponse	21,5 %
Durée moyenne de traitement des dossiers	35,1 jours
Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1^{er} mars 2009)	1 400

Les modifications de la loi du 17 juillet 1978 issues de l'ordonnance du 29 avril 2009

Rares sont les femmes de trente ans dont le «lifting» n'altérerait pas une beauté en plein épanouissement. La loi du 17 juillet 1978, pourtant, figure parmi les exceptions à cette règle. L'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009, prise en application de l'article 35 de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, lui prescrit en effet quelques retouches bienvenues, propres à assurer le passage de ce cap de la trentaine qu'elle vient de franchir. Résultat d'une réflexion menée, notamment, par le groupe de travail constitué au sein du Conseil d'État auquel a été associée la Commission d'accès aux documents administratifs, les modifications qui en sont issues renforcent l'objectif de transparence de l'action administrative que la loi de 1978 a pour but de mettre en œuvre. Elles assurent une meilleure lisibilité du régime institué par cette dernière, et offrent au citoyen des garanties supplémentaires pour son application.

Une lisibilité renforcée de la loi du 17 juillet 1978

Le principe de transparence administrative, qui est l'un des droits fondamentaux du citoyen dans ses relations avec l'administration, ne saurait se présenter, dans son expression, comme une entorse à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et de clarté de la loi, ou plus généralement au principe de sécurité juridique. Afin que nul ne puisse ignorer les droits dont il dispose en la matière, l'ordonnance du 29 avril 2009 garantit une plus grande lisibilité de la loi du 17 juillet 1978, en assurant autour d'elle une cohérence renforcée du régime de communication des documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, ainsi qu'une meilleure compréhension de ses dispositions.

■ Assurer une plus grande cohérence des régimes de communication des documents administratifs avec le régime général de la loi du 17 juillet 1978

À côté de la loi du 17 juillet 1978 coexistent nombre de textes qui, dans des domaines généraux ou particuliers, ont également vocation à prévoir des règles de communication de documents déjà regardés comme administratifs par cette loi, sans que les définitions de ces autres régimes ou les garanties et les principes qu'ils comportent ne coïncident tout à fait. Après la loi du 12 avril 2000 et l'ordonnance du 6 juin 2005, l'ordonnance du 29 avril 2009 renforce la cohérence d'ensemble des régimes d'accès.

Une harmonisation du régime de la loi du 17 juillet 1978 avec celui des archives publiques

L'une des principales modifications du texte, tout d'abord, est celle de la définition de la notion de «documents administratifs» alignée sur celle de «archives publiques», issue de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives. Jusqu'alors définis comme les documents «élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public», les documents administratifs sont désormais définis comme les documents «produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public», par les mêmes autorités. Cette harmonisation rend immédiatement lisible l'idée selon laquelle tout document administratif est également une archive publique au sens de l'article L. 211-2 du code du patrimoine. Elle ne devrait toutefois

pas apporter de changement substantiel dans le périmètre de ce qui constitue à l'heure actuelle un document administratif. *A priori*, les documents regardés comme tels parce que « détenus » par les administrations, avaient également été « reçus » par elles.

Enfin, le III de l'article 6 de la loi, qui précise les conditions dans lesquelles s'effectue la communication des documents qui comportent des mentions couvertes par l'un ou l'autre des secrets prévus au I ou au II de ce même article, renvoie désormais explicitement à l'article L. 213-3 du code du patrimoine, qui prévoit un régime dérogatoire d'accès aux archives publiques comportant des mentions couvertes par ces mêmes secrets, avant le délai à l'issue duquel elles deviennent librement communicables.

Une extension du champ de compétence de la CADA à d'autres régimes de communication

Dans ce même souci d'unification et de meilleure compréhension, l'article 21 de la loi, dans sa rédaction issue de l'ordonnance, élargit et précise la liste des autres régimes de communication de documents, hors celui de la loi de 1978 elle-même, qui entrent dans le champ de compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs, et pour lesquels, désormais, elle doit être saisie avant tout recours contentieux en cas de refus de communication ou de réutilisation des documents ou informations en cause. Quatre domaines sont principalement concernés par ces modifications :

- Celui des informations relatives au cadastre, tout d'abord. Le 12° de cet article dans sa rédaction antérieure se contentait en effet de renvoyer au titre II du décret du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre. L'ordonnance élargit désormais cette compétence à l'ensemble des documents et informations relatifs à cette matière, par référence aux « dispositions relatives à la conservation du cadastre ».

- En matière d'élections, ensuite, l'ordonnance rend aujourd'hui la Commission compétente pour se prononcer sur les questions relatives à l'accès et à la réutilisation du registre des procurations, en sus des listes électorales, des listes d'émargement, et des procès-verbaux des commissions chargées du recensement qui figuraient déjà dans cet article (articles L. 28, L. 68 et LO 179 du code électoral). De même, cette compétence s'étend désormais aux dispositions du code rural relatives aux listes électorales des chambres départementales d'agriculture, et à celles du code forestier relatives aux listes électorales des centres régionaux de la propriété forestière.

- Le troisième domaine, ainsi élargi et précisé, de compétence de la Commission, est celui des enquêtes publiques. Jusqu'à présent, la Commission ne se reconnaissait compétente pour se prononcer sur une demande de communication d'un document s'inscrivant dans le cadre des principales enquêtes publiques que pendant les périodes antérieures et postérieures à ces enquêtes, et non au cours de celles-ci. Les 7°, 8° et 10° de l'article 21 de la loi du 17 juillet 1978, dans leur rédaction aujourd'hui applicable, permettront désormais d'éviter ce découpage juridique peu compréhensible. Ils intègrent en effet dans le champ de compétence de la Commission tant les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (articles L. 123-1 à L. 123-19 de ce code), que l'ensemble du chapitre III du livre I^{er} du titre II du code de l'environnement (enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter le code de l'environnement), ou encore les dispositions du code de la voirie routière relatives aux enquêtes publiques en matière de classement, d'ouverture, de redressement, de fixation de la largeur et de déclassement des voies communales.

- Quant à la dernière matière, fiscale, elle voit désormais s'ajouter à la compétence de la CADA les dispositions relatives non plus seulement au b mais aussi au a de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales (délivrance d'un extrait de rôle, d'un certificat de non-inscription ou d'une copie de l'avis de mise en recouvrement pour les impôts directs d'État et taxes assimilées), celles de son article L. 106, qui organise une procédure particulière, sous l'autorité du tribunal d'instance, pour la délivrance aux tiers d'extraits de registres d'enregistrement clos depuis moins de cent ans, et de son article L. 135 B, qui régit l'accès des propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation aux informations relatives aux valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années. La Commission est également désormais compétente

pour connaître des dispositions relatives aux déclarations de récolte et de stocks de vin (article 276 octies de l'annexe II au code général des impôts, notamment).

Enfin, outre l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, relatif au budget et comptes des organismes bénéficiant de subventions, que la CADA se reconnaissait déjà compétente pour interpréter, la liste comporte désormais l'article L. 1131-1 du code de la santé publique (informations relatives aux caractéristiques et à l'empreinte génétiques des personnes), l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale (relatif à la diffusion de l'ordre du jour et des comptes rendus de la Commission de la transparence placée auprès de la Haute autorité de Santé), l'article 12 de la loi du 1^{er} mai 1889, révisée par la loi du 20 mai 1898, sur les associations coopératives de production et de consommation, et les dispositions relatives aux procès-verbaux des séances de la commission de surveillance et de contrôle des publications destinées à la jeunesse. De même, en sus des dispositions relatives à la communication du relevé intégral des mentions concernant le titulaire du permis de conduire, qui y figuraient déjà (article L. 225-3 du code de la route), le 9^o de l'article comporte désormais celles concernant les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis (article L. 225-5 du même code), et celles sur les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules (articles L. 330-2 à L. 330-5 de ce code).

■ Permettre une meilleure compréhension de la loi

Sans apporter sur ce point de modifications sur le fond du régime de communication des documents administratifs ou de réutilisation des informations publiques, l'ordonnance du 29 avril 2009 s'inscrit dans une démarche de clarification et de précision d'ordre rédactionnelle destinée à améliorer la compréhension de ce droit par les citoyens.

Tel est le sens du transfert sous un nouveau 1^o du I de l'article 6 de la loi de l'essentiel de ce qui était jusqu'alors le dernier alinéa de son article 1^{er}. Aussitôt après avoir défini la notion de documents administratifs, l'ancienne version de la loi dressait dans cet article, un inventaire «à la Prévert» de documents exclus par nature de son champ d'application, en indiquant qu'ils ne présentaient pas un caractère administratif à savoir «les actes et documents élaborés ou détenus par les assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-10 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n^o 2000-1257 du 23 décembre 2000)». Pourtant, mis à part, sans doute, les actes des assemblées parlementaires, qui ne relèvent pas à proprement parler de l'activité «administrative» de l'État, les autres documents, eux, étaient «élaborés ou détenus», et sont aujourd'hui «produits ou reçus», par les autorités mentionnées à l'article 1^{er}. Leur exclusion de la notion de documents administratifs entretenait ainsi une discordance injustifiée avec le champ des archives publiques.

Ces documents resteront toutefois exclus du droit d'accès. Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi qui en découle fait ainsi, aujourd'hui, un sort à part aux documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires pour lequel il renvoie à l'ordonnance n^o58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le I de son article 6, quant à lui, compte aujourd'hui un 1^o qui reprend la liste des documents qui, bien qu'administratifs, sont ainsi déclarés non communicables. Pour des raisons similaires de cohérence et de meilleure compréhension, cette énumération, inclut en outre aujourd'hui la catégorie des documents «réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées», qui figurait antérieurement sous l'article 2.

Enfin, si l'énumération des secrets qui figure aujourd'hui au 2^o du I de l'article 6 n'a pas été en substance modifiée, l'ordonnance y apporte néanmoins une précision, en ajoutant à la catégorie très générale des «secrets protégés par la loi», la réserve des dispositions de l'article

L. 124-4 du code de l'environnement, qui énumère les cas dans lesquels, après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter une demande de consultation ou de communication d'une information relative à l'environnement. Ce dernier article, dans sa rédaction issue de la loi du 26 octobre 2005, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, prévoyait déjà qu'une telle demande ne pouvait être rejetée pour un motif tiré de la notion de secrets protégés par la loi. La réserve de ces dispositions, introduites par l'ordonnance dans la loi du 17 juillet 1978, apporte donc à son lecteur une indication immédiatement compréhensible. On peut toutefois regretter que le choix n'ait pas été fait d'abandonner purement et simplement cette notion vague de «secrets protégés par la loi» au profit d'une énumération exhaustive des secrets ainsi visés.

Des garanties supplémentaires pour son application

L'ordonnance du 29 avril 2009 inscrit dans la loi deux principes, qui résultaient jusqu'alors de la pratique de la CADA, dont l'effet est d'offrir aux citoyens des garanties supplémentaires pour la pleine mise en œuvre du droit d'accès aux documents administratifs. Il s'agit d'une part de ce que l'on peut appeler «la clause de la législation la plus favorable», et d'autre part de l'obligation de transmission des demandes mal dirigées.

■ La clause de la législation la plus favorable

La plupart des régimes particuliers de communication de documents administratifs qui coexistent avec celui de la loi du 17 juillet 1978 offrent aux demandeurs des conditions d'accès à ces mêmes documents plus favorables que celui qui résulte de cette loi. Pour mentionner l'un des plus emblématiques et des plus utilisés d'entre eux, l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, relatif aux procès-verbaux du conseil municipal (et par extension à l'ensemble de ses délibérations), mais aussi aux budgets et comptes de la commune et aux arrêtés municipaux, ne permet pas, selon la Commission, d'opposer à une demande de l'un de ces documents les secrets mentionnés au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (comme le secret de la vie privée ou le secret en matière commerciale et industrielle). De la même manière, l'article L. 124-4 du code de l'environnement ne permet d'opposer à une demande de communication d'une information relative à l'environnement ni le caractère préparatoire des documents qui la contiennent, ni les secrets de la «monnaie et du crédit public» ou ceux «protégés par la loi».

Avec pour objectif d'assurer de la manière la plus complète qui soit son rôle précontentieux, et de donner son plein effet au principe de liberté d'accès aux documents administratifs, la Commission avait déjà pris, de longue date, le parti d'examiner les demandes d'avis ou de consultation qui lui sont soumises sous l'angle du régime le plus favorable, au vu des pièces du dossier portées à sa connaissance. Le dernier alinéa de l'article 2 de la loi, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 29 avril 2009, entérine désormais cette pratique en imposant non seulement à la Commission, mais aussi et surtout à l'administration, lorsqu'elles sont saisies «d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles 20 et 21» de la loi, de «l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes». Cette modification, à n'en pas douter, permettra à la fois d'augmenter le nombre de demandes de communication de documents satisfaites, ou, dans les rares cas où celles-ci aboutissent à un contentieux, de nouer devant le juge un débat portant immédiatement sur les dispositions les plus appropriées à la nature du document initialement demandé. La seule exception à cette règle, posée par la loi elle-même, restera le régime d'accès dérogatoire aux archives, avant l'expiration des délais spéciaux, prévu par l'article L. 213-3 du code du patrimoine. Elle s'explique par le caractère particulier de ce dernier, qui, outre qu'il nécessite l'avis de l'autorité dont émanent les documents, implique également une prise en compte des motifs de la demande.

■ L'obligation de transmission des demandes mal dirigées

Le 4^e alinéa de l'article 2 de la loi, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 29 avril 2009, dispose désormais que «lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1^{er} est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé».

L'introduction de cette obligation dans la loi du 17 juillet 1978 s'explique en grande partie par le trop grand nombre de cas dans lesquels une administration, saisie à tort par le demandeur parce qu'elle ne détient pas le document sollicité, oppose à celui-ci un refus fondé sur cet unique motif, en lui conseillant de saisir lui-même l'administration susceptible de pouvoir lui répondre. L'article 20 de la loi du 12 avril 2000, pourtant, impose depuis son entrée en vigueur à une autorité administrative incompétente pour répondre à une demande, de la transmettre à l'autorité compétente et d'en aviser l'intéressé, ce que la Commission, après avoir répondu au fond aux demandes d'avis mal dirigées, rappelle systématiquement dans un tel cas.

Outre le fait que cette modification, formulée de manière très générale, étend le champ des personnes à qui s'applique l'obligation de transmission (la loi du 12 avril 2000 exclut de son champ les établissements publics à caractère industriel et commercial, et ne concerne pas les rapports entre les administrations et leurs agents), elle procède donc essentiellement d'une vertu pédagogique, là encore, avec pour objectif d'améliorer les modalités pratiques d'accès des citoyens aux documents administratifs.



En résumé, sans modifier en profondeur le régime de communication des documents administratifs, qui semble ainsi avoir atteint sa maturité, l'ordonnance du 29 avril 2009 en assure un toilettage, propre à favoriser son plein épanouissement au profit de l'ensemble des usagers.

Première partie

QUESTIONS
DE DROIT
ABORDÉES
EN 2008

Principales décisions de la Commission

• Les rubriques correspondent à la nomenclature adoptée par la CADA pour classer par thèmes les dossiers qu'elle traite (voir dans la 2^e partie, la répartition p. 59).

Affaires sociales

■ La caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), chargée de la gestion du régime spécial obligatoire de sécurité sociale au profit des salariés du notariat et assurant à ce titre le recouvrement des cotisations sous le contrôle de l'État, est un organisme privé chargé de la gestion d'un service public (avis [20081663](#) du 6 mai 2008).

■ Le contrat commercial conclu entre deux sociétés, qui est détenu par l'inspection du travail dans le cadre de sa mission de service public de contrôle des transferts des salariés protégés en application de l'article L. 2421-9 du code du travail, revêt un caractère administratif et est communicable, sous réserve de l'occultation d'éventuelles mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (avis [20082894](#) du 31 juillet 2008).

■ L'AGEFIPH, association chargée, en vertu de l'article L. 5214-1 du code du travail, de gérer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées et, selon l'article L. 5211-2 du même code, de définir et mettre en œuvre des politiques concertées d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées, est un organisme privé chargé d'une mission de service public (avis [20082959](#) du 31 juillet 2008). La liste des entreprises qui s'acquittent en tout ou partie de l'obligation d'emploi de personnes handicapées par le biais du versement libératoire ne fournit, par elle-même, aucune information sur leur stratégie ou leurs moyens humains : sa communication n'est donc pas de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale (même avis).

■ Voir aussi [20081905](#), [20083749](#), [20084718](#).

Dossiers médicaux

■ Selon l'article L. 1111-2 du code de la santé publique, «les droits des mineurs ou des majeurs sous tutelle mentionnés au présent article sont exercés, selon les cas, par les titulaires de l'autorité parentale ou par le tuteur». Eu égard à l'objet de ces dispositions, et dès lors que l'administration légale, dont le régime est prévu à l'article 497 du code civil, qui figure au chapitre III du titre XI du livre 1^{er} de code, intitulé «Des majeurs en tutelle», constitue l'une des formes de la tutelle, laquelle s'exerce sous le contrôle étroit du juge des tutelles, le législateur n'a pas entendu exclure par principe de leur champ d'application les administrateurs légaux, qui peuvent donc accéder au dossier médical de la personne qui en fait l'objet (avis [20080172](#) du 10 janvier 2008).

■ Les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique ne font pas obstacle à ce que les ayants droit d'une personne décédée recourent à un mandataire afin d'accéder aux pièces du dossier médical qui leur sont nécessaires pour la poursuite d'un des objectifs énumérés par ces dispositions. Il appartient à l'administration de s'assurer de la qualité d'ayant droit du mandant et de la régularité du mandat, sauf dans le cas des avocats, qui n'ont pas à justifier d'un mandat écrit (conseil [20081938](#) du 19 juin 2008).

■ Seuls les successeurs testamentaires et les successeurs légaux, déterminés conformément aux articles 731 et suivants du code civil, peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique relatives à l'accès au dossier médical des personnes décédées (conseil [20084024](#) du 23 octobre 2008).

■ Le souhait d'une personne de confirmer sa filiation n'est pas au nombre des objectifs pouvant légalement justifier la communication de pièces du dossier médical d'une personne décédée sur le fondement de l'article L. 1110-1 du code de la santé publique (conseil [20084204](#) du 13 novembre 2008).

Agriculture

■ Le registre parcellaire graphique, base de données graphiques informatisée élaborée par le ministère de l'agriculture et de la pêche et l'agence unique de paiement afin de permettre l'identification des parcelles agricoles bénéficiant d'un soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune, est un document administratif. La localisation des «îlots» (sous-ensemble des parcelles), la nature des cultures (répartie en trente groupes, de manière agrégée) et la surface de chaque îlot sont communicables à toute personne qui en fait la demande. Il en va de même, dès lors qu'elles ne permettent pas d'identifier l'exploitant concerné, de sa classe d'âge, des caractéristiques de l'exploitation, de la nature des cultures, du caractère irrigué ou non de la parcelle, des surfaces exploitées et de la surface totale des îlots exploitées par un même exploitant (avis [20080949](#) du 3 avril 2008).

■ Si toute personne a le droit de connaître le montant global des aides agricoles perçues par un exploitant, le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait obstacle à ce que le nom et l'adresse de l'exploitant d'une parcelle donnée, ainsi que la nature et le montant des aides agricoles perçues pour cette parcelle soient communiqués aux tiers. Toutefois, le propriétaire de la parcelle est en droit d'avoir communication du nom et de l'adresse de celui qui l'exploite (avis [20084286](#) du 27 novembre 2008).

Contrats et marchés

■ Les contrats conclus par les établissements publics à caractère industriel et commercial ne constituent des documents administratifs que s'ils ont pour objet même l'exécution ou l'organisation du service public. Tel n'est pas le cas de «contrats de moyens» conclus en vertu de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 comme le contrat par lequel la SNCF a confié à une entreprise la gestion de déchets industriels banals sur plusieurs de ses sites (avis [20082215](#) du 3 juillet 2008) ou un contrat de gardiennage conclu par l'agence nationale des déchets radioactifs (avis [20082626](#) du 3 juillet 2008).

■ Le courrier par lequel une entreprise soumissionnaire dans le cadre d'un appel d'offres lancé pour une délégation de service public retire sa candidature, en exposant de manière détaillée les raisons de son choix, tenant à sa stratégie technique et financière, constitue un document administratif couvert par le secret en matière commerciale et industrielle de cette entreprise (conseil [20084066](#) du 23 octobre 2008).

■ Le règlement intérieur d'une crèche, le projet d'établissement du candidat retenu pour la gérer, son programme d'aménagement et sa proposition financière sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sans qu'il y ait lieu d'opposer le secret en matière commerciale et industrielle, eu égard à la nature de l'activité en cause et aux modalités de financement de ce service (conseil [20084150](#) du 13 novembre 2008).

■ Le contrat conclu entre l'État et la société «La Française des jeux» en vue de l'organisation et de l'exploitation de la loterie nationale est un document administratif, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la société «La Française des Jeux» n'est pas chargée d'une mission de service public. Il est communicable à toute personne qui en fait la demande (avis [20084699](#) du 23 décembre 2008).

■ Les informations relatives aux offres présentées à l'occasion d'un marché conclu dans le cadre d'un accord-cadre multi-attributaires sont couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (conseil [20084709](#) du 23 décembre 2008).

Culture et archives

■ La communication par dérogation aux règles prévues à l'article L. 213-2 du code du patrimoine de quatre photographies de soldats prises lors de leur libération des camps de prisonniers constitués après la défaite de Dien Bien Phu en 1954, en vue de leur insertion dans un film documentaire, porterait une atteinte excessive à la vie privée des intéressés, dont certains sont peut-être encore en vie et qui n'ont pas donné leur accord à une telle démarche (avis [20082316](#) du 19 juin 2008).

■ Les services départementaux d'archives, qui sont créés, en vertu de l'article 2 du décret du 3 décembre 1979, en vue de la « mise en valeur du patrimoine archivistique » qu'ils détiennent, lequel comprend en particulier les « archives définitives », définies par l'article 14 du même décret comme celles qui, ayant subi les opérations de tri et d'élimination, sont conservées sans limitation de durée en raison de leur intérêt administratif ou historique, et dont les règles d'organisation et de fonctionnement figurent au sein du chapitre I^{er} du titre II du Livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, intitulé « Services culturels des collectivités territoriales », sont des services culturels au sens de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 et sont, comme tels, exclus du champ d'application du chapitre II du Titre I^{er} de cette loi relatif à la réutilisation des informations publiques. Il en va de même des services d'archives des autres collectivités territoriales et de leurs groupements (conseil [20082643](#) du 31 juillet 2008).

■ La base de données EROSTRAT, qui recense l'état sanitaire des monuments historiques classés, sans permettre l'identification de leur propriétaire, et l'outil de gestion agrégée qui s'y substitue sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sans qu'y fasse obstacle en l'espèce la circonstance qu'elle ferait apparaître le comportement de personnes physiques identifiables dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice (avis [20084349](#) du 27 novembre 2008).

■ Pour l'application du b) du 4^o de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, qui prévoit que les documents relatifs aux enquêtes de police judiciaire deviennent librement communicables à l'expiration d'un délai de 75 ans à compter de leur date ou, si ce délai est plus bref, de 25 ans à compter du décès de « l'intéressé », doivent être regardés comme « intéressés » les personnes mises en cause dans les documents, en particulier le ou les auteurs et la ou les victimes de l'infraction, et, d'une manière générale, celles sur lesquelles il est porté une appréciation ou un jugement de valeur ou dont le comportement est révélé par le document dans des conditions susceptibles

de leur porter préjudice. Le caractère communicable des différentes mentions divisibles figurant dans une archive publique doit être apprécié au regard du régime qui leur est applicable (avis [20084707](#) du 23 décembre 2008).

Défense et diplomatie

■ Les appréciations portées par les autorités françaises sur les agissements, la personnalité et les mérites d'une personne proposée par un État étranger pour occuper les fonctions de consul honoraire en France lui sont communicables, sans qu'y fassent obstacle ni le secret de la conduite de la politique extérieure de la France prévu au I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'aucune appréciation n'est portée sur le pays d'origine, ni les stipulations de la convention de Vienne du 24 avril 1963 (avis [20084435](#) du 27 novembre 2008).

Économie et finances

■ L'ensemble des pièces administratives et comptables relatives aux missions de service public assurées par des établissements publics constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des éléments qui se rapportent à leurs activités commerciales étrangères au service public. Toutefois, dès lors que l'activité principale d'un établissement relève du service public, les données agrégées (sans distinction entre activité de service public et autres activités) sont intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande (conseil [20080702](#) du 7 février 2008).

■ Les dossiers détenus par le Conseil de la concurrence dans le cadre d'une procédure pour entente présumée revêtent un caractère administratif, à l'exclusion des pièces ayant fait l'objet d'une saisie sur autorisation judiciaire et sous le contrôle du juge et des mentions des autres documents qui s'y réfèrent ou qui commentent de telles pièces. Une fois la décision du Conseil de la concurrence intervenue, les documents à caractère administratif sont communicables après occultation des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle ou par d'autres secrets prévus au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, sans qu'y fassent obstacle les

dispositions de l'article L. 462-9 du code de commerce ni la seule circonstance que la décision du Conseil ne serait pas devenue définitive ou qu'elle ferait l'objet d'un recours (avis [20082912](#) du 25 septembre 2008).

■ Les avis émis par différentes administrations dans le cadre de l'examen du renouvellement d'un mandat de conseiller du commerce extérieur ne sont pas couverts par le secret des délibérations du Gouvernement (avis [20082985](#) du 31 juillet 2008).

■ Les relevés bancaires relatifs à l'exercice par une personne privée de la mission de service public qui lui est confiée constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation d'éventuelles mentions relatives à des opérations étrangères au service public (avis [20083530](#) du 9 octobre 2008).

■ Les analyses financières rétrospectives et, lorsqu'elles ne se rapportent pas à un projet déterminé sur lequel le conseil municipal n'a pas encore délibéré, les analyses financières prospectives élaborées par le Trésor public à la demande d'une commune constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, auprès de la commune comme de la trésorerie qui les détient, sans que cette dernière ait à recueillir préalablement l'accord de la commune (conseil [20083995](#) du 23 octobre 2008).

■ La liste des annonceurs ayant réalisé une insertion publicitaire dans le bulletin municipal, faisant état des montants payés par chaque entreprise et du montant reversé à la société chargée de la collecte des espaces publicitaires pour le compte de la commune est communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales (conseil [20084250](#) du 13 novembre 2008).

■ Les documents graphiques et schématiques utilisés par un maire en vue du vote du budget primitif de la commune constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que le maire puisse utilement soutenir qu'il les détient

à titre personnel. En outre, de tels documents ne sauraient, faute de remplir la condition d'originalité, être regardés comme des œuvres de l'esprit au sens du code de la propriété intellectuelle, comme tels grevés de droits de propriété intellectuelle. Dans ces conditions, leur réutilisation est soumise aux prescriptions du chapitre II du Titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978 (avis [20084340](#) du 27 novembre 2008).

Enseignement et formation

■ Le fichier annuel des élèves scolarisés dans l'académie de Paris, qui repose sur l'identifiant national élève (INE), et les bases individuelles de résultats aux examens de ces élèves comportent des informations couvertes par le secret de la vie privée. Si l'anonymisation pure et simple de ces fichiers n'entraîne pas des efforts disproportionnés au regard de l'intérêt que présente le projet de recherche des demandeurs, il n'en va pas de même de la substitution à l'INE d'un identifiant non nominatif permettant d'effectuer un travail statistique, dès lors que l'administration ne dispose pas des outils idoines tels que des «tables de passage sécurisées». Les fichiers ainsi retraités étant insusceptibles d'être réalisés par un traitement automatisé d'usage courant, la demande doit être regardée comme portant sur des documents inexistantes (avis [20083074](#) du 31 juillet 2008).

■ Voir aussi [20080241](#).

Environnement

■ Une étude d'impact sonore réalisée par un acousticien privé pour le compte des gérants d'un établissement diffusant de la musique, transmise à l'administration, constitue un document administratif contenant des informations relatives à l'environnement, comme tel communicable à toute personne qui en fait la demande (conseil [20080313](#) du 21 février 2008).

■ Le registre des permis de chasser mentionnant le nom de chaque chasseur, son adresse et la désignation de l'organisme d'assurance qui le couvre, qui est distinct du fichier national prévu à l'article L. 423-4 du code de l'environnement, comporte des informations couvertes par le secret de la vie privée des personnes qui y figurent, qui ne peuvent être aisément

disjointes du registre. Ce dernier n'est donc pas communicable aux tiers (conseil [20081820](#) du 6 mai 2008).

■ La liste des communes pressenties pour accueillir un centre de stockage de déchets radioactifs constitue une information relative à l'environnement, communicable à toute personne qui en fait la demande (avis [20083012](#) du 31 juillet 2008).

■ Les documents faisant état des mesures prises par l'État à la suite d'un avis rendu par l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail concernant l'usage de nanomatériaux dans une clinique sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions couvertes par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis [20084197](#) du 11 décembre 2008).

■ Les établissements départementaux de l'élevage dont la création est prévue aux articles L. 212-7, L. 653-7 et R. 653-43 du code rural et qui sont chargés, notamment, d'assurer la mise en oeuvre des règles d'identification des animaux des espèces mentionnées à l'article L. 212-6 et à vérifier le respect de ces règles par leurs détenteurs et de contribuer au développement de l'élevage des animaux des espèces bovine, ovine, caprine, porcine, des lapins et des volailles en associant les différents acteurs des filières concernées et, enfin, d'enregistrer et de certifier la parenté des ruminants, sont des personnes chargées d'une mission de service public. Le tableau nominatif des foyers de fièvre catarrhale ovine, qui contiennent des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, est communicable à toute personne qui en fait la demande en vertu des dispositions des articles L. 124-1 et suivants de ce code et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. La circonstance que l'avis d'un service déconcentré de l'État sur un projet de création d'installation classée pour la protection de l'environnement aurait été émis hors délai est sans incidence sur son caractère communicable (conseil [20084630](#) du 23 décembre 2008).

■ Les dossiers de projet d'assainissement non collectif constituent des documents

administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sans qu'il y ait lieu d'occultier l'adresse de l'intéressé, si elle correspond au lieu d'implantation du projet, et des mentions éventuelles au sein de l'étude de sol et des plans du projet, qui constituent des informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement au sens de l'article L. 124-5 du code de l'environnement. En revanche, le numéro de téléphone de l'auteur du projet, qui n'est pas, par lui-même, une information relative à l'environnement et qui met en cause la protection de la vie privée, doit être occulté (conseil [20084743](#) du 23 décembre 2008).

■ Voir aussi [20084630](#).

Fiscalité

■ Les dispositions de l'article 2449 du code civil relatives à la délivrance par les conservateurs des hypothèques de la copie ou des extraits des documents autres que les bordereaux d'inscriptions, précisées par celles du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, font obstacle à ce que la fiche d'une personne soit intégralement communiquée à un tiers co-acquéreur d'un bien, dès lors que seule une partie de cette fiche se rapporte au bien en cause (avis [20084297](#) du 27 novembre 2008).

■ Voir aussi [20082898](#).

Fonction publique

■ L'inspection générale des finances, qui ne peut sérieusement soutenir qu'elle ne détient pas de documents retraçant les montants moyen, minimum et maximum, par grade et classe, des rémunérations accessoires de ses membres, est tenue de les communiquer à toute personne qui en fait la demande (avis [20080619](#) du 7 février 2008).

■ Les statuts des syndicats professionnels et l'extrait de délibération de l'assemblée générale constitutive, déposés à la mairie de la localité dans laquelle ils sont établis, constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sans qu'il y ait lieu de procéder à l'occultation du nom, des coordonnées, de la nationalité et de

la profession des syndicats (avis [20084432](#) du 27 novembre 2008).

■ La liste des fonctionnaires stagiaires ayant accompli un stage dans un centre de formation est communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des coordonnées personnelles (avis [20084474](#) du 11 décembre 2008).

■ Le procureur de la République n'étant pas un service déconcentré de l'État au sens de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, il n'est pas tenu de répondre aux demandes de communication intégrale d'arrêtés municipaux formulées sur ce fondement (avis [20084647](#) du 23 décembre 2008).

■ Les sommes versées, sur la base d'une transaction, à un agent public ayant quitté le service ne concernent pas sa vie privée et ne peuvent être regardées comme révélant une appréciation ou un jugement de valeur porté sur cet agent, faute d'être calculées sur la base d'un barème explicite (avis [20084722](#) du 23 décembre 2008).

Industrie

■ Les documents détenus par la Commission nationale de l'informatique et des libertés dans le cadre de l'instruction d'une plainte dont elle a été saisie en application du 2 de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978 sont des documents administratifs qui revêtent un caractère préparatoire aussi longtemps que le président ou le vice-président délégué de la CNIL n'a pas pris l'une des décisions énumérées à l'article 49 de son règlement intérieur (avis [20074963](#) du 21 février 2008).

■ La société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) est chargée d'une mission de service public en ce qui concerne les activités qu'elle déploie en vue, notamment, de lutter contre l'insalubrité (réhabilitation d'immeubles...). Les dossiers de logement des locataires d'immeubles appartenant à la SIEMP, qui se rapportent à des relations de droit privé entre bailleur et locataires sont sans lien avec cette mission de service public, et ne sont dès lors pas des documents administratifs (avis [20080588](#) du 7 février 2008).

■ Les documents recueillis par la Commission de régulation de l'énergie auprès des entreprises en vue de contribuer à déterminer le montant des tarifs réglementés institués par la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie revêtent un caractère administratif mais ne sont pas communicables aux tiers dès lors qu'ils sont couverts par le secret en matière industrielle et commerciale (avis [20083119](#) du 9 octobre 2008).

■ Les listes de présence des brocanteurs sur un marché ne sont pas communicables, dans la mesure où elles révèlent les dates d'ouverture des étals, qui relèvent de la stratégie commerciale des exposants, ainsi que les horaires de travail et les dates de congés des commerçants, qui concernent leur vie privée (avis [20084484](#) du 11 décembre 2008).

Justice

■ Les documents détenus par l'ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris dans le cadre de sa mission de service public constituent, en principe, des documents administratifs, notamment ceux qui se rapportent à l'organisation générale des procédures de garde à vue ou de désignation d'un avocat commis d'office. Il en va toutefois différemment des documents judiciaires, notamment de ceux qui se rattachent aux gardes à vue dont ont fait l'objet des personnes physiques déterminées (avis [20081711](#) du 6 mai 2008).

■ Le rapport d'inspection de janvier 2007 portant sur «le rôle des acteurs extérieurs à l'autorité judiciaire dans l'affaire dite d'Outreau» et celui de mai 2007 portant sur «le rôle des services de santé dans l'affaire dite d'Outreau», qui ne figurent pas au nombre des pièces versées dans la procédure disciplinaire dont fait l'objet un magistrat impliqué dans ces événements, constituent des documents administratifs communicables à ce dernier, dès lors que cette communication n'est pas de nature à porter atteinte au déroulement de l'instruction, à retarder le jugement de l'affaire ou à compliquer l'office du juge qu'est le conseil supérieur de la magistrature statuant en formation disciplinaire des magistrats du siège. Cette communication doit toutefois être précédée, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet

1978, de l'occultation de diverses mentions, en particulier celles qui permettraient d'identifier les mineurs impliqués et celles qui mettent en cause des tiers. En revanche, l'identité des agents publics agissant dans le cadre de leurs fonctions, de même que celle des spécialistes médicaux extérieurs à l'affaire et dont les travaux sont cités pour éclairer les modalités de détection et de prise en charge des enfants victimes d'abus n'ont pas à être occultées (conseil [20081905](#) du 22 mai 2008).

■ Les pièces relatives aux opérations de prélèvement d'empreintes génétiques décidées par des officiers de police judiciaire, notamment les procès-verbaux faisant état du refus d'une personne de se soumettre à de telles opérations, constituent des documents juridictionnels et non administratifs (avis [20083749](#) du 23 octobre 2008).

■ Le nom et la raison sociale du fournisseur de matériel informatique destiné à des détenus doivent être occultés préalablement à leur communication à ces derniers dès lors que leur divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité publique (avis [20083973](#) du 23 octobre 2008).

■ Voir aussi [20084647](#), [20084693](#).

Modalités

■ Dès lors qu'en vertu de l'article 35 du décret du 30 décembre 2005, l'administration est tenue d'informer le demandeur, préalablement à toute communication de documents, du montant des frais qu'il devra acquitter pour les obtenir, le fait générateur de la créance est la délivrance des documents et non leur reproduction. Par suite, une commune ne saurait exiger le paiement de frais correspondant à des documents qu'elle a reproduits mais dont le demandeur ne souhaite pas la délivrance, eu égard au montant réclamé (avis [20084726](#) du 23 décembre 2008).

■ L'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas obligation à l'administration de réaliser une copie dactylographiée de documents dont l'état de conservation ne permet pas la reproduction par photocopie (avis [20084693](#) du 23 décembre 2008).

Ordre public

■ Les rapports établis par une direction départementale des services vétérinaires revêtent un caractère préparatoire aussi longtemps que la décision préparée n'est pas intervenue ou que l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable. Dans le cas où le rapport se borne à opérer des constats et à solliciter un échéancier de mise en conformité, sans faire état d'un nouveau contrôle à brève échéance, le rapport est immédiatement communicable. En revanche, dans le cas où, après avoir constaté une ou plusieurs violations de la réglementation en vigueur, le rapport met en demeure l'établissement d'y remédier dans un certain délai sous peine de sanctions, il revêt un caractère préparatoire jusqu'à ce qu'une décision de sanction ait été prise ou que l'administration ait renoncé à la prendre. Enfin, si le rapport n'entraîne qu'un simple avertissement, mais fait état de la nécessité d'une nouvelle visite de contrôle dans les mois suivants, il conserve son caractère préparatoire jusqu'à l'issue de la procédure en cours. Le caractère préparatoire n'est toutefois opposable, en vertu de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978, ni au gérant de l'établissement, ni au futur repreneur, dès lors que la perspective de cette reprise est suffisamment avérée (conseil [20080116](#) du 10 janvier 2008).

■ Les documents qui s'inscrivent dans le cadre de l'instruction par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) d'une réclamation pour discrimination revêtent un caractère préparatoire, tant que la décision du collège de la Haute autorité qu'ils préparent n'est pas intervenue. Les dispositions de l'article 3 de cette loi, qui reconnaissent à toute personne le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif «dont les conclusions lui sont opposées», y compris lorsqu'ils sont préparatoires, ne s'appliquent pas aux documents (témoignages, procès-verbaux d'audition...) composant le dossier de la Haute autorité sur une affaire donnée (avis [20080635](#) du 7 février 2008).

Réutilisation

■ L'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent être réutilisées sans le consentement des personnes intéressées et sans anonymisation lorsqu'une disposition législative ou réglementaire le prévoit. Au nombre de ces dispositions figurent celles de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que chacun peut publier « sous sa responsabilité » les arrêtés, délibérations, budgets et comptes des communes, ainsi que celles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse lorsque le réutilisateur est un journaliste (conseil [20074133](#) du 21 février 2008).

■ Les données figurant dans le « programme de médicalisation des systèmes d'information » (PMSI) se rapportant à des établissements de santé privés sont couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle dans la mesure où elles font apparaître la nature de l'activité des établissements, la productivité des services de soins, les chiffres d'affaires ainsi que le mode et le niveau de leur tarification (avis [20084093](#) du 11 décembre 2008).

■ Les règles relatives à la réutilisation des informations publiques prévues au chapitre II du Titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978 ne sauraient faire obligation à l'administration de retarder l'affichage des résultats du baccalauréat aussi longtemps qu'elle n'est pas en mesure de les mettre en ligne et de les communiquer à la société France-Examen qui en fait commerce, eu égard à l'intérêt qui s'attache à ce que les candidats aux examens puissent avoir connaissance des résultats dès leur proclamation par le jury. Toutefois, les résultats issus de la délibération des jurys, qui sont disponibles sous forme électronique, constituent, indépendamment de toute vérification ou retraitement par les rectorats, des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, qui perdent leur caractère inachevé dès lors qu'ils ont été proclamés et affichés, dans chaque centre d'examen, sous forme papier. À compter de cet affichage, ils deviennent communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la même loi. Il appartient par

conséquent à chaque rectorat, lorsqu'il reçoit d'un centre d'examen les résultats délibérés par le jury et affichés sur place, de procéder, dès cette réception, à leur transmission à la société France-Examen, cette transmission ne pouvant en aucun cas précéder l'affichage des résultats dans chaque centre (conseil [20080241](#) du 7 février 2008).

■ La documentation générale de base de la direction générale des impôts, qui fait l'objet d'une diffusion publique, constitue un ensemble d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi, soumises au droit à réutilisation prévu par le premier alinéa de cet article. La circonstance que l'administration a abandonné un projet de licence type ne saurait faire obstacle à l'exercice du droit à réutilisation de ces données, en-dehors de toute licence, aussi longtemps que l'administration n'aura pas élaboré une nouvelle licence-type (avis [20082898](#) du 31 juillet 2008).

■ Une information qui n'est pas accessible à toute personne en vertu d'une disposition législative ou réglementaire, mais seulement à certains demandeurs justifiant d'une qualité ou d'un intérêt particulier, n'est pas une information publique au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil [20083077](#) et avis [20082716](#) du 31 juillet 2008).

■ La Commission n'est pas compétente pour connaître des pratiques commerciales et rémunérations affichées sur son site Internet par une entreprise qui propose aux assurés sociaux une assistance dans le calcul de leurs droits en laissant entendre que les caisses de sécurité sociale commettraient des erreurs, dans la mesure où l'administration n'identifie pas d'informations publiques qui auraient été dénaturées, en méconnaissance de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil [20084718](#) du 23 décembre 2008).

■ Voir aussi [20082643](#), [20084340](#).

Urbanisme

■ Un contrat de location de bâtiment conclu entre la Poste et la Banque postale n'est pas un document administratif dès lors qu'il est étranger à la mission de service public de La Poste (avis [20083751](#) du 13 novembre 2008).

■ Le bail par lequel la ville de Paris loue à une société un bâtiment en vue du stationnement des engins du service propreté est un document administratif dès lors que la location est directement liée aux modalités d'accomplissement des missions de service public de la ville (avis [20084102](#) du 13 novembre 2008).

Autres

■ Les documents émanant de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, notamment les décisions qu'elle rend, et ceux qui lui sont adressés pour l'exercice de ses missions constituent des documents administratifs, alors même qu'ils seraient adressés au juge de l'élection en vertu de l'article L. 52-15 du code électoral (avis [20084035](#) du 23 octobre 2008).

■ Les documents d'état civil établis par une autorité étrangère ne sont pas des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 (avis [20084052](#) du 23 octobre 2008).

■ Une demande de communication présentée par un avocat pour le compte d'une commune doit être regardée comme émanant d'une autorité administrative. Elle ne relève pas, par suite, de la loi du 17 juillet 1978 (avis [20084282](#) du 27 novembre 2008).

■ La liste des décès établie à partir des actes d'état civil constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande. Il en va de même des autorisations de mouvements de corps, après occultation de la date et du lieu de naissance des personnes décédées, de l'entreprise sollicitée pour le transport, ainsi que du lieu, de la date et de l'heure de l'inhumation ainsi que, le cas échéant, de l'identité et de l'adresse des demandeurs (avis [20084703](#) du 23 décembre 2008).

La communication et la réutilisation des listes électorales

Avant même l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, le législateur a veillé à assurer une transparence suffisante des listes électorales, afin de permettre aux citoyens d'effectuer un contrôle de la régularité des inscriptions et de faciliter les opérations de propagande électorale des candidats, partis et groupements politiques. L'article L. 28 du code électoral, que la Commission d'accès aux documents administratifs est compétente pour interpréter en vertu de l'article 21 de la loi de 1978, prévoit ainsi que tout candidat, tout parti ou groupement politique ou tout électeur peut avoir accès aux listes électorales et tableaux rectificatifs détenus par les communes.

Ce droit d'accès déroge aux règles de la loi du 17 juillet 1978, qui sont moins favorables aux demandeurs en la matière. Certes, les listes électorales, détenues par les communes et les préfetures dans le cadre de leur mission de service public, constituent des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par cette loi. Mais la loi de 1978 ne permet pas d'en obtenir communication intégrale puisque celles-ci comportent plusieurs mentions mettant en cause la vie privée de personnes physiques identifiées, à savoir leur adresse, leurs date et lieu de naissance.

Conscient des risques qu'une divulgation trop large et inconditionnée des listes pourrait susciter, le pouvoir réglementaire a toutefois cherché à encadrer ce droit d'accès. L'article R. 16 du code électoral subordonne ainsi la communication des listes aux électeurs à la condition que ces derniers s'engagent à ne pas en faire un «usage purement commercial».

La Commission a eu, à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée, à se prononcer sur les règles d'accès et de réutilisation des listes électorales. Elle a pu mesurer, à cette occasion, les difficultés occasionnées par les textes particuliers qui régissent cette matière et qui ne permettent pas, à ses yeux, de ménager un équilibre satisfaisant entre l'objectif de transparence démocratique qui préside aux règles

d'accès et l'impératif de protection de la vie privée qui exige un encadrement suffisant de leur réutilisation.

Le champ d'application du régime

Les dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral ne portent que sur les élections politiques (c'est-à-dire celles qui sont régies par ce code) et non sur les élections professionnelles ou religieuses.

Elles permettent d'accéder aux listes électorales et aux tableaux rectificatifs, ainsi qu'à la liste des nouveaux inscrits, la liste des radiés et les listes électorales complémentaires (conseil [20051507](#) du 14 avril 2005).

En revanche, ces dispositions ne font pas obligation à l'administration de communiquer une liste électorale ventilée par bureau de vote (avis [20072110](#) du 24 mai 2007), les registres des décisions de la commission de révision des listes (avis [20082918](#) du 31 juillet 2008) et les comptes rendus des réunions de cette commission (avis [20080877](#) du 21 février 2008) ou encore les procurations annexées à la liste électorale en vertu de l'article R. 76 du code électoral et le registre des procurations prévu à l'article R. 76-1 du même code (avis [20064039](#) du 28 septembre 2006). D'une manière générale, l'administration n'est pas tenue d'établir et de communiquer un document issu d'un retraitement non automatisé des listes électorales (conseil [20062912](#) du 11 juillet 2006). Enfin, les listes électorales en cours de révision, qui n'entrent pas dans le champ d'application de ces dispositions, présentent le caractère de documents inachevés et ne sont donc pas davantage communicables sur le fondement de la loi de 1978 aussi longtemps que la procédure de révision est en cours (conseil [20010843](#) du 8 mars 2001).

Les règles d'accès

■ La qualité du demandeur

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre copie partielle ou intégrale auprès de chaque commune de la liste électorale et des tableaux rectificatifs, sans qu'il y ait lieu de procéder à une quelconque occultation. L'article R. 16 du code électoral

précise que les électeurs peuvent prendre copie des listes de l'ensemble des communes d'un département auprès de la préfecture.

La Commission estime, à l'instar de la doctrine administrative (*cf.* circulaire n° 69-352 du 31 juillet 1969 portant instruction relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires, actualisée le 17 février 2004), que tout électeur, quel que soit le lieu de son inscription, peut avoir accès aux listes de toute commune française (avis [20052483](#) du 21 juillet 2005 et conseil [20063158](#) du 27 juillet 2006). Le demandeur peut justifier de sa qualité d'électeur par tous moyens, notamment par la production d'une copie de sa carte d'électeur ou de la liste électorale sur laquelle il est inscrit ou encore par la présentation d'une attestation sur l'honneur (conseil [20052701](#) du 7 juillet 2005). Les personnes morales autres que les partis et groupements politiques ne peuvent, en cette qualité, obtenir copie des listes électorales sur ce fondement (conseil [20054897](#) du 15 décembre 2005); toutefois, aucune disposition ne fait obstacle à ce qu'elles mandatent un électeur en ce sens (conseil [20062912](#) du 11 juillet 2006).

■ L'engagement du demandeur à ne pas faire un « usage purement commercial » des listes

Outre la condition tenant à la qualité du demandeur, l'accès aux listes est subordonné à son engagement de ne pas en faire un « usage purement commercial ». Cet engagement peut utilement prendre la forme d'une attestation sur l'honneur.

Il n'appartient ni à l'administration ni, en cas de saisine, à la Commission d'en apprécier la sincérité: l'autorité administrative ne saurait, en particulier, refuser légalement la communication des listes au seul motif que le demandeur agirait pour le compte d'une entreprise (conseil [20081742](#) du 6 mai 2008). En revanche, lorsque le demandeur précise l'usage qu'il compte faire des listes électorales, il y a lieu d'examiner si cet usage revêt ou non un caractère purement commercial, afin de déterminer si l'engagement qu'il prend est conforme aux dispositions de l'article R. 16 du code électoral. Dans la négative, l'administration est tenue de refuser la communication des listes.

À cet égard, la Commission relève le caractère excessivement ambigu de ces dispositions, dont la légalité est au demeurant douteuse dès lors qu'une telle restriction au droit d'accès (qui constitue de surcroît un encadrement de la réutilisation) ne figure pas dans la loi alors qu'elle relève manifestement de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution. L'interdiction qui est faite de réutiliser les listes à des fins purement commerciales apparaît trop peu restrictive en ce qu'elle permet *a priori* aux demandeurs, en creux, de procéder à des usages qui vont bien au-delà de la finalité première de ce régime d'accès, laquelle consiste, ainsi qu'il a été dit, à faciliter le contrôle des listes et les opérations de démarchage politique. Ces dispositions ne cernent donc pas avec précision les utilisations légitimes des listes.

La Commission a précisé que le caractère purement commercial de l'usage devait s'apprécier au regard de l'objet de ce dernier, le caractère onéreux ou non de la réutilisation et la forme juridique du réutilisateur n'étant que de simples indices. Ainsi, l'utilisation des listes dans le cadre d'une activité à but exclusivement lucratif constitue un usage purement commercial: tel est le cas de l'activité de généalogiste successoral (conseil [20091074](#) du 2 avril 2009). La circulaire n° 69-352 du 31 juillet 1969 en fournit d'autres exemples, comme l'utilisation de la liste par une agence de publicité pour l'exercice de son activité, par une entreprise commerciale ou par un agent commercial en vue de démarchage auprès de sa clientèle.

À l'inverse, l'accès ne peut être dénié à un demandeur qui refuserait de s'engager à ne pas en faire un usage non commercial, comme du démarchage politique (avis [20071983](#) du 24 mai 2007) ou des actions d'intérêt général (conseil [20064862](#) du 9 novembre 2006).

Compte tenu de la rédaction de l'article R. 16 du code électoral, on pourrait penser qu'une activité «mixte», c'est-à-dire présentant un caractère commercial mais concourant parallèlement à la poursuite d'un objectif d'intérêt général, ne relèverait pas de ces dispositions. La Commission n'a toutefois pas eu à trancher ce point à ce jour.

■ Les modalités d'accès

Le code électoral ne précise pas les modalités de la communication des listes électorales. La jurisprudence a précisé que l'administration était tenue de communiquer ces documents dès lors qu'elle disposait des moyens de reproduction nécessaires et que cette opération ne représentait pas, eu égard à ces moyens, un volume excessif (CE, 26 janvier 1994, M. Perez, Lebon T., p. 953).

La Commission considère, de manière plus générale, que l'accès aux listes s'exerce dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document (ce qui n'est pas le cas, en principe), par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, à savoir par consultation gratuite sur place ou par remise ou envoi de copies soit sur papier, soit sur support informatique identique à celui utilisé par l'administration, dans la limite de ses possibilités techniques et aux frais du demandeur.

La consultation des documents, qui permet seule d'accéder au document original, doit s'effectuer dans le respect du principe de continuité du service public et, en particulier, ne pas entraver le bon fonctionnement des services chargés de l'établissement et de la tenue de la liste électorale.

L'administration n'est pas tenue de communiquer sous forme électronique les documents dont elle ne dispose pas sur support informatique. Lorsque la communication se fait par la voie électronique, l'administration peut utiliser son logiciel habituel, sans être contrainte d'avoir recours à un autre système informatique (avis [20074896](#) du 20 décembre 2007).

Les frais de copie doivent être conformes aux dispositions du décret du 30 décembre 2005 et de l'arrêté du 1^{er} octobre 2001. Ils ne peuvent donc excéder 0,18 euro la page en

format A4, 1,83 euro pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom. Leur paiement préalable peut être exigé.

Les dispositions relatives au droit d'accès aux listes électorales étant intimement liées à la régularité des scrutins auxquels elles se rapportent, il convient de veiller à la stricte égalité des demandeurs au regard des modalités de communication. La commune (ou la préfecture) qui n'accorde pas les mêmes facilités à tous les demandeurs ou qui dispense certains d'entre eux d'acquitter les frais de reproduction et d'envoi s'expose à une annulation du scrutin (CE, 3 janvier 1975, Élections municipales de Nice, au Recueil Lebon).

La réutilisation des listes électorales

Il est d'autant plus nécessaire d'encadrer l'usage qui est fait des listes électorales que celles-ci comportent des mentions intéressant la vie privée des personnes qui y figurent, et qui peuvent légitimement aspirer à ne pas voir ces renseignements utilisés au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un degré adéquat de transparence dans une société démocratique. Pourtant, le cadre juridique actuel ne permet pas d'offrir aux citoyens une protection suffisante.

D'une part, l'article R. 16 du code électoral, qui proscriit l'usage purement commercial des listes électorales, et dont l'ambiguïté a déjà été soulignée, n'assortit cette interdiction d'aucune sanction, sinon morale. Les communes sont donc démunies de tout moyen de coercition, ce qui fait douter de l'effectivité de cette prescription, tant au stade de l'accès que de la réutilisation. On relèvera avec intérêt que les dispositions (plus récentes) applicables aux listes électorales des chambres d'agriculture, qui interdisent leur «usage commercial», prévoient quant à elles que la méconnaissance de cette interdiction est punie d'une contravention de la 5^e classe (article R*. 511-22 du code rural).

D'autre part, la Commission a estimé que les règles du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 relatives à la réutilisation des informations publiques, et en particulier celles qui permettent à la Commission de prononcer des sanctions dans certaines hypothèses, ne

s'appliquaient pas aux listes électorales au motif que celles-ci ne constituent pas des «informations publiques» au sens de l'article 10 de cette loi (avis [20083971](#) du 13 novembre 2008).

Cet article prévoit en effet que «ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents: a) dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre I^{er} ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique». Or, la Commission considère que ces dispositions doivent être interprétées comme excluant du champ des informations publiques les informations dont la communication ne constitue pas un droit pour toute personne. Il résulte en effet de la directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003, dont le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 assure la transposition, que son champ d'application n'inclut pas les «documents qui, conformément aux règles d'accès en vigueur dans les États membres, ne sont pas accessibles» et les «cas dans lesquels, conformément aux règles d'accès, les citoyens ou les entreprises doivent démontrer un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents». Or, ainsi qu'il a été dit, la communication des listes électorales, qui ne font pas (et ne peuvent légalement faire) l'objet d'une diffusion publique, est subordonnée au respect de conditions tenant à la fois à la qualité du demandeur et aux motifs de sa demande.

En tout état de cause, l'inclusion des listes électorales dans le champ du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 n'aurait nullement permis à la Commission de sanctionner la réutilisation abusive des listes, puisque ses pouvoirs de sanction ne portent pas sur les dispositions de l'article 13 de cette loi, relatives à la protection des données à caractère personnel. Il eût fallu, pour ce faire, que les limitations au droit de réutilisation figurent dans une licence conclue entre la commune et le demandeur, dont le respect est placé sous le contrôle de la Commission; mais un tel montage juridique paraît extrêmement fragile.

Ainsi, en l'état du droit, la seule sanction susceptible d'être infligée aux personnes

qui font un usage purement commercial des listes électorales relève de la compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Celle-ci peut en effet sanctionner le détournement de finalité des traitements de données à caractère personnel réalisés à partir de ces listes. La CADA a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler que les traitements réalisés à partir des listes électorales devaient respecter les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*cf.* conseil [20051779](#) du 28 avril 2005).

Les perspectives

Face aux imperfections du cadre juridique actuel, dont les communes se sont largement faites l'écho auprès d'elles, la CADA et la CNIL ont décidé, par une lettre commune, d'attirer l'attention de la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur la nécessité de le faire évoluer. Celle-ci a depuis lors fait connaître son souhait d'engager une réflexion à ce sujet, notamment dans le cadre de la refonte du code électoral.

Deux pistes sont possibles :

- La première consisterait à restreindre, en amont, le droit d'accès aux listes électorales, en posant par exemple un critère de résidence des demandeurs. Ceux-ci n'auraient ainsi accès qu'à la liste de la commune sur laquelle ils sont inscrits. La Commission estime que cette piste n'est pas opportune. Outre qu'elle semble se heurter au principe de publicité des listes électorales rappelé par le Conseil constitutionnel (décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982) et qu'elle ferait obstacle à ce qu'un électeur puisse contrôler les listes électorales des communes limitrophes, une telle restriction pourrait être aisément contournée par des personnes morales qui disposent d'une assise territoriale importante.
- La seconde piste, que la Commission privilégie dans un souci de réalisme et de responsabilisation, consisterait à mieux délimiter le champ des réutilisations autorisées et à améliorer le dispositif de sanction existant.

Sur le premier point, le code électoral pourrait, à défaut d'énumérer les usages autorisés, préciser le champ des réutilisations interdites. Il convient d'abandonner la notion d'«usage

purement commercial» au profit d'une formule moins ambiguë. À minima, l'adverbe «purement» devrait être supprimé.

Sur le second point, il pourrait s'agir d'aligner la rédaction de l'article R. 16 sur celle de l'article R*. 511-22 du code rural, en prévoyant l'infliction d'une contravention de la 5^e classe. Alternativement, un pouvoir de sanction pourrait être confié à la CADA, laquelle est compétente pour interpréter les règles d'accès et de réutilisation résultant de ces dispositions ; dans une telle hypothèse, il conviendrait de veiller à l'articulation de ce pouvoir avec celui de la CNIL. Dans tous les cas, la Commission estime nécessaire d'inscrire ces règles de réutilisation à l'article L. 28 du code électoral.

Les documents liés aux contrats de commande publique

L'accès aux documents détenus ou élaborés par l'administration en lien avec les contrats de commande publique (marchés publics, délégations de service public, contrats de partenariat) représente aujourd'hui un enjeu majeur de l'application de la loi du 17 juillet 1978. En termes de saisines, tout d'abord. Si cette matière ne représente que 7 % des demandes d'avis adressées à la Commission, la proportion atteint 27 % des consultations qui lui sont soumises par les administrations (voir *infra* p. 56), preuve en est qu'il s'agit là d'un domaine où son rôle de conseil auprès des collectivités publiques trouve tout son sens. L'aspect économique vient ensuite, dans la mesure où la quasi-totalité des avis rendus par la Commission dans ce domaine le sont sur demande des concurrents évincés lors de la passation de l'un de ces contrats : l'enjeu est alors immédiat, tant sur le plan de la concurrence que sur celui, contentieux, lié à l'exercice des voies de recours. Cette matière marque surtout, enfin, par son caractère vivant. L'interprétation et l'application de la loi du 17 juillet 1978 par la Commission sur ce point, évoluent, s'adaptent, et accompagnent les transformations de ce droit complexe et évolutif qu'est celui de la commande publique. Cette matière est une parfaite illustration de ce que cette loi plus que trentenaire est aujourd'hui encore un instrument adapté aux exigences et nécessités contemporaines, dont la fonction est de concilier un principe de bonne gouvernance pour l'administration, celui de liberté d'accès aux documents administratifs, avec les exigences liées à d'autres aspects de l'intérêt général : la préservation de la sérénité de l'action administrative et celle des libertés fondamentales. Tel est l'équilibre que vise à mettre en œuvre le principe du caractère communicable des documents relatifs à ces contrats, et ses dérogations, liées pour l'essentiel au respect du secret en matière commerciale et industrielle et de la libre concurrence.

Le principe : la libre communication des documents relatifs aux marchés et contrats

Le principe de libre communication des contrats liés à la commande publique et des documents qui s'y rapportent, n'est qu'une application à ce domaine particulier de l'économie générale de la loi du 17 juillet 1978. Dès lors qu'ils sont pour la plupart des « documents administratifs » au sens de l'article 1^{er} de cette loi, et qu'ils ont perdu leur caractère préparatoire, les personnes soumises à la loi du 17 juillet 1978 sont normalement tenues de les communiquer à toute personne qui en fait la demande.

■ La quasi-totalité des contrats de commande publique et des documents qui s'y rapportent entrent dans le champ de la loi du 17 juillet 1978

Pour déterminer si un contrat ou l'un des documents qui s'y rapportent revêtent ou non un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978, la Commission se fonde essentiellement sur l'application de la lettre même de l'article 1^{er} de cette loi, qui définit comme tels tous les documents détenus ou élaborés, aujourd'hui « produits ou reçus », par les personnes publiques ou les personnes privées en charge de la gestion d'un service public, et qui sont en lien avec les missions de service public dévolues à ces personnes. Alternativement, elle peut dans certains cas, plutôt rares, se déterminer également au regard de la nature même du document ou contrat en question. Elle se fonde alors sur les critères posés par la jurisprudence administrative pour déterminer si un contrat présente un caractère administratif, à savoir, outre la participation à l'exécution même du service public (CE, 20 avril 1956, époux Bertin), qui rejoint la définition donnée par la loi du 17 juillet 1978, celui de l'existence ou non dans le contrat de clauses exorbitantes du droit commun (TC, 31 juillet 1912, Société des Granits Porphyroïdes des Vosges). La Commission a ainsi pu regarder le contrat passé entre la RATP et la société Matra pour la réalisation du système d'automatisation de l'exploitation des trains de la ligne M14 – Meteor comme un contrat administratif « eu

égard à son objet et aux clauses exorbitantes du droit commun qu'il comporte» (avis [20020150](#) du 7 février 2002).

La conjonction, explicite ou non, de ces deux approches amène ainsi la Commission à regarder la quasi-totalité des contrats liés à la commande publique, et des documents qui s'y rapportent, comme des documents administratifs soumis au droit d'accès prévu par le titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978. Tel est le cas pour les documents relatifs aux marchés publics et aux délégations de service public, ou encore ceux en lien avec les contrats de partenariat conclus en application de l'ordonnance du 17 juin 2004 (conseil [20062040](#) du 11 mai 2006), avec les accords-cadres (conseil [20084709](#) du 23 décembre 2008), et avec les concessions d'aménagement prévues par l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme (avis [20080918](#) du 6 mars 2008). De la même manière, les documents relatifs aux marchés passés par les établissements publics à caractère industriel et commercial, alors même qu'ils ne sont pas soumis au code des marchés publics, peuvent revêtir un caractère administratif, sous réserve qu'ils soient élaborés ou détenus dans le cadre de la mission de service public de ces établissements.

■ Une exception à la notion de document administratif : certains marchés passés par les personnes publiques non soumises au code des marchés publics

En pratique, toutefois, cette dernière condition a pour l'instant, surtout amené la Commission à dénier la qualité de document administratif, et donc à se déclarer incompétente pour connaître de la demande d'avis, dans le cas des marchés passés sur le fondement de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. En relevant que les marchés en cause n'avaient pas pour objet même l'exécution ou l'organisation de ses missions de service public, et qu'ils ne présentaient d'ailleurs pas le caractère d'un contrat administratif au regard de la jurisprudence du tribunal des conflits, la Commission s'est ainsi déclarée incompétente pour connaître d'une demande d'avis portant sur le caractère

communicable de contrats passés par la SNCF en application de cette ordonnance, ayant pour objet, notamment, la fabrication et la distribution des tenues des agents des gares pour l'année 2009 (avis [20090372](#) du 29 janvier 2009), ou encore la gestion de déchets industriels banals sur différents sites (avis [20082215](#) du 3 juillet 2008). Ces derniers contrats restent toutefois les rares exemples de cas dans lesquels le caractère de document administratif des pièces liés aux marchés passés par des personnes publiques n'a pas été reconnu.

■ La portée très large de la notion de document administratif en matière de contrats

Le principe reste en effet celui du caractère administratif des documents liés à ces contrats, et il a une portée très large, dans la mesure où il s'applique à la totalité des pièces qui ne sont pas détachables du contrat, de sa procédure de passation, ou de son exécution, que celles-ci soient élaborées par l'administration ou qu'elles soient remises à cette dernière par le cocontractant, public ou privé. En ce qui concerne les documents produits par les administrations, ont ainsi un caractère administratif, par exemple, l'ensemble des décisions ou délibérations en lien avec la passation, la conclusion, ou l'exécution du contrat, tels que les rapports des commissions d'appel d'offres, les CCTP et CCAP (avis [20072630](#) du 8 novembre 2007), ou encore un rapport d'audit détaillant les résultats des études préalables au choix du mode de gestion du service public (conseil [20070601](#) du 8 février 2007). S'agissant des pièces reçues par l'administration, l'acte d'engagement ou ses annexes entrent dans le champ de la loi du 17 juillet 1978, de même que l'offre de prix et les mémoires techniques de l'ensemble des candidats, ou les courriers échangés avec le pouvoir adjudicateur. Sont également des documents administratifs, par exemple, le rapport remis à l'autorité délégante par le délégataire de service public en vertu de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, qui est joint au compte administratif (avis [20090724](#) du 26 février 2009), ou encore la lettre par laquelle un candidat à un avis d'appel d'offre déclare retirer sa candidature et expose les raisons de ce retrait (conseil [20084066](#) du 23 octobre 2008).

■ **Une fois perdu leur caractère préparatoire, ces documents sont communicables par toutes les autorités relevant de la loi du 17 juillet 1978**

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 exclut du droit à communication les documents qui ont un caractère préparatoire à une décision administrative. Ce principe, qui vise à préserver la sérénité de l'action de l'administration, trouve une application forte dans la matière des contrats et marchés en raison, notamment, des procédures de publicité et de mise en concurrence préalables à leur conclusion, et des enjeux qui peuvent s'attacher à l'exercice des voies de recours contre ces mêmes procédures (référé précontractuel notamment, mais aussi référé-suspension contre les actes détachables des contrats). La doctrine de la Commission sur ce point amène à distinguer deux catégories de documents ; ceux qui sont détachables de la procédure de passation du contrat, et ceux qui ne le sont pas.

■ **Les documents détachables du processus de passation du contrat sont immédiatement communicables**

Les premiers sont regardés comme ayant un caractère définitif dès leur achèvement et sont donc immédiatement communicables, sans que la notion de document préparatoire ne puisse leur être opposée, y compris si le contrat n'est pas signé. Se rattachent à cette catégorie l'appel à candidatures, les éléments apportant la preuve de la publication des annonces, le règlement de consultation, mais aussi et surtout les délibérations des collectivités décidant, par exemple du lancement de l'appel d'offres, ou de la signature du contrat (avis [20063298](#) du 31 août 2006 et [20072665](#) du 5 juillet 2007). Toujours sur ce point, en outre, une attention particulière doit être portée aux informations relatives à l'environnement susceptibles d'être contenues dans les documents relatifs aux marchés ou aux délégations de service public. Les articles L. 124-4 et suivants du code de l'environnement, que la Commission a compétence pour interpréter, excluent en effet la notion de « document préparatoire » en matière d'informations sur

l'environnement, au sens de l'article L. 124-2. Tout document achevé peut alors faire l'objet, immédiatement, d'une communication sur ce fondement. Il est à noter, toutefois, que la Commission n'a pas encore eu à se prononcer expressément sur l'application de ces dispositions du code de l'environnement à la matière des contrats et marchés.

■ **Les documents liés au choix du cocontractant conservent un caractère préparatoire jusqu'à la signature du contrat**

En dehors de ces cas particuliers de documents immédiatement communicables, l'essentiel de ceux liés à ce domaine conservent un caractère préparatoire, et ne sont donc pas communicables tant que le processus de décision n'est pas encore achevé, c'est-à-dire tant que le contrat n'a pas été signé. Bien qu'en ce qui concerne l'achèvement du processus de décision plusieurs hypothèses puissent être envisageables, parmi lesquelles la décision d'attribution du contrat, et bien que la doctrine de la Commission ait pu un temps sembler hésiter sur ce point (conseil [20031928](#) du 15 mai 2003), elle est aujourd'hui fermement établie : c'est bien la signature du contrat qui met fin au caractère préparatoire des documents liés à la procédure qui a conduit à son élaboration et à sa passation, et non la simple désignation du candidat attributaire du marché ou de la délégation (avis [19993499](#) du 14 octobre 1999 et de nombreux autres depuis). Outre son aspect « objectif » et aisément identifiable, le choix de la signature du contrat comme élément mettant fin au processus préparatoire de décision a également pour effet important de subordonner la libre communication des documents au caractère définitif du choix du cocontractant. C'est parce que seule la signature du contrat met fin au processus de décision, que la Commission considère, par exemple, que lorsqu'un appel d'offres a été déclaré infructueux (avis [20021206](#) du 28 mars 2002 et [20071673](#) du 21 juin 2007), ou que la procédure de passation a été suspendue ou annulée par le juge (avis [20080901](#) du 21 février 2008), les documents qui s'y rapportent conservent un caractère préparatoire aussi longtemps que la nouvelle procédure, reprise à la suite de cet événement, n'a pas elle-même abouti, soit que

le contrat ait effectivement été signé à son issue, soit que le pouvoir adjudicateur renonce définitivement à le signer le contrat (auquel cas la Commission considère que le processus de décision est également achevé). En revanche, une fois le contrat signé, la circonstance, par exemple, qu'il n'ait pas été transmis au préfet, lorsqu'il est soumis au contrôle de légalité, ne fait pas obstacle à son caractère immédiatement communicable (conseil [20001008](#) du 2 mars 2000).

■ **Une fois le processus de décision achevé, toutes les personnes soumises à la loi du 17 juillet 1978 sont tenues de communiquer les documents relatifs aux contrats**

Sous réserve de la protection des secrets mentionnés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*cf. infra*), dès lors que les documents administratifs liés au contrat lui-même ou à sa procédure de passation, ont perdu leur caractère préparatoire, du fait de la signature, l'article 2 de la même loi impose à l'ensemble des autorités qui entrent dans son champ d'application de les communiquer à toute personne qui en fait la demande.

La première conséquence de cette formulation large et contraignante est que la personne qui souhaite obtenir communication de ces documents peut s'adresser indifféremment au pouvoir adjudicateur lui-même, ou à toute autre personne publique susceptible de les détenir, qui est alors également tenue à l'obligation de transmission (l'État, par exemple, si ces documents lui ont été remis, par exemple, du fait du contrôle de légalité exercé sur les actes des collectivités territoriales). Plus encore, dans le cas des délégations de service public, le délégataire, qu'il soit une personne publique ou privée, est alors en charge de la gestion d'un service public, et est donc lui-même soumis à la loi du 17 juillet 1978. Il est donc tenu de faire droit, dans les mêmes conditions, aux demandes de communication des documents qui sont en lien direct avec la gestion du service public, ce qui recouvre, par exemple, les documents ayant trait à la passation du contrat lui-même, mais aussi ceux liés à son exécution, comme ses documents comptables et budgétaires, qui sont de nature

administrative en raison de leur lien étroit avec l'exécution de la mission de service public dont est investi l'organisme (Conseil d'État, Section, 20 juillet 1990, Ville de Melun et Association « Melun Culture Loisirs » c/ Vivien et autres, Rec.p. 220; avis [20072429](#) du 21 juin 2007).

La seconde conséquence tient au fait que le droit à communication s'applique à « toute personne ». Il en résulte que la Commission n'apprécie pas le caractère communicable du document selon que la demande émane d'un candidat évincé à la procédure de passation du marché, d'un concurrent de l'entreprise attributaire du contrat, d'un particulier ou d'une personne non « intéressée » à la conclusion de ce contrat. En particulier, la circonstance qu'un candidat évincé ait déjà eu communication des motifs de rejet de son offre, par exemple sur le fondement du code des marchés publics, ne fait pas obstacle à ce qu'il obtienne par la suite la communication des documents relatifs à ce contrat. Seule l'existence d'informations couvertes par l'un des secrets mentionnés au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, en particulier le secret en matière industrielle et commerciale, permettra alors de distinguer les éléments communicables aux tiers de ceux qui ne le sont qu'aux seuls personnes concernées par ces mentions.

Les dérogations : secret en matière commerciale et industrielle, et libre concurrence

Si la loi du 17 juillet 1978 a pour objectif de mettre fin à la règle générale du secret en matière administrative, elle n'a jamais eu celui de permettre la communication, de manière indifférenciée, à toute personne, de toutes les informations détenues par l'administration. Sa vertu est au contraire d'essayer de trouver un équilibre entre une obligation de principe, la transparence, et des dérogations, qui visent à préserver à la fois une certaine sérénité de l'action publique et la protection des secrets de tiers dont l'administration est dépositaire. Celles-ci sont formulées, principalement, dans l'article 6 de la loi, et trouvent une traduction particulière dans la matière des contrats de commande publique, du fait de l'omniprésence des informations contenues dans

les documents administratifs ayant trait à ce domaine, dont la communication peut porter atteinte soit au secret en matière industrielle et commerciale, soit à la libre concurrence.

■ Les informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle

De prime abord, si l'on exclut certains documents «anodins», qui ne comportent aucune véritable information «sensible» relative à des tiers, la quasi-totalité de ceux, détenus par les administrations, qui ont trait à la procédure de passation des marchés et autres contrats, mais aussi au contrat lui-même (en particulier ses annexes), ou encore, bien souvent, à son exécution, sont susceptibles de révéler des informations en matière commerciale et industrielle relatives aux candidats qui ont présenté une offre dans le cadre des procédures de publicité et de mise en concurrence, y compris au cocontractant final de l'administration. Parmi ces informations, la Commission distingue celles qui sont effectivement couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, de celles qui ne le sont pas. Elle se fonde pour ce faire sur l'économie générale de la loi, qui peut en la matière se résumer de la manière suivante: plus l'information en question sera liée à la sphère publique, au service public, moins elle sera susceptible d'être couverte par le secret en matière commerciale et industrielle, même si elle révèle certains aspects de la vie de l'entreprise. D'une certaine manière on pourrait dire que la Commission exerce ici un contrôle de proportionnalité entre, d'une part, l'intérêt général qui s'attache à la communication d'informations liées au service public (comme par exemple les éléments permettant aux citoyens de connaître la décomposition du coût du service) et, d'autre part, les atteintes aux intérêts particuliers que peut entraîner la divulgation d'informations en matière commerciale et industrielle. Cette idée se retrouve ainsi dans la distinction fondamentale qui en résulte entre, d'un côté, les informations qui sont systématiquement couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, et doivent donc être occultées préalablement à la communication à des tiers, et de l'autre celles qui, étant relatives au cocontractant,

sont communicables à toute personne qui en fait la demande.

■ Les informations systématiquement couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle

Il existe principalement deux catégories d'informations entièrement couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle des candidats à la passation d'un contrat de commande publique; celles liées aux moyens techniques et humains, ou plus généralement au patrimoine du candidat, et celles qui révèlent un savoir faire ou une technicité particulière. Dans tous les cas, quelle que soit l'identité de la personne intéressée, qu'elle soit attributaire du contrat ou non, et que le candidat à l'attribution du marché soit une personne privée ou publique (conseil [20065044](#) du 21 décembre 2006), elles ne seront jamais communicables aux tiers, et doivent donc être occultées préalablement à la communication des documents liés au marché (en revanche, elles peuvent être communiquées à l'intéressé lui-même, s'il le demande).

Parmi les informations liées aux moyens techniques et humains ou au patrimoine peut-on ainsi trouver, par exemple, les coordonnées bancaires des entreprises (qui figurent traditionnellement dans l'acte d'engagement; parmi de nombreux exemples, conseil [20062914](#) du 11 juillet 2006), toutes les mentions relatives à leur chiffre d'affaire, celles relatives au dimensionnement ou au choix des technologies (avis [20081426](#) du 3 avril 2008), aux investissements matériels et au nombre de personnes employées ou affectées à chaque tâche (conseil [20074761](#) du 6 décembre 2007), ou encore au plan de financement ou à l'actionnariat (avis [20070967](#) du 8 mars 2007).

En ce qui concerne la seconde catégorie d'informations, qui a trait au savoir-faire ou à la technicité des personnes concernées, elle amène quant à elle à ne pas considérer comme communicables, notamment, et sous réserve des spécificités propres à chaque cas, les mémoires techniques élaborés par les candidats (conseil [20062848](#) du 11 juillet 2006 et avis [20090080](#) du 15 janvier 2009), les informations révélant la stratégie technique et financière de l'intéressé (conseil [20084066](#) du 23 octobre 2008), ou celles qui reflètent le

montage juridico-financier et comptable que le cocontractant a imaginé et mis au point pour répondre au mieux aux besoins exprimés par la personne publique (pour un contrat de partenariat public-privé, avis [20072630](#) du 8 novembre 2007, pour une délégation de service public, avis [20081426](#) du 3 avril 2008).

■ Les informations qui appellent un traitement différencié entre le cocontractant et les autres candidats

Ce traitement différencié se fonde, ainsi qu'il a été dit, sur le fait que le cocontractant de l'administration, retenu à l'issue de la procédure de passation du contrat, participe, directement ou indirectement, à l'exécution ou à la gestion du service public, ne serait-ce que par le biais des biens ou services qu'il fournit à l'administration. L'objectif de transparence administrative poursuivi par la loi du 17 juillet 1978 a donc conduit la Commission à faire un sort à part à certaines des informations concernant le cocontractant, qui ont trait à son offre de prix et aux notes et appréciations portées sur sa candidature lors du processus qui a conduit à sa sélection.

S'agissant du premier point, le principe est rappelé avec constance dans la plupart des avis rendus par la Commission relatifs à des marchés ou délégations de service public, et résulte également, *mutatis mutandis*, d'une décision rendue par le Conseil d'État en matière de marchés publics (CE, 20 octobre 2006, syndicat des eaux de Charente-Maritime, n° 278601) : si l'offre de prix globale de tous les candidats est communicable à toute personne qui en fait la demande, en revanche, sauf exception liée au respect de la libre concurrence (*cf. infra*), l'offre de prix détaillée du seul candidat retenu à l'issue de la procédure de passation l'est également, dans la mesure où elle traduit le coût du marché ou de la délégation. Ainsi que la Commission l'a précisé à l'occasion d'une demande de conseil au maire de Pontarlier (conseil [20064849](#) du 9 novembre 2006), cette notion d'offre de prix détaillée, en ce qui concerne le candidat retenu, recouvre l'ensemble des documents relatifs à ses propositions de prix, qu'il s'agisse de son offre de prix global et du bordereau des prix unitaires ou du détail estimatif des prix. À l'inverse, le

bordereau unitaire de prix composant l'offre des entreprises non retenues, de même que les informations susceptibles de révéler ce détail, doivent être occultés dans tous les documents, avant leur transmission au demandeur (sauf si la demande émane de l'une d'elles, auquel cas l'offre qu'elle a elle-même formulée lui est bien sûr communicable, à l'exclusion, toutefois, de celle des autres candidats non retenus).

Quant aux notes et appréciations résultant de la procédure de sélection, là encore, seules celles obtenues par l'entreprise attributaire du marché ou de la délégation sont communicables à toute personne qui en fait la demande. Celles qui ont trait aux candidats évincés ne sont, elles, communicables qu'à ces seuls candidats, pour la partie qui concerne chacun d'eux respectivement (conseil [20074116](#) du 25 octobre 2007). Cette solution vise à permettre à chaque candidat évincé de pouvoir évaluer son offre par rapport à celle finalement retenue, sans toutefois conduire à divulguer des informations qui le concernent à des tiers.

Le respect de la libre concurrence

Selon la formulation devenue aujourd'hui habituelle aux avis rendus par la Commission en matière de marchés (surtout) et délégations de service public (très peu), la spécificité de certains de ces contrats peut amener, dans certains cas, à restreindre la règle de libre communication aux tiers de l'offre de prix détaillée du cocontractant. Cette réserve supplémentaire a pour objet de ne pas permettre que la divulgation de ces informations puisse porter atteinte à la concurrence lors du renouvellement de ce contrat, ou lors de la passation d'autres contrats, qui porteraient sur une même catégorie de biens ou de services. Elle constitue indéniablement une extension, dans la « doctrine » de la Commission, du secret en matière commerciale et industrielle prévu par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. L'éventualité de l'atteinte qui serait portée à la libre concurrence par la communication du bordereau unitaire de prix du cocontractant résulte, essentiellement, du caractère répétitif d'un marché, c'est-à-dire de la probabilité que ce même marché, ou un autre portant sur une même catégorie de biens

ou de services fasse l'objet d'une nouvelle mise en concurrence à intervalles rapprochés. Dans ce cas, l'hypothèse qu'un candidat à la passation du nouveau marché tienne compte des prix proposés par le cocontractant initial crée en effet un risque important d'atteinte au libre jeu de la concurrence. Ce caractère répétitif est apprécié par la Commission essentiellement autour de deux séries d'éléments.

Elle se fonde, tout d'abord, sur la durée du marché initial, qui constitue un indice fort révélant la probabilité d'une nouvelle mise en concurrence à brève échéance. Celle-ci est déterminée, conformément à l'article 16 du code des marchés publics, au regard de la durée totale du marché, période de reconductions comprises (conseil [20072696](#) du 26 juillet 2007), et amène ainsi la Commission à considérer, par exemple, qu'un marché conclu pour une durée initiale d'un an mais reconductible trois fois, a une durée totale de quatre ans. Dans un tel cas, elle n'estime pas, en principe, que ce marché s'inscrit dans une suite répétitive de marchés et déclare l'offre de prix détaillée de l'entreprise attributaire du marché communicable à toute personne qui en fait la demande (même avis). À l'inverse, des marchés conclus pour une durée d'un an, et portant sur des catégories de biens ou de services susceptibles de faire l'objet de nouveaux marchés (comme le lot « papier » d'un marché, avis [20061836](#) du 27 avril 2006), auront, eux, *a priori*, un caractère répétitif. La Commission prend en considération, bien évidemment, les indications apportées par les administrations en réponse aux demandes qui leurs sont adressées, par lesquelles elles font part de leur intention de procéder ou non à la reconduction du contrat initial, ou de passer, à brève échéance, d'autres marchés portant sur une même catégorie de biens ou de services (conseil [20070207](#) du 11 janvier 2007).

Pour apprécier, enfin, l'atteinte susceptible d'être portée à la libre concurrence par la communication du bordereau unitaire de prix du candidat attributaire du marché, la Commission peut également être amenée à prendre en considération d'autres éléments. Tel est le cas, par exemple, des contrats dont la spécificité réside moins dans le détail des prix convenus que dans les prestations assurées pour un prix global donné (conseil [20070552](#)

du 8 février 2007), comme les contrats d'assurance (conseil [20070002](#) du 11 janvier 2007), pour lesquels elle applique un raisonnement similaire et estime que le détail des prestations n'est pas communicable. Dans certaines hypothèses l'attention de la Commission peut également être attirée par la nature du marché (marché à bons de commande par exemple), ou encore par la catégorie de biens ou de services concernés (certains secteurs hautement concurrentiels), qui pourront constituer, avec sa durée, un indice fort de risques d'atteintes à la concurrence.



Au total, il est indéniable que la communication des documents liés aux contrats de commande publique appelle de la part des personnes soumises à la loi du 17 juillet 1978, en particulier des collectivités publiques, une attention particulière. Sans doute plus que dans d'autres domaines, c'est moins la nature du document qui entre ici en ligne de compte – la quasi-totalité étant administratifs – que les risques que peut faire peser la communication des informations qu'ils contiennent sur le secret en matière commerciale et industrielle des entreprises candidates à la passation de ces contrats, ou sur le respect de la libre concurrence. Pour les identifier, la Commission s'est efforcée d'adopter des principes clairs et lisibles, qu'elle rappelle de manière quasi-systématique lors des demandes d'avis ou de conseil dont elle est saisie. Elle souligne toutefois que les administrations ont à leur disposition un ensemble d'informations en libre accès qui doivent normalement leur permettre de procéder elles-mêmes aux occultations nécessaires, préalablement à la communication aux demandeurs des documents concernés, en particulier les fiches thématiques et la sélection d'avis et de conseils sur son site internet (<http://www.cada.fr/fr/guide/frame.htm> et <http://www.cada.fr/fr/conseils/frame.htm>).

LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

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

- *Les rubriques sous lesquelles sont présentés les*
- *dossiers reposent sur leur analyse juridique et non*
- *pas sur le thème de l'affaire.*

Documents ayant un caractère administratif

Un courrier signalant à l'Office national des forêts une vitesse excessive de véhicules lors d'une chasse à courre, se rattache à la mission de service public administratif de protection, conservation et surveillance de la forêt confiée à cet office, ainsi qu'à l'exercice de son pouvoir de police. Dès lors, un tel courrier a le caractère de document administratif. Toutefois, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il comporte des mentions propres à identifier son auteur, faisant apparaître son comportement, et dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, seul l'extrait afférent aux faits qui sont reprochés au requérant lui est communicable, après occultation de ces mentions (TA Dijon, 7 juillet 2008, Monsieur J).

Une dénonciation de saisie-attribution signifiée à un particulier et détenue par un trésorier-payeur général constitue un document administratif communicable (TA Bastia, 10 juillet 2008, Monsieur L).

Le certificat d'homologation du radar automatique, le document officiel mentionnant le nom du technicien habilité à le vérifier, le carnet d'entretien, la preuve de son installation, la preuve de la publication de l'arrêté ayant autorisé l'installation de l'appareil, et la délibération du conseil municipal ayant autorisé le maire à autoriser l'implantation du radar constituent des documents administratifs

communicables, puisqu'ils se rapportent à un équipement appartenant à l'administration, et qu'il n'apparaît pas que la communication de l'un quelconque de ces documents porterait atteinte au secret en matière industrielle et commerciale ou à un secret protégé par la loi, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ces documents sont également détachables des procédures de constatation et de poursuite des infractions dont cet appareil permet la mise au jour, dans la mesure où ces procédures ne comportent pas ces documents. Il en va de même de l'arrêté de nomination et de l'arrêté d'affectation du gardien de la paix ayant exploité les données traitées par le système de contrôle automatisé pour être opposées à la requérante. Leur communication ne porte pas atteinte au secret du dossier personnel de l'agent considéré dès lors que ces arrêtés sont opposables au public, sous réserve des informations de caractère privé, telles que par exemple son adresse, qu'ils seraient susceptibles de contenir (TA de Pau 20 mai 2008 Madame R).

Un courrier adressé par l'adjoint délégué au maire de Peymeinade rappelant au directeur de la résidence de vacances «la Tour Carrée» la réglementation en matière de bruit a le caractère d'un document administratif communicable. La circonstance, seule invoquée par la commune à l'appui du refus de communication, que la demande serait «obsolète», la résidence de vacances ayant fermé, n'est pas de nature à justifier légalement ce refus (TA de Nice 2 janvier 2008 Monsieur M).

En revanche, la demande de communication des contrats d'affermage pour les terres communales de l'Oberwald ne tend pas à la communication de documents administratifs au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, lesdits contrats se rapportant au domaine privé de la commune (TA de Strasbourg 3 juillet 2008 Monsieur M).

Document administratif non préparatoire

Le rapport d'inspection établi par les missions conjointes de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, qui a été communiqué à la directrice de l'École normale supérieure en 2005, ne saurait être regardé deux ans plus tard, en 2007, et en l'absence, en défense, de toute indication sur le nombre, la nature, et l'objet des décisions qu'il serait envisagé de prendre en raison des énonciations de ce rapport, comme un document préparatoire. Le requérant est donc fondé à soutenir que la directrice de l'ENS ne pouvait légalement lui refuser la communication de ce rapport (TA de Paris 17 avril 2008 Monsieur P).

Documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique

Le droit à communication de documents administratifs ne concerne pas les documents qui font l'objet d'une diffusion publique. Par suite, un directeur d'hôpital a pu légalement refuser de communiquer au syndicat requérant l'arrêté des ministres de la santé et de la sécurité sociale portant modèle du tableau budgétaire demandé et fixant les modalités de calcul des éléments qui y figurent et, d'autre part, l'arrêté des ministres chargés du budget, de la santé et de la sécurité sociale fixant le modèle des documents de présentation de l'EPRD et de ses annexes (TA de Rennes 11 juillet 2008 syndicat du personnel CGT de l'hôpital Alfred Brard).

Documents communicables aux seuls intéressés

Dès lors qu'elles portent sur des personnes physiques nommément identifiées, le ministre de la santé était tenu de refuser de communiquer à d'autres personnes que les intéressés la liste des adhérents du Syndicat des orthoptistes de France et les curriculum vitae des membres de son conseil d'administration (TA de Paris 15 juillet 2008 Syndicat national autonome des orthoptistes).

Ne sont pas communicables à une personne à qui le préfet a prescrit un examen médical

sur le fondement des dispositions de l'article R. 221-14 du code de la route, en vertu desquelles *«postérieurement à la délivrance du permis, le préfet peut prescrire [un tel examen] (...) dans le cas où les informations en sa possession lui permettent d'estimer que l'état physique du titulaire du permis peut être incompatible avec le maintien de ce permis de conduire»*, les documents, adressés à l'administration, qui porteraient à la connaissance de celle-ci des éléments relatifs au comportement d'un conducteur ou à son état de santé dont la divulgation serait de nature à porter préjudice à leur auteur, qu'il soit nommément désigné ou facilement identifiable (TA Dijon 7 juillet 2008 Monsieur D).

En faisant afficher sur les panneaux de la commune deux délibérations du conseil municipal mettant en cause le comportement professionnel et personnel d'un agent communal, le maire de la commune méconnaît les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et commet une faute de nature à engager la responsabilité de la commune (TA Besançon 20 mars 2008 Monsieur H).

En revanche, les documents relatifs au contrat liant un agent occupant un poste de pharmacien/praticien hospitalier à temps partiel à un établissement hospitalier public sont communicables au syndicat du personnel de l'hôpital, dès lors que, bien que mentionnant le nom d'une personne, ils ne peuvent être regardés comme des documents «nominatifs» au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Rennes 11 juillet 2008 Syndicat CGT du personnel de l'hôpital Alfred Brard).

De même, dès lors qu'une université a accepté de diffuser les noms des étudiants admis à s'inscrire dans différents masters, les listes des étudiants effectivement inscrits ne peuvent être regardées comme des documents dont la communication est limitée aux seules personnes intéressées en application des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, alors même que l'établissement de ces listes se rattacherait à l'évaluation faite par l'équipe pédagogique, et n'interviendrait qu'après une sélection des candidats au regard des critères propres à la spécialité concernée, révélant ainsi leurs capacités et aptitudes personnelles (TA Lyon 4 décembre 2008 Monsieur H).

Dossiers médicaux

Bien que les documents correspondants à l'objectif poursuivi par le demandeur, à savoir connaître les causes du décès de sa mère, lui aient été transmis, ce dernier persistait à considérer qu'il était en droit de se voir communiquer l'intégralité du dossier médical. Toutefois, 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. S'il estime insuffisantes les informations ainsi communiquées, c'est à l'ayant droit qui en est destinataire de démontrer que l'un ou l'autre des objectifs qui a motivé sa demande de communication n'a pas été atteint. En l'espèce, le requérant qui ne démontrait pas que les pièces qui lui ont été transmises par les hôpitaux universitaires de Strasbourg ne pourraient pas lui permettre de poursuivre utilement les deux objectifs légaux qu'il s'est fixés, n'est pas fondé à soutenir que la décision contestée lui refusant la communication, dans son intégralité, du dossier médical de sa mère décédée est illégale au motif que cette communication n'a été que partielle (TA de Strasbourg 3 juillet 2008 Monsieur O).

Si la communication du dossier médical du demandeur doit être intégrale, sans tri ni censure de la part des médecins, la seule suppression possible porte sur les informations visées à l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique, ou concernant un tel tiers. Dès lors qu'il ressortait de l'examen des pièces en litige que ces dernières faisaient initialement apparaître l'identité de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique, c'est à bon droit que ces éléments ont été occultés (TA de Nîmes 8 avril 2008 Madame D).

Il résulte de la combinaison des articles 6 de la loi du 17 juillet 1978 et L. 1111-7 du code de la santé publique, lesquels protègent les informations couvertes par le secret médical, que la requérante n'a pas qualité pour obtenir

la communication de l'arrêté d'hospitalisation d'office dont a fait l'objet le meurtrier de son fils, dès lors que ce document administratif contient des informations à caractère médical dont la communication serait de nature à porter atteinte au secret médical et à la vie privée de l'intéressé (TA de Paris 11 juillet 2008 Madame S).

Documents juridictionnels ou susceptibles de porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions

Dans le cadre du recours qu'elle a intenté devant le tribunal des affaires de sécurité sociale en vue d'obtenir l'annulation du redressement de cotisations sociales dont elle a fait l'objet, l'association requérante a sollicité de l'URSSAF de Montpellier-Lodève la communication du procès-verbal de contrôle qui constitue le fondement du redressement qui lui a été infligé. La circonstance que ce redressement a été annulé par le tribunal, ne saurait priver d'objet les conclusions tendant à l'annulation de la décision par laquelle l'URSSAF a refusé de lui communiquer ces documents. Ces derniers constituent des documents administratifs, dès lors qu'ils sont détenus par cet organisme pour l'exercice de sa mission de service public. Il en va de même des procès-verbaux et des rapports qui sont établis dans le cadre d'enquêtes administratives, en application des dispositions de l'article R. 243-59 du code de sécurité sociale, par des inspecteurs du recouvrement de l'URSSAF. Toutefois, dans la mesure où l'association a sollicité le procès-verbal de contrôle dans le cadre de l'action qu'elle avait engagée devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, la décision par laquelle le directeur de l'URSSAF a, au cours de la procédure contentieuse, refusé de communiquer à la requérante le procès-verbal à l'origine du redressement, qui est une pièce du dossier soumis au tribunal des affaires de sécurité sociale, n'est pas détachable de l'ensemble de la procédure suivie devant ce tribunal. Ce dernier était, dès lors, seul compétent pour apprécier la légalité de cette décision (TA de Montpellier 23 octobre 2008, association régionale pour l'intégration et l'éducation des déficients auditifs).

La copie d'une ordonnance du juge des libertés du tribunal de grande instance de Paris, le justificatif de sa signification ainsi que le procès verbal de saisie des pièces qui ont été saisies par la direction de contrôle fiscal Centre-Auvergne dans le cadre d'une visite domiciliaire (qui a donné lieu à une procédure de redressement), constituent des documents de nature juridictionnelle et sont exclus, à ce titre, du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. La circonstance que l'ensemble de ces pièces a été visé dans la notification de redressements et que leur communication permettrait au demandeur de démontrer que l'administration a commis un détournement de procédure, ne peut être utilement invoquée dans un litige relatif à un refus de communication de documents administratifs (TA d'Orléans 7 février 2008 Monsieur R).

Si la consultation ou la communication de documents administratifs peut être refusée lorsqu'elle est de nature à porter atteinte au déroulement et à l'exercice de la fonction juridictionnelle, la circonstance que l'avis émis par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur le bail conclu entre la société IDSH et l'établissement public de la Cité de la Musique le 8 novembre 2004 était de nature à éclairer le tribunal de grande instance de Paris saisi d'une action en nullité dirigée contre ledit bail, ne permettait pas pour autant d'en déduire que sa consultation ou sa communication porterait atteinte au déroulement de la procédure engagée devant la juridiction judiciaire. Annulation du refus du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de le communiquer (TA de Paris 11 juillet 2008 Madame T).

Une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 17 octobre 2005, intitulée «responsabilité de l'État pour refus de concours de la force litigieuse: traitement des demandes d'indemnisation et du contentieux», qui commente à l'intention des préfetures les dispositions légales et la jurisprudence relatives à la responsabilité de l'État pour refus de concours de la force publique et qui se borne à donner des directives sur les conditions de cette indemnisation, dans les limites fixées par les textes applicables et la jurisprudence, ne comporte qu'une interprétation du droit positif et une

description des procédures administratives, au sens de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978. Elle ne constitue donc pas un document dont la communication peut être refusée en application des dispositions de l'article 6 de la même loi, au motif qu'elle porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures (TA de Paris 26 juin 2008, Union sociale pour l'habitat).

Les documents relatifs à la procédure judiciaire dirigée contre la société VHIM, editrice du magazine *Vogue Hommes International*, détenus par le commissaire de police, chef du service d'accueil, de recherche et d'investigations judiciaire (SARIJ) de Paris VII, n'ont pas le caractère de documents administratifs (TA de Paris 17 avril 2008 Monsieur M).

La circonstance qu'une instance pendante devant le tribunal administratif oppose le requérant à l'administration qui lui a refusé la communication des documents administratifs sollicités, ne saurait faire obstacle à l'exercice de son droit d'accès à ces documents, dès lors qu'il n'est pas établi qu'ils soient directement liés à cette procédure juridictionnelle (TA Lyon, 4 décembre 2008, Monsieur H).

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

S'il résulte des dispositions de l'article 665 de la loi du 31 décembre 1971 que l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client et notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention sont couvertes par le secret professionnel qui fait obstacle à ce que le client soit tenu de divulguer ces correspondances y compris à la suite d'une demande formulée sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, les factures détaillées sollicitées par le demandeur, qui correspondent aux honoraires facturés à la commune de Lattes par ses avocats au titre d'une convention conclue entre les intéressés, ne peuvent être considérées comme entrant dans la catégorie des correspondances entre l'avocat et son client mentionnées à l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 couvertes par le secret professionnel. Les affirmations

de la commune de Lattes selon lesquelles les factures d'honoraires en cause seraient libellées avec un détail tel qu'elles feraient ressortir des informations personnelles sur les parties adverses susceptibles de porter atteinte au respect de la vie privée ou du secret des affaires, ne sont, en tout état de cause, assorties d'aucun élément précis permettant d'en justifier le bien-fondé. Le tribunal a par suite annulé le refus du maire de communiquer ces documents (TA de Montpellier 20 mai 2008 Monsieur A).

Formulation des demandes de communication

En tant qu'il porte sur le nom du contrôleur de l'URSSAF et la date du contrôle, le refus implicite de l'URSSAF de répondre à la demande de l'intéressé, ne constitue pas un refus de communication de documents administratifs, mais un refus de répondre à une simple demande de renseignements. En opposant un tel refus, qui n'est d'ailleurs pas susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir, l'URSSAF des Alpes-Maritimes n'a pas méconnu la loi du 17 juillet 1978. S'agissant des autres points de la demande qui portaient effectivement sur des documents administratifs, le tribunal administratif de Nice a considéré qu'à la supposer établie, la seule circonstance, invoquée par l'URSSAF, que la requérante aurait pu avoir communication de ces documents à l'occasion d'instances devant les tribunaux de l'ordre judiciaire n'était pas de nature à justifier légalement le refus de faire droit à la demande tendant à ce que ceux-ci lui soient communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nice 2 décembre 2008 Madame G).

La demande portant sur le montant de l'avantage en nature déclaré par la chambre des métiers de la Moselle auprès de l'URSSAF au titre des différentes décisions attribuant à un agent de la chambre des métiers un véhicule de fonction constitue une demande d'informations et non une demande de communication d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Strasbourg 3 juillet 2008 Monsieur F).

En refusant de communiquer la lettre en date du 17 mai 2006 adressée au préfet de la

région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault, au motif que ce document ne serait pas identifié, alors même que la date ainsi que le destinataire dudit courrier sont mentionnés, le maire de Gorniès a méconnu les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Montpellier 23 octobre 2008 Monsieur R).

Les documents demandés à une administration sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 doivent être identifiés avec une précision suffisante pour permettre à l'administration de donner suite à la demande. La demande portant sur «tous les documents produits par la mairie ayant amené la préfecture à avaliser l'arrêté du maire n° 242/84 d'octobre 1984 portant pour la première fois la mention *vacataire*», ainsi que «tous les documents produits par la mairie ayant amené le président du syndicat intercommunal pour la gestion du personnel des collectivités locales à produire des notes portant chacune la mention *retourné sans observation*», ne répond pas à cette condition de précision suffisante. Dès lors la commune n'était pas tenue d'y donner suite au-delà de ce qu'elle a tenté de faire (TA Melun, 11 juillet 2008, Madame G).

Modalités de communication

La circonstance que la commune de Bayonne ait invité, à la veille de la clôture de l'instruction, le requérant à venir consulter sur place contre paiement les documents qu'il sollicitait, à savoir les comptes-rendus de «toutes les réunions de municipalité» de l'année 2006, ainsi que les convocations et les ordres du jour de ces réunions, ne saurait entraîner de non-lieu à statuer, dès lors que les modalités de communication offertes au demandeur n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la commune n'ayant pas laissé le choix à l'intéressé du mode de consultation et la consultation sur place proposée n'étant pas gratuite (TA de Pau 3 juillet 2008 Monsieur V).

Dans l'hypothèse où le demandeur s'est borné à demander la consultation sur place des documents, si la collectivité lui indique en cours d'instance les modalités selon lesquelles la communication peut s'effectuer, et notamment les heures d'ouverture du service pendant lesquelles il peut se présenter à cette fin, et dès

lors qu'il n'est pas démontré que cette collectivité lui aurait antérieurement refusé l'accès à ses locaux, les conclusions à fin d'annulation de la décision qui lui refuse la communication des documents sollicités deviennent sans objet (TA d'Amiens 1^{er} avril 2008 Monsieur D).

La circonstance que le demandeur s'est spontanément présenté pour consulter les pièces sollicitées ne permet pas à l'administration de tenir pour satisfaites les obligations mises à sa charge par les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que celui-ci avait antérieurement choisi d'exercer son droit d'accès par la délivrance d'une copie (TA Caen 5 décembre 2008 Monsieur S).

Lorsque le demandeur sollicite la délivrance d'une copie d'un document communicable et ne manifeste pas le refus de prendre en charge les frais qui y sont associés, l'administration, sous réserve de considérations liées à ses possibilités techniques, à la conservation des documents et au caractère abusif de la demande, est tenue de délivrer la copie demandée, ce qui inclut l'envoi de celle-ci au demandeur, sans pouvoir se limiter à inviter l'intéressé, qui a le choix du mode d'accès au document en cause, à venir sur place le consulter ou en retirer une copie. En l'espèce, doit être regardée comme ayant procédé à la communication du document d'urbanisme sollicité, la commune de Villeneuve-de-la-Raho qui a indiqué au demandeur que la photocopie des documents sollicités était à sa disposition en mairie pour la somme de 6,10 euros, même si l'intéressé avait choisi d'exercer son droit d'accès au document sollicité par l'obtention d'une copie envoyée à son domicile, dès lors qu'il reconnaissait, dans le dernier état de ses écritures, s'être rendu sur place pour retirer les copies (TA de Montpellier 23 octobre 2008 Monsieur N).

Le demandeur, qui sollicitait la communication d'un audit réalisé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Var, avait choisi d'exercer son droit d'accès par l'obtention d'une copie envoyée à son domicile. Dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'il ait manifesté un refus de prendre en charge les frais découlant de son choix, et en l'absence d'obstacle technique et de considération particulière tenant à la conservation du document, l'invitation qui lui a été faite

par le centre de venir à son secrétariat afin de prendre possession, contre récépissé, d'un exemplaire du rapport ne permettait pas à l'administration de tenir pour satisfaites les obligations mises à sa charge par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Nice 15 avril 2008 Monsieur K).

Dès lors que le ministre de la jeunesse et des sports a indiqué par courrier à la requérante, d'une part, qu'il ne détenait pas l'audit relatif à la situation des arts martiaux chinois en France sur support informatique (la circonstance que l'une des fédérations sportives concernées ait elle-même procédé à sa numérisation ne signifiant nullement que le document sur support numérisé a été établi par le ministère), et d'autre part, qu'il était disposé à communiquer le document écrit à la requérante, moyennant le paiement des frais de photocopie et d'envoi en recommandé, dont le montant était précisé, l'intéressée ne peut valablement soutenir que le ministre continue à refuser de lui communiquer le document litigieux, dès lors que les modalités de communication lui étaient ainsi précisées (TA de Paris 15 février 2008 Madame T).

Le droit à communication organisé par la loi du 17 juillet 1978 s'exerce par la communication directe au demandeur des documents sollicités, et non par la transmission de ceux-ci à la Commission d'accès aux documents administratifs, dont le rôle n'est que d'émettre un avis sur la communicabilité des documents litigieux. Par suite, la décision du préfet de police de communiquer les documents demandés à la Commission et non au requérant doit être regardée comme un refus implicite de les communiquer à ce dernier (TA de Paris 15 février 2008 Monsieur F).

Aucune disposition législative ou réglementaire applicable à la communication d'un document administratif ne subordonne la possibilité pour un avocat de représenter son client à la production d'un mandat écrit émanant de celui-ci et l'habilitant à agir en son nom, dès lors qu'il résulte des articles 4 et 6 de la loi du 31 décembre 1971 que, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires excluant l'application d'un tel principe dans les cas particuliers qu'elles déterminent, les avocats ont qualité pour représenter leurs clients devant les

administrations publiques sans avoir à justifier du mandat qu'ils sont réputés avoir reçu de ces derniers dès lors qu'ils déclarent agir pour leur compte. En soumettant la communication du relevé intégral d'informations relatif au permis de conduire de son client à la condition que son conseil apporte la preuve de l'existence d'un mandat écrit, le ministre de l'intérieur a ajouté à la loi des dispositions nouvelles qu'aucun texte ne l'autorisait à édicter (TA de Paris 17 avril 2008 Monsieur G).

À l'occasion d'un litige en responsabilité opposant la requérante au centre hospitalier intercommunal de Poissy / Saint-Germain-en-Laye, le tribunal a rappelé que l'article L. 1111-7 du code de la santé publique n'a pas entendu exclure la possibilité pour la personne concernée d'accéder aux informations médicales relatives à sa santé détenue par des professionnels et établissements de santé en recourant, dans les conditions de droit commun, à un mandataire, dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié. A ainsi commis un manquement au regard de ces dispositions le centre hospitalier qui a refusé de communiquer l'intégralité du dossier de la requérante à l'expert désigné par le tribunal administratif de Versailles, alors, d'une part, que l'intéressée, qui avait demandé l'expertise ordonnée par le juge des référés, n'avait pas contesté la mission d'expertise et n'avait pas récusé l'expert et devait, de ce fait, être regardée comme ayant mandaté ledit expert pour accéder à son dossier médical, et d'autre part, que la mission d'expertise définie par le juge des référés prévoyait expressément la possibilité, pour l'expert, de se faire communiquer par les établissements hospitaliers concernés tous les documents médicaux qu'il jugerait utiles à la réalisation des opérations d'expertise. Ce manquement ne donne toutefois pas lieu à indemnisation dans la mesure où la requérante n'invoquait aucun préjudice spécifique qui en découlerait (TA de Versailles 9 décembre 2008 Madame M).

Transmission de la demande à l'administration qui détient le document (applications diverses)

Le requérant demandait la communication des procès-verbaux de la commission administrative paritaire et du comité technique paritaire relatifs à la consultation de ces organismes préalablement à la délibération du conseil d'administration de l'OPAC portant suppression d'un emploi d'administrateur territorial. L'OPAC ayant fait valoir qu'en raison de son affiliation au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne, qui assure le fonctionnement des organes paritaires des collectivités territoriales et des établissements publics qui y sont affiliés, il n'était pas en possession des procès-verbaux sollicités, le tribunal a estimé que le refus de l'OPAC de communiquer des documents qu'il ne détenait pas, n'est pas entaché d'illégalité (Tribunal administratif de Toulouse, 16 avril 2008 Monsieur J).

En ne communiquant pas le schéma de fonctionnement du système d'alimentation en eau potable des deux retenues du Clôt de Maty et de Cinivières dans la mesure où la commune de Beuil ne le détient pas, le maire, qui n'était pas tenu de se faire remettre le document en question par la personne qui le détiendrait pour l'adresser ensuite à l'association requérante, n'a pu méconnaître les dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Le tribunal a, par conséquent, rejeté les conclusions de l'association qui tendent exclusivement à l'annulation du refus opposé par le maire de Beuil de communiquer ce document, dont les pièces du dossier ne permettaient pas d'établir quelle est la personne morale qui le détient (TA de Nice 2 décembre 2008 association de défense des sources claires de Beuil).

L'intéressé, dont la demande d'admission au bénéfice de l'allocation de solidarité spécifique a été rejetée, a sollicité tant de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la solidarité que des ASSEDIC la communication de l'intégralité de son dossier de demande de versement de cette allocation. La gestion des demandes d'allocation de solidarité spécifique étant confiée par convention aux ASSEDIC, qui doivent par suite être regardées comme

étant seules en possession du dossier de l'intéressé, la demande de communication présentée par le requérant auprès de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle était mal dirigée. Doit en revanche être annulée la décision implicite par laquelle les ASSEDIC ont refusé de faire droit à la demande de communication (TA de Paris 16 mai 2008 Monsieur B 16 mai 2008).

Il résulte de la combinaison des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 et de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 qu'une autorité administrative saisie d'une demande de communication de documents administratifs qu'elle ne détient pas, est seulement tenue, lorsque la demande est suffisamment précise pour lui permettre d'identifier l'autorité compétente, de la transmettre à cette dernière. À défaut d'une telle transmission, l'autorité compétente est réputée avoir opposé une décision implicite de rejet à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la première saisine. En l'espèce, les conclusions à fin d'annulation du refus de communication par l'État du dossier personnel d'aide sociale à l'enfance du requérant, ainsi que de celui de ses deux frères décédés sont irrecevables, dès lors qu'à supposer même qu'il en ait saisi l'État, sa demande n'a pu donner lieu à aucune décision de rejet de l'État puisqu'elle tend en réalité à la communication de documents administratifs émanant du département de Paris (TA de Paris 9 mai 2008 Monsieur L).

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

Les documents détenus, pour l'exercice de sa mission de service public, par l'URSSAF de la Vienne, organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, constituent des documents administratifs communicables de plein droit. Toutefois, en l'espèce, il résultait des énonciations, non contredites sur ce point, de l'URSSAF, que celle-ci n'a établi aucun état des déclarations et des paiements de la société requérante auprès de cet organisme pour la période 1974-1978. La demande de cette dernière devait dès lors s'analyser, non comme une demande de communication d'un document administratif existant, mais comme une demande tendant à l'établissement d'un tel

document. Or, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que l'état des déclarations et paiements dont le requérant demande communication ne pouvait être obtenu par le traitement automatisé d'informations détenues par l'URSSAF de la Vienne et qu'il n'était pas contesté que les pièces justifiant des paiements effectués par la société pendant la période considérée n'ont pas été conservées au-delà de la durée légale de conservation prévue aux articles D.253-44 et D.253-45 du code de la sécurité sociale, la demande n'était pas au nombre de celles auxquelles la loi du 17 juillet 1978 imposait à l'URSSAF de donner satisfaction (CAA de Bordeaux 21 décembre 2008 Monsieur D).

Le maire de Canville-les-deux-Églises a pu légalement refuser de communiquer à la requérante la copie d'une déclaration faite lors d'une réunion du conseil municipal en date du 1^{er} mars 2007, au motif que le brouillon qui avait servi de base à sa déclaration n'avait pas été conservé. Dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et qu'il n'est pas établi par la requérante que ce motif serait inexact, ses conclusions tendant à l'annulation du refus de communication du document ne peuvent qu'être rejetées, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 ne pouvant être tenues qu'à la communication des documents administratifs qu'elles détiennent (TA de Rouen 14 février 2008 Madame M).

La requérante demandait la communication de son dossier d'aide sociale à l'enfance. Celui-ci était toutefois introuvable dans les archives du département, en raison de différents déménagements et transferts du service qui en la charge. Dès lors qu'il ne résulte pas des pièces du dossier que ces documents n'auraient pas réellement été égarés, en ne communiquant pas le dossier en raison de l'impossibilité matérielle dans laquelle elle se trouvait de le faire, et pour regrettable que soit cette disparition, le département de Charente-Maritime n'a pas méconnu les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Poitiers 24 janvier 2008 Madame T).

Par trois jugements rendus le 23 octobre 2008, le tribunal administratif de Montpellier a rappelé que l'obligation de communication instituée par les dispositions de la loi du

17 juillet 1978 ne peut porter sur des documents dont l'impossibilité matérielle de transmission est établie et qu'il appartient au juge administratif d'apprécier, compte tenu des allégations des parties, l'existence du document et la circonstance qu'il serait toujours détenu par l'administration :

– Dans la première affaire le requérant (Monsieur F) sollicitait la communication d'un acte de classification d'un chemin. La commune de Neffîes ayant indiqué que l'acte de classement sollicité n'existait pas dès lors que la voie dénommée « ancien chemin » n'avait pas fait l'objet d'un acte de classement comme voie communale et n'était pas affectée à la circulation générale, l'impossibilité matérielle de produire l'acte de classement le faisant appartenir au domaine public de la commune devait être regardée comme établie.

– Dans la seconde affaire, la requérante (Madame B) contestait le refus du maire de Perpignan de lui communiquer en 2007 la note d'évaluation sur laquelle l'autorité municipale s'était fondée en octobre 2001 pour refuser de transformer son contrat emploi solidarité en contrat emploi consolidé. Eu égard à la nature de ce document, au délai dans lequel il a été demandé et à l'ensemble des explications fournies par la commune de Perpignan, celle-ci ne contestant pas l'existence du document soutenant qu'il a été égaré pour une raison indéterminée, la perte du document en cause doit être regardée comme établie, de même que, par suite, l'impossibilité matérielle pour l'administration de le produire.

– La troisième affaire faisait suite à un jugement du tribunal de 2005 annulant le refus implicite du maire de Roubia de communiquer une note administrative et lui enjoignant de la communiquer dans un délai de deux mois. Le maire ayant indiqué que ce document n'était pas en sa possession et qu'il n'était donc pas en mesure de le communiquer, et l'association requérante (association de défense de l'environnement roubianais) n'ayant produit un mémoire en réplique qu'après clôture de l'instruction, le tribunal a considéré qu'eu égard à la nature du document et des explications fournies, la perte du document devait être regardée comme établie. Par suite, les conclusions à fin

d'exécution présentées par l'association ont été rejetées.

Dès lors que le trésorier-payeur général de la Haute-Corse ne conteste pas l'existence de l'avis de passage de l'huissier du Trésor public que demande le requérant, il y a lieu de regarder comme établies les allégations de la requête relative à l'existence du document sollicité par ce dernier qui présente un caractère administratif. Le requérant est par suite fondé à demander l'annulation du refus implicite qui lui a été opposé par le trésorier-payeur général de Haute-Corse relatif à la communication de ce document (TA Bastia 28 février 2008 Monsieur L).

La requérante avait demandé, le 12 mai 2006, au directeur du centre hospitalier universitaire de Bordeaux, de lui communiquer les justificatifs des remplacements effectués et des repos pris en compensation entre le 28 juin et le 4 juillet 2004. Le CHU de Bordeaux a indiqué être dans l'impossibilité de fournir ces justificatifs. La requérante en a pris acte. Dès lors, en ne communiquant pas ces documents en raison de cette impossibilité matérielle, cet établissement n'a pas méconnu les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 (TA Bordeaux 25 mars 2008 Madame F épouse G).

Pour s'opposer à la demande de la requérante tendant à la communication d'une copie d'un arrêté « relatif à la parcelle 158 déclarée vacante et sans maître et passée au domaine public », la commune de Grésy-sur-Isère a fait valoir que ce document n'existait pas. S'il est constant que la parcelle n° 158, qui appartient à des tiers, est l'objet d'un litige de bornage, il ne ressort d'aucun document versé au dossier ni d'aucun autre élément que, dans le passé, cette parcelle aurait été déclarée bien vacant et sans maître. La requérante n'est donc pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée (TA Grenoble 15 février 2008 Madame E-M).

Les copies rédigées à l'occasion d'examens universitaires constituent des documents administratifs communicables aux personnes intéressées en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Si l'Université de Nice-Sophia-Antipolis faisait valoir, lors de l'instance, qu'elle n'était plus en mesure de transmettre ces documents dans la mesure où aucun texte

réglementaire ne lui impose de conserver l'intégralité des copies des examens et qu'en règle générale elle ne les conserve qu'un an après la notification des résultats, l'université n'a ni établi, ni allégué qu'elle ait conservé les copies rédigées par la requérante en 2004/2005 pendant une durée inférieure à une année courant à compter de la date qui doit être réputée comme celle de la notification des résultats, soit le 24 octobre 2005, date de la délibération du jury. Dans ces conditions, la circonstance que l'université n'aurait pas estimé devoir conserver les copies de l'intéressée pendant plus d'une année, et ce malgré l'existence d'un contentieux en cours, ne saurait faire obstacle à l'annulation d'un refus de communication qui doit être réputé intervenu deux mois après l'enregistrement le 19 juillet 2006 par la CADA de la demande d'avis de la requérante (TA de Nice 2 janvier 2008 Mademoiselle P).

Le recteur de l'académie de Montpellier n'a pas fait une inexacte application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978, en refusant la communication des trois listes relatives à la promotion au choix à l'échelle hors classe de professeurs certifiés sollicitées aux motifs qu'il ne dispose pas de la version papier de ces documents, lesquels étaient parus sur le site intranet du rectorat pendant trois mois avant d'en être retirés, dès lors que ceux-ci ne constituaient que des documents préparatoires qui n'ont pas été conservés après leur parution par erreur sur le site et ne correspondaient qu'à des fichiers informatiques comportant les noms des professeurs certifiés qui pouvaient prétendre à une promotion à la hors classe pour l'année 2005. Les listes parues sur le site ne constituaient par conséquent qu'une information administrative sans portée juridique et ne se substituaient pas aux décisions prises par le recteur, par lesquelles il a établi la liste définitive des professeurs certifiés promus à la hors classe (TA de Montpellier 9 décembre 2008 Monsieur V).

Procédure

La circonstance que le requérant ne produise ni la copie de sa demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs, ni la preuve de la notification à la partie défenderesse de l'avis rendu par ladite

commission, est sans incidence sur la recevabilité des conclusions à fin d'annulation de la décision ayant refusé la communication des documents sollicités, dès lors que le requérant a produit l'avis de la commission (TA Bordeaux 16 octobre 2008 syndicat départemental CGT des salariés du secteur des activités postales et de télécommunications de la Gironde).

Un particulier tient du principe de la libre communication des documents cadastraux, en vigueur depuis la loi du 7 messidor an II, le droit d'obtenir du centre des impôts fonciers la communication ponctuelle d'extraits d'informations cadastrales sur support papier, sans être tenu, dès lors qu'il ne se fonde pas sur la loi du 17 juillet 1978, de saisir préalablement à sa demande présentée au tribunal administratif, la Commission d'accès aux documents administratifs (CAA Marseille 8 janvier 2008 commune d'Albitreccia).

Les documents établis par le comptable chargé du recouvrement de l'impôt pour l'inscription du privilège du Trésor dans les conditions prévues par les dispositions de l'article 1929 du code général des impôts et de l'article 396 bis de l'annexe II au même code du Trésor relèvent de la procédure spécifique de communication instituée par les mêmes dispositions et ne sont pas des documents administratifs communicables en application de la loi du 17 juillet 1978 (CAA de Lyon 31 janvier 2008 Association *La défense libre*).

Contentieux indemnitaire et contentieux de l'exécution

La résistance abusive de la commune de Montseret à communiquer un dossier de permis de construire relatif à la rénovation du foyer municipal jouxtant la propriété des requérants, est de nature à engager sa responsabilité, leur ouvrant ainsi un droit à réparation des préjudices de toute nature résultant des démarches qu'ils ont été obligés d'effectuer pour avoir accès auxdits documents et plus précisément du préjudice, non contesté en défense, selon lequel la résistance de la commune à communiquer ce document les a privés de leur droit à contester la réalisation du bâtiment litigieux devant le juge civil. Ce mauvais vouloir de l'administration était établi en l'espèce par un faisceau d'éléments.

Si la commune invoquait un retard dû à une seconde saisine de la CADA ayant pour objet de déterminer le coût de reproduction des documents, le tribunal a estimé qu'un tel argument ne saurait suffire à justifier ce retard, la simple référence aux textes, en particulier au décret du 30 décembre de 2005 et à l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif, permettant de connaître avec précision le montant légal des frais de reproduction desdits documents. De plus, la commune avait également persisté dans son refus de communiquer les documents alors même que les requérants avaient accepté de régler les frais de reproduction fixés par la délibération du conseil municipal du 14 décembre 2001, même si ceux-ci étaient supérieurs aux frais légaux. Il a été fait une juste appréciation de ce préjudice en fixant à 1 000 euros l'indemnité due par la commune aux demandeurs (TA de Montpellier 14 février 2008 Monsieur et Madame S).

Après le prononcé d'un non-lieu à statuer partiel et l'annulation par le tribunal en 2006 de la décision par laquelle l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière a refusé de communiquer au demandeur les feuilles de soins et le rapport administratif établis à la suite de la chute par défenestration dont il a été victime alors qu'il était soigné dans cet établissement pour d'autres pathologies, le requérant a introduit un recours tendant à la condamnation de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris à lui verser la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice résultant du refus de lui communiquer son dossier médical dans son intégralité. Selon lui, ce refus l'aurait privé d'une chance d'obtenir l'indemnisation de son préjudice réel dans le cadre de l'instance indemnitaire engagée par ailleurs, aurait généré un retard dans cette procédure et dans l'établissement du rapport d'expertise, et l'aurait empêché de présenter utilement ses observations devant l'expert. Pour rejeter sa demande, le tribunal a considéré que si la communication du dossier médical de l'intéressé ne comportait pas les feuilles de soins infirmiers pour la période du 20 au 29 juin 2001 ainsi que le rapport administratif établi après sa chute, il ressort des termes mêmes du rapport de l'expert que ces documents ont été communiqués

dans le cadre des opérations d'expertise, dont le requérant n'établit pas ne pas avoir eu connaissance. Ainsi, il n'est pas fondé à soutenir que le refus initial de l'administration de lui communiquer ces documents lui aurait occasionné une perte de chance de faire valoir ses droits dans le cadre de l'instance indemnitaire et qu'une communication tardive des documents litigieux aurait provoqué un retard dans la réalisation de l'expertise ou dans l'instruction de cette demande indemnitaire. S'il faisait par ailleurs valoir que le refus de communication qui lui avait été initialement opposé l'aurait également privé d'une chance d'engager d'autres poursuites pénales ou administratives en l'empêchant d'avoir une meilleure connaissance des circonstances exactes de sa chute, il ressort du rapport d'expertise, établi après communication des documents litigieux, que les circonstances de l'accident restent obscures. Aussi, le tribunal a considéré que la communication directe à l'intéressé de ces documents ne l'aurait pas mis à même de dégager des responsabilités individuelles (TA de Paris 11 juillet 2008 Monsieur B).

À la suite de l'annulation par le tribunal, en 2007, de son refus de communiquer à une association divers documents relatifs au projet d'élaboration d'une carte communale, la commune de Clara-Villerach a transmis à l'adresse postale qui lui avait été préalablement indiquée par l'association, les documents sur lesquels l'injonction à fin de communication, assortie d'une astreinte, portait. La lettre étant revenue avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », la commune de Clara-Villerach devait néanmoins être regardée comme ayant procédé aux diligences qui lui incombaient en application du jugement rendu par le tribunal dans les délais qu'il avait fixés, et comme ayant entièrement exécuté cette décision juridictionnelle. L'association requérante n'établissait en effet ni avoir informé l'autorité municipale d'un changement d'adresse ni avoir entrepris auprès des services postaux des démarches visant à la réexpédition de son courrier, et se bornait à soutenir que l'absence de réception des pièces communiquées était imputable à un dysfonctionnement des services postaux sans assortir cette allégation d'une quelconque justification (TA de Montpellier 23 octobre 2008

association d'assistance des citoyens auprès des administrations – AADÉCAA).

L'arrêt du 6 juillet 2006 par lequel la Cour administrative d'appel de Lyon a annulé la décision implicite du maire d'Arnac rejetant la demande de communication des budgets communaux des années 1989 et 1990 formulée par la section de communes d'Arnac (commission syndicale des villages de Brousse et Selves) implique nécessairement que la section soit mise en mesure, non seulement de consulter en mairie l'ensemble des documents budgétaires communaux des années 1989 et 1990, mais également d'en obtenir copie dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. En l'espèce, les documents budgétaires dont s'agit n'ont été que partiellement communiqués aux demandeurs, qui n'ont notamment pas reçu copie des budgets annexes de la section de communes et des documents relatifs à l'exécution des budgets. En se bornant, pour le surplus, à inviter le président de la section à venir consulter en mairie ces documents, sans envisager que des copies puissent lui être remises ou adressées, le maire d'Arnac n'a pas totalement exécuté l'arrêt de la Cour (CAA de Lyon 17 juin 2008 Section de communes d'Arnac – commission syndicale des villages de Brousse et Selves).

Divers

Pour s'opposer à la communication des documents sollicités par le demandeur, à savoir la copie de l'entier dossier de demande de modification du cahier des charges du «lotissement le clos les Aramons», l'ancien cahier des charges, la pièce qui justifie l'accord des colotis conformément à l'article L. 315-3 du code de l'urbanisme et le règlement de la zone du POS situé dans le lotissement, la commune de Marsillargues soutenait que son refus était fondé sur la volonté de protéger des personnes qui ont, contre l'avis du demandeur, accepté la modification du cahier des charges. Le tribunal a jugé que l'éventualité alléguée d'un comportement agressif du demandeur à l'égard de tiers, à la supposer établie, n'est pas au nombre des motifs pouvant légalement fonder un refus de communication de documents administratifs (TA de Montpellier M. C. 14 février 2008 n° 0600878).

Les arrêts du Conseil d'État

■ CE, 6 février 2008, Société anonyme d'exploitation de l'hebdomadaire *Le Point*, n° 304752

Comment une erreur de droit le tribunal administratif qui juge que la SNCF est fondée à refuser la communication, sur le fondement du I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, de la base de données «CEZAR» (Connaître l'évolution des zones à risques), qui recense l'ensemble des informations relatives aux atteintes à la sécurité des biens et des personnes, sans rechercher si, eu égard à la diversité des informations contenues, aux dires mêmes des parties, et en l'absence de précisions sur la nature et la portée de leur divulgation éventuelle, certaines informations étaient susceptibles d'être communiquées et pouvaient être disjointes des informations non communicables. Régulant l'affaire après annulation, le Conseil d'État ordonne avant-dire-droit la communication par la SNCF au Conseil d'État de l'intégralité de la base de données CEZAR, le cas échéant par consultation sur place, sans que ces pièces soient communiquées au demandeur.

■ CE, 20 février 2008, Ligue de Normandie de Karaté et Arts martiaux, n° 287721

En proposant au requérant de lui transmettre la copie des documents sollicités moyennant le versement préalable d'une somme de 1520 euros, alors que le prix ainsi fixé excède les montants maximaux prévus par l'arrêt du 1^{er} octobre 2001, la ligue de Normandie et arts martiaux affinitaires n'a pas satisfait sa demande.

La circonstance que M. F. ait adressé des demandes similaires à d'autres organes déconcentrés de la Fédération française de karaté et arts martiaux affinitaires ne suffit pas à établir le caractère abusif, au sens de ces dispositions, de la demande qu'il a adressée à la ligue de Normandie.

■ CE, 29 février 2008, F., n° 289389

Lorsque le demandeur sollicite la délivrance d'une copie d'un document communicable et ne manifeste pas de refus de prendre en charge les frais qui y sont associés, l'autorité compétente, sous réserve notamment de considérations liées à ses possibilités techniques, est tenue de délivrer cette copie à l'intéressé, qui a le choix du mode d'accès au document en cause.

Le Conseil d'État n'étant pas en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause sur la réalité et la portée des contraintes d'ordre technique invoquées par la Ligue de karaté de Bourgogne pour refuser de communiquer une copie des documents sur support informatique, il ordonne un supplément d'instruction ayant pour objet de déterminer si les caractéristiques du système et du logiciel informatiques que la Ligue de karaté de Bourgogne utilise pour la tenue de sa comptabilité, permettent la production d'une copie sur support informatique des documents demandés par le requérant ou si une impossibilité technique fait obstacle à la communication d'une telle copie.

■ CE, 5 mai 2008, Société anonyme Baudin Châteauneuf, n° 309518

La seule circonstance que le rapport d'une commission administrative, après avoir été transmis à l'autorité judiciaire, ait été coté au dossier d'instruction dans le cadre d'une instruction pénale en cours ne suffit pas à établir que la communication de ce rapport porterait atteinte, au sens de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, au secret de l'instruction prévu par l'article 11 du code de procédure pénale ou, en l'absence d'autre élément de nature à justifier le risque d'atteinte au déroulement de la procédure judiciaire, au déroulement de la procédure engagée devant le juge pénal.

■ CE, 5 mai 2008, T., n° 294645

La circonstance que le demandeur ait pu avoir, dans le passé, communication de documents administratifs, notamment à l'occasion d'instances devant des juridictions, n'est pas de nature à justifier légalement le refus de faire droit à la demande tendant à ce que ceux-ci lui soient communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. En jugeant que la demande de M. T présentait un caractère abusif au motif

que l'intéressé aurait déjà eu accès, dans le cadre d'une procédure contentieuse, aux documents dont il demande la communication, le tribunal administratif a commis une erreur de droit.

Les pièces administratives et comptables qui retracent les conditions dans lesquelles sont opérées les préemptions et rétrocessions de terres par les SAFER se rattachent directement à l'activité de service public de ces organismes et constituent, par leur nature et par leur objet, des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978.

■ CE, 21 mai 2008, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, n° 306138

Il résulte des dispositions combinées du I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et de l'article 59 bis du code des douanes que les déclarations établies par les redevables de la taxe générale sur les activités polluantes détenues par les agents des douanes ne sont pas communicables aux tiers, en l'absence de disposition législative expresse déliant ces agents du secret professionnel auquel ils sont tenus.

■ CE, 11 juillet 2008, Société anonyme d'exploitation de l'hebdomadaire *Le Point*, n° 304752

Le refus de communication, opposé à un journaliste, de la base de données CEZAR («Connaître l'évolution des zones à risques») de la société nationale des chemins de fer français, qui traite, par le recensement des incidents de toute nature portant atteinte aux biens et aux personnes, de «l'évolution des zones à risques» dans le système ferroviaire national, constitue une ingérence de l'autorité publique dans la liberté de communiquer des informations au sens de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois cette mesure, eu égard aux garanties accompagnant sa mise en œuvre prévue par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, répond à un but légitime et nécessaire dans une société démocratique au sens des stipulations du même article 10 et ne constitue pas une ingérence proscrite par cet article.

La base de données CEZAR de la société nationale des chemins de fer français, qui traite, par le recensement des incidents de toute nature portant atteinte aux biens et aux personnes, de «l'évolution des zones à risques» dans le système ferroviaire national, contient certaines informations qui seraient communicables sans méconnaître l'exception relative à la sécurité publique prévue par le I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Toutefois, alors même qu'un document constitué d'une base de données informatisée est techniquement divisible dès lors que les possibilités d'interrogation peuvent être limitées à un type d'informations, la base de données CEZAR, du fait de son contenu et de la portée de ses informations, destinées à prévenir les atteintes au sein d'un réseau ferroviaire unifié, n'est pas divisible. Par suite, le motif tiré de l'atteinte à la sécurité des personnes et à la sécurité publique justifiait, à lui seul, le refus de communication attaqué.

■ **CE, 25 juillet 2008, Mme C-A, n° 296505**

Il appartient à la juridiction administrative de connaître des litiges relatifs à la communication à des tiers d'un document administratif comportant des informations nominatives et d'apprécier, si en raison de la nature des informations contenues dans ce document, une telle communication entre ou non dans le champ d'application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs. Si, dans le cadre de la procédure ouverte devant la cour d'appel de Paris, relative notamment à l'indemnisation du préjudice de jouissance de Mme C-A, le conseil de la partie adverse, qui s'était procuré un rapport de salubrité auprès des services de la mairie de Charenton-le-Pont, a produit de sa propre initiative cette pièce, cette seule circonstance ne suffit pas, par elle-même, à faire regarder le document comme étant devenu inséparable de la procédure judiciaire et à en déduire que le litige né de la communication de ce document par la commune échappe à la compétence du juge administratif.

La communication par une administration d'un document non communicable constitue une faute de nature à engager sa responsabilité. En l'espèce, la communication du document

ayant fait perdre à Mme C-A une chance de gagner son procès en appel, celle-ci a droit au remboursement d'une partie du préjudice qu'elle a subi.

■ **CE, 25 juillet 2008, Commissariat à l'énergie atomique, n° 80163**

Le Centre d'études sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire, association qui a pour objet «l'étude, dans le domaine nucléaire, de l'évaluation, de la protection de l'homme sous ses aspects techniques, biologiques, économiques et sociaux», qui a été créée par Électricité de France, alors établissement public, et par le Commissariat à l'énergie atomique, pour le compte desquels elle est chargée des évaluations précitées et dont elle perçoit des subventions est un organisme privé chargé d'une mission de service public.

Les documents relatifs à la vie de l'association (comptes annuels, rapports des commissaires aux comptes, procès-verbaux des assemblées générales), qui retracent les conditions dans lesquelles elle exerce la mission de service public qui lui a été confiée, présentent par leur nature et par leur objet le caractère de documents administratifs communicables, même s'ils sont détenus par une administration ou un établissement public qui n'en sont pas les auteurs.

■ **CE, 6 octobre 2008, M. F., n° 289389**

Les comptes d'un organisme de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public, mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, qui retracent les conditions dans lesquelles il exerce ses missions de service public, présentent, par leur nature et leur objet, le caractère de documents administratifs. Un document comptable établi à sa demande par un prestataire extérieur constitue également un document administratif au sens de cette loi.

Dès lors qu'aucun obstacle technique ne s'oppose à la communication de documents administratifs sur support informatique, injonction est faite de communiquer sur ce support les documents, telle étant la demande du requérant.

■ **CE, 24 novembre 2008, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ Mme T., n° 320572**

Le Conseil d'État prononce le sursis à exécution d'un jugement qui a ordonné la communication d'un bail conclu entre le demandeur et l'administration, en retenant comme sérieux le moyen tiré de ce que cette communication porterait atteinte au déroulement de la procédure engagée devant le TGI de Paris saisi d'une action en nullité dirigée contre ce bail.

■ **CE, 19 décembre 2008, SARL Tapisseries d'Aubusson VDC, n° 298985**

En jugeant qu'une administration qui a communiqué un extrait informatique du document demandé avait satisfait la demande qui lui était adressée, alors que cet extrait ne comportait pas l'ensemble des mentions figurant sur l'original, dont la signature, un tribunal administratif commet une erreur de droit.

Aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne fait obligation à l'administration de se procurer l'original d'un document qu'elle a perdu auprès d'une personne morale de droit privé.

Deuxième partie

L'ACTIVITÉ DE LA CADA

LA CADA, QUEL BUDGET ?

Budgétairement, la CADA dispose de moyens limités, et le coût de son fonctionnement reste des plus modestes. L'article 7 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que le président de la Commission ordonnance les dépenses. En pratique, la CADA ne dispose pas de budget opérationnel de programme (BOP), les crédits qui lui sont alloués sont inscrits dans l'action 6 «Autres autorités indépendantes» du programme n° 308 «Protection des droits et libertés» de la mission «Direction de l'action du gouvernement».

Pour les moyens humains, seuls les personnels du secrétariat général de la Commission sont des collaborateurs permanents. Les effectifs budgétaires sont passés de 11 équivalent temps plein (ETPT) en 2007 à 13 en 2008. Les membres de la Commission, y compris son président, les deux rapporteurs généraux et les rapporteurs n'assurent pas leur collaboration auprès de la Commission à titre principal. Ils sont rémunérés sous forme d'indemnités.

Pour le matériel, seules les dépenses courantes sont identifiées dans le budget pour un montant de 55 500 euros en 2008, revu à la baisse pour 2009 (40 455 euros). La mise à disposition des locaux et leur entretien ne sont pas pris en compte, pas plus que les dépenses d'équipement (renouvellement de mobilier, de matériels et de logiciels informatiques). La CADA ne peut donc que faire son possible pour assurer un niveau d'activité en hausse avec des moyens constants, voire en baisse. Les retards pris dans le changement de son application informatique, dont le financement reste aujourd'hui incertain, ne lui permettent pas de compter sur des gains de productivité pour améliorer son efficacité à coûts constants.

Ses moyens se trouvent mobilisés pour assurer son activité de recours et de conseil, nécessairement au détriment des actions de prévention et d'information.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EN CHIFFRES

L'analyse qui est faite ici porte sur les 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^e 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 transmis au rapporteur général ou au rapporteur général adjoint pour être ensuite soumis à l'examen de la Commission.

En plus du traitement de ces demandes 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 la gestion de nombreux autres courriers qui ne donnent pas lieu à l'ouverture d'un dossier, mais seulement à une réponse par écrit, voire téléphonique. Tel est le cas des saisines du public manifestement irrecevables ou dont l'objet est en dehors du champ de compétence de la Commission, ainsi que des consultations des autorités administratives qui portent sur des questions déjà traitées par la Commission et auxquelles il est répondu par la transmission d'avis et de conseils portants sur le même objet.

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. Celle-ci devrait être encore améliorée avec la refonte du site Internet, mais il a déjà été possible de mettre en place à leur usage un guide de l'accès aux documents administratifs, et une lettre mensuelle d'information.

Enfin, quoique 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 globalement pour l'année 2008, parce que les demandes relatives à la réutilisation restent peu nombreuses. Cette distinction ne se retrouve pas d'ailleurs forcément dans l'objet de la demande qui est portée devant la Commission: il n'est pas rare en effet que celle-ci fasse état principalement d'un refus de communication, mais qu'il apparaisse ensuite que les documents sollicités feront l'objet d'une réutilisation, dont la Commission précise alors les modalités.

Il convient également de mentionner que la CADA a exercé, pour la première fois en 2008, le pouvoir de sanction en cas de réutilisation non conforme d'informations publiques (article 18). Saisie par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments à l'encontre d'une société de restauration qui s'est prévalu, dans le cadre d'une campagne publicitaire, de ses recommandations, sans tenir compte de l'avertissement que cette dernière a formulée quant à la dénaturation des données de l'étude sur laquelle s'appuyait le message publicitaire, la Commission a condamné la société, par décision du 16 décembre 2008, à verser une somme de 50 000 euros pour réutilisation et dénaturation d'informations publiques, en violation de l'article 12.

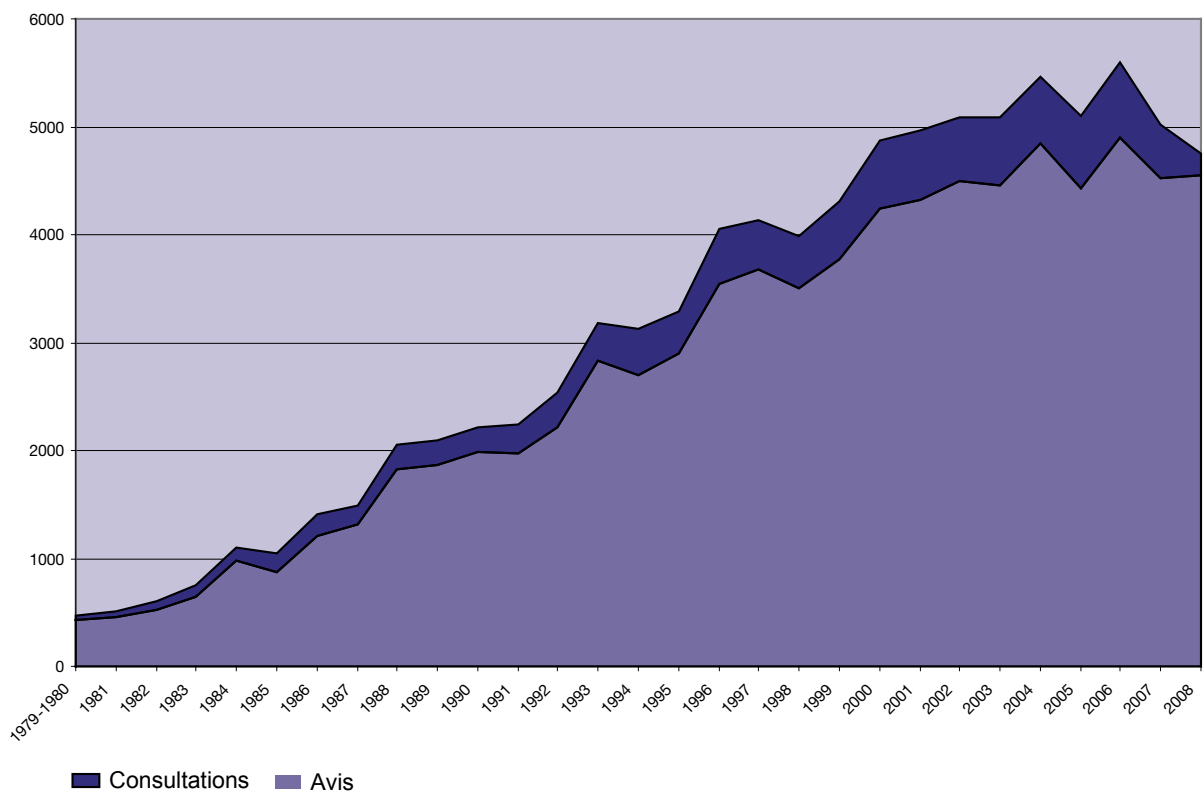
Comment se répartit l'activité de la CADA?

Avis et consultations

Les 4756 demandes d'avis et de consultations traitées en 2008 représentent, pour la deuxième année consécutive, une baisse du nombre de dossiers examinés en commission.

Cependant, celle-ci ne porte que sur les demandes émanant des administrations : beaucoup d'entre elles portant en effet sur des sujets traités antérieurement par la Commission, le secrétariat général est amené à y répondre de plus en plus fréquemment en fournissant des avis et conseils précédemment rendus par la Commission. En revanche, le nombre des demandes adressées par le public est en très légère augmentation par rapport à 2007.

TABLEAU I – Nombre d'affaires et part respective des avis et des consultations



Demandes portant sur la réutilisation des informations publiques

Sur ces 4756 demandes, 353 portent sur la réutilisation des informations publiques, dont 9 demandes de consultation et 344 demandes d'avis. Parmi ces dernières, 275 ont été présentées par la société TEREKO, à la suite du refus opposé par diverses collectivités territoriales à sa demande de communication, de préférence par courrier électronique, du budget primitif 2008, de l'état d'imposition, et des coordonnées du maire et de ses adjoints, ainsi que les délégations de ces derniers. Les documents sont ensuite utilisés par cette société pour élaborer des outils d'aide à la gestion pour les collectivités territoriales et pour donner des informations financières sur celles-ci aux entreprises à la recherche de marchés. 63 autres demandes ont été présentées par la société INX qui a saisi la CADA des refus qui ont été opposés par des communes à sa demande de communication, de préférence par voie électronique, ou à défaut, sur support papier, du rapport sur l'eau et l'assainissement ainsi que du contrat d'affermage relatifs aux stations d'épuration situées dans leur ressort, en vue d'élaborer une base de données sur l'eau.

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

TABEAU 2 – Répartition des saisines par secteur
(EN %)

Secteurs	2005	2006	2007	2008
Urbanisme	11,7	15,0	15,3	14,5
Fonction publique	15,0	12,6	14,4	14,3
Affaires sociales	13,7	11,9	14,6	12,0
Économie et finances	10,8	12,6	6,3	10,9
Ordre public	5,3	5,1	6,2	7,6
Contrats et marchés	5,8	6,6	6,8	6,8
Environnement	7,4	7,0	6,8	6,2
Justice	2,2	4,5	6,8	5,8
Divers	7,6	6,5	5,2	4,9
Fiscalité	3,5	3,4	4,3	3,2
Industrie	3,4	3,5	3,0	3,0
Culture – Archives	2,0	2,0	1,8	2,1
Agriculture	1,9	2,3	1,7	1,9
Enseignement et formation	2,2	1,9	2,2	1,8
Élections	0,7	0,7	0,5	1,5
Modalités	2,4	1,5	1,4	1,1
Transports	1,6	0,9	1,1	1,0
Travail	0,7	0,9	0,6	0,7
Loisirs	1,3	0,7	0,7	0,6
Défense	0,7	0,4	0,3	0,3
Relations extérieures	0,1	0,0	0,0	0,1

Quatre secteurs de l'activité administrative, représentant un peu plus de la moitié du total, se détachent : il s'agit de l'urbanisme, de la fonction publique, des affaires sociales, et de l'économie et finances (10 à 15 % des demandes chacun). En y ajoutant les cinq secteurs suivants (ordre public, contrats et marchés, environnement, justice, et divers) qui représentent chacun de 5 à 10 % des demandes, on obtient ainsi plus des quatre cinquièmes du total (83 %). Les 12 autres secteurs se partagent les 17 % restants.

■ Le secteur « urbanisme »

Il se maintient à la première place. Il concerne en premier lieu, pour plus de quatre demandes sur cinq, les communes et regroupements de communes, et dans une moindre mesure les conseils. Le reste des demandes met en cause 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 venant en surplus revêt un caractère excessif.

■ 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.). Les demandes sont formulées le plus souvent par les agents publics eux-mêmes afin d'obtenir la communication de leur dossier, ou d'éléments (rapport, note, ou appréciation du supérieur hiérarchique, avis de l'instance paritaire) ayant trait à une décision qui leur a été défavorable (refus d'avancement, de mutation, d'attribution d'une indemnité), mais proviennent également des organisations syndicales ou des instances représentatives 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 indemnitaires...), ou à contester certaines décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

■ 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 238 demandes, provenant le plus souvent du patient lui-même (175 demandes), mais également des ayants droit de personnes décédées (63 demandes). 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 parce que les ayants droit ne précisent 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 déterminante : elle n'est jamais destinataire du 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 la communication de ce dossier.

■ Le secteur « économie et finances »

En 2008, neuf demandes sur dix en ce domaine 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 »

Il concerne, pour plus de quatre demandes sur cinq, les services de l'État, dont deux fois sur trois les services relevant du ministère de l'intérieur. Un tiers des demandes se rattachent à la situation des étrangers (attribution de titre de séjour, regroupement familial...). Une demande sur quatre concerne la circulation, principalement automobile pour des questions liées au permis de conduire, ou à des contraventions. Dans cette dernière catégorie, on relève également que 40 % des demandes proviennent du magazine *Auto Plus* qui a saisi la CADA à la suite des difficultés rencontrées auprès d'un certain nombre de préfectures pour obtenir la liste, le numéro d'agrément et les coordonnées des auto-écoles du département.

■ Le secteur « contrats et marchés »

Il se maintient relativement au même niveau qu'en 2007, avec cependant une baisse sensible du nombre des consultations qui ne représentent plus que 27 % du thème au lieu de 45 % en 2007. Il faut cependant relativiser cette baisse : en dehors des consultations comptabilisées ici, et comme indiqué plus haut, de nombreuses autres sont traitées directement par le secrétariat général par la transmission d'informations documentaires. En effet, ne sont soumises à la Commission que les demandes qui font état de questions inédites ou particulièrement délicates pour définir le caractère communicable des documents relatifs à la passation des marchés publics (voir *supra*, p. 28).

Mais par ailleurs, le secrétariat général reçoit de nombreuses demandes, tant par téléphone, par mail que par la poste, qui portent sur le principe même de la communication des pièces en cause et n'ont donné lieu à peu, voire aucune analyse de la part des services pour définir leur communicabilité. Pour celles-ci, la CADA a élaboré un dossier documentaire mis en ligne sur son site Internet qui fait état des éléments d'analyse qu'elle a retenus pour déterminer 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. Le plus souvent, la consultation de ce document permet aux services de déterminer par eux-mêmes quels éléments doivent être occultés préalablement à la communication, et sa transmission ou la signalisation de son existence sur le site sont devenus un moyen de traiter une bonne partie des demandes, qui ne sont pas, de ce fait, soumises à l'examen de la Commission. Le nombre de consultations en matière de marchés publics ayant baissé entre 2007 et 2008 pour un total de demandes à peu près équivalent pour le thème, on ne peut que constater que le nombre de demandes d'avis a, lui, augmenté de façon importante, passant de 187 saisines à 267. Celles-ci sont presque toutes déposées par des candidats évincés au cours de la procédure de mise en concurrence et montrent bien que ceux-ci hésitent de moins en moins à s'assurer des conditions dans lesquelles leur offre a été examinée et écartée.

■ Le secteur «environnement»

Le droit à l'information en matière d'environnement peut s'exercer sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, mais relève le plus souvent du régime plus favorable issu des dispositions du code de l'environnement qui résultent 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. En effet, les exceptions à la communication sont moins nombreuses que celles du régime général, la disposition la plus libérale en la matière étant le fait que le caractère préparatoire du document ne peut pas être opposé aux demandeurs. Ceux-ci ont, par conséquent, la possibilité d'obtenir l'information dès qu'elle est achevée, dans la mesure, bien sûr, où elle n'est pas couverte par un secret protégé. Hormis les demandes qui concernent, pour un tiers, directement la protection de la nature (flore et faune), la pollution et les risques naturels (principalement les plans de protection contre les incendies et ceux contre les inondations), les autres questions qui relèvent de ce secteur sont celles qui portent sur l'assainissement, et pour un nombre un peu plus réduit, sur le fonctionnement des installations classées (sites industriels, centre de déchets...)

■ Le secteur «justice»

Les documents se rattachant à l'activité juridictionnelle des tribunaux ne constituant 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 73% des cas au fonctionnement des établissements pénitentiaires. Trois de ces demandes sur quatre ont d'ailleurs été déposées par l'Observatoire international des Prisons qui se heurte chaque année à des difficultés pour obtenir de la part des établissements pénitentiaires certains documents tels que leur rapport annuel de fonctionnement, 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 et la sécurité des personnes. À moins que cet organisme se soit découragé, ce qui est peu probable, il est probablement de bon augure de constater que, par rapport à 2007, le nombre de ses saisines est passé de 257 à 157.

■ Le secteur «divers»

Neuf demandes sur dix de ce secteur sont 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

Comme on l'a vu plus haut, les consultations traitées par la CADA sont en très nette baisse. Celle-ci se répartit entre toutes les catégories d'administrations. Elle ne s'explique pas tant par le nombre des sollicitations, – qui reste très élevé –, que par leur objet, et, par conséquent, par les modalités de la réponse qui leur est apportée. En effet, comme il a été indiqué, seules les demandes qui portent sur une question inédite, un point d'actualité important, ou sur une interprétation délicate des textes sont soumises à la Commission. Mais dans les faits, de très nombreuses demandes portent sur des questions pour lesquelles la CADA s'est prononcée à plusieurs reprises et par conséquent appellent une réponse qui ne fait aucun doute. Il suffit, dans ce cas, que le secrétariat général explique la position de la CADA et transmette des avis précédemment rendus. Le secrétariat général n'hésite pas non plus à renvoyer ses interlocuteurs sur le site de la CADA, qui s'est enrichi de nombreuses rubriques pour permettre aux administrations d'avoir un large accès aux travaux de la Commission.

Pour ce qui est des demandes de consultations traitées par la Commission, elles résultent souvent des difficultés 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. Les demandes relatives à la communication des marchés publics, de loin les plus nombreuses (27 % des 208 demandes traitées par la Commission) en sont une bonne illustration. Les candidats écartés sont de plus en plus nombreux à demander l'accès aux pièces de l'appel d'offres, sans forcément préciser d'ailleurs s'ils se prévalent des dispositions du code des marchés publics qui leur reconnaît un droit à l'information, ou de la loi du 17 juillet 1978 qui leur permet, comme pour toute personne qui en fait la demande, d'avoir accès aux pièces du marché. Pour la Commission, qui n'est pas compétente pour se prononcer sur le fondement du code des marchés publics, la distinction n'a d'incidence que tant que le marché public n'est pas signé. Il est nécessaire, en effet, jusqu'à ce moment, que les administrations veillent au droit à l'information des candidats évincés tel qu'il est défini par le code et qui consiste en une obligation pour elle de motiver et d'expliquer son choix, et non de communiquer tel ou tel document. En revanche, une fois le marché signé, le candidat a le droit, grâce à la loi du 17 juillet 1978, et comme tout un chacun, d'obtenir la communication des pièces de l'appel d'offres et du marché, sous réserve du respect du secret en matière industrielle et commerciale des autres candidats, qui inclut, de fait, le respect de la concurrence entre les entreprises. Les services administratifs, ne serait-ce que dans l'intérêt de l'acheteur

TABLEAU 3 – Répartition des demandes de consultations*

	2005		2006		2007		2008	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	281	41,8	284	41,4	190	39,2	74	35,6
État	145	21,6	137	19,8	93	19,2	48	23,1
Établissements publics territoriaux	151	22,5	155	22,5	125	25,8	47	22,6
Départements	56	8,3	70	10,2	47	9,7	19	9,1
Organismes privés chargés d'un service public	18	2,7	17	2,5	8	1,6	9	4,3
Établissements publics d'État	17	2,5	21	3,0	18	3,7	8	3,9
Régions	4	0,6	4	0,6	3	0,6	3	1,4
Autres organismes	0	0,0	0	0,0	1	0,2	0	0,0

* Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2008.

public, mais également pour ne pas risquer de se voir reprocher un délit de préférence, sont particulièrement vigilants sur cette question et préfèrent alors s'en référer à la CADA pour définir la conduite à tenir en la matière (voir p. 28 pour une synthèse de la doctrine de la Commission).

■ Les demandes de consultation en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics

Les demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics représentent sept demandes sur dix.

Leurs préoccupations en matière de communication se concentrent sur cinq secteurs, qui sont celui des contrats et marchés (qui domine largement avec un tiers du total), puis dans une proportion équivalente, les affaires sociales, l'urbanisme, l'environnement, et la fonction publique.

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

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

Le plus souvent les demandes de consultation sont faites par les services déconcentrés de l'État et non par les administrations centrales, et il est regrettable que, dans ce cas, la réponse ne donne pas lieu à une diffusion dans les autres départements ou régions. Toutefois, si la question présente une portée générale, la Commission prend l'initiative de la transmettre à l'administration centrale et de suggérer sa diffusion au plan national.

Alors que le ministère de l'intérieur et le ministère de l'emploi et de la solidarité représentent à eux deux plus de 60% des demandes, il suffit d'y ajouter les deux départements ministériels qui suivent en nombre de demandes (agriculture, économie et finances) pour obtenir plus de 80% des demandes de conseil émanant des services de l'État.

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

	2005		2006		2007		2008	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	76	53,1	67	49,3	49	52,7	15	31,4
Emploi et solidarité	20	14,0	22	16,2	16	17,2	15	31,4
Agriculture	6	4,2	11	8,1	12	12,9	6	12,5
Éducation nationale	10	7,0	7	5,1	3	3,2	2	4,1
Équipement, transports et logement	8	5,6	4	2,9	3	3,2	2	4,1
Économie et finances	7	4,9	9	6,6	2	2,2	4	8,3
Aménagement du territoire et environnement	2	1,4	1	0,7	1	1,1	1	2,0
Défense	5	3,5	2	1,5	1	1,1	0	0,0
Autres	9	6,3	9	6,3	13	9,6	3	6,2
Total	143	100,0	143	100,0	136	100,0	93	100,0

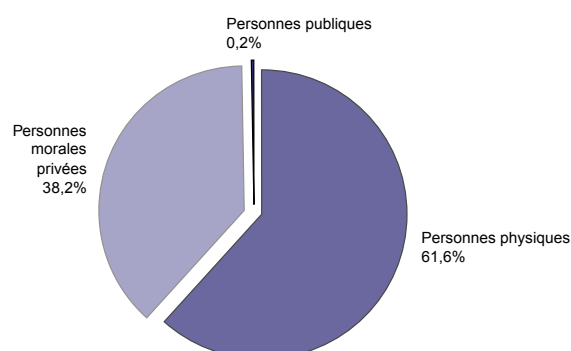
Pour les demandes d'avis

■ 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	%
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
2008	2801	61,6	1736	38,2	11	0,2

Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs en 2008



Les personnes physiques

La répartition du nombre des demandes entre personnes physiques et personnes morales se maintient à peu de chose près au même niveau que l'année passée avec respectivement 61,6 % et 38,2 %. Il n'est pas facile d'esquisser le portrait du demandeur type de la CADA tant il est varié, aussi bien quant à sa catégorie socioprofessionnelle, qu'en ce qui concerne les motifs pour lesquels il fait usage de la loi de 1978. Il est en effet assez fréquent qu'il découvre l'existence de la CADA dans le cadre d'une recherche visant à se défendre à l'encontre d'une décision administrative qui ne lui est pas favorable, ou à mieux connaître ses droits.

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 hésitent à saisir la CADA d'une demande d'avis. Cette baisse s'explique par le fait que la CADA estime que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir l'accès à des documents administratifs détenus par une autre personne publique, cette loi ne concernant que les relations entre le public et les autorités administratives. En conséquence, plutôt que de présenter en séance un dossier qui va donner lieu à

un avis d'incompétence, le secrétariat général 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 de recours similaires, mais aussi comme les juridictions, par un certains nombre d'« habitués » qui s'adressent à elle de nombreuses fois dans l'année, et parfois même depuis plusieurs années. Le comportement de ces personnes concentre souvent les reproches des services qu'elles sollicitent, qui se sentent persécutés et 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 mesure le nombre des demandeurs et celui des demandes faites par chacun d'entre eux, dans l'année. Il en résulte les chiffres qui suivent :

Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs	Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs
1	1989	17	1
2	264	18	2
3	92	19	2
4	46	20	1
5	30	21	1
6	19	22	3
7	11	24	2
8	5	29	1
9	2	32	1
10	2	37	1
11	3	39	1
12	4	41	2
13	1	63	1
14	0	82	1
15	1	149	1
16	2	272	1

Ce tableau permet de mettre en avant que 2493 personnes sont à l'origine des 4548 saisines traitées par la CADA en 2008. Ces chiffres sont comparables à ceux de 2007.

Sur ces 2493 personnes, 1989 d'entre elles n'ont saisi la Commission qu'une seule fois dans l'année, 356 lui ont adressé deux ou trois demandes. Ce sont donc 2345 personnes (94 %) qui ont été à l'origine de 2793 demandes (61 %). En y ajoutant les 115 personnes qui lui

ont adressé entre 4 à 10 demandes au cours de l'année, on totalise ainsi 2460 personnes (98%) à l'origine de 3396 saisines (74%). À l'opposé, 33 personnes sont à l'origine des 1152 demandes restantes. Si on met à part les deux derniers demandeurs de la liste dont le nombre de demandes est exceptionnellement important (il s'agit, pour le dernier, de la société TEREKO dont la demande a été évoquée plus haut, concernant la réutilisation des données publiques, et pour l'avant dernier, de l'Observatoire international des prisons, également déjà mentionné dans la cadre des demandes qui concernent le secteur de la justice), on constate que 24 personnes ont fait entre 11 et 29 demandes et 7 personnes de 30 à 81 demandes soit pour ces deux dernières catégories, que 1% des demandeurs sont à l'origine de 14% des demandes.

Cependant, pour les personnes qui ont formulé plus de 20 demandes dans l'année, il peut s'agir, non pas de plusieurs demandes tout au long de l'année, mais d'une même demande adressée en plusieurs exemplaires, à de nombreux services à l'échelon local, sur tout ou partie du territoire, ou à de nombreuses collectivités, ce que la Commission appelle «une saisine multiple». C'est le cas des deux demandeurs du bas du tableau. 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. Et ce n'est, en fait, que cette dernière catégorie qui est constituée de demandeurs

d'«habitude», dont certains d'entre eux peuvent voir leur demande qualifiée d'abusives.

■ Où sont situés les demandeurs ?

TABLEAU 6 – Répartition des demandes d'avis par région

(EN %)

Régions (% de la population totale) *	2005	2006	2007	2008
Alsace (2,9)	1,7	2,1	2,4	3,5
Aquitaine (4,9)	3,3	3,8	4,4	4,2
Auvergne (2,1)	1,8	1,6	1,1	1,3
Basse-Normandie (2,3)	1,4	1,6	1,9	2,4
Bourgogne (2,6)	2,7	2,5	2,2	2,0
Bretagne (4,9)	3,2	2,8	2,9	2,6
Centre (4,0)	3,8	1,8	2,3	2,6
Champagne-Ardenne (2,1)	0,8	1,1	1,1	1,1
Corse (0,4)	1,0	1,2	0,9	0,7
Franche-Comté (1,8)	1,0	1,1	0,8	0,5
Haute-Normandie (2,9)	1,2	0,8	0,9	0,9
Île-de-France (18,2)	33,5	36,5	36,3	34,6
Languedoc-Roussillon (4,0)	9,2	9,7	7,6	8,5
Limousin (1,2)	0,8	0,9	0,8	0,6
Lorraine (3,7)	2,1	2,1	1,4	2,0
Midi-Pyrénées (4,4)	4,9	5,2	4,6	5,9
Nord-Pas-de-Calais (6,4)	4,0	4,0	4,8	2,5
Pays de la Loire (5,4)	2,4	2,7	2,7	2,0
Picardie (3,3)	1,8	1,7	1,5	1,4
Poitou-Charentes (2,7)	1,3	1,3	1,3	1,6
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,6)	8,5	7,5	8,2	8,0
Rhône-Alpes (9,5)	8,2	6,7	7,8	8,1
DOM-TOM (2,9)	1,4	1,3	1,3	1,8
International			0,8	1,1

* Population comptabilisée lors du recensement de 2006 (source INSEE).

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 relève l'importance, habituellement constatée, de la représentation de la région Île-de-France.

■ Quelles sont les administrations mises en cause ?

TABLEAU 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	2005		2006		2007		2008	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
État	1575	35,5	1777	36,2	1793	39,6	1712	37,6
Communes	1344	30,3	1709	34,9	1312	28,9	1516	33,3
Établissements publics territoriaux	838	18,9	704	14,3	812	17,9	640	14,1
Organismes privés chargés d'un service public	258	5,8	261	5,3	245	5,4	267	5,9
Départements	154	3,5	186	3,8	153	3,4	189	4,2
Établissements publics d'État	217	4,9	211	4,3	173	3,8	172	3,8
Régions	30	0,7	51	1,0	41	0,9	48	1,0
Autres organismes	17	0,4	8	0,2	1	0,1	4	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 (52,6 % du total) celles provenant de refus des services de l'État ou d'organismes nationaux.

■ Quels sont les types de documents demandés ?

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). Certains documents, sous un intitulé commun, peuvent, par leur contenu, se rattacher aux deux catégories : rapport d'expertise d'un établissement dans la première, rapport sur la manière de servir d'un agent dans la seconde, arrêté de date d'ouverture de la chasse dans la première, arrêté de retrait d'un permis de conduire dans la seconde.

Il est frappant de constater que les services administratifs continuent de raisonner par type de documents et attendent de la CADA qu'elle leur adresse la liste des documents administratifs communicables, ou souhaitent qu'elle leur dise si la lettre d'un administré, ou l'avis d'un service technique est communicable ou non, sans penser qu'il puisse être nécessaire de connaître son contenu pour se prononcer. Or à quelques exceptions près, qui touchent plutôt les documents personnels, qui ne sont jamais communicables aux tiers (dossier médical, dossier d'aide sociale, déclaration d'intention d'aliéner), l'application du principe du droit d'accès aux documents administratifs

TABLEAU 8 – Catégories de documents demandés CLASSÉS DANS UN ORDRE DÉCROISSANT D'IMPORTANCE (EN %)

	2005	2006	2007	2008
Dossiers	6,8	13,9	12,3	12,0
Rapports	7,4	8,9	10,7	9,7
Listes	10,0	5,5	5,1	8,0
Budgets	7,4	7,5	2,8	5,7
Comptes rendus	3,8	7,2	5,9	5,5
Arrêtés	—	—	3,8	5,3
Fiches	1,5	2,1	2,1	5,2
Lettres	4,9	5,5	5,3	5,1
Délibérations	4,6	5,1	5,0	5,0
Décisions	7,7	8,8	3,9	4,5
Pièces médicales	4,5	4,9	5,2	4,2
Avis	2,8	2,8	2,9	3,5
Dossiers individuels	—	—	3,8	3,3
Contrats	2,0	1,9	2,5	2,4
Pièces comptables	2,1	2,4	2,4	2,1
Conventions	1,8	1,8	1,4	2,0
Plans	1,6	1,9	2,3	1,7
Dossiers personnels	4,4	4,8	1,6	1,6
Justificatifs	—	—	1,3	1,4
Relevés	0,8	2,2	1,7	1,3
Études	1,9	2,0	1,5	1,3
Déclarations	1,2	1,0	1,1	1,3
Règlements	—	—	3,1	1,1
Autorisations	1,7	1,0	1,5	1,0
Attestations	1,2	0,9	1,1	0,9
Registres	1,8	1,0	3,3	0,8
Textes	2,0	2,8	1,1	0,8
Enquêtes	1,1	0,5	0,4	0,7
Notes administratives	0,7	0,7	2,1	0,5
Statuts	—	—	0,4	0,5
Programmes	10,4	1,8	0,7	0,4
Procès-verbaux (infraction)	3,0	0,7	0,4	0,4
Copies d'épreuve	0,2	0,5	0,2	0,2
Imagerie	—	—	0,2	0,2
Barèmes	—	—	0,3	0,1
Devis	—	—	0,2	0,1
Fichiers	—	—	0,2	0,1
Pièces juridictionnelles	—	—	0,2	0,1
Actes	0,7	—	—	—

conduit à ce que le caractère communicable du document se détermine en fonction de son contenu, et non de sa nature. Les services doivent même être prêts à devoir occulter certaines mentions d'un document pour le rendre communicable lorsqu'il est possible de disjoindre du document les éléments couverts par un secret protégé par la loi. Cette position de la CADA ancienne et confirmée par le juge administratif figure désormais dans le texte même de la loi depuis que l'ordonnance du 6 juin 2005 a ajouté à l'article 6 de la loi un III au terme duquel «lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions».

Malgré tout, la loi du 17 juillet 1978 reste fidèle à notre tradition du droit écrit et se définit en terme d'accès aux documents, plutôt qu'à un droit à l'information, plus général et qui peut aller au-delà de la notion matérielle du support pour s'attacher à l'existence de l'information recherchée. Cependant, si l'information doit, en principe, être formalisée pour être communiquée, il est possible que le service soit tenu de réaliser cette «formalisation» pour satisfaire à une demande de communication. Ainsi, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, on se réfère aux «documents qui peuvent être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant», ce qui résulte de la définition du document administratif de l'article 1^{er} de la loi qui précise que «sont considérés comme documents administratifs, [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents...». La notion d'information a même été retenue dans certains textes, c'est le cas des informations médicales qui figurent dans le code de la santé publique depuis l'adoption de la loi du 4 mars 2002, ou des informations en matière d'environnement du code de l'environnement. On la retrouve même dans la loi du 17 juillet 1978, dans le chapitre sur la réutilisation des informations publiques.

Définir le caractère communicable d'un document

Les services sollicités raisonnent encore souvent par rapport à la nature du document et non par rapport à celle des informations qu'il comporte. Pourtant ce sont bien celles-ci qui vont déterminer le caractère communicable du document au regard de la loi du 17 juillet 1978. L'attitude des services peut s'expliquer par le fait que ce raisonnement, propre à cette loi, coexiste avec celui plus ancien d'autres textes spéciaux, le plus souvent antérieurs, mais pas toujours, à la loi du 17 juillet 1978, qui énoncent le caractère communicable de tel ou tel document administratif. On pense à l'article L. 28 du code électoral qui prévoit le libre accès à la liste électorale à tout électeur, à l'article L. 2121-26 du code des collectivités territoriales qui précise que «toute personne a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, et des arrêtés municipaux», mais également à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 qui précise que «les budgets et les comptes des autorités administratives [...] sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 précitée».

Cet empilement des textes est de nature à générer principalement deux types de difficultés (voir *supra* p. 7). Les services peuvent être tentés de déduire de tels textes que seuls les documents expressément cités sont communicables, à l'exclusion de tous les autres en leur possession. La même information va être communicable ou non selon le document dans lequel elle se trouve. Il en est ainsi d'une adresse personnelle, non communicable dans un document qui relève de la loi du 17 juillet 1978, communicable lorsqu'elle figure sur la liste électorale. Une indemnité «au mérite» versée à un agent de public est a priori non communicable puisqu'elle porte une appréciation sur le bénéficiaire, sauf si elle figure sur un arrêté municipal qui est communicable quel que soit son contenu. Ces «secrets relatifs» donnent également lieu à de nombreuses interrogations de la part des services qui comprennent mal la logique de tels dispositifs issus de l'histoire plus que du bon sens.

Quels sont les avis rendus par la CADA?

Quel est le sens des avis?

La répartition des sens d'avis pour l'année 2008 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 incompetence ou irrecevabilité, soit, pour moins d'un cas sur 10 constate que le document n'est pas communicable.

Sens des avis émis en 2008

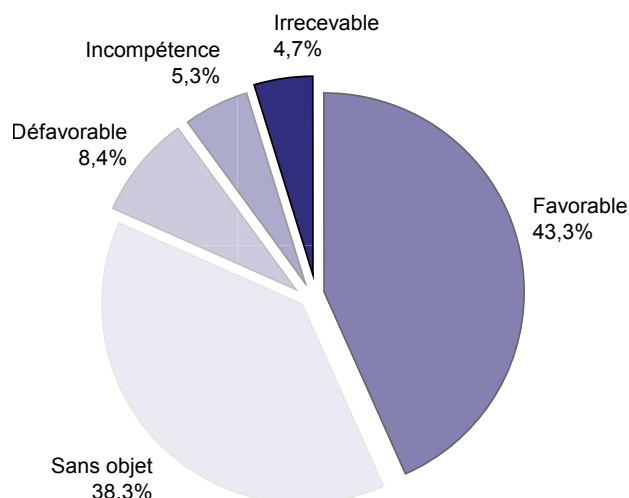


TABLEAU 9 – Sens des avis émis (en %)

	2005	2006	2007	2008
Avis favorables	41,6	44,1	44,8	43,3
Demandes sans objet	39,5	37,3	36,3	38,3
dont document communiqué ou désistement	27,0	27,7	25,5	26,2
dont document inexistant	11,4	9,0	10,1	11,6
dont document détruit ou perdu	1,1	0,6	0,7	0,5
Avis défavorables	4,1	8,9	9,0	8,4
Avis d'incompétence	5,0	6,1	6,4	5,3
Demandes irrecevables	9,8	3,6	3,5	4,7

Quel est le motif des avis?

■ Les avis positifs

Force est de constater que nombre de ceux-ci portent encore sur des documents pour lesquels la communication n'aurait pas dû poser de problèmes au service à qui ils sont demandés (documents d'urbanisme, délibérations, dossier médical ou copie d'examen demandés par l'intéressé). 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 du caractère communicable des documents, mais sur les modalités de communication, 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. De même, le délai d'un mois qui lui est laissé pour répondre à la demande lui apparaît le plus 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 les règles d'accès favorisent autant que possible la transparence et limitent au strict nécessaire la portée des exceptions à la communication, en retenant 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 (III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978). Il s'agit assez souvent, par exemple, de mentions intéressant le secret de la vie privée telles les adresses personnelles ou la date de naissance qui ne justifient pas, sauf exception, le refus d'accès à l'intégralité du document. La CADA indique, en effet, en application de cette disposition, que la 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 conserve un intérêt.

■ Les avis négatifs

Les cas d'incompétence

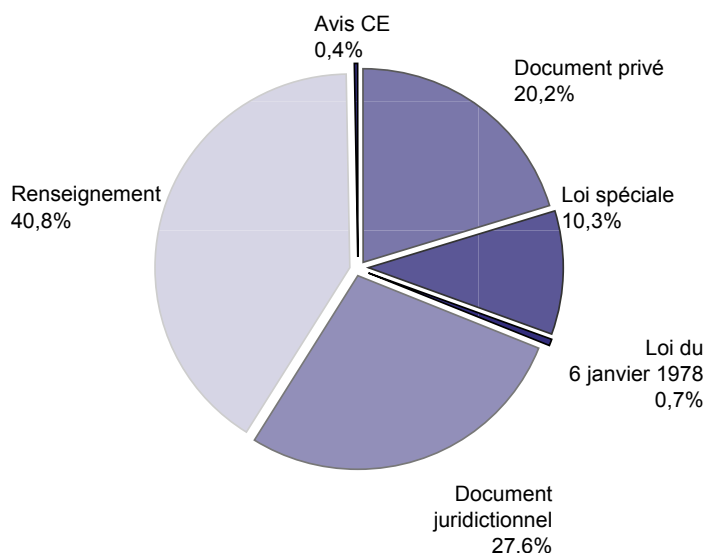
TABLEAU 10 – **Motivation des avis d'incompétence**
(EN%)

	2005	2006	2007	2008
Demande de renseignement	37,5	39,9	42,0	40,8
Document juridictionnel	22,8	24,3	27,0	27,6
Document privé	27,0	26,3	18,3	20,2
Loi spéciale dont loi du 6 janvier 78 compétence exclusive de la CNIL	12,7	9,2	12,4	11,0
	2,3	0,3	1,7	0,7
Avis Conseil d'État	—	0,3	0,3	0,4

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...).

Là encore, toutes les demandes ne sont pas systématiquement soumises à l'examen de la Commission. Il revient en effet au secrétariat général d'opérer un examen du dossier de saisine pour s'assurer qu'il ne porte pas sur une question ou sur un document qui n'est manifestement pas de la compétence de la Commission. Ainsi, 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. De nombreux courriers ont ainsi été adressés en 2008 à des personnes qui sollicitaient des renseignements et non des documents, soit directement de la CADA, soit d'un autre service administratif, ou dont la demande portait sur la communication de documents qui ne pouvaient pas être considérés comme administratifs, notamment lorsque la demande concernait une clinique privée ne participant pas au service public hospitalier, ou

Motivation des avis d'incompétence en 2008



était adressée à un notaire ou à un huissier, ou portait sur des documents de procédure détenus par des juridictions.

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, malgré une légère baisse par rapport à 2007, 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 les textes sur lesquels les services se sont appuyés pour se prononcer), 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 que 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'a pas pour objet d'obliger l'administration à constituer une documentation sur un sujet donné, ou de 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 11 juillet 1979 ou sur celle 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, associations, soit ne peuvent, par nature, revêtir le caractère de document administratif (acte notarié...), soit 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.

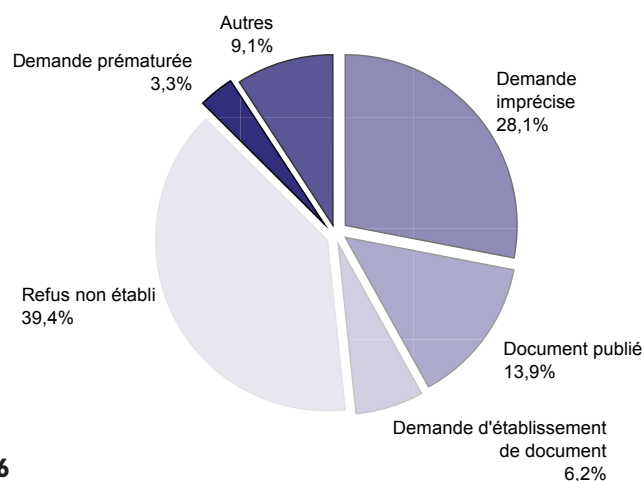
La quatrième catégorie inclut les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978 (loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines personnelles...) et pour l'application de laquelle la CADA n'est pas habilitée à intervenir,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

	2005	2006	2007	2008
Refus non établi	9,8	13,1	23,9	39,4
Demande imprécise	25,0	23,4	22,9	28,1
Document ayant fait l'objet d'une diffusion publique	21,2	21,0	19,2	13,9
Demande d'établissement de documents	12,7	11,7	12,2	6,2
Demande prématurée	13,1	6,5	1,1	3,3
Demande hors champ	4,7	6,1	6,9	2,6
Demande de révision d'avis	3,0	5,6	7,4	2,2
Demande mal dirigée	0,4	0,0	0,5	1,8
Défaut de demande préalable	0,4	4,6	0	1,8
Demande d'abonnement	9,3	1,9	2,7	0,7
Demande de motivation	0,4	4,2	2,1	0,0
Demande de documentation	0,0	1,9	0,5	0,0
Demande tardive	0,0	0,0	0,5	0,0

Motivation des avis d'irrecevabilité en 2008



L'augmentation très sensible du nombre des demandes déclarées irrecevables au motif que le refus n'est pas établi traduit bien la complexité de plus en plus grande de la relation entre l'usager et l'administration. L'un, s'il peut attendre légitimement que l'exercice de son droit à communication soit respecté, peut aussi en arriver à exprimer des exigences qui vont au-delà de ce que prévoit la loi, ou à entreprendre ses démarches de façon si peu claire que l'administration se trouve en difficulté pour le satisfaire. Jouant son rôle d'arbitre, la CADA déclare irrecevables, par exemple, les demandes pour lesquelles elle 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 antérieurement à la saisine, soit qu'il a fait part de son 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.

La CADA déclare irrecevables 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 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 serait souhaitable 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 *Journal officiel*, 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 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 pourra qu'écarter la demande et ne donnent pas lieu à l'ouverture d'un dossier de demande d'avis. C'est notamment le cas lorsque la saisine de la CADA est effectuée alors qu'il n'y a pas de refus exprès et que le délai de refus implicite n'est pas atteint.

Les avis défavorables

TABLEAU 12 – **Motivation des avis défavorables**

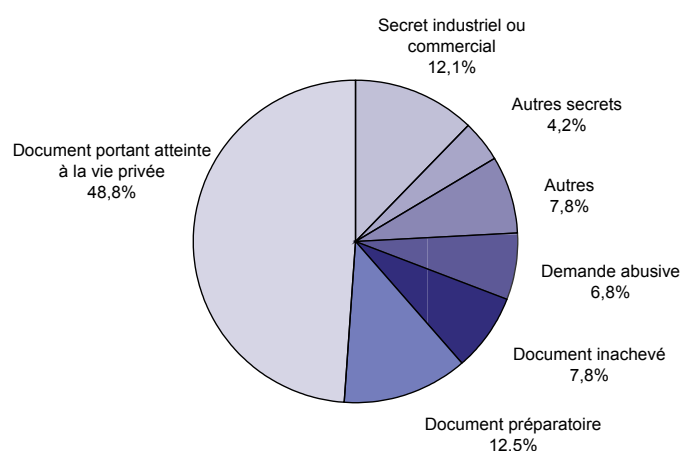
(EN%)

	2005	2006	2007	2008
Document portant atteinte à la vie privée	39,4	46,5	42,2	48,8
Document préparatoire	16,4	14,9	15,9	12,5
Secret industriel ou commercial	8,7	11,9	14,3	12,1
Document inachevé	4,2	6,0	6,2	7,8
Demande abusive	19,1	5,7	4,8	6,8
Secret protégé par la loi	3,1	3,1	4,8	4,2
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	4,0	3,1	4,3	1,7
Sécurité publique et des personnes	2,3	6,8	3,7	4,6
Secret fiscal ou douanier	1,4	1,1	1,5	1,1
Secret des délibérations du Gouvernement	0,6	0,0	0,8	0,2
Secret de la défense nationale	0,2	0,5	0,6	0,2
Secret de la politique extérieure	0,4	0,0	0,6	0,6

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, le niveau élevé des avis défavorables en raison de la protection du secret industriel et commercial s'explique par les 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 éléments couverts par le secret en matière industrielle et commerciale des entreprises non retenues.

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 envisagée.

Motivation des avis défavorables en 2008



Quelles sont les suites réservées aux avis de la Commission ?

TABLEAU 13 – Documents communiqués entre la saisine et l'avis de la CADA

(EN%)

2005	27,0
2006	27,7
2007	25,5
2008	26,2

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 celle-ci 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 déclare la demande sans objet 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 souvent d'une inertie ou d'un manque de moyens 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
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
2008	65,5	5,1	7,9	21,5

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
État	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
	2008	61,8	5,6	9,0	23,6
Régions et départements	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
	2008	68,6	6,8	6,8	17,8
Communes	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
	2008	66,5	4,0	6,6	22,9
Autres	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
	2008	68,7	5,5	8,1	17,7

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).

Les chiffres qui résultent de l'application de cette disposition sont très importants puisqu'ils mesurent la portée des avis favorables rendus par la CADA. Dotée d'un pouvoir consultatif, elle ne peut que s'efforcer de convaincre les administrations de la justesse de son interprétation de la loi et de l'obligation dans laquelle elles se trouvent de satisfaire les demandes de communication qui portent sur des documents communicables. Elles doivent accepter de mettre de côté notamment les arguments d'opportunité qui peuvent être invoqués en sens contraire, ou la qualité médiocre de la relation qui peut exister entre le demandeur et l'administration en cause.

La baisse du nombre des avis favorables rendus par la CADA suivis par les administrations ne s'est pas poursuivie en 2008 et on constate même un taux de suivi qui remonte au niveau de celui enregistré en 2005, et donc dans la moyenne des années précédentes.

Cependant, les administrations négligent encore trop souvent de s'acquitter de cette obligation de rendre compte, et le secrétariat général de la Commission doit procéder à des relances auprès des services pour savoir si les documents ont bien été communiqués au demandeur. Malgré cela, on relève que l'administration s'abstient dans un peu moins d'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 cette réponse 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 non communicables. Pour ne pas fausser l'analyse des réponses obtenues, puisqu'on ne peut pas retenir d'une telle situation que l'administration persiste dans un refus de communiquer le ou les documents en cause, de telles réponses sont rangées dans cette rubrique.

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).

Quels sont les délais de traitement?

TABLEAU 16 – **Durée de traitement des affaires Avis-Consultations (en jour)**

MOYENNE

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

TABLEAU 17 – **Durée de traitement des affaires – Avis (en jour)**

MOYENNE

2006	40,5
2007	35,4
2008	35,0

Le délai de réponse d'un mois n'est prévu expressément par l'article 19 du décret du 30 décembre 2008 que pour les demandes d'avis, la Commission doit donc logiquement s'attacher à respecter ce délai en priorité pour ceux-ci. Toutefois, on constate que la différence est très faible entre la moyenne globale de traitement et celle propre aux avis. 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**

Délai de notification	Nombre d'avis notifiés (1)	%	% cumulé
De 1 à 30 jours	1226	29,6	29,6
De 31 à 35 jours	1135	27,4	57,0
De 36 à 40 jours	928	22,4	79,4
De 41 à 45 jours	327	7,9	87,3
De 46 à 50 jours	153	3,7	91,0
Plus de 51 jours	372	9,0	100,0

(1) Le total est inférieur au nombre de demandes d'avis car celles qui font l'objet d'un désistement ne sont pas pris 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 ses fruits cette année encore et permet d'améliorer à nouveau légèrement le délai moyen de traitement. Néanmoins, celui-ci reste supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA, 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.

Par ailleurs, le dépassement du délai résulte pour partie de la volonté délibérée de la Commission de se ménager, pour les affaires les plus délicates, un délai de réflexion suffisant, afin de fixer solidement et en pleine connaissance de cause sa « doctrine ».

LES RELATIONS AVEC LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET LES USAGERS

Pour marquer le 30^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978, la Commission a souhaité, d'une part, mettre à disposition des administrations et de ses usagers un outil pratique qui s'est matérialisé par la publication d'un guide de l'accès et de la réutilisation, et, d'autre part, organiser une conférence-débat proposant une réflexion sur les difficultés qui subsistent dans l'application de la loi, 30 ans après son adoption, et ses évolutions récentes dont la réutilisation. Ces deux initiatives, loin d'une campagne médiatique que la CADA n'avait pas les moyens d'assumer, correspondent à la démarche qu'elle poursuit, notamment celle de mieux informer les autorités administratives de leurs obligations en matière de transparence.

Le renforcement de la coopération de la CADA avec les administrations pour l'amélioration du droit d'accès a été souligné dans le rapport d'activité de 2007, qui consacrait de longs développements à la création du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. La constitution de ce réseau est un atout majeur, et la CADA a poursuivi ses efforts pour le développer. L'évolution est positive et confirme l'intérêt de relayer au sein des administrations les travaux de la Commission.

Alors que l'on observe une baisse du nombre de dossiers de consultation des administrations, se développent des consultations que l'on peut qualifier « d'informelles ». Il s'agit de répondre rapidement à une autorité administrative qui s'interroge sur l'application du droit d'accès à un cas concret auquel elle est confrontée. La mission de consultation et de proposition (articles 27 et 28 du décret 2005-1755 du 30 décembre 2005) qu'assume la Commission évolue, et cela d'autant plus rapidement que se met en place le réseau de personnes responsables.

Un autre aspect de l'activité de la Commission, moins souvent évoqué dans les rapports annuels, concerne l'expertise qu'elle apporte sur des projets de textes ou en matière de règlements qui peuvent avoir une incidence sur le droit d'accès et la réutilisation. Des contacts s'établissent avec des départements ministériels pour améliorer des dispositions réglementaires ou leur application. Ce sont aussi des collaborations régulières avec des autorités administratives indépendantes, et notamment la CNIL, sur des sujets connexes qui permettent de faciliter l'instruction de certains dossiers, ou d'apporter des réponses coordonnées sur des questions complexes.

La Commission doit répondre à une attente d'information sur ses décisions. Cette information, faite par le biais du rapport d'activité et du site internet, a depuis des années contribué à clarifier les obligations de l'administration. Dans ce domaine, et en dépit de difficultés qu'année après année elle mentionne sur ses moyens, la CADA a pris en 2008 des initiatives – la plus importante étant la réalisation d'un guide de l'accès et de la réutilisation – qui ont été bien accueillies.

Le 30^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978

La conférence-débat qui s'est tenue le 2 juillet 2008 au Conseil d'État, en présence d'une centaine de personnes, a réuni dix intervenants. L'ensemble des textes des interventions est consultable sur le site internet de la CADA (<http://www.cada.fr/fr/anniversaire/frame.htm>).

Cette manifestation a confirmé la vitalité de la loi fondatrice du droit d'accès aux documents administratifs. Des innovations introduites dans le texte en 2005 aux propositions de modification pour l'adapter à de nouvelles réalités ou attentes, les interventions ont été riches d'éclairages complémentaires, de témoignages et de perspectives.

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, dans son allocution d'accueil, a rappelé que la «loi a marqué un tournant dans la conception des relations entre les administrations et les citoyens et qu'elle constitue désormais la pierre angulaire de la transparence administrative». Gardienne de la loi, la CADA a élaboré depuis 30 ans une doctrine, soucieuse de maintenir «l'équilibre entre la transparence à laquelle les citoyens peuvent légitimement aspirer et la nécessité de garantir la confidentialité de certaines informations». Selon lui, le mécanisme instauré par la loi du 17 juillet 1978 est l'exemple même d'un recours administratif préalable obligatoire bien choisi.

Les dix interventions proposées se sont articulées autour de deux tables rondes animées par Jean-Philippe Thiellay et Alexandre Lallet (rapporteurs généraux de la CADA). La première a offert un bilan de la mise en œuvre du droit d'accès, occasion de se pencher sur les interrogations que recèle encore l'application de la loi de 1978. La seconde était consacrée à la réutilisation des informations publiques, occasion de présenter les dispositions nouvelles et d'envisager les futures étapes de la construction de ce droit de réutilisation.

Table ronde sur la mise en œuvre des textes sur l'accès aux documents administratifs

Il peut paraître étonnant que, trente ans après son adoption, l'application de la loi de 1978 pose encore des problèmes d'interprétation. En 2005, la CADA a reçu compétence pour se prononcer sur nombre de régimes particuliers d'accès (publicité foncière, environnement...). Les interventions de cette table ronde ont évoqué les nouvelles règles, les difficultés de stabiliser leur application, et les interrogations que suscitent les textes, mais aussi des pistes pour améliorer le dispositif.

Le point de vue du juge administratif a été présenté par Christian Vigouroux, Président de la 10^e sous-section de la section du contentieux du Conseil d'État, au travers de l'analyse de quelques arrêts récents du Conseil d'État. En conclusion, il a noté que le droit d'accès nourrit un «contentieux vivant, difficile et évolutif» et qu'il est important aussi pour l'exercice d'autres libertés publiques.

Bénédicte Delaunay, professeur de droit à l'Université François Rabelais de Tours, est revenue sur le bilan critique de l'application du dispositif fait à l'occasion du colloque du 25^e anniversaire (en ligne sur le site de la CADA). Elle a relevé les progrès faits en 2005, tant sur le plan normatif que pratique, notamment avec l'institution des personnes responsables.

Christophe Rouil, chef du pôle juridique interministériel de la préfecture d'Indre-et-Loire, personne responsable depuis novembre 2007, a évoqué les dispositions normatives créant le réseau des personnes responsables et fait part de quelques observations de terrain qui donnent des axes pour aborder concrètement l'action que ces dernières peuvent avoir.

Marie-Dominique Hagelsteen, Présidente de la section des Travaux publics du Conseil d'État a évoqué la difficulté pour les administrations d'apprécier la notion de secret industriel et commercial qui couvre le secret des procédés, les informations économiques et financières, les stratégies commerciales. Sans que cela soit explicitement mentionné dans la loi, la problématique est celle de l'équilibre entre la transparence et la concurrence.

Corinne Lepage, avocate, ancienne ministre de l'environnement, a abordé l'enjeu sociétal que représente l'accès aux informations environnementales. Elle a noté que des pressions fortes en faveur de l'accès aux informations environnementales existent au niveau européen (convention d'Aarhus et jurisprudence de la CEDH). La comparaison européenne montre des régimes de communication plus ouverts que celui qui prévaut en France.

Table ronde sur les enjeux et les perspectives de la réutilisation des informations publiques

Le chapitre 2 de la loi qui concerne la réutilisation n'a que trois ans et pose à la CADA, même s'il ne concerne encore que 0,5% des affaires traitées, des questions inédites et complexes sur lesquelles la Commission mène des réflexions approfondies. Bien des notions doivent être précisées et les enjeux sont encore difficiles à mesurer.

Mathieu Gaudemet, avocat au barreau de Paris (Joffre & associés), a présenté le cadre général et la pluralité des enjeux et des principes relatifs à la réutilisation des informations publiques. Les enjeux ne sont pas seulement juridiques, la dimension économique y est en effet beaucoup plus présente que pour la question de l'accès aux documents administratifs. La réutilisation est certainement un gisement économique.

Georges Chatillon, professeur à l'Université Paris-I Panthéon Sorbonne, directeur du master droit de l'internet public-administration-entreprises, a évoqué l'émergence de l'administration électronique et ses conséquences sur le droit des usagers et des agents publics. L'e-administration renouvelle le rapport entre l'administration et le citoyen en plaçant ce dernier au cœur du système.

Gilles Delaunay, ingénieur consultant, Micus Management consulting GmbH, participe à l'élaboration d'un bilan de la directive de 2003 souhaité par la Commission européenne. Il a apporté un éclairage comparatif avec l'exemple du traitement de la réutilisation des informations publiques en Angleterre et en Espagne, deux pays bien plus avancés que la France sur ce terrain.

Christian Werderer, directeur général de la société INX, a apporté le témoignage d'un «réutilisateur», et tiré un bilan des 788 demandes formulées auprès des collectivités territoriales sur les trois dernières années, dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, et de la distribution de gaz. Pour les administrés, la première difficulté est celle de la localisation de l'information.

Danielle Bourlange, directrice générale adjointe de l'APIE a présenté l'agence, créée par le MINEFI en avril 2007 afin de valoriser le patrimoine immatériel de l'État. Ce patrimoine, riche et diversifié, recèle un potentiel important de développement de nouvelles activités économiques. La valorisation pour l'administration doit se faire dans le cadre d'une politique tarifaire équilibrée. Au-delà de la distinction juridique entre accès et réutilisation, la réutilisation implique des questions de droit public, droit de la concurrence, droit de la propriété intellectuelle. Elle a souligné qu'une approche opérationnelle se situe en complémentarité des actions menées par la CADA auprès des personnes responsables.

Le renforcement du réseau des personnes responsables

Le réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dont la désignation a été instaurée par le décret du 30 décembre 2005, s'est mis en place progressivement. Rappelons que ce réseau, souhaité par la Commission, répond à trois objectifs principaux : faciliter l'instruction des demandes au sein des administrations ; apporter une expertise juridique ; assurer la liaison avec la Commission.

La désignation 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. 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.»

Évolution chiffrée

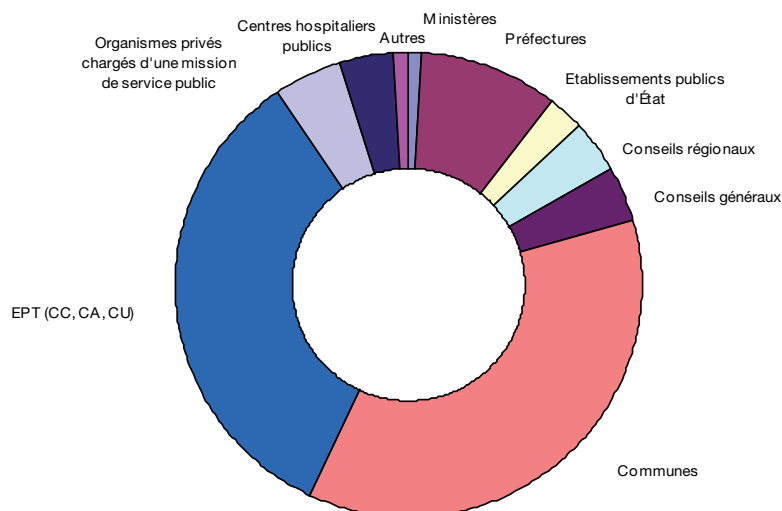
■ Le taux de nomination peut encore être amélioré...

En 2007, plus de 1 000 nominations ont été enregistrées portant le nombre des personnes responsables à 1 235 en janvier 2008. La Commission s'est alors fixé pour objectif de renforcer le réseau et son Président a adressé des lettres de relance auprès d'autorités administratives pour lesquelles la désignation d'une personne responsable était particulièrement attendue. La progression des nominations a été plus modeste en 2008 qu'en 2007. Le réseau s'est cependant renforcé de plus de 150 nouvelles nominations et est stabilisé depuis le 1^{er} janvier 2009 autour de 1 410 personnes responsables.

L'évaluation faite début 2008 (voir rapport d'activité 2007) indiquait que le réseau devrait être de près de 3 000 personnes responsables si toutes les autorités visées par la loi en désignaient une. Il est apparu que le critère du nombre de personnes responsables désignées n'était pas le plus pertinent, mais qu'il s'agissait en revanche d'améliorer le taux de présence de personnes responsables dans les administrations, les collectivités ou les établissements publics susceptibles de recevoir de nombreuses demandes d'accès ou de réutilisation.

En effet, certaines collectivités, telles que les communautés de communes dépassant tout juste 10 000 habitants, sont peu sollicitées par des demandes d'accès et, dès lors, la désignation d'une personne responsable n'y apparaît pas prioritaire.

Répartition par type d'entité



■ ... mais des progrès dans certaines catégories de collectivités

Les ministères et la quasi-totalité des préfectures ont une personne responsable, et le dispositif a trouvé son équilibre, car peu de difficultés d'attribution ont été signalées en 2008, contrairement à ce qui avait été noté en 2007.

Une amélioration très sensible a été enregistrée en ce qui concerne les conseils régionaux et les conseils généraux. Alors que moins d'un sur deux avait désigné une personne responsable début 2008, le taux de nomination se situe à 85 % début 2009.

Grâce à une lettre de relance ciblée adressée en juin 2008, le taux de nomination dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants a nettement progressé et s'établit actuellement à environ 72 %.

Pourtant, la CADA doit poursuivre en 2009 sa 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. Il s'agit en particulier des rectorats et des universités, des grands établissements et des établissements publics territoriaux (SDIS, syndicats mixtes...). La CADA maintient son objectif d'arriver à un réseau d'environ 2 000 personnes responsables, chiffre qui correspondrait, comme cela a été noté en 2007, à une présence déjà très satisfaisante dans les administrations et les collectivités locales.

■ Le renouvellement des personnes responsables

Il est apparu que le renouvellement des personnes responsables était de l'ordre de 10 % sur l'année 2008.

Le recul est insuffisant pour déterminer si ce taux de renouvellement correspond à un rythme normal, suivant les mutations dans l'administration territoriale, ou s'il est élevé à la suite des élections municipales de mars 2008.

En tout état de cause, la CADA doit tenir compte de ces changements. Tout d'abord dans son organisation, alors qu'elle ne dispose toujours pas d'outils de gestion efficaces, elle doit accélérer le rythme des mises à jour de son

annuaire des personnes responsables. Il serait souhaitable qu'à l'occasion de la refonte de son site, les autorités administratives puissent faire elles-mêmes la déclaration d'un changement de personne responsable grâce à un accès sécurisé.

S'agissant de « l'identification » de la personne responsable au sein de son administration ou auprès des usagers, la CADA a suggéré la mise en place d'une adresse courriel fonctionnelle, c'est-à-dire liée à la fonction et non à l'agent responsable.

Il apparaît aussi nécessaire de mettre en place des outils de formation et de documentation qui permettent aux nouveaux responsables de remplir leurs missions sans devoir investir trop de temps de formation ou de transmission des informations nécessaires.

L'apport du bilan établi par les PRADA

La CADA a pris l'initiative de diffuser, en décembre 2008, aux 1 400 personnes un questionnaire très complet portant sur le bilan des demandes d'accès et de réutilisation et sur leur activité en 2008.

L'article 44 du décret du 30 décembre 2005 prévoit que la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques (PRADA) peut être « chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la Commission d'accès aux documents administratifs ». La réalisation du bilan est importante pour une meilleure connaissance des difficultés rencontrées dans la communication des documents administratifs. Ce peut être aussi l'occasion d'approfondir les échanges entre les personnes responsables et la CADA, de mieux cerner le volume des demandes et les difficultés de traitement, et de tirer de l'ensemble des informations recueillies des perspectives d'évolution et d'adaptation.

■ L'initiative du questionnaire bien accueillie

18 % des personnes responsables ont répondu au questionnaire-bilan adressé par la

CADA. Ce taux de réponse est très satisfaisant dans la mesure où beaucoup de personnes responsables n'ont été désignées que fin 2007 ou courant 2008, et estimaient ne pas avoir le recul nécessaire pour répondre à un tel questionnaire. Les réponses constituent un échantillon représentatif du réseau dans son ensemble.

Les avis exprimés sur le questionnaire et plus généralement sur l'intérêt d'établir un bilan annuel sont positifs. Les personnes responsables qui ont répondu ont estimé que malgré ces défauts ou les difficultés pour le remplir, le questionnaire permet une réflexion sur l'accès aux documents administratifs, qu'il est l'occasion de prendre du recul et qu'établir un bilan est une démarche utile. Beaucoup ont exprimé le souhait qu'il soit renouvelé pour les années suivantes.

Les critiques exprimées devraient permettre de construire un outil d'évaluation et d'observation plus pratique pour l'avenir. Il devra être plus court, avec un choix de quelques indicateurs pertinents, et être mis assez tôt à disposition.

■ La difficulté de quantifier les demandes d'accès

Une analyse des réponses au questionnaire a été diffusée sur le site internet de la CADA (<http://www.cada.fr/fr/actu/frame.htm>), qu'il ne s'agit pas de reproduire ici. Quelques points méritent cependant d'être mentionnés, car ils apportent un éclairage complémentaire à l'analyse des dossiers instruits par la Commission.

Les demandes d'accès sont, dans une très grande majorité (70 %), traitées directement par les services détenteurs des documents. Rares sont les administrations qui ont mis en place un traitement centralisé des demandes. Beaucoup de personnes responsables signalent que le traitement direct des demandes par les services qui détiennent les documents est plus rapide et efficace.

Le fait qu'il y ait rarement une centralisation des demandes des usagers – et que beaucoup d'entre elles se fassent oralement – rend impossible de quantifier les demandes d'accès dans la plupart des administrations. Beaucoup de personnes responsables souhaitent mettre en place un système permettant de les recenser. Des données chiffrées leur sont nécessaires pour évaluer les résultats de leur action et

éventuellement proposer des améliorations pour le traitement des demandes.

Si les chiffres manquent, les réponses récurrentes à la question sur l'évolution des demandes d'accès donnent quelques tendances : de façon globale l'évolution oscille entre la stabilité et une hausse modérée ; une hausse sensible des demandes de pièces de marchés publics est toutefois mentionnée ; les communes qui élaborent un PLU voient les demandes augmenter considérablement en matière d'urbanisme ; les communes notent une hausse des demandes des budgets en lien avec les élections municipales ; les centres hospitaliers quant à eux observent une forte hausse des demandes d'accès aux dossiers médicaux ; enfin, les EPCI en zone rurale sont très peu sollicités.

■ La mise en évidence de certaines faiblesses

Outre la difficulté de quantifier les demandes d'accès et de ce fait d'organiser au mieux leur traitement par les services, les bilans laissent apparaître des points sur lesquels l'information devrait être améliorée.

En ce qui concerne la communication des données environnementales, que les collectivités territoriales identifient bien (rapports annuels sur l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, études d'impact de projet, plans de prévention des risques, dossiers des installations classées...), il ressort des réponses que le régime particulier de communication est connu. Deux types d'initiatives sont prises pour la diffusion de ces données : d'une part, la publication d'articles d'information dans les magazines ou lettres d'informations locales ou par voie de presse, et d'autre part la mise en ligne sur les sites internet des données, par exemple la publication des résultats d'analyse, souvent liée à des informations ou des recommandations générales pour le développement durable.

En revanche, la mise à disposition du public par les autorités publiques des répertoires et des listes de ces informations semble peu appliquée. L'article R. 124-4 du code de l'environnement prévoit pourtant, outre la désignation d'une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement, la mise à disposition du public de répertoires ou listes des catégories

d'informations relatives à l'environnement détenues, précisant le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public.

S'agissant de la réutilisation des données publiques, les réponses au questionnaire révèlent qu'il y a encore une large méconnaissance de la définition de la réutilisation. Elle est largement confondue avec la simple utilisation de l'information obtenue grâce au droit d'accès, tel qu'un opposant politique qui utilise des informations du procès verbal des délibérations de conseil municipal sur son blog. Le commentaire sur «la réutilisation [qui] est surtout le fait de l'opposition municipale» est assez éloquent à cet égard.

Les collectivités territoriales ne sont pas suffisamment informées du droit en la matière. Cela peut être rapproché des interrogations que formulent les communes auprès de la CADA quand elles sont confrontées à une demande émanant d'un professionnel. L'utilisation professionnelle ou commerciale suscite en effet souvent une incertitude quant à la conduite à tenir.

Une évolution positive

■ Une personne de référence en matière d'accès

Dans plus de 80% des réponses au questionnaire, il apparaît que la personne responsable est systématiquement contactée par les services en cas de difficulté pour répondre à une demande d'accès. De même, pour les contacts avec la CADA (renseignement ou instruction des dossiers), il semble acquis que la personne responsable en a la charge ou, à tout le moins, centralise les informations. La personne responsable a connaissance de toutes les difficultés que les demandes d'accès peuvent soulever au sein de son administration bien qu'elle n'ait pas de «visibilité» de l'ensemble des demandes.

Les initiatives prises pour l'amélioration de l'accès portent majoritairement sur un effort d'information sur la nomination d'une personne responsable. La formation des agents et la mise en ligne de plus d'information sur les sites publics sont également évoquées. Ainsi, 63% des réponses au questionnaire signalent une information en interne,

47% une information à destination du public et 10% l'organisation de formation pour les personnels chargés de traiter les demandes. L'identification de la personne responsable au sein des services et auprès des usagers est en progression.

Il ressort aussi des réponses que les personnes responsables consacrent moins de 10% de leur temps de travail à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des données publiques. Ce chiffre s'explique par les lourdes responsabilités administratives qu'assument par ailleurs la majorité des personnes responsables.

■ L'appréciation des personnes responsables sur leur rôle et l'évolution de leur administration

Si les personnes responsables soulignent que des progrès restent à faire et qu'elles n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à leur mission, les réponses qu'elles apportent sur leur mission et l'évaluation de leur action sont positives. 85% d'entre elles voient leur nomination comme un facteur d'amélioration. 25% estiment que leur administration répond mieux aux demandes d'accès aux documents administratifs. 60% se disent soutenues par leur hiérarchie ou par les élus. Seulement 20% estiment que la loi du 17 juillet 1978 est d'application complexe et 22,5% estiment que certaines demandes sont abusives.

Parmi les motivations exprimées pour améliorer l'organisation interne, le respect des délais fixés par la loi est une préoccupation largement partagée.



La participation au questionnaire et les contacts qui se lient entre la CADA et les personnes responsables montrent que ces dernières sont très impliquées dans leur mission, même si elles disposent de peu de temps. Elles sont prêtes à prendre des initiatives mais attendent aussi de la Commission une aide, par le biais de formation, et surtout par la mise à disposition d'une information claire et synthétique qui réponde à leurs besoins et à leurs contraintes de temps.

Le développement du recours informel à la CADA

L'activité de renseignement qu'assume le secrétariat général de la Commission, par courrier, téléphone, télécopie ou courriel augmente légèrement cette année encore. Il représente pour le service une charge de travail substantielle, car si l'augmentation est relativement faible, les attentes évoluent sans que les moyens suivent les nouvelles exigences.

L'augmentation des interrogations par téléphone et par courriel

■ Données chiffrées sur les demandes de renseignements

L'absence d'outils de mesure sur les années précédentes empêche de donner des indications précises de l'évolution. Il apparaît cependant que les demandes des particuliers sont relativement stables, mais celles des administrations sont en augmentation.

Le nombre de réponses aux courriers adressés à la Commission est stable depuis plusieurs années (à l'exception de l'année 2007).

Année	Nombre de lettres envoyées
2000	2 636
2005	2 721
2006	2 754
2007	2 396
2008	2 749

En revanche, les appels téléphoniques sont en augmentation. Le secrétariat de la Commission a reçu en moyenne plus de 40 appels téléphonique par jour en 2008 ce qui représente une augmentation d'environ 8 % par rapport à l'estimation faite en 2007. Les trois quarts des appels émanent de particuliers. Un tiers des appels des particuliers concernent la sécurité sociale et non pas la CADA. Cette proportion importante tient en partie à la présentation de la CADA dans les annuaires téléphoniques au-dessous des caisses primaires d'assurance maladie.

Enfin, la Commission a dû répondre en 2008 à une trentaine de courriels par semaine dont près de la moitié émanent d'administrations. Les réponses au questionnaire ont d'ailleurs montré que les contacts informels, téléphoniques ou par courriel, se sont multipliés entre la CADA et les personnes responsables.

■ L'importance croissante des courriels

Il faut ici préciser que la CADA n'apporte pas le même niveau de réponses aux demandes suivant qu'elles émanent de particuliers ou d'autorités administratives confrontées elles même à une demande d'accès. S'agissant des particuliers, le secrétariat de la Commission ne donne pas de conseils quand à la communication des documents, mais oriente les demandeurs vers les services de renseignements, fournit des informations pour la saisie de la Commission ou informe de façon générale sur le droit d'accès suivant la présentation faite sur le site internet de la CADA. Les réponses aux administrations sont d'une autre nature et se font de plus en plus par courriel.

L'utilisation du courriel présente des avantages pour les services administratifs confrontés à une demande d'accès qui les embarrasse, soit parce qu'ils s'interrogent sur le caractère communicable des documents demandés, soit que le contexte local rende la communication inopportune. Le premier avantage est qu'en obtenant rapidement un conseil sur la conduite à tenir, l'administration peut répondre dans les délais impartis et éviter ainsi la saisine de la CADA par le demandeur. Les collectivités se montrent à cet égard de plus en plus attentives à ne pas donner une mauvaise image, comme celle de faire de la rétention d'informations ou de ne pas respecter les droits des usagers.

Le courriel présente aussi l'avantage pour les agents d'obtenir une trace écrite d'une demande qui reste informelle. C'est là d'ailleurs l'une des difficultés auxquelles sont confrontés les rédacteurs de la Commission chargés de répondre aux courriels des administrations. Les questions sont parfois très larges et elles appellent une présentation complète du droit d'accès. D'autres sont au contraire extrêmement précises et nécessitent de procéder à

des recherches de jurisprudence, d'établir des parallèles avec des dossiers déjà instruits.

L'attente d'une réponse rapide et circonstanciée de la part de l'administration rend la tâche délicate.

Des questions qui révèlent des doutes dans l'application des textes

■ Connaissance des principes mais difficulté à les appliquer

Cela n'a rien de surprenant, mais les interrogations diffèrent sensiblement selon la taille de l'autorité administrative, selon qu'elle dispose ou non d'un service ou d'une expertise juridique.

Les interrogations des petites collectivités portent pour beaucoup sur les modalités de communication et la conduite à tenir selon l'identité du demandeur. L'exécutif local admet parfois difficilement que l'opposition municipale ait un droit d'accès dont elle use de façon « malveillante » à ses yeux. Le fait que le demandeur n'ait pas à motiver sa demande d'accès est mal connu et nombre des interlocuteurs de la CADA en sont surpris. Certains agents publics, qui connaissent les règles d'accès, expriment leur difficulté face aux élus qui objectent à la communication l'opportunité politique. Alors que le principe du droit de communication des documents est connu, les questionnements viennent parfois d'un contexte local conflictuel, tel que l'embarras du maire dans la gestion de conflits de voisinage.

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

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

■ Deux thèmes suscitent particulièrement les interrogations : les marchés publics et les dossiers sociaux

Les thèmes qui sont très présents dans les dossiers instruits par la Commission se retrouvent naturellement dans les interrogations moins formelles qui lui sont adressées. Le contact direct, par téléphone, avec les administrations qui doivent répondre à une demande de communication de pièces d'un marché public, permet de cerner les craintes que suscitent ces demandes ou les incompréhensions sur les réponses qu'a apportées la Commission au fil des années. La question de la communication des pièces de marchés publics évoquée dans la première partie (p. 28) est complexe, mais il est surtout frappant lors de ces contacts, qui se bornent parfois à une lecture conseillée des avis précédemment rendus, de voir que les services assument difficilement leur responsabilité.

La communication de certains dossiers sociaux est parfois compliquée par une situation humaine délicate, qui nécessite une attention particulière et même un accompagnement de la personne qui demande communication d'informations dont la connaissance peut être perturbante. Le mélange de documents administratifs, juridictionnels et privés dans ces dossiers rend aussi complexe l'application des principes de la loi de 1978. En cette matière, il est courant que les administrations demandent moins une réponse sur le caractère communicable du document que des conseils pour prévenir les dommages que pourrait causer une application stricte du droit d'accès, sans accompagnement.

L'implication de cette évolution pour la CADA

■ Disponibilité et formation des agents

La Commission ne dispose ni d'un standard téléphonique ni d'une cellule de renseignement. Pour répondre aux interrogations, tous les agents du secrétariat général sont mobilisés et y consacrent près d'un tiers de leur temps entre le téléphone, les recherches de jurisprudence et les courriers. Cela suppose que chacun connaisse l'ensemble des décisions

de la Commission sur les sujets les plus divers et sache apporter les informations utiles sans s'engager au nom de celle-ci. La plupart des réponses aux interrogations reposent d'ailleurs sur l'envoi d'avis et de conseils précédemment rendus.

■ La rédaction des avis et des conseils plus « pédagogique »

Depuis quelques années, les avis et les conseils rendus par la Commission sont plus « argumentés ». Ils donnent les références des textes et exposent le raisonnement suivi pour aboutir à la position adoptée par la Commission. Cette rédaction permet à tous d'appréhender l'analyse des principes pour leur application au cas de l'espèce. Un effort particulier est fait par les rapporteurs de la Commission quand ils rédigent des avis et conseils sur des sujets non encore abordés ou particulièrement complexes. Outre ceux concernant les marchés publics ou la communication des listes électorales présentés en première partie, la réutilisation ou les demandes de données environnementales donnent lieu à des rédactions détaillées. Plus généralement, les demandes qui relèvent d'une articulation entre régimes particuliers et régime général reçoivent une réponse très complète qui rappelle l'articulation des textes et comment elle s'applique.

Une expertise discrète mais reconnue

Si la CADA est peu connue du grand public, son expertise est cependant reconnue dans l'administration. Cela ne se traduit pas exclusivement par les avis et les conseils qu'elle rend. Elle participe à la réflexion sur des textes, elle collabore avec d'autres autorités administratives ou services ministériels sur des sujets complexes.

Consultation lors de l'élaboration des textes

■ L'adoption de la loi « Archives »

La loi 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives (livre II du code du patrimoine) a modifié de manière importante l'accès aux archives publiques. Le vote du projet de loi n'a pas été sans débats et amendements demandés par les assemblées, en particulier lors du premier examen par le Sénat, en janvier 2008. L'incidence que pouvaient avoir certains amendements proposés sur la loi du 17 juillet 1978 explique l'engagement important de la Commission sur ce texte. Le rapporteur général de la Commission a notamment produit une étude détaillée sur les effets de certaines propositions d'amendements et des représentants de la Commission ont été entendus par la Commission des lois des deux assemblées. La contribution de la CADA ne se limite pas à l'étape d'élaboration du texte, car après son adoption elle a dû répondre aux interrogations nombreuses qu'ont suscitées de la part des services d'archives les modifications des délais de communication.

■ Le projet d'ordonnance

L'adoption de la loi « Archives » du 15 juillet 2008 a été assortie de la condition qu'une ordonnance serait prise dans les mois suivants pour harmoniser les régimes de communication prévus par la loi du 17 juillet 1978 et par la nouvelle loi. La Commission a été naturellement associée à ses travaux qui ont abouti à la publication du texte fin avril 2009 (présenté p. 7).

Rencontres et échanges avec la CNIL et l'APIE

Depuis plus de dix ans, la CADA et la CNIL échangent des informations et ont passé un accord pour se transmettre les demandes suivant qu'elles relèvent de la compétence de l'une ou l'autre.

La généralisation du support informatique dans l'administration, le développement de la mise en ligne de nombreuses informations émanant de l'administration, ou encore l'émergence de la réutilisation sur support informatique de données publiques ont multiplié les sujets pour lesquels les deux autorités devaient apporter des réponses concertées et proposer une articulation des textes.

Les passages du rapport d'activité 2007 présentant la communicabilité des informations cadastrales ou ceux, présentés dans la première partie, relatifs aux listes électorales apportent une illustration de la coopération CADA-CNIL.

L'objet des réunions organisées à l'initiative de l'APIE (Agence du patrimoine immatériel de l'État) au cours de l'année 2008 est d'une autre nature. L'APIE a présenté ses travaux en matière de réutilisation d'informations publiques. S'agissant de la rédaction d'une licence-type, établie en accord avec les administrations centrales, elle a souhaité recueillir l'avis de la CADA. Lors de ces rencontres a aussi été évoqué le travail de l'APIE sur les répertoires des données publiques dont elle s'est fixé pour objectif d'assurer l'homogénéité de présentation entre les ministères. Enfin, l'expertise de la CADA a été sollicitée sur certaines questions de droit liées à la réutilisation, au cours de l'élaboration par l'APIE d'une foire aux questions (FAQ).

La clarification de sujets complexes

■ Sur la communication des pièces de marchés publics

Une réunion a été organisée entre la CADA et les services de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi concernant la communication des documents dans le cadre de la passation, la conclusion et l'exécution des marchés

publics. La forte augmentation des demandes de conseil des acheteurs publics concernant le caractère communicable des documents justifie un effort particulier de communication à leur intention.

Les services de la DAJ ont réalisé une étude sur la communication des documents administratifs en matière de marchés publics. Cette étude, en vente à la Documentation française¹, présente une typologie des catégories de pièces des marchés et analyse les avis et conseils de la CADA en la matière. Elle formule également des observations ou des propositions destinées à une diffusion efficace des règles applicables auprès des acheteurs publics.

La rencontre visait à clarifier des points tel que le moment où les pièces deviennent communicables : à la date d'attribution du marché car la mise en concurrence disparaît au moment du choix du candidat retenu, ou à la signature du marché lorsque le caractère préparatoire des documents est levé ? L'apparition de nouveaux types de marchés, toujours plus complexes, rend la concertation et les échanges nécessaires. Cette collaboration sera donc poursuivie à l'avenir de façon plus régulière.

■ Les autres consultations

La Commission est aussi sollicitée de façon informelle sur des sujets qui peuvent avoir des implications importantes.

Pour ne citer qu'un exemple, la Commission nationale des comptes de campagnes (CNCCFP) a souhaité obtenir des informations sur le régime de communication de certains documents qu'elle détient, dans l'éventualité où elle serait saisie d'une demande d'accès.

¹ « La protection du secret des affaires. Secret des affaires et marchés publics », dans le numéro 51 de *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, commercialisé par [la Documentation française](#).

Répondre aux attentes en matière d'information

Les attentes des usagers de l'administration qui s'adressent à la CADA dépassent souvent son champ de compétence. Il est évident que la Commission n'a ni la mission ni les moyens de répondre aux difficultés qu'expriment les usagers ou les patients, mais elle s'efforce, comme cela a été dit précédemment, de les orienter vers les services à même de les aider. Elle met à disposition du public une information pratique sur le droit d'accès et la réutilisation sur son site internet et fournit sur demande un dépliant d'information.

La CADA a poursuivi en 2008 ses efforts pour répondre à la demande croissante de l'administration. Les personnes responsables ont largement exprimé leur attente en matière d'information dans les réponses au questionnaire qui leur a été adressé, confirmant à cet égard ce qu'expriment quotidiennement les administrations qui adressent des courriels à la CADA.

Les personnes responsables sont nombreuses à regretter l'absence de formation concernant le droit d'accès et de réutilisation. Dès la création du réseau, la Commission a réfléchi à la possibilité d'organiser des rencontres avec les personnes désignées. Il a fallu se rendre à l'évidence qu'elle n'en avait pas les moyens. À défaut, la CADA a choisi de réaliser un guide qui correspondait à un besoin souvent exprimé.

La publication du guide Documents administratifs : droit d'accès et réutilisation

Paru en juillet 2008 à la Documentation française, à l'occasion du 30^e anniversaire, le guide de l'accès et de la réutilisation offre une présentation complète et pratique, illustrée des éléments de jurisprudence.

Ce guide répond aux questions que les citoyens et les administrations se posent en matière d'accès aux documents administratifs ou de réutilisation des données publiques. Il vise à les éclairer sur le mode de raisonnement

employé par la CADA pour que chacun, et en particulier l'administration, puisse s'approprier les règles assez complexes qui régissent le droit d'accès aux documents administratifs.

L'ensemble est très largement accompagné d'exemples pratiques tirés du travail quotidien de la CADA (plus de 800 avis et conseils sont cités). Un index thématique permet d'accéder rapidement à l'information recherchée.



Attendu depuis longtemps, le guide a reçu un bon accueil de la part des administrations qui l'ont commandé pour leurs services. Certaines ont témoigné auprès de la Commission de son utilité.

Pourtant les ventes ont été modestes avec 400 exemplaires vendus depuis sa parution en juillet 2008, et sont en dessous de ce que pouvaient en laisser entrevoir les demandes nombreuses exprimées par les administrations et notamment les personnes responsables.

Ce résultat traduit en fait une évolution des pratiques professionnelles dans l'administration, et c'est une version du guide accessible sur le site internet qui est maintenant attendue.

Certains services ont adressés des demandes d'exemplaire gratuit, n'ayant pas de budget

pour acheter l'ouvrage et attendent la mise en ligne pour faire des copies. Dans leur majorité, les personnes responsables souhaitent aussi une mise en ligne, simplement parce que cela correspond à leur utilisation permanente de l'outil internet.

La version html du guide accessible depuis le site de la CADA est en cours de réalisation et devrait être disponible à l'été 2009.

Le site est l'outil majeur

Les agents publics qui contactent la Commission connaissent pour la plupart son site et ont commencé à y faire des recherches avant de solliciter des précisions ou la confirmation que leur interprétation des textes est exacte.

Les personnes responsables utilisent également beaucoup le site, comme cela ressort de leur réponse au questionnaire. Elles ont à cette occasion proposé des améliorations. Elles suggèrent la mise en place d'un moteur de recherche performant, la création d'un accès rapide et sécurisé mis à leur disposition avec la création d'un forum d'échanges, et le développement des fiches thématiques.

Au-delà des suggestions concernant le site, il apparaît clairement que la première attente des administrations vis-à-vis de la CADA est qu'elle diffuse ses avis et ses analyses de façon thématique et synthétique, ce qui est fait depuis janvier 2008 par le biais de la lettre mensuelle d'information. Les personnes responsables apprécient les synthèses qui sont proposées dans celle-ci. Certaines autorités administratives ont d'ailleurs souhaité que la lettre soit diffusée plus largement, ce qui n'est pas possible actuellement, la CADA n'ayant pas le moyen de gérer des abonnements. Toutefois, la lettre est disponible sur le site et les informations qu'elle comporte sont intégrées pour une actualisation régulière.

L'actualisation du site se heurte cependant à des difficultés techniques liées aux outils informatiques anciens qu'utilise la CADA. Chaque mise à jour de la base des avis et des conseils rendus par la Commission sur le site prend plusieurs heures. La Commission a un besoin urgent de se doter d'un site dont la gestion du contenu soit actualisable rapidement et efficacement. Cette évolution est liée au changement d'application de gestion qui est attendue depuis plusieurs années. En effet, en matière d'information, la Commission a, dans ses derniers rapports d'activité (2006 et 2007), mentionné le peu de moyens dont elle dispose. Le même constat peut être fait en 2008.



La version en ligne du guide de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des données publiques, prochainement disponible, permettra son actualisation régulière. Avec la mise à jour de l'ensemble du site internet au rythme mensuel de la lettre électronique d'information, c'est un moyen économique et efficace d'assurer l'information sur les travaux de la Commission.

Le site n'est plus seulement destiné à présenter aux usagers de l'administration le droit d'accès et la CADA, il est devenu l'outil privilégié des personnes responsables dans l'accomplissement de leur mission.

Les idées et les solutions techniques ne manquent pas pour rendre cet outil d'information efficace et l'adapter aux nouveaux besoins. La CADA ne peut qu'espérer voir avancer ses projets de modernisation informatique sans lesquels toute son activité, de l'instruction des dossiers à la communication de façon générale, se trouve freinée.

ANNEXES

COMPOSITION DE LA CADA AU 1^{ER} MAI 2009

Membres de la Commission

■ Membres du Conseil d'État

Jean-Pierre LECLERC, président
Serge DAËL, suppléant

■ Membres de la Cour de cassation

Paul CHAUMONT, titulaire
Emmanuel DEGORCE, suppléante

■ Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, titulaire
X, suppléant

■ Députés

François VANNSON, titulaire
Michel HUNAUT, suppléant

■ Sénateurs

Yves DETRAIGNE, titulaire
Pierre-Yves COLLOMBAT, suppléant

■ Membres d'une collectivité territoriale

Françoise FERRAT, titulaire
Pierre MARTIN, suppléant

■ Professeurs de l'enseignement supérieur

Bénédicte DELAUNAY, titulaire
Antoine PROST, 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

Marie PICARD, titulaire
Irène LUC, suppléante

■ Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique

X, titulaire
X, suppléant

■ Commissaire de Gouvernement

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

Sophie RIMEU, 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-TRUC, chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement

COLLABORATEURS DE LA COMMISSION

Rapporteur général

Alexandre LALLET, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteur général adjoint

Timothée PARIS, conseiller de tribunal administratif

Rapporteurs

Pierre BOURGEOIS, inspecteur de l'IGA
 Aurélie BRETONNEAU, auditeur au Conseil d'État
 Hugues GHENASSIA de FERRAN, rapporteur au Conseil d'État
 Vincent HUC, conseiller de tribunal administratif
 Marie-Françoise LIMON-BONNET, conservateur en chef du patrimoine
 Pearl NGUYEN-DUY, conseiller de tribunal administratif
 Alexandre PASCAL, inspecteur à l'IGAS
 Frédéric PUIGSERVER, conseiller de tribunal administratif
 Anne REDONDO, conseiller de tribunal administratif
 Emmanuel VERNIER, rapporteur au Conseil d'État

Secrétariat général

Jean-Patrick LERENDU, secrétaire général
 Anne JOSSO, secrétaire générale adjointe

■ Rédacteurs

Jean-Claude CLUZEL
 Caroline DREZE
 Brigitte DUFOUR
 Anne FERRER
 Richard FOSSE
 Sonia PIRES CABRAL
 Joël THIBEAU

■ Secrétariat

Monique JEAN
 Frédéric ALLOUCHERY