

Cada

Commission
d'accès aux
documents
administratifs



Rapport d'activité 2009



Cada

Commission
d'accès aux
documents
administratifs

Rapport d'activité

2009

Avant-propos

Après l'année 2008 marquée par le 30^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978, l'année 2009 a vu la CADA poursuivre son activité à un rythme soutenu, une légère décroissance des demandes d'avis et de conseil étant plus que compensée par le développement sensible de son activité liée aux demandes de renseignement et d'information émanant, par téléphone ou messagerie électronique, aussi bien des usagers que des services administratifs.

Avant d'aborder l'analyse de son activité, il convient de rappeler, pour éviter les confusions parfois entretenues, l'essentiel des missions de la CADA.

S'agissant de l'accès aux documents administratifs, la commission n'exerce pas une mission de médiation ou de conciliation pour le règlement de litiges, mais émet un avis, en pur droit, sur le caractère communicable de ces documents au regard des textes qu'elle a compétence pour interpréter. Elle offre la voie aux usagers d'un recours administratif préalable obligatoire, dont le Conseil d'État, dans un récent rapport, a souligné l'importance et l'efficacité, et souhaité l'extension.

La commission assure des fonctions similaires en matière de réutilisation d'informations publiques, mais exerce également des missions quasi juridictionnelles lorsqu'elle est saisie par une administration d'une demande de sanction à l'encontre d'un usager qui procéderait à une telle réutilisation en méconnaissance des règles fixées par le chapitre II de la loi du 17 juillet 1978.

Sur le plan statistique, la légère diminution des saisines constatée en 2008 s'est poursuivie en 2009. Elle est due, cette année, pour l'essentiel, comme cela avait déjà été souligné l'an dernier, à la diminution des deux tiers des demandes de conseil formulées par les administrations. Cette baisse peut être attribuée aux efforts soutenus du secrétariat général pour développer, notamment par l'intermédiaire du réseau des « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs » et par la diffusion d'une lettre mensuelle de la CADA, une action d'information et de sensibilisation des services administratifs de l'État et des collectivités territoriales. Quant aux demandes des usagers, elles continuent de voir coexister des demandes classiques et souvent répétitives, avec des questions nouvelles, souvent délicates, posant des problèmes juridiques complexes et appelant des recherches et des réponses approfondies.

Dans le domaine de la réutilisation, le nombre des saisines n'augmente pas. Cette situation peut paraître étonnante, alors, d'une part, que cette activité se développe, notamment sous la pression des demandes des réutilisateurs potentiels, et d'autre part, que l'on peut s'interroger sur la capacité des services administratifs à faire face à ces nouveaux enjeux. De même, la procédure possible de sanction n'a donné lieu à aucune saisine en 2009.

S'agissant du délai de traitement des demandes, la poursuite de l'effort continu des rapporteurs généraux, des rapporteurs et du secrétariat général a de nouveau permis une légère diminution de celui-ci. Il importe toutefois de rappeler que l'objectif fixé par la loi, d'un délai de trente jours entre la saisine de la commission et la notification de son avis, paraît difficilement réalisable compte tenu notamment des délais incompressibles pour obtenir une réponse de l'autorité administrative en cause, et l'instruction du dossier. Il convient également d'ajouter que le délai de traitement des demandes, bien que retenu comme indicateur de performance au regard de la LOLF, ne rend pas compte à lui seul de manière satisfaisante du bon fonctionnement de la CADA, lequel tient davantage à la qualité des avis rendus et au fait que ceux-ci sont suivis par l'administration.

Sur le fond, le rapport comporte, comme l'an passé, dans une première partie, l'analyse des principaux avis et conseils de la commission portant sur l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques, ainsi que des décisions des juridictions administratives, qui, pour l'heure, ne semblent pas avoir été fréquemment saisies de questions liées à la réutilisation des données publiques.

Deux présentations particulières sont consacrées à la diffusion publique et à la réutilisation des archives publiques.

La deuxième partie du rapport porte sur l'analyse des relations entre la CADA, d'une part, et les usagers et les administrations, d'autre part. Elle souligne notamment le développement sensible des demandes d'informations « informelles » par téléphone ou par Internet qui représentent une part importante de l'activité du secrétariat général.

Des développements particuliers sont consacrés aux relations avec les « personnes responsables de l'accès aux documents administratifs », dont la désignation a été prévue par l'ordonnance du 6 juin 2005, et qu'il serait vivement souhaitable de pouvoir, par une action d'information et d'animation appropriée, constituer en « réseau ». Le rapport rend compte des réponses des personnes responsables au questionnaire, qui leur a été envoyé début 2010, et qui apportent des éléments très intéressants sur leurs attentes et les problèmes auxquels elles ont à faire face quotidiennement.

Si la composition de la commission, complétée par la désignation de M. Cyrill Schott en qualité de membre suppléant au titre de la Cour des comptes, est demeurée stable au cours de l'année 2009, des changements ont affecté les fonctions de rapporteur général adjoint, auxquelles Timothée Paris, devenu conseiller du Vice-Président du Conseil d'État, a dû renoncer à compter du 1^{er} septembre et dans lesquelles il a été remplacé par Pearl Nguyen-Duy, premier conseiller au tribunal administratif de Paris.

Jean-Pierre LECLERC
Président de la Commission d'accès
aux documents administratifs

Sommaire

■ AVANT-PROPOS	3
■ LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2009	6
<i>Première partie</i>	
QUESTIONS DE DROIT ABORDÉES EN 2009	7
■ ANALYSE DES AVIS ET CONSEILS	9
Principaux avis et conseils de la commission	9
Diffusion publique et publication	34
Archives et réutilisation	39
■ LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	45
Analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	45
Les décisions du Conseil d'État	49
<i>Deuxième partie</i>	
L'ACTIVITÉ DE LA CADA	51
■ AVIS ET CONSULTATIONS RENDUS PAR LA COMMISSION	53
Répartition des saisines	54
Les demandeurs	59
Sens et motivation des avis rendus	64
Les délais de traitement des saisines	69
Les suites réservées aux avis	70
■ MISSIONS D'INFORMATION ET D'EXPERTISE	71
Les demandes d'information	71
Les outils d'information	74
Les activités de formation et d'expertise	75
■ MOYENS DE FONCTIONNEMENT	78
■ CONSTAT ÉTABLI PAR LES PERSONNES RESPONSABLES	80
Le résultat des bilans établis par les PRADA	80
L'évolution du « réseau »	83
ANNEXES	85
■ COMPOSITION DE LA CADA AU 1 ^{ER} MAI 2010	86
■ COLLABORATEURS DE LA CADA	87

LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2009

Dossiers enregistrés	4 432
<i>dont demandes d'avis</i>	4 216
<i>consultations</i>	216
Principaux thèmes	
– urbanisme (<i>PLU...</i>)	15,4 %
– fonction publique (<i>dossier individuel...</i>)	14,0 %
– affaires sociales (<i>dossier médical ou d'allocataire...</i>)	11,3 %
– contrats et marchés (<i>dossier d'appel d'offres...</i>)	10,2 %
– ordre public	6,8 %
– justice	6,6 %
– économie et finances (<i>budget des collectivités...</i>)	6,1 %
– environnement (<i>pollution, risque...</i>)	6,0 %
Demandeurs (avis)	
– personnes physiques	66,0 %
– personnes morales privées	33,3 %
Administrations mises en cause	
– communes	36,2 %
– État	32,6 %
– établissements publics territoriaux	15,8 %
– autres	15,4 %
Sens des avis	
– favorable à la communication	47,2 %
– sans objet (<i>désistement, doc. perdu ou inexistant</i>)	34,4 %
– défavorable	8,3 %
Suites des avis	
– avis suivis	64,6 %
– non suivis (ou ne pouvant pas l'être)	14,6 %
– sans réponse	21,8 %
Durée moyenne de traitement des demandes d'avis	34,9 jours
Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1^{er} mars 2010)	1 450

Première partie

QUESTIONS
DE DROIT
ABORDÉES
EN 2009

ANALYSE DES AVIS ET CONSEILS

Principaux avis et conseils de la commission

Affaires sociales

- Un courrier de signalement d'un mineur en danger envoyé au juge des enfants mais que ce dernier a transmis immédiatement aux services de l'aide sociale à l'enfance, sans ouvrir de procédure judiciaire, constitue un document administratif communicable à son auteur (conseil 20090106 du 29 janvier 2009).
- Les documents produits dans le cadre du placement provisoire d'un mineur ordonné en urgence par le procureur de la République pour les besoins de la procédure juridictionnelle déclenchée par ce dernier revêtent un caractère judiciaire et n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, alors même qu'il aurait été mis fin à ce placement avant l'intervention du juge (conseil 20090106 du 29 janvier 2009).
- Des «fiches établissements» réalisées par la Mission nationale d'expertise et d'audit hospitaliers (MEAH) du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative dans le cadre de ses travaux sur «la démarche de benchmarking des blocs opératoires» font partie intégrante de rapports d'audit d'établissements de santé et ne sont donc pas communicables en vertu de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20090187 du 15 janvier 2009).
- Une base de données de l'Institut national de veille sanitaire recensant, pour chaque personne atteinte par une épidémie de légionellose, son lieu de résidence, les dates et lieux de ses déplacements et séjours dans les dix jours qui ont précédé le début de la maladie, ne contient pas d'informations relatives à l'environnement, telles que le taux de légionnelles en un point du territoire et l'impact sanitaire global de l'épidémie. Elle n'est communicable qu'aux intéressés, dans la mesure où les renseignements qu'elle contient intéressent leur vie

privée et que leur anonymisation ne suffirait pas à garantir la confidentialité (avis 20090310 du 26 février 2009).

- Les pièces qui constituent le dossier d'aide sociale à l'enfance concernant un mineur sont communicables dans les conditions suivantes :
 - L'ensemble des pièces qui composent le dossier détenu par les services d'aide sociale à l'enfance, avant que le juge des enfants soit saisi ou que le procureur de la République soit avisé, revêtent un caractère administratif. Il en va ainsi, en particulier, des documents relatifs au placement administratif du mineur.
 - Lorsque le juge des enfants a été saisi ou que le procureur de la République a été avisé, les documents élaborés dans le cadre de la procédure ainsi ouverte, y compris le courrier de saisine ou d'information et la décision du juge des enfants ou du procureur de la République, constituent des documents judiciaires exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur leur caractère communicable.
 - En cas de placement judiciaire du mineur, les documents établis par le juge, qu'il s'agisse de ses décisions (renouvellement du placement, modifications des mesures d'assistance éducative...) ou de courriers qu'il adresse aux services d'aide sociale à l'enfance, ainsi que ceux qui ont été élaborés à l'attention de ce dernier par l'administration, dans le cadre du mandat judiciaire qui lui a été confié, revêtent un caractère judiciaire. Il en va ainsi, en particulier, des rapports périodiques sur la situation et l'évolution du mineur obligatoirement adressés au juge des enfants en vertu de l'article 1199-1 du code de procédure civile et du dernier alinéa de l'article 375 du code civil. Il n'appartient qu'au juge de procéder à la communication de tels documents s'il l'estime opportun.
- En revanche, les autres documents élaborés par les autorités administratives (en particulier les services d'aide sociale à l'enfance) dans le cadre du placement judiciaire du mineur revêtent un caractère administratif et le conservent, alors même qu'ils auraient été transmis au juge pour

information. Il en va ainsi des correspondances entre les services intéressés, des rapports et notes établis pour les besoins de l'administration, des pièces retraçant les échanges entre le président du conseil général et les parents du mineur ou les accueillants familiaux... Les documents qui, en application de ces règles, revêtent un caractère administratif sont communicables dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi du 17 juillet 1978. Doivent ainsi être soustraits à la communication ou occultés les documents et mentions faisant apparaître le comportement de tierces personnes (en particulier le ou les mineurs concernés) et dont la divulgation pourrait leur porter préjudice (plaintes, dénonciations...), en application du II de l'article 6 de cette loi (avis 20090682 du 16 avril 2009).

Les dossiers administratifs des accueillants familiaux leur sont communicables dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi du 17 juillet 1978, à l'exclusion des pièces de nature judiciaire qui y auraient été versées. Le principe de l'unité du dossier administratif ne joue en effet que lorsque ces pièces servent ou ont servi de support à une décision administrative déterminée (avis 20090682 du 16 avril 2009).

■ Les contrats de retour à l'équilibre signés entre les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), d'une part, et les établissements, de l'autre, constituent des documents administratifs communicables en vertu de la loi du 17 juillet 1978, après occultation, pour les établissements privés participant au service public hospitalier, des passages qui ne se rapportent pas à leur mission de service public et de ceux dont la communication serait susceptible de porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (par exemple les moyens humains consacrés à chaque activité). En revanche, il n'y a pas lieu d'occulter des informations concernant les établissements publics de santé (avis 20090822 du 16 avril 2009).

■ Les dispositions du II et du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 imposent seulement d'occulter ou de disjoindre les mentions d'un document qui ne peuvent pas être communiquées mais non de transformer le document

ni de remplacer les passages occultés par des mentions nouvelles dont la communication ne poserait pas de difficulté. Elles n'interdisent toutefois pas d'élaborer un nouveau document dans lequel les passages à occulter seraient remplacés par de nouvelles mentions, à la stricte condition que cette opération soit portée à la connaissance du demandeur, que les passages ainsi substitués ne permettent pas d'identifier la ou les personnes en cause et que les mentions communicables en vertu de cette loi ne soient pas altérées (conseil 20092151 du 2 juillet 2009).

■ Il résulte de la décision du Conseil d'État du 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (n° 264541), que les établissements sociaux et médico-sociaux autorisés, gérés par des associations, sont exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20092586 du 28 juillet 2009).

■ Si, en vertu de l'article L. 922-1 du code de la sécurité sociale, les institutions de retraite complémentaire remplissent une «mission d'intérêt général», le groupe APICIL, organisme de droit privé chargé notamment de la gestion du régime des retraites complémentaires de base pour les salariés du secteur privé et pour les salariés cadres, n'est pas une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il ne peut être regardé, compte tenu de ses conditions de création, d'organisation et de fonctionnement, comme soumis à la tutelle de l'État, à la différence des organismes de sécurité sociale (avis 20092768 du 22 octobre 2009).

■ Les fiches produites à partir du logiciel «Osiris» qui est déployé au sein des hôpitaux de l'Assistance publique - hôpitaux de Paris afin de permettre le recueil de l'ensemble des dysfonctionnements de toute nature constatés au sein de ces établissements, constituent des documents administratifs communicables, après occultation des informations intéressant la vie privée et le secret médical, ainsi que des mentions révélant une appréciation ou un jugement de valeur portée sur une tierce personne physique ou faisant apparaître le comportement d'une telle personne dans des

conditions susceptibles de lui porter préjudice (avis 20093247 du 24 septembre 2009).

■ Les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 font obstacle à ce que le dossier d'aide sociale à l'enfance d'une personne devenue majeure soit communiqué à sa mère, dans la mesure où celle-ci ne peut plus se prévaloir de la qualité d'intéressée (avis 20093532 du 22 octobre 2009).

■ Voir avis 20091855 du 4 juin 2009, p. 19.

Dossiers médicaux

■ Le caryotype sanguin d'une personne constitue une information concernant sa santé qui n'est communicable qu'à celle-ci, et non à son ancien conjoint, même s'il se trouve matériellement dans le dossier médical de ce dernier. Après le décès de la personne, seuls les ayants droit peuvent obtenir communication de cette pièce, si elle leur permet de poursuivre l'un des objectifs prévus à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. N'a pas la qualité d'ayant droit la fille du conjoint survivant qui cherche à établir un lien de filiation avec le défunt, celle-ci pouvant en outre engager une action en recherche de paternité auprès du tribunal de grande instance (conseil 20090583 du 26 février 2009).

■ Les parents d'un enfant mineur qui sollicitent l'accès au dossier médical de ce dernier peuvent, sous réserve des dispositions de l'article L. 1111-5 du code de la santé publique, en obtenir communication, sur le fondement de l'article L. 1111-7 du même code, après occultation des informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant de tels tiers, telles que les caractéristiques génétiques des parents. Ceux-ci ne peuvent accéder à ces dernières informations, pour ce qui concerne chacun d'eux, que dans le cadre d'une demande d'accès portant spécifiquement sur les informations concernant leur santé et exercée, conformément aux dispositions de l'article L. 1131-1, auprès du seul médecin prescripteur des examens s'agissant des caractéristiques génétiques. La circonstance que le demandeur obtenant ses caractéristiques génétiques et celles du mineur puisse,

par recoupement et analyse, établir l'absence de lien de paternité biologique, pour regrettable qu'elle soit, ne saurait, dans l'état actuel des textes, le priver du droit d'accès qui lui est garanti par ces dispositions. Les informations formalisées faisant explicitement et directement état de liens de filiation ou de parenté entre les membres de la famille du mineur qui figureraient matériellement dans le dossier médical de ce dernier ne constituent pas des informations relatives à la santé de personnes physiques et, lorsqu'elles révèlent l'absence de lien de paternité biologique, ne sont pas communicables au conjoint de la mère de l'enfant (conseil 20091209 du 18 juin 2009).

■ Les informations couvertes par le secret médical d'un patient ne sont pas communicables à la compagnie d'assurance de l'hôpital, hormis le cas où le patient aurait donné son accord exprès pour lever ce secret. En revanche, eu égard, d'une part, au secret professionnel auquel l'avocat est astreint en vertu de l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 et, d'autre part, à la nécessité pour les établissements de santé de recourir à un conseil juridique dans le cadre des litiges qui les opposent aux patients, un établissement de santé peut transmettre à son avocat les seules informations à caractère médical qui sont strictement nécessaires à la défense des droits de l'établissement, en particulier dans le cadre des actions en responsabilité engagées par les patients, et des informations à la communication desquelles ces derniers ont donné leur accord exprès (conseil 20091710 du 14 mai 2009 ; V. Cass. Crim., 18 juillet 1984).

■ L'avant-dernier alinéa de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique prévoit que : «En cas de diagnostic ou de pronostic grave, le secret médical ne s'oppose pas à ce que la famille, les proches de la personne malade ou la personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 reçoivent les informations nécessaires destinées à leur permettre d'apporter un soutien direct à celle-ci, sauf opposition de sa part. Seul un médecin est habilité à délivrer, ou à faire délivrer sous sa responsabilité, ces informations». L'épouse d'un patient totalement inconscient peut, sur ce fondement, obtenir communication des informations qui lui permettent d'apporter à ce dernier un

soutien direct, notamment un certificat médical qui lui permettra d'obtenir la prise en charge, par une assurance, des frais médicaux et d'hospitalisation (conseil 20091755 du 18 juin 2009).

■ Si un arrêté municipal d'hospitalisation d'office est intégralement communicable à toute personne qui en fait la demande, en vertu de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, le certificat médical qui lui est annexé n'est pas communicable aux tiers, dès lors qu'il est couvert par le secret médical (avis 20091859 du 4 juin 2009).

■ Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1121-15 du code de la santé publique, issues de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, et précisées par l'article R. 1121-18 du même code, instituent un régime particulier d'accès aux informations contenues dans les protocoles de recherche biomédicale, au profit des seules associations de malades et d'usagers du système de santé, régime qui déroge à la loi du 17 juillet 1978. La commission n'est donc pas compétente pour se prononcer sur la communication de telles informations (conseil 20092130 du 18 juin 2009).

■ Les correspondances échangées entre l'épouse d'un patient décédé et le médecin de l'établissement hospitalier où il a séjourné, ne deviennent librement communicables qu'à l'expiration du délai de cinquante ans à compter de leur date ou de celle du document le plus récent du dossier médical du patient dans lequel elles sont insérées, en vertu du 3° du I de l'article L. 213-1 du code du patrimoine, dès lors qu'elles ne constituent pas des informations couvertes par le secret médical de ce patient mais des documents intéressant la vie privée de tiers (conseil 20092291 du 2 juillet 2009).

■ Les dispositions réglementaires de l'article R. 441-13 du code de la sécurité sociale qui prévoient que le dossier constitué par la caisse primaire d'assurance maladie pour statuer sur le caractère professionnel d'un accident ou d'une maladie, «peut, à leur demande, être communiqué à l'assuré, ses ayants droit et à l'employeur, ou à leurs mandataires», ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à

l'application des dispositions législatives de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique et de la loi du 17 juillet 1978, en vertu desquelles les informations et mentions couvertes par le secret médical ou le secret de la vie privée et des dossiers personnels ne sont en principe communicables qu'à l'intéressé, à l'exclusion des tiers, sauf si ceux-ci justifient d'un intérêt légitime (avis 20092378 du 16 juillet 2009).

■ Les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, qui limitent le droit des ayants droit d'accéder aux pièces du dossier médical d'un patient décédé aux seuls documents qui sont nécessaires pour défendre la mémoire du défunt, connaître les causes de la mort ou faire valoir des droits, ne sont pas applicables aux demandes de communication du dossier médical d'un enfant mineur décédé formulé par ses représentants légaux, en particulier les titulaires de l'autorité parentale, dès lors que le droit d'accès de ces derniers au dossier médical de leur enfant n'est pas limité de son vivant, hormis le cas où l'enfant aurait exercé le droit d'opposition prévu à l'article L. 1111-5 du même code (avis 20092700 du 10 septembre 2009).

■ L'ayant droit d'une personne défunte qui souhaite obtenir les pièces du dossier médical de cette dernière démontrant que celle-ci était dépendante, afin de pouvoir bénéficier d'une majoration de sa pension de retraite pour avoir fait fonction de tierce personne auprès d'une personne dépendante, démontre pour suivre un objectif conforme aux dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique qui réservent aux ayants droit le droit d'accéder aux pièces du dossier médical d'un patient décédé qui leur sont nécessaires pour faire valoir des droits (avis 20092083 du 24 septembre 2009).

■ Le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait en tout état de cause obstacle à la communication de la transcription d'un appel passé par un tiers à l'association SOS médecins Lyon en vue de l'hospitalisation d'une personne contre son gré, à cette dernière, dès lors qu'il révèle le comportement d'un tiers identifiable dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice (avis 20093524 du 5 novembre 2009).

Agriculture

■ Les animateurs de bassins versants, employés par les syndicats mixtes et chargés d'une mission de sensibilisation de la profession agricole à la qualité de l'eau, sont rattachés à des autorités administratives et ne peuvent donc se prévaloir du droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20090906 du 19 mars 2009).

■ L'article L. 632-7 du code rural prévoit que «les services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'agriculture et de la pêche, ainsi que les organismes placés sous leur tutelle, peuvent communiquer aux organisations interprofessionnelles reconnues en application de l'article L. 632-1 les informations directement disponibles relatives à la production, à la commercialisation et à la transformation des produits, qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux articles L. 632-1 à L. 632-3 et à l'article L. 632-6, dans les conditions précisées par voie de convention, après avis de la commission d'accès aux documents administratifs et de la commission nationale de l'informatique et des libertés». En l'absence de telles dispositions, les organisations interprofessionnelles agricoles, qui sont chargées d'une mission de service public et ont donc la qualité d'autorités administratives, n'auraient pas accès aux informations qu'elles visent, y compris à celles qui ne sont pas couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle. La réutilisation de ces données n'est pas soumise aux dispositions du chapitre II du titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, s'agissant d'un échange d'informations publiques entre autorités administratives (conseil 20091470 du 14 mai 2009).

■ En application de l'article L. 632-7 du code rural, la commission doit être consultée pour avis sur les projets de conventions par lesquelles les services placés sous l'autorité des ministres chargés de l'économie, du budget, de l'agriculture et de la pêche ainsi que les organismes placés sous leur tutelle s'engagent à transmettre aux organisations interprofessionnelles des informations qui ne seraient pas normalement communicables à des tiers sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 dans la

mesure où elles sont couvertes, selon le cas, par le secret de la vie privée ou par le secret en matière commerciale et industrielle, à condition toutefois que ces informations soient nécessaires à l'accomplissement des missions de ces organisations définies aux articles L. 632-1 à L. 632-3 et L. 632-6 du même code (conseil 20092517 du 24 septembre 2009).

■ Dès lors qu'il résulte des dispositions des articles D. 654-101 et suivants du code rural que le quota laitier ou quantité de référence n'est pas attaché à une terre mais à un producteur, pour autant que celui-ci exploite une terre à des fins de production laitière et que ce quota n'est pas un droit figé mais dépend des conditions dans lesquelles il est transféré, il n'existe pas de document mentionnant le quota laitier rattaché à une parcelle déterminée exploitée par un GAEC qui cultive d'autres terres (avis 20093131 du 22 octobre 2009).

■ La loi du 17 juillet 1978 garantit au profit des seuls administrés un droit d'accès aux documents administratifs et n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre les autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} de cette loi, lesquelles relèvent, le cas échéant, d'autres textes relatifs à ces autorités et à leur mission que la commission n'est pas compétente pour interpréter (avis 20093853 du 19 novembre 2009).

Contrats et marchés

■ La liste des autocars affectés par le titulaire d'un marché public de transport d'apprentis de centres de formation, mentionnant pour chacun le numéro d'immatriculation, le type, la marque et la date de première mise en circulation, est communicable à toute personne qui en fait la demande, dans la mesure où elle se rapporte à la qualité des prestations rendues au public et à la sécurité des personnes transportées (conseil 20090054 du 15 janvier 2009).

■ Les documents par lesquels une collectivité territoriale a mis en œuvre un jugement annulant l'attribution d'un marché public et lui enjoignant de résoudre le contrat constituent des documents administratifs qui sont communicables à toute personne dès lors que la procédure de résolution est achevée et après

occultation d'éventuelles mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20090229 du 15 janvier 2009).

■ Pour apprécier le caractère répétitif d'un marché et, par conséquent, le caractère communicable ou non du détail de l'offre de prix de l'entreprise retenue, il y a lieu, en principe, de retenir la durée totale du marché, périodes de reconduction comprises. Il peut toutefois en aller différemment dans le cas où l'administration envisagerait de ne pas reconduire un marché et de procéder à un nouvel appel d'offres identique à brève échéance (conseil 20090319 du 29 janvier 2009).

■ Les contrats entre les établissements publics industriels et commerciaux et des personnes privées ne constituent des documents administratifs que s'ils ont pour objet même l'exécution ou l'organisation du service public.

Le marché de fourniture passé par la SNCF, en application 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, qui a pour objet la fabrication et la distribution des tenues des agents de gares pour l'année 2009, n'a pas un tel objet et ne constitue donc pas un document administratif (avis 20090372 du 29 janvier 2009).

Il en va de même du contrat passé entre la société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris et une entreprise en vue de la construction d'un immeuble d'habitation dans le cadre d'une activité étrangère à ses missions de service public (avis 20090511 du 12 février 2009).

■ Les «commandes comparatives», offres-types élaborées par les collectivités, portant sur un ensemble de prestations fictives (mais correspondant en général aux opérations les plus fréquemment lancées), utilisées par ces dernières pour procéder à une comparaison des offres, sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande (avis 20090691 du 26 février 2009).

■ Le dossier de consultation des entreprises élaboré dans le cadre d'un appel d'offres ne revêt aucun caractère préparatoire. Il est communicable, dès son élaboration, à toute

personne qui en fait la demande (avis 20091048 du 2 avril 2009).

■ Le secret en matière commerciale et industrielle des entreprises membres d'un groupement d'entreprises candidat à un appel d'offres fait obstacle à ce qu'une de ces entreprises puisse obtenir communication des documents et informations se rapportant de manière individualisée à ses cotraitants, en particulier leurs moyens techniques et humains et les procédés techniques qu'ils utilisent, alors même que ces entreprises seraient liées par une clause de confidentialité insérée dans une convention de groupement. En revanche, les informations se rapportant au groupement dans sa totalité, en particulier les notes et appréciations portées par l'administration adjudicatrice sur son offre globale, sont communicables à toute entreprise de ce groupement et le demeurent après la dissolution de ce dernier (avis 20091693 du 18 juin 2009).

■ En cas d'allotissement d'un marché public, les documents se rapportant à chaque lot perdent leur caractère préparatoire à compter de la signature de l'acte d'engagement relatif à ce lot. Toutefois, le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 fait obstacle à la communication des documents relatifs à un lot pour lequel l'acte d'engagement a été signé et dont la divulgation fausserait le jeu de la concurrence pour l'attribution des autres lots, tant que la procédure n'est pas achevée pour l'ensemble des lots. Il en va ainsi, en particulier, lorsque les différents lots du marché portent sur des prestations analogues (conseil 20091744 du 14 mai 2009).

■ Les pièces relatives à un marché public perdent leur caractère préparatoire à compter de la signature de ce dernier, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'ait été introduit un recours contentieux susceptible d'aboutir à l'annulation du contrat conclu et que le juge des référés ait prononcé la suspension de l'exécution de ce contrat. Les offres présentées dans le cadre de la procédure d'appel d'offres en vue de la conclusion d'un marché public de prestations de services portant sur l'information et l'aide à exercer leurs droits des étrangers maintenus dans les centres de rétention administrative en application de l'article R. 553-14 du code de l'entrée et du séjour des

étrangers et du droit d'asile, sont susceptibles de contenir des informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, alors même qu'elles émanent d'associations à but non lucratif. Ne sont donc pas communicables les informations relatives aux offres non retenues, les mentions relatives aux moyens techniques et humains déployés par les candidats attributaires ainsi que le détail de leur offre de prix, eu égard au risque d'atteinte à la concurrence qui en résulterait, dans le cas où une nouvelle procédure d'appel d'offres devrait être engagée à la suite d'une annulation contentieuse de ces contrats. Les informations se rapportant à l'histoire de l'association attributaire, son organisation, son fonctionnement ou son activité sont étrangères aux moyens techniques et humains mis en œuvre spécialement par l'association en vue d'exercer l'activité en cause, qui doit seule être regardée comme présentant un «caractère économique», et ne sont donc pas couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle (conseil 20092103 du 2 juillet 2009).

■ Les marchés conclus par une société d'économie mixte dans le cadre de la concession d'aménagement dont elle est titulaire ne sont pas soumis à la loi du 17 juillet 1978, dès lors que ces documents ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une mission de service public dont elle aurait la charge, les titulaires d'une concession d'aménagement n'étant pas au nombre des personnes publiques ou privées chargées, à ce titre, de la gestion d'un service public (conseil 20092275 du 2 juillet 2009).

■ La communication des bordereaux de prix unitaires des entreprises attributaires de marchés publics de travaux peut être refusée, par exception à la règle générale de communicabilité de telles pièces, lorsque celle-ci risquerait de porter atteinte à la concurrence. Cette réserve ne se limite pas au renouvellement du marché sur lequel porte la demande, mais s'étend à l'ensemble des marchés portant sur des prestations analogues que l'administration envisage de passer à brève échéance. À l'exclusion de celles qui sont couvertes par l'un des secrets prévus à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, en particulier le secret en matière

commerciale et industrielle, et des informations sur lesquelles les entreprises détiennent des droits de propriété intellectuelle, les informations contenues dans un dossier de marché public constituent des informations publiques, dont la réutilisation peut être subordonnée au paiement d'une redevance. S'agissant des bordereaux de prix unitaires, pour la production desquels aucun investissement n'a été consenti, le montant de la redevance ne saurait excéder le coût de collecte et de mise à disposition des informations, y compris, le cas échéant, les charges de personnel exposées (conseil 20092286 du 2 juillet 2009).

■ L'annexe d'un marché public concernant la clause d'exécution favorisant l'insertion de publics éloignés de l'emploi, qui fait partie intégrante des pièces contractuelles, est communiqué à toute personne qui en fait la demande, sans que puisse être opposé le secret en matière commerciale et industrielle ou le secret de la vie privée, dès lors que les personnes auxquelles il est fait référence ne sont pas aisément identifiables (conseil 20092528 du 28 juillet 2009).

■ Contrairement aux taux de remise correspondant aux remises consenties en cours de négociation avec la collectivité adjudicatrice au regard de l'offre initiale, les taux de remise consentis par une entreprise attributaire d'un marché public non répétitif, qui correspondent aux remises sur le prix public des fournitures tel qu'il figure dans le catalogue des fournisseurs de l'attributaire et qui déterminent le prix effectivement supporté par la collectivité, se rapportent au coût du service public et ne sont donc pas couverts par le secret en matière commerciale et industrielle, alors même qu'ils résulteraient d'une négociation entre l'entreprise attributaire et ses fournisseurs (conseil 20092572 du 28 juillet 2009).

■ La communication du bordereau des prix unitaires d'un marché de travaux portant sur une opération «spécifique» n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence, quand bien même une nouvelle consultation pourrait être lancée à brève échéance, incluant certains postes de prix unitaires figurant dans le bordereau des prix demandé, dès lors que cette consultation porte sur une opération de nature distincte (conseil 20092697 du 10 septembre 2009).

■ Les informations contenues dans un protocole transactionnel conclu au terme de l'exécution d'un marché public ayant pour objet les travaux à réaliser dans le cadre de l'arrêt technique d'une frégate de surveillance et concernant la décomposition du prix des travaux supplémentaires réalisés par l'attributaire et par le sous-traitant ne sont pas couvertes par le secret industriel et commercial, dans la mesure où ces informations se rapportent au coût du service public et où le marché de travaux en cause ne s'inscrit pas dans une suite répétitive de marchés ayant le même objet (avis 20092748 du 10 septembre 2009).

■ Les contrats signés par l'État avec les laboratoires Baxter, GlaxoSmithKline, Novartis et Sanofi-Pasteur, pour l'acquisition de doses de vaccins afin de faire face à l'épidémie de grippe A (H1N1) constituent des documents administratifs qui ne sont pas susceptibles d'être couverts par les restrictions prévues pour protéger la sûreté de l'État, la sécurité publique ou la sécurité des personnes, dès lors que de telles informations ont vocation à être portées à la connaissance de tous dans le cadre d'une politique de santé publique transparente et qu'il n'est pas fait état de conséquences défavorables que pourrait entraîner la divulgation de ces documents (avis 20093399 du 8 octobre 2009).

Culture et archives

■ Les documents relatifs à la procédure d'autorisation d'usage des fréquences pour la diffusion de services de télévision par voie hertzienne, mise en œuvre par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ne perdent leur caractère préparatoire qu'à compter de la signature de la convention prévue par l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 (avis 20090056 du 15 janvier 2009).

■ Bien que sensibles, dans la mesure où elles se rapportent à la vie des jeunes du contingent pendant la guerre d'Algérie et font état des personnes impliquées dans des mauvais traitements infligés à un détenu, des archives publiques, dont le délai de libre communicabilité expire en 2014, sont communicables par dérogation à un scientifique réalisant une thèse sous la direction d'un historien renommé et ayant

déjà eu accès à des archives sensibles soumises à dérogation (avis 20090110 du 15 janvier 2009).

■ Des documents provenant de la sous-direction antiterroriste de la direction centrale de la police judiciaire et se rapportant à l'attentat perpétré contre un militant d'extrême-droite et un militant d'extrême-gauche, qui deviendront librement communicables en 2032 ou en 2057, selon le cas, peuvent être consultés, par dérogation, par un docteur en histoire contemporaine, allocataire moniteur de recherches auprès de l'université, spécialiste de la période en cause, qui a déjà eu accès à d'autres documents relatifs aux mêmes événements (avis 20090383 du 12 février 2009).

■ Le dossier de police judiciaire portant sur l'assassinat des frères Carlo et Nello Rosselli, qui deviendra librement communicable à toute personne en 2020 et qui se rapporte à des personnes vraisemblablement décédées aujourd'hui, peut être consulté par dérogation par une personne ayant déjà obtenu de telles dérogations et dont l'intérêt pour les policiers de la Résistance est manifeste (avis 20090671 du 26 février 2009).

■ Des documents émanant de la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur, produits par la sous-direction de l'information générale, section presse, des services des renseignements généraux, correspondant notamment à des dossiers individuels de journalistes, de directeurs de publication, de sociétés de presse, ainsi que des dossiers sur la presse publiée ou éditée en province, ne sont pas communicables par dérogation à une personne menant des recherches sur la presse en France après la Libération, dès lors qu'ils comportent des éléments dont la divulgation pourrait porter une atteinte excessive à la vie de personnes nommément désignées ou aisément identifiables ou qui feraient apparaître le comportement de personnes dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice (avis 20090720 du 19 mars 2009).

■ Les documents produits et reçus par la commission de la carte d'identité des journalistes professionnels sont des documents administratifs. Les certificats d'employeurs qu'elle détient ne sont communicables qu'aux

employeurs qui les établissent et aux journalistes intéressés, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (conseil 20091000 du 2 avril 2009).

■ Un dossier judiciaire de cour d'assises daté de 1933 concernant le grand-père du demandeur, qui ne deviendra communicable à tous qu'en 2033, ne peut être consulté par dérogation par ce dernier dans la mesure où les personnes intéressées sont encore en vie, que l'une d'elles se trouve dans un état de santé fragile et que les informations y figurant ne présentent pas d'utilité particulière au regard des motivations du demandeur (avis 20091019 du 2 avril 2009).

■ Les documents classifiés par l'OTAN ou par un autre État partie au traité de l'Atlantique-Nord ne sont communicables, en vertu du principe dit du «contrôle par l'entité d'origine» dont s'inspirent les stipulations de l'accord sur la sécurité des informations entre les Parties à ce traité, qu'avec l'accord de l'autorité qui a procédé à cette classification (avis 20091147 du 30 avril 2009).

■ Des archives couvertes par le secret de la défense nationale peuvent être consultées, par dérogation, si les conditions de l'article L. 213-3 du code du patrimoine sont remplies. La commission tient notamment compte du niveau de classification (avis 20091147 du 30 avril 2009).

■ Si le délai de 50 ans à l'expiration duquel un document relatif à la vie privée d'une personne devient librement communicable, en vertu de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, ne court qu'à compter de la production de dernière pièce figurant dans le dossier, la circonstance que des courriers détachables de la procédure pour laquelle ce dossier a été ouvert y aient été versés récemment est sans incidence sur la computation de ce délai. Ainsi, le versement de courriers datant de 2006 concernant d'éventuelles filiations n'a pas pour effet de retarder le délai de libre communicabilité d'un dossier de naturalisation d'une personne dont la dernière pièce a été produite en 1918 (avis 20091549 du 30 avril 2009).

■ Dès lors que les copies numérisées sur CD de registres paroissiaux revêtent, compte tenu de la date de ces derniers, le caractère d'archives publiques librement communicables, elles constituent des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 et peuvent donc être réutilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins, y compris commerciales, que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. La collectivité qui détient ces registres peut mettre elle-même en ligne sur internet leurs copies numérisées, et en subordonner l'accès au paiement d'une somme, sous réserve que cet accès ne mette pas fin à la possibilité qui doit demeurer de consulter sur place selon son état de conservation une copie ou l'original du document. Cette redevance, qui doit être raisonnable et proportionnelle au service rendu, doit être déterminée sur la base d'un «coût marginal de long terme», qui inclut l'investissement de départ consistant à assurer la mise en ligne ainsi que les perspectives d'évolution du service, de maintenance et de développement des équipements correspondants (conseil 20092427 du 16 juillet 2009).

■ Hors le cas où les droits d'exploitation auraient été cédés contractuellement à l'administration par l'agent dans les conditions de droit commun du code de la propriété intellectuelle, les informations contenues dans des documents sur lesquels des agents publics détiennent des droits de propriété intellectuelle ne peuvent, en l'état actuel des textes, être regardées comme des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. Leur réutilisation par les tiers (autres que la collectivité employeur), qu'aucune disposition de portée générale n'interdit par ailleurs, n'est pas régie par le chapitre II du titre Ier de cette loi, mais par les règles de droit commun fixées par le code de la propriété intellectuelle, que la commission n'a pas compétence pour interpréter (conseil 20092706 du 5 novembre 2009).

■ La communication par dérogation au délai fixé par le 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine du registre d'entrées des élèves d'une école élémentaire, datant de 1967, qui ne deviendra librement communicable qu'en

2017, porterait une atteinte excessive à la vie privée des intéressés, dès lors que les motivations avancées par le demandeur, qui consistent à retrouver l'identité d'une ancienne camarade de classe qui aurait prêté son concours à des faits dont il a été victime, ne sont pas de nature à justifier l'octroi de la dérogation sollicitée (avis 20092734 du 10 septembre 2009).

■ Le service historique de la défense, qui est chargé pour le ministère de la défense de collecter, conserver et communiquer des archives définitives, constitue un service culturel au sens de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978. La réutilisation des informations publiques qu'il produit et reçoit n'est donc pas soumise aux règles du chapitre II du titre Ier de cette loi, mais à des règles propres qu'il lui appartient d'édicter. Il n'en va pas de même des services d'archives intermédiaires, qui ont pour objet principal d'exploiter les documents qu'ils détiennent à des fins administratives, dès lors que ces archives ont en principe vocation, à l'expiration de leur durée d'utilité administrative, à faire l'objet d'un tri, les documents présentant un intérêt patrimonial (archives définitives) étant transmis au service historique de la défense (conseil 20092834 du 8 octobre 2009).

■ La communication par dérogation des archives publiques relatives à des affaires judiciaires intervenues dans le contexte de la guerre d'Algérie, qui ne deviendront communicables à toute personne que 75 ans après leur date en vertu du 4° du I du même article, soit en 2036-2037, porterait une atteinte excessive à la vie privée, voire à la sécurité, des personnes concernées, dès lors qu'il n'est pas établi que l'ensemble des protagonistes de ces affaires soient décédés (avis 20092968 du 10 décembre 2009).

■ La réutilisation des informations publiques produites et reçues par les services d'archives départementales n'est pas régie par les règles de droit commun fixées par le chapitre II du titre Ier de la loi du 17 juillet 1978, mais par les règles qu'il appartient à chacun de ces services de définir, conformément aux dispositions de l'article 11 de cette loi. Dès lors qu'en vertu de l'article 18 de la même loi, les sanctions pour la réutilisation des informations publiques ne peuvent être infligées par la commission qu'en cas de méconnaissance, soit de son article 12,

soit de l'obligation de souscrire une licence, ou en cas du non-respect des prescriptions d'une telle licence, établie dans les conditions prévues par ces articles 15 et 16, et que ces articles 12, 15 et 16 ne sont pas applicables aux services d'archives départementales, la commission n'est pas compétente pour prononcer des sanctions à l'égard des personnes qui réutilisent les informations que leur communiquent les services d'archives en méconnaissance des règles que ces derniers ont édictées. En revanche, les services d'archives peuvent assortir les règles de réutilisation qu'ils fixent d'un mécanisme de sanction dans le cadre de la licence souscrite par le réutilisateur, à condition que ces sanctions soient, par leur objet et leur nature, en rapport avec les règles de réutilisation et respectent le principe de proportionnalité des peines. Sur le plan procédural, et conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, le contrevenant doit être mis à même de présenter des observations, écrites ou orales, sur les griefs qui lui sont adressés, ce qui suppose de lui impartir un délai suffisant. À l'issue de cette procédure contradictoire, l'administration pourra, par décision motivée, prononcer elle-même l'une des sanctions prévues par la licence, sans avoir à saisir la commission ou le juge administratif. Ces sanctions seront susceptibles de recours devant le tribunal administratif (conseil 20094204 du 3 décembre 2009).

Vie locale et application du CGCT

■ Le discours prononcé par le maire d'une commune, dans le cadre de ses fonctions, devant ses administrés et au titre de ses vœux pour la nouvelle année constitue un document administratif s'il a pris une forme écrite. Toutefois, le brouillon de ce discours est un document inachevé, comme tel non communicable (avis 20090775 du 19 mars 2009).

■ Les courriers échangés entre l'avocat d'une personne et une commune ne sont pas couverts par le secret professionnel prévu à l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, à la différence des correspondances échangées entre l'avocat et son client (conseil 20091339 du 16 avril 2009).

- Une carte résultant d'une campagne de thermographie aérienne infrarouge par hélicoptère menée par une commune, qui a pour objet de faire apparaître la performance énergétique des bâtiments situés dans la commune et de mettre en évidence les déperditions d'énergie, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, et renferme ainsi des informations publiques au sens de l'article 10 de cette loi. La mise en ligne de cette carte par une association, alors que la commune n'avait pas prévu une telle publication, constitue une réutilisation au sens du même article 10, comme telle soumise aux dispositions du chapitre II du titre Ier de la même loi (avis 20091748 du 14 mai 2009).
- Les maisons de l'emploi qui, en application de l'article L. 5313-2 du code du travail, associent obligatoirement l'Etat, Pôle emploi, et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, sont chargées d'une mission de service public. Les délibérations du conseil d'administration et du bureau qui présentent un lien direct avec l'exercice de cette mission constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, à l'exception des informations qui se rapportent au fonctionnement normal de cet organisme de droit privé, telle que la gestion du personnel (avis 20091855 du 4 juin 2009).
- Il résulte du régime juridique applicable aux concessions funéraires fixé par l'article L. 2223-13 du code général des collectivités territoriales selon lequel la concession se transmet à l'ensemble des enfants du fondateur de la sépulture ou successeurs sous la forme d'une indivision perpétuelle, que les documents se rapportant à la gestion de concessions funéraires, qui ont le caractère de documents administratifs dès lors qu'il s'agit de contrats portant occupation de dépendances du cimetière communal, qui fait partie du domaine public, sont communicables à chaque indivisaire, qui doit être regardé comme ayant la qualité d'intéressé, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20092364 du 16 juillet 2009).
- Si l'ayant droit d'une concession peut obtenir la communication de la liste des personnes inhumées dans cette concession, les informations concernant toutes les personnes inhumées ne lui sont communicables que pour autant qu'il peut être regardé comme l'ayant droit de ces dernières, et sous réserve qu'elles ne s'y soient pas opposées de leur vivant. Les informations concernant les personnes dont il n'est pas l'ayant droit ne peuvent lui être communiquées que si elles figurent dans des documents librement communicables en vertu de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, en particulier à l'expiration du délai de cinquante ans mentionné au 3° du I de cet article, ou si il obtient une dérogation sur le fondement de l'article L. 213-3 du même code (avis 20093395 du 5 novembre 2009).
- La déclaration de dispersion des cendres ainsi que le registre mentionné à l'article L. 2223-18-3 du code général des collectivités territoriales sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'il ressort des travaux préparatoires qui ont précédé l'adoption de ces dispositions que le législateur a entendu rendre accessibles à tous les informations que ces documents comportent, sous réserve de l'occultation préalable, le cas échéant, des mentions couvertes par le secret de la vie privée de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles qui a procédé à la déclaration, telles que son adresse ou ses coordonnées téléphoniques (avis 20093679 du 22 octobre 2009).
- L'agenda d'un élu tenu par sa secrétaire doit être regardé comme un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation préalable de toutes les mentions qui pourraient porter atteinte au secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la même loi (noms et des coordonnées des personnes figurant, à titre personnel, dans l'agenda) En revanche, l'agenda qui est uniquement détenu par l'élu, présente un caractère privé et est exclu, à ce titre, du droit d'accès prévu par cette loi (avis 20093855 du 19 novembre 2009).

■ Un agenda partagé sur Google entre une collectivité publique et son délégataire de service public, chargé de la gestion d'un gîte, est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation préalable des informations couvertes par le secret de la vie privée de tierces personnes. Dans la mesure toutefois où la communication du mot de passe de l'agenda partagé permettrait d'accéder à toutes ces données sans occultation, ce code d'accès n'est pas communicable (conseil 20093856 du 19 novembre 2009).

Institutions

■ L'article 67 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 février 2007, aux termes duquel : «Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité (...)./ Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite» fait obstacle à ce que les «bulletins de paie» du Président lui soient demandés sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20090869 du 19 mars 2009).

■ L'ensemble des documents que détient la Présidence de la République dans le cadre des missions qui lui sont dévolues constituent des documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, à l'exception des documents relatifs à la situation personnelle du Président de la République et sous réserve notamment de l'occultation préalable des mentions intimement liées à la prise de décision politique et dont la divulgation serait ainsi susceptible de porter atteinte au secret des délibérations des autorités relevant du pouvoir exécutif, au nombre desquelles figure le Président de la République, en application du 2° du I du même article 6 (avis 20093741 du 5 novembre 2009).

■ Voir avis 20091409 du 3 avril 2009, p. 30 et 20090915, 20090919 et 20091249 du 30 avril 2009, p. 26.

■ L'Association française pour le nommage internet en coopération (AFNIC) est chargée d'une mission de service public. Les documents qu'elle produit ou reçoit dans le cadre de cette mission revêtent donc un caractère administratif (avis 20091918 du 4 juin 2009).

■ En vertu du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009 prise en application de l'article 35 de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et sont donc exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20094010 du 19 novembre 2009).

■ La loi du 17 juillet 1978 étant applicable en Polynésie française depuis l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du droit outre-mer, la communication des documents produits ou reçus par le gouvernement de Polynésie française, lequel constitue en sa qualité d'exécutif de ce pays d'outre-mer, l'une des institutions territoriales de cette collectivité, peut être refusée sur le fondement du I de l'article 6 de la loi qui prévoit que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porteraient atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. La communication de la liste des membres du gouvernement de Polynésie française présents lors d'une séance du conseil des ministres, qui ne se rattache pas directement aux délibérations du conseil des ministres, n'est cependant pas de nature à porter atteinte au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif et est donc communicable à toute personne qui en fait la demande (avis 20094292 du 22 décembre 2009).

■ Un document qui prépare une décision purement politique, et non une décision administrative, ne saurait revêtir un caractère préparatoire (avis 20090711 du 26 février 2009).

Économie et finances

■ Les documents produits ou reçus par la commission bancaire au titre de sa mission de surveillance de l'activité des établissements de crédit revêtent un caractère administratif, à moins que de tels documents servent de fondement à une sanction prononcée en application de l'article L. 613-1 du code monétaire et financier. Les documents établis chaque année par les établissements assujettis au contrôle de la Commission bancaire, en application de l'instruction n° 2000-09 du 18 octobre 2000 relative aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment des capitaux, ne sont toutefois pas communicables dès lors que leur divulgation porterait atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes (avis 20090087 du 15 janvier 2009).

■ Ne sont pas communicables les documents détenus par la commission bancaire au titre de sa mission administrative de surveillance de l'activité des établissements de crédit qui contiennent des informations confidentielles relatives à l'exercice de sa mission de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, dès lors que leur communication serait susceptible de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique et à la sécurité des personnes au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 22093181 et 20093182 du 24 septembre 2009).

■ La Caisse des dépôts et consignations est une autorité administrative au sens de l'article 1^{er} de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. L'apport avec droit de reprise qu'elle a consenti à une association constituant une subvention au sens de l'article 10 de la même loi, le budget et les comptes de cette association sont communicables à toute personne qui en fait la demande sur ce fondement (avis 20090345 du 29 janvier 2009).

■ Les conventions signées entre l'État et des établissements de crédit qui fixent les obligations des sociétés de refinancement ayant pour objet de consentir des prêts aux établissements de crédit agréés et contrôlés, en contrepartie de la garantie de l'État accordée aux titres de créance qu'elles ont émis, constituent

des documents administratifs communicables, sous réserve de l'occultation préalable des mentions qui seraient de nature à porter atteinte à la monnaie et au crédit public ou au secret en matière commerciale et industrielle (avis 20092106 du 16 juillet 2009).

■ Le rapport établi par un cabinet d'audit à la demande d'une communauté de communes afin d'analyser la fiscalité locale, de déceler les éventuelles erreurs d'imposition et de les signaler à l'administration fiscale ne constitue pas un document administratif communicable à des tiers, dès lors qu'il contient des informations couvertes par le secret fiscal. Pour autant, les dispositions de l'article 55 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui imposent au prestataire de «respecter le secret professionnel conformément aux dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal», n'instituent pas, à la différence du secret des correspondances entre les avocats et leurs clients, un secret protégé par la loi au sens du dernier alinéa du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20092212 du 2 juillet 2009).

■ Compte tenu de ses conditions d'organisation, de fonctionnement et de contrôle, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) doit être regardé, pour ce qui concerne son activité subventionnée par l'État dans le cadre de contrat d'objectifs, comme un organisme privé chargé d'une mission de service public soumis à la loi du 17 juillet 1978. En revanche, il n'est pas en charge d'une telle mission au titre de ses activités commerciales, pour lesquelles il se trouve en situation de concurrence avec des entreprises du secteur privé, qui ne relèvent pas nécessairement d'une activité d'intérêt général et à l'égard desquels la puissance publique ne fixe pas d'objectifs dont elle contrôlerait le respect (avis 20092849 du 10 septembre 2009).

■ Voir avis 20092927 du 10 septembre 2009, p. 32.

■ L'État membre saisi d'une demande de communication des documents élaborés par l'Autorité de la concurrence et adressés à la Commission européenne dans le cadre de la

procédure prévue à l'article 11 du règlement n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, qui régit la coopération entre la Commission européenne et les autorités de concurrence des États membres, est tenu de l'examiner au regard de la loi du 17 juillet 1978, quand bien même la Commission européenne, saisie d'une demande identique, aurait refusé d'y faire droit sur le fondement de l'article 4 du règlement 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, dans la mesure où cette décision de la Commission européenne ne s'impose pas à l'État membre qui est l'auteur des documents sollicités et qu'il n'existe pas de dispositions prévoyant la possibilité pour un État membre d'opposer les exceptions prévues par ce règlement. En revanche, les documents que la Commission européenne adresse à l'ANC sont soumis au régime particulier de communication des documents émanant d'une institution communautaire découlant du règlement 1409/2001 et non des législations nationales, que la commission n'est pas compétente pour interpréter (conseil 20093357 du 8 octobre 2009).

■ Le 4^e alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, selon lequel «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» ne fait pas obligation à une autorité administrative, saisie d'une demande portant sur de nombreux documents qui ne sont pas en sa possession et qui ne sont susceptibles d'être détenus que par un nombre élevé d'autorités administratives, de transmettre cette demande à chacune de ces autorités (avis 20094072 du 3 décembre 2009).

Élections

■ Voir conseil 20091074 du 2 avril 2009 et avis 20092190 du 28 juillet 2009, sur la réutilisation des listes électorales, p. 32.

■ Le fichier informatique créé par une préfecture par l'agrégation des listes électorales de l'ensemble des communes du département est communicable, auprès du préfet, à tout électeur, candidat, groupement ou parti politique, sur le fondement de l'article L. 28 du code électoral (conseil 20091129 du 2 avril 2009).

■ Les listes électorales de plus de 50 ans sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en vertu de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, sans que celle-ci ait à s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial. La réutilisation de ces listes, qui renferment alors des informations publiques, doit s'effectuer dans les conditions prévues par le chapitre II du titre Ier de la loi du 17 juillet 1978 ou, si elles sont détenues par un service culturel, notamment un service d'archives, dans les conditions fixées par ce dernier, conformément aux dispositions de l'article 11 de la même loi (conseil 20091746 du 4 juin 2009).

■ Les dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral ont été rendues applicables à la Polynésie française par les articles L. 384-1 et suivants de ce code. L'article R. 16 prévoit que les listes électorales sont communicables à tout candidat, parti ou groupement politique, ainsi qu'à tout électeur, à la condition qu'ils s'engagent à ne pas en faire un «usage purement commercial». Doit être regardée comme répondant à un objectif purement commercial prohibé par cet article, la demande de communication des listes électorales des communes de Bora Bora, Tahaa et Uturoa afin de susciter, sur le fondement de l'article 159-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, une consultation de la population sur le maintien ou le rejet d'une licence d'armateur délivrée à une société maritime, par le ministre des transports aériens et maritimes, des ports et aéroports insulaires de Polynésie française pour l'exploitation d'un navire sur la desserte régulière des îles sous le Vent (avis 2009440 du 22 décembre 2009).

Enseignement et formation

■ Le classement par ordre de mérite des étudiants candidats aux épreuves classantes nationales du deuxième cycle d'études médicales,

qui ne fait apparaître ni notes, ni appréciations littérales, n'est pas au nombre des documents par lesquels il est porté une appréciation ou un jugement de valeur sur des personnes physiques. Il est donc communicable à toute personne qui en fait la demande (avis 20091037 du 2 avril 2009).

- Les instituts de formation en soins infirmiers (IFSI), chargés de délivrer, selon un programme unique fixé par arrêté, les diplômes nationaux d'infirmier conditionnant l'exercice de cette profession, sont chargés d'une mission de service public (avis 20091553 du 30 avril 2009).
- Les déclarations d'accident scolaire, qui font apparaître les agissements d'un élève dont la divulgation aux parents de l'élève victime pourrait lui porter préjudice, ne sont pas communicables à ces derniers (conseil 20091694 du 14 mai 2009).
- Les documents qui s'inscrivent dans le cadre de la mission de service public d'organisation des examens pour l'obtention des diplômes de service de sécurité incendie et d'assistance à personnes dont est chargé le centre de formation FPSG, constituent des documents administratifs communicables, à l'exception des sujets des épreuves qui sont considérés comme des documents internes d'organisation du jury exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, et sous réserve de l'occultation des données protégées par le II de l'article 6 de cette loi (avis 20093304 du 8 octobre 2009).
- La communication des listes nominatives des fonctionnaires ayant participé aux sessions de formation traitant des mouvements sectaires, détenues par l'École nationale de la magistrature dans le cadre de sa mission de service public, est susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes figurant sur ces documents, même après occultation de leurs coordonnées personnelles (avis 20094413 du 22 décembre 2009).

Environnement

- Le dossier d'enquête publique est et reste communicable à toute personne qui en fait la demande après la clôture de l'enquête, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que

le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur n'aient pas encore été remis à l'autorité compétente. En revanche, ces derniers documents ne sont communicables qu'à compter de cette remise (conseil 20084599 du 15 janvier 2009).

- La liste des communes susceptibles d'accueillir un centre de stockage de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, sans que son caractère préparatoire puisse utilement être opposé par l'administration (avis 20090234 du 15 janvier 2009).
- Un rapport acoustique réalisé à la demande de la DDASS dans le cadre d'une procédure d'instruction d'une demande d'autorisation d'implantation d'une éolienne est un document administratif contenant des informations relatives à des émissions dans l'environnement, communicable à toute personne qui en fait la demande, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il comporterait des mentions couvertes par le secret industriel et commercial (avis 20090271 du 29 janvier 2009).
- Les registres d'enquête publique et les courriers reçus par le commissaire enquêteur sont intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande (conseil 20090489 du 12 février 2009).
- L'étude réalisée par l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) pour le compte de Météo France, établissement public administratif, s'inscrit dans le cadre d'un contrat de prestation de services et n'est donc pas communicable sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20090604 du 26 février 2009).
- Les documents relatifs aux rapports entre les usagers et le service public de distribution de l'eau, qu'il soit ou non géré en régie, constituent en principe des documents de droit privé, qui échappent au champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Il n'en va différemment que lorsque le service ne revêt pas un caractère industriel et commercial, c'est-à-dire lorsque son coût ne fait l'objet d'aucune facturation

périodique à l'usager (avis 20090903 du 19 mars 2009).

■ Le fonds d'indemnisation des dégâts de sangliers du Bas-Rhin prévu à l'article L. 429-27 du code de l'environnement est investi d'une mission de service public. Les documents qu'il produit ou reçoit dans le cadre de cette mission constituent des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20091397 du 16 avril 2009).

■ Les informations relatives à l'environnement qui figurent dans un dossier de demande d'exploitation de carrière sont communicables dans les conditions prévues à l'article L. 124-4 du code de l'environnement, sans attendre la décision préfectorale. Dès la constitution du dossier d'enquête publique, les associations agréées pour la protection de l'environnement ont en outre accès à l'ensemble de ce dossier, y compris par envoi d'une copie. Au cours de l'enquête publique, toute personne peut prendre connaissance du dossier sur place (conseil 20091439 du 14 mai 2009)

■ Un document relatif à l'agrément technique d'une installation fixe de produits explosifs n'est pas communicable, quand bien même il comporterait des informations relatives à l'environnement, dès lors que sa communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, au sens du d) du 2^o du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, auquel renvoie le I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement (avis 20092417 du 16 juillet 2009).

■ Voir avis 20092616 du 10 septembre 2009, p. 27.

■ Eu égard à l'objet du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, la notion d'«informations relatives à des émissions dans l'environnement» doit s'interpréter comme incluant non seulement les informations sur la nature, la quantité, la composition et le caractère nocif des émissions, mais aussi sur les risques d'émissions ainsi que sur les mesures prises pour les prévenir ou en limiter les effets. Dans la mesure où le rapport de sûreté d'une installation nucléaire, établi dans le cadre de la procédure régie par le décret n° 2007-1557 du

2 novembre 2007, lequel prévoit des modalités particulières de consultation de ce document que la commission n'est toutefois pas compétente pour interpréter, a précisément pour objet de présenter l'ensemble des dispositifs et mesures prises pour prévenir la survenance d'accidents dont résulteraient des émissions dans l'environnement ou pour remédier aux accidents lorsqu'ils se sont produits, l'ensemble de ce document entre dans le champ d'application du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement. Ne peuvent être occultées que les informations dont la divulgation serait de nature à «faciliter les actes de malveillance», c'est-à-dire à porter atteinte à la sécurité publique (tels que les plans d'installation, la localisation des matériels, les repères de matériels...), ainsi que, le cas échéant, les informations couvertes par des droits de propriété intellectuelle (conseil 20093465 du 5 novembre 2009).

■ Une étude se rapportant aux retombées radiologiques et chimiques sur les populations d'un sinistre aérien touchant un site d'entreposage d'oxyde d'uranium, qui comporte des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, n'est toutefois pas communicable, à la différence d'informations traitant de l'exposition habituelle des populations aux rayonnements provenant d'un tel site, dès lors que la divulgation de ce document pourrait, compte tenu des détails qu'il comporte qui permettraient notamment de maximiser les effets d'une attaque terroriste contre ce site, porter atteinte à la sécurité publique (avis 20093470 du 8 octobre 2009).

■ L'attestation de constitution des garanties financières produite par l'exploitant d'une installation classée, en application de l'article L. 516-1 du code de l'environnement, qui répond à une exigence légale et doit permettre à toute personne intéressée de s'assurer que les exploitants d'installations classées très polluantes disposent des moyens de les sécuriser, n'est pas un document administratif couvert par le secret en matière commerciale et industrielle protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20093703 du 5 novembre 2009).

■ L'autorisation de construire un bâtiment d'entreposage de déchets sur un centre du Commissariat à l'énergie atomique constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique, en particulier la localisation précise du bâtiment et son plan, ainsi que la proximité d'autres installations sensibles (avis 20093842 du 5 novembre 2009).

Fiscalité

■ Les procès-verbaux primitifs et complémentaires comportant les évaluations de la valeur locative des locaux commerciaux de référence visés à l'article 1498 du code général des impôts, qui doivent servir de base au calcul des impositions directes locales, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que puissent être opposées les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ni celles de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (avis 20092122 du 18 juin 2009).

■ La liste «41 bâtie», qui recense l'ensemble des locaux de la commune pour lesquels un changement modifiant la valeur locative cadastrale a été pris en compte par le centre des impôts fonciers depuis la précédente session de la commission communale des impôts directs, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation, en vertu du II et du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, des mentions couvertes par le secret de la vie privée, à savoir le nom et l'adresse du propriétaire de chaque bien dont l'évaluation a été modifiée. La liste «41 non bâtie», qui concerne les changements affectant les propriétés non bâties et qui ne comporte pas de données nominatives, est entièrement communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi (avis 20093266 du 22 octobre 2009).

Fonction publique

■ Voir avis 20090001 et 20090119 du 15 janvier 2009, p. 27-28, et l'avis 20094413 du 22 décembre 2009, p. 23.

■ Les appréciations des collaborateurs et du directeur d'administration centrale compétent sur lesquels s'est fondé le coordonnateur de l'évaluation des ambassadeurs pour établir la synthèse de l'évaluation au titre de l'année 2008 concernant le demandeur lui sont communicables, après anonymisation, et sous réserve que, eu égard notamment à la taille du service, l'occultation des noms et prénoms suffisent à garantir la confidentialité des informations (avis 20090550 du 12 février 2009).

■ La décision par laquelle le ministre de l'intérieur accorde le bénéfice de la protection fonctionnelle à un fonctionnaire est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, dès lors que cette protection ne peut être accordée qu'en l'absence de faute personnelle de l'agent (avis 20091867 du 4 juin 2009).

■ Les tableaux récapitulant le montant moyen, minimum et maximum, par grade et classe, des primes versées aux membres de l'inspection générale des finances revêtent le caractère de documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20092321 du 16 juillet 2009).

■ Les documents relatifs aux primes et rémunérations accessoires de toute nature perçues par les contrôleurs généraux économiques et financiers, qui sont selon toute vraisemblance détenus par le chef du service du contrôle général économique et financier, constituent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20092474 du 16 juillet 2009).

■ Les documents que les organisations syndicales des agents de la fonction publique territoriale sont tenues de transmettre en vertu des dispositions des articles 1^{er} et 10 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985, à l'autorité territoriale, à savoir les statuts et la liste des responsables de l'organisme syndical, sont reçus par cette dernière dans le cadre d'une mission de service public, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, et constituent par conséquent des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande. La

liste des agents ayant participé à une réunion d'information syndicale contient en revanche des informations intéressant la vie privée de ces derniers et n'est donc pas communicable aux tiers (avis 20092823 du 10 septembre 2009).

■ Les rapports établis par les deux membres du comité de sélection désignés en qualité de rapporteurs dans le cadre de la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs sont, s'ils existent sous forme écrite, des documents administratifs communicables au candidat concerné, sous réserve de l'occultation, le cas échéant, des informations relatives à des tiers, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Compte tenu du déroulement de la procédure de recrutement, les rapports relatifs aux personnes qui n'ont pas été sélectionnées pour être auditionnées par le comité de sélection leur sont communicables dès lors que ce dernier a fixé la liste des candidats retenus pour l'audition. Les candidats sélectionnés pour être entendus par le comité de sélection, qu'ils aient été ou ont retenus sur la liste qui sera transmise au conseil d'administration restreint, peuvent quant à eux obtenir communication des rapports les concernant, à la date à laquelle le comité de sélection rend ses avis sur l'ensemble des candidatures et les transmet au conseil d'administration, les rapports concernant ces candidats perdant seulement alors leur caractère préparatoire (avis 20093902 du 22 décembre 2009).

■ Sous réserve de l'occultation des mentions nominatives qu'elles comportent, les copies corrigées de l'épreuve écrite d'un concours administratif sont communicables à leurs auteurs et aux tiers, hormis le cas où, compte tenu des caractéristiques du concours, en particulier du nombre limité de candidats ou de son caractère localisé, la communication des copies occultées ne suffirait pas à garantir l'anonymat de leur auteur (avis 20094046 du 3 décembre 2009).

Commerce et Industrie

■ La formule de calcul déposée par GDF Suez auprès de la Commission de régulation de l'énergie, permettant de fixer les tarifs réglementés de vente de gaz naturel en

distribution publique, est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, notamment les éléments variables qui ne résultent pas de la comptabilité de l'entreprise, mais après occultation de la «constante» résultant des négociations intervenues depuis 2006 entre cette entreprise et ses fournisseurs dans le cadre de ses contrats d'approvisionnement de long terme, cette donnée étant couverte par le secret en matière commerciale et industrielle (avis 20090193 du 15 janvier 2009)

■ Le service des pensions de la Poste et de France Télécom, groupement d'intérêt public institué par une convention conclue par ces deux organismes conformément à l'article 33 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et à France Télécom, et approuvée par arrêté du ministre des postes, des télécommunications et de l'espace, est chargé d'une mission de service public et est donc soumis à la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même de la Mutuelle générale, organisme de droit privé à but non lucratif en tant qu'elle est chargée, en vertu de l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990, de la gestion déléguée du régime obligatoire de base de sécurité sociale des personnels actifs et retraités du ministère chargé des postes et télécommunications, ainsi que des agents relevant du statut général des fonctionnaires de l'État de la Poste et de France Telecom. En revanche, les documents se rapportant à son activité de mutuelle ne constituent pas des documents administratifs (avis 20090329 du 29 janvier 2009).

■ Une délibération du congrès de Nouvelle-Calédonie et un règlement intérieur du Conseil des mines régissant l'accès à certains documents à valeur réglementaire et ne saurait faire obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20090915 et 20090919 du 30 avril 2009).

■ La chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie, établissement public chargé notamment de la gestion de l'unique marché de gros des fruits et légumes d'origine locale, est chargée d'une mission de service public et se trouve donc soumise à la loi du 17 juillet 1978 (avis 20091249 du 30 avril 2009).

■ Le cahier des charges professionnel pour la fabrication et l'exploitation des réservoirs GPL dits «petit vrac», élaboré par le comité français du butane et du propane, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, et qui décrit les instructions et procédures que les industriels doivent mettre en œuvre pour pouvoir bénéficier des aménagements aux dispositions du décret du 18 janvier 1943 portant règlement sur les appareils de pression de gaz, autorisés par la décision ministérielle du 3 février 2009 relative à la mise en service et à l'exploitation des réservoirs de stockage de gaz de pétrole liquéfiés à laquelle ce cahier est annexé, est un document administratif communicable selon les modalités prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. Les frais de reproduction de ce cahier ne peuvent excéder 0,18 euro par page de format A4, le tarif de 5 000 euros pratiqué par le comité étant excessif à cet égard (conseil 20091832 du 4 juin 2009).

■ Si, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 sont en principe exclus du droit à communication les documents qui se rattachent à l'exercice d'une activité privée d'une personne publique, en revanche l'article L. 124-3 du code de l'environnement prévoit l'accès à tous les documents détenus par un établissement public, que ceux-ci se rapportent directement ou non à l'exercice de la mission de service public qui lui est confiée, dès lors que la demande est formulée dans le cadre de la recherche d'informations relatives à l'environnement (avis 20092616 du 10 septembre 2009).

■ Si le tableau national de répartition des bandes de fréquences peut être consulté sur place et obtenu, sur demande, sous la forme d'un classeur spécial au prix de 60 euros, ce document ne peut pas néanmoins être regardé comme ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors par ailleurs qu'il n'est pas intégralement téléchargeable en ligne gratuitement ou à un prix raisonnable, seule une version simplifiée étant disponible au téléchargement, et, d'autre part, que le classeur ne peut être vendu qu'avec les modificatifs apportés au tableau pour une durée de quatre ans (avis 20093754 du 3 décembre 2009).

■ Dès lors que la nature d'un document administratif doit s'apprécier à la date de son élaboration, les documents relatifs à la production d'électricité que l'établissement public industriel et commercial EDF a élaborés dans le cadre de sa mission d'intérêt général ont conservé leur caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, en dépit du changement de statut d'EDF en société anonyme, et sont donc communicables à toute personne en faisant la demande en application de l'article 2 de cette loi, sans qu'y fasse obstacle le secret industriel et commercial protégé par le II de l'article 6 de la même loi, compte tenu du caractère daté des documents sollicités en l'espèce (avis 20093975 du 22 décembre 2009).

■ Si l'Agence nationale pour les chèques vacances, qui est chargée de l'émission des chèques-vacances et de leur remboursement aux collectivités publiques et aux prestataires de services, est un établissement public à caractère industriel et commercial chargé d'une mission de service public, les conventions qui lient l'ANCV aux entreprises qui forment sa clientèle s'inscrivent toutefois dans le cadre de relations commerciales et constituent, dès lors, des documents privés exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20094016 du 3 décembre 2009).

Justice

■ Le rapport d'audit réalisé à la suite de l'inspection des services d'un tribunal de grande instance est un document administratif communicable après occultation des mentions dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, conformément au I et au III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ainsi que des passages portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable et de ceux faisant apparaître le comportement d'un tiers (témoignage, dénonciation...), dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait porter préjudice à ce tiers, en application du II et du III du même article 6 (avis 20090001 du 15 janvier 2009).

■ L'annuaire de la magistrature, présentant chaque magistrat, son cursus et son affectation, est communicable après occultation des mentions concernant la vie privée (date de naissance, adresse personnelle, situation matrimoniale, nombre d'enfants, éventuels éléments de cursus autres que ceux relatifs à des fonctions publiques...) (avis 20090119 du 15 janvier 2009).

■ Les documents produits ou reçus par les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires prévus aux articles L. 811-1 et L. 812-1 du code de commerce), ou par le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, qui sont en lien avec l'organisation du service public assuré par ces mandataires ou le conseil, ont le caractère de documents administratifs (avis 20091194 du 16 avril 2009).

■ Les chambres de notaires, qui sont, en application de l'article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat, des «établissements d'utilité publique», sont en charge de la gestion d'un service public au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. L'attestation d'assurance civile professionnelle souscrite en application des dispositions de l'article 6-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 a trait à l'organisation du notariat, et revêt par suite le caractère d'un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande (avis 20091389 du 16 avril 2009).

■ En vertu des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les documents mettant en cause la vie privée de personnes décédées sont communicables aux ayants droit et à la famille proche du défunt, dès lors qu'ils justifient d'un motif légitime, et sous réserve que ce dernier ne se soit pas opposé de son vivant à la communication de ces documents. Justifie d'un motif légitime la personne qui souhaite procéder à un changement de nom (avis 20091443 du 30 avril 2009).

■ Le compte de gestion d'une curatelle déposé au greffe du tribunal d'instance de Nîmes en application des dispositions de l'article 512 du code civil dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5

mars 2007 est un document judiciaire dont la communication est exclusivement régie par les dispositions de l'article 510 de ce code dans leur rédaction résultant de la loi du 5 mars 2007 (avis 20091519 du 30 avril 2009).

■ Voir avis 20091867 du 4 juin 2009, p. 25.

■ La dernière lettre adressée à son avocat par un détenu qui s'est suicidé en détention provisoire revêt le caractère d'un document administratif, alors même qu'elle a été versée dans le dossier d'enquête pénale, et est communicable à la personne avec laquelle il était liée par un pacte civil de solidarité au moment de son décès, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que celle-ci justifie d'un motif légitime pour y accéder et sous réserve qu'il ne ressorte pas de cette lettre que son auteur s'opposait à sa communication à l'intéressée (avis 20091997 du 2 juillet 2009).

■ Les documents produits et reçus par le ministre de la justice ou les procureurs généraux dans le cadre de la procédure de nomination de greffiers de tribunaux de commerce conformément aux articles R. 742-18 à R. 742-30 du code de commerce, sont étrangers à toute procédure juridictionnelle ou disciplinaire et revêtent donc un caractère administratif. Ils sont communicables aux personnes intéressées, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, après occultation d'éventuelles mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur un tiers, ou faisant apparaître le comportement d'une autre personne physique identifiable et dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (avis 20092619 du 8 octobre 2009).

■ La liste nationale des numéros de téléphone interdits à la population pénale constitue un document administratif dont la communication n'est pas susceptible de porter atteinte à la sécurité publique (avis 20093752 du 3 décembre 2009).

■ La circulaire du 19 octobre 2001 relative «aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports» est communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des mentions dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique, notamment des

passages relatifs à la description des techniques visant à sécuriser les passeports, en application des I et III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20094061 du 3 décembre 2009)

Loisirs

■ Des documents se rapportant aux élections au sein d'une fédération sportive (liste des électeurs des comités départementaux et ligues régionales, candidatures, convocations...) ne sont pas des documents administratifs (avis 20090563 du 12 février 2009).

■ Le dossier de pré-candidature de la ville de Grenoble aux Jeux olympiques d'hiver de 2018 est un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, dans la mesure où il a perdu tout caractère préparatoire depuis la désignation officielle de la ville candidate par le Comité national olympique et sportif français (avis 20090807 du 19 mars 2009).

■ Les comités départementaux du tourisme (CDT) prévus aux articles L. 132-2 et suivants du code du tourisme sont des organismes chargés d'une mission de service public administratif, pour ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre de la politique touristique au sens strict (promotion de l'image du département, développement touristique, observation...), et d'une mission de service public à caractère industriel et commercial s'agissant de l'activité de commercialisation de produits touristiques, soumise à autorisation (avis 20091039 du 2 avril 2009).

Modalités applicables à la communication des documents

■ Il appartient aux personnels scientifiques et techniques responsables de la conservation des fonds, lesquels sont placés sous le contrôle scientifique et technique de la direction des Archives de France, d'apprécier si la reproduction d'un document est de nature à nuire à sa conservation et de déterminer les modes de reproduction compatibles avec cette exigence (avis 20090004 du 15 janvier 2009). L'administration ne peut fixer une règle selon laquelle elle ne délivrera pas plus de deux documents par an à un même demandeur (même avis).

■ La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur le caractère excessif de frais de reproduction de documents administratifs ou d'archives publiques lorsque le demandeur a obtenu communication des documents et s'est acquitté du prix demandé (avis 20091192 du 2 avril 2009).

■ Les modalités de communication des documents relatifs à un plan local d'urbanisme, à sa modification ou à sa révision, pendant le déroulement de l'enquête publique prévue par les dispositions de l'article L. 123-10 du code de l'urbanisme, varient selon la nature du document en cause. Les documents détachables du dossier soumis à enquête publique restent communicables selon les modalités définies par l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. La photographie de ces documents peut constituer, avec l'accord de l'administration, une modalité possible d'accès. Les informations relatives à l'environnement restent communicables selon les modalités particulières prévues par les articles L. 124-1 et suivants du même code, qui renvoient aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Les autres documents composant le dossier soumis à enquête publique ne sont communicables que suivant les règles définies aux articles R. 123-1 et suivants du code de l'environnement et R. 123-15 et suivants du code de l'urbanisme. Le dossier soumis à enquête publique est donc seulement consultable par le public aux jours et heures définis conformément à l'article R. 123-16 du code de l'environnement. Pendant cette phase, l'autorité administrative n'est pas tenue de délivrer une copie des documents composant le dossier d'enquête, ni de faire droit aux demandes de communication sur un autre support. Le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête sont toutefois libres d'autoriser la communication de ces documents selon d'autres modalités que celles prévues ou encore permettre la photographie des documents, sous réserve que ces modalités de communication n'aient pas pour effet de restreindre l'exercice des dispositions particulières applicables aux enquêtes publiques (avis 20092423 du 16 juillet 2009).

■ Lorsqu'une demande porte sur un volume important de documents qui ne pourraient

être identifiés, triés, rassemblés et transmis sans perturber le fonctionnement des services, notamment lorsque ces derniers, à l'instar des services des archives départementales, sont saisis de nombreuses demandes, l'administration peut se borner à proposer au demandeur de choisir entre les trois formules suivantes : échelonner dans le temps la communication, selon un échéancier établi d'un commun accord ; inviter le demandeur à consulter les documents sur place pour n'emporter copie que des pièces qui lui sont utiles, sous réserve qu'il puisse se déplacer sans difficulté et que des plages horaires suffisantes lui soient accordées pour ce faire ; procéder à la communication de l'ensemble des documents contenant les pièces ou informations demandées, sans effectuer préalablement un tri pour n'en extraire que les éléments demandés, dans le respect de la loi du 17 juillet 1978, de l'article L. 213-2 du code du patrimoine ou des régimes spéciaux énumérés à l'article 21 de cette loi (avis 20093096 du 8 octobre 2009).

■ Voir avis 20093754 du 3 décembre 2009, p. 27.

Ordre public

■ Le dossier administratif d'un ressortissant étranger n'est communicable qu'à ce dernier, et non à son conjoint (avis 20090043 du 15 janvier 2009).

■ La liste des dispositifs de vidéosurveillance installés par un office public de l'habitat tant dans les parties ouvertes au public que dans les parties privées, constitue un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation de l'emplacement exact des caméras, dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité publique (avis 20090364 du 19 mars 2009).

■ Le rapport d'audit réalisé préalablement à la décision portant redéploiement de la vidéosurveillance sur une commune constitue un document administratif qui a perdu tout caractère préparatoire depuis l'adoption du projet par délibération du conseil municipal, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que ce projet n'aurait pas été soumis à une commission départementale et n'aurait pas encore

obtenu l'autorisation du préfet compétent. Il peut être communiqué après occultation de l'emplacement et de l'angle de vue des caméras, ainsi que des informations permettant de déterminer cet emplacement (avis 20094035 du 3 décembre 2009).

■ Si les dispositions de la loi du 6 janvier 1978 ne font pas obstacle, en vertu de son article 37, à ce que les tiers puissent obtenir communication de fichiers comportant des données à caractère personnel, les «fiches d'attention» issus du fichier des véhicules volés, qui font état des conduites à tenir, dans le cadre d'enquêtes judiciaires en cours, à l'égard des véhicules qui y sont inscrits, ne sont pas communicables, dès lors que leur divulgation porterait atteinte à la fois à la sécurité publique et au déroulement d'opérations préliminaires à des procédures juridictionnelles (avis 20091046 du 2 avril 2009).

■ La circonstance qu'un document administratif comporte une erreur matérielle et formule une décision destinée à être rapportée par l'administration ne fait pas obstacle à sa communication, dès lors qu'il est achevé (avis 20091296 du 16 avril 2009).

■ Les échanges entre les autorités d'un État membre de l'Union européenne et une préfecture française concernant la procédure de réadmission dans le cadre de la politique communautaire d'asile ne mettent pas en cause, en principe, la conduite de la politique extérieure (avis 20091409 du 3 avril 2009).

■ Hormis le cas où il justifierait d'un mandat exprès de la personne intéressée, le stagiaire d'un cabinet d'avocats ne peut, en cette seule qualité, et à la différence de l'avocat, avoir accès aux documents intéressant la vie privée des clients de ce dernier (conseil 20091701 du 14 mai 2009).

■ Les rapports annuels d'activité du service central de préservation des prélevements biologiques, prévus à l'article R. 53-20 du code de procédure pénale, sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande (avis 20091874 du 4 juin 2009).

■ Les fiches, utilisées par les magistrats de la CNIL lorsque celle-ci est saisie d'une demande

de droit d'accès indirect sur le fondement de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1978, et qui retracent l'ensemble des données relatives au demandeur du droit d'accès qui figurent dans le fichier au jour de la saisine, et toutes les modifications apportées aux informations qu'il contient, sont indissociables de la procédure d'accès aux données à caractère personnel contenues dans les fichiers, laquelle est exclusivement régie par les articles 39 à 43 de la loi du 6 janvier 1978 que la commission n'est pas compétente pour interpréter (avis 20092038 du 16 juillet 2009).

■ Les dossiers relatifs aux plaintes que la CNIL reçoit dans le cadre de la mission prévue au c) du 2° de l'article 11 de la loi du 6 janvier 1978, constituent des documents administratifs communicables soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978, à compter de la clôture de la procédure engagée devant la CNIL, à l'exclusion, d'une part, des pièces échangées avec l'autorité judiciaire et les juridictions qui revêtent un caractère judiciaire et, d'autre part, des documents dont la communication est régie exclusivement par la loi du 6 janvier 1978, en particulier ceux qui sont adressés par les responsables de traitement dans le cadre des procédures d'autorisation et de déclaration (avis 20094055 du 3 décembre 2009).

■ La communication des documents et informations aux experts commis par les juridictions administratives et judiciaires est régie par les dispositions propres aux procédures juridictionnelles, notamment, s'agissant des juridictions judiciaires, par l'article 225 du code de procédure civile, et non par la loi du 17 juillet 1978, qui n'a vocation à régir que l'accès des administrés aux documents détenus par les autorités administratives (avis 20092556 du 28 juillet 2009).

■ Les extraits de registres de mains courantes tenus par les agents de police judiciaire constituent des documents administratifs (hormis le cas où elles ont été transmises au procureur de la République en vue de l'engagement d'une procédure judiciaire) communicables aux seules personnes intéressées, en vertu du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire à la personne qui en est l'auteur, et, après

occultation des mentions révélant le comportement de tiers identifiables dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice (notamment l'identité de la personne qui a déposé la main courante), à la ou les personnes mises en cause (avis 20092777 du 10 septembre 2009).

■ Les dispositions du 1° de l'article L. 330-2 du code de la route, selon lesquelles les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci sont communiquées sur leur demande «à la personne physique ou morale titulaire des pièces administratives, à son avocat ou à son mandataire», doivent être interprétées comme ouvrant à toute personne, ou à ses ayants droit en cas de décès, le droit d'accéder aux informations concernant un véhicule pour la période au cours de laquelle elle a été titulaire des pièces administratives de ce véhicule (avis 20092905 du 10 septembre 2009).

■ Les documents que la Commission nationale de déontologie de la sécurité élabore ou détient dans le cadre de l'enquête et des investigations qu'elle mène à la suite de sa saisine, constituent des documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve d'une éventuelle saisine du procureur de la République. Ils revêtent un caractère préparatoire tant que la procédure contradictoire qui fait suite à la communication de l'avis rendu par la CNDS à l'administration mise en cause afin que celle-ci puisse faire valoir ses observations, n'a pas été menée à son terme. La communication de ces documents ne peut intervenir qu'après l'occultation préalable des mentions relatives à des tiers dont la divulgation serait de nature à porter atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, qui porteraient une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou qui feraient apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (avis 20093284 du 24 septembre 2009).

■ Voir avis 20093805 du 5 novembre 2009, p. 34.

■ Un dossier de demande de regroupement familial, y compris les rapports établis par l'administration dans ce cadre, perd son caractère préparatoire et peut donc être communiqué à la personne concernée en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès l'intervention d'une décision expresse du préfet, ou à défaut, de la naissance d'une décision implicite de rejet résultant du silence gardé par l'administration pendant plus de six mois à compter du dépôt par l'étranger de son dossier complet (avis 20093897 du 22 décembre 2009).

■ Les documents descriptifs de la destination des bâtiments et des modalités d'accueil des retenus des deux centres de rétention administrative Mesnil-Amelot 2 et Mesnil-Amelot 3, constituent, dès lors qu'ils ont perdu leur caractère préparatoire avec l'octroi des permis de construire, des documents administratifs communicables, sous réserve de l'occultation des éventuelles mentions dont la divulgation serait de nature à faire peser des risques sur l'ordre public ou sur la sécurité des futurs occupants de ces centres (avis 20094269 du 22 décembre 2009).

Réutilisation des informations publiques

■ Les données de la base «Destineo», transmises à la Région des pays de la Loire par l'ensemble des collectivités partenaires pour la réalisation d'un site internet d'information sur les transports en commun dans la région, ont été produites par chaque collectivité dans le cadre de la mission de transport public de personnes, qui constitue, en application du I de l'article 7 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, un service public industriel et commercial. En vertu du b) de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, ces données ne constituent pas des informations publiques dont la réutilisation serait régie par les dispositions du chapitre II du titre Ier de cette loi (conseil 20090221 du 15 janvier 2009).

■ L'utilisation des listes électorales par des cabinets de généalogistes à des fins lucratives constitue une utilisation purement commerciale proscrite par l'article R. 16 du code électoral (conseil 20091074 du 2 avril 2009).

■ Eu égard à la finalité des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, qui prévoient que les listes électorales sont communicables à tout candidat, parti ou regroupement politique, ainsi qu'à tout électeur, à la condition qu'il s'engage à ne pas en faire un «usage purement commercial», ces listes ne peuvent être communiquées à un électeur qui se borne à s'engager à réutiliser ces listes dans le cadre de son activité professionnelle de généalogiste successoral, dans la mesure où cette activité, dont l'objet est lucratif, doit être regardée comme «purement commerciale» (avis 20092190 du 28 juillet 2009).

■ La commission, lorsqu'elle se prononce, dans le cadre de ses compétences en matière de réutilisation des informations publiques, sur une demande de sanction que lui a adressée une autorité administrative sur le fondement de l'article 22 de la loi du 17 juillet 1978, décide du «bien-fondé d'accusations en matière pénale» au sens de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces stipulations, ainsi que le principe d'impartialité dont elles s'inspirent, font obstacle à ce que la commission se prononce régulièrement sur une telle demande si elle a préjugé de l'affaire qui lui est soumise, en prenant parti sur l'existence ou non d'une infraction aux dispositions du chapitre II du Titre Ier de cette loi dans un conseil à une administration ou dans son rapport public. La commission est donc incomptétente pour se prononcer sur les demandes de conseil présentées par une administration qui l'amèneraient à connaître de faits susceptibles de donner ensuite lieu à l'engagement d'une procédure de sanction (avis 20092927 du 10 septembre 2009).

■ Voir avis 20094204 du 3 décembre 2009, p. 18.

Transports

■ Voir conseil 20090221 du 15 janvier 2009, ci-contre.

■ Les données comptables agrégées de la SNCF qui portent à la fois sur des missions de service public et des activités commerciales sont intégralement communicables à toute

personne qui en fait la demande, sans que puisse être opposé le secret en matière commerciale et industrielle, sauf si la SNCF est en mesure de produire des données de même nature se rapportant exclusivement à ses missions de service public, notamment au moyen d'une comptabilité analytique (avis 20090224 du 29 janvier 2009).

■ Le dossier de demande d'agrément pour l'organisation de stages de formation au certificat de formation à la sécurité est, pour l'essentiel, couvert par le secret en matière commerciale et industrielle, dès lors qu'il fait état des moyens techniques et humains de l'entreprise, en particulier le détail des installations et matériels pédagogiques (avis 20090975 du 2 avril 2009).

■ Les bordereaux d'inscription des hypothèques sur aéronefs prévus à l'article R. 122-1 du code de l'aviation civile sont reçus par le ministre chargé de l'aviation civile, en charge de la tenue du registre d'immatriculation des aéronefs, dans le cadre de ses missions de service public, et sont donc des documents administratifs. Ils sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, sous réserve de l'occultation préalable des mentions intéressant la vie privée (la profession et le domicile du créancier et du débiteur s'il s'agit de personnes privées), ou le secret en matière commerciale et industrielle (le montant de la créance exprimé dans le titre et les clauses relatives aux intérêts et au remboursement) (avis 20091824 du 4 avril 2009).

■ Les procès-verbaux dressés par les agents assermentés des exploitants de services publics de transports terrestres en vertu des articles R. 529-3 et suivants du code de procédure pénale, qui peuvent donner lieu au paiement d'une amende transactionnelle éteignant l'action publique, constituent des documents judiciaires exclus du droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978 (avis 20093472 du 8 octobre 2009).

■ À l'exception des informations relatives à l'environnement que comporte le dossier de saisine qui sont immédiatement communicables en application des articles L. 124-1

et suivants du code de l'environnement, le dossier de saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) ne perd son caractère préparatoire qu'au moment où la CNDP arrête la décision par laquelle elle se prononce sur la suite à réservé à une saisine, qu'elle ait estimé nécessaire l'organisation d'un débat public, qu'elle se soit prononcée uniquement en faveur d'une concertation préalable ou qu'elle ait implicitement renoncé à organiser un tel débat (avis 20093976 du 19 novembre 2009).

Travail

■ Le médecin du travail d'une entreprise, notamment celui qui exerce au sein d'un service inter-entreprise de santé au travail, n'est pas chargé d'une mission de service public. Les documents qu'il élabore et qui ne sont pas reçus par une autorité administrative ne constituent pas des documents administratifs (avis 20090657 du 26 février 2009).

Urbanisme

■ Le maître d'œuvre privé désigné par la collectivité publique sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 à la suite d'un marché public régi par l'article 74 du code des marchés publics n'est pas chargé d'une mission de service public au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, bien qu'il puisse, pour l'application de l'article 432-12 du code pénal relatif au délit de favoritisme, être regardé comme investi d'une telle mission (Cass. Crim., 14 juin 2000, au Bulletin). Par suite, la collectivité publique saisie d'une demande portant sur des documents qu'elle ne détient pas n'est pas tenue de la lui transmettre (avis 20090290 du 29 janvier 2009).

■ Si les documents administratifs préparatoires à la décision du ministre compétent fixant le tracé d'un fuseau autoroutier ne sont pas communicables avant l'intervention de celle-ci, il en va différemment des informations relatives à l'environnement, comme les sondages géotechniques, les études hydraulique routière, hydrogéologique, sur les milieux naturels terrestres et les milieux naturels aquatiques et sur l'agriculture, dès lors qu'elles sont achevées (avis 20090475 du 12 février 2009).

- L'adresse du pétitionnaire figurant dans un dossier de permis de construire, à laquelle au demeurant les recours contentieux doivent être adressés en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, n'a pas à être occultée préalablement à la communication de ce dossier (conseil 20090647 du 26 février 2009).
- Les comités interprofessionnels du logement, collecteurs du «1 % logement», ne sont pas chargés d'une mission de service public et ne sont donc pas soumis à la loi du 17 juillet 1978 (avis 20090716 du 26 février 2009).
- Les documents relatifs au choix de l'implantation d'une gendarmerie sur une parcelle expropriée ne revêtent plus un caractère préparatoire, dès lors que la décision d'agrérer le terrain est intervenue, nonobstant la circonstance qu'elle soit assortie de réserves (avis 20092480 du 16 juillet 2009).
- Bien qu'ils fassent mention du comportement des propriétaires de l'immeuble, dont la divulgation pourrait leur porter préjudice, les documents produits ou reçus par l'administration dans le cadre de la mission de police administrative des édifices menaçant ruine constituent des documents administratifs intégralement communicables aux gérants de la société qui y exploite un restaurant, ces derniers devant être regardés comme des personnes «intéressées» au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Si les rapports d'expertises ordonnées par des juridictions constituent en principe des documents juridictionnels, comme tels exclus du champ d'application de cette loi, il en va différemment, en vertu du principe d'unité du dossier, lorsque de tels rapports servent de fondement à une décision administrative (avis 20093805 du 5 novembre 2009).

Diffusion publique et publication

La communication des documents administratifs est une tâche relativement lourde pour les autorités soumises à la loi du 17 juillet 1978. À l'occasion des affaires dont la commission est saisie, nombre d'entre elles indiquent ainsi que leur charge de travail ne leur permet pas de respecter le délai d'un mois qui leur est imparti pour y procéder. Il existe pourtant un moyen simple de s'exonérer de l'obligation de communication sur demande: la diffusion publique.

La présente note a pour objet d'analyser cette notion et de préciser les conditions dans lesquelles une telle diffusion peut intervenir.

La diffusion publique

■ Champ d'application et enjeux

La qualification de «diffusion publique» emporte deux conséquences au regard de la loi du 17 juillet 1978. D'une part, elle dispense les administrations de communiquer les documents qui en font l'objet au cas par cas: cette règle, qui résultait auparavant de la doctrine de la commission et de la jurisprudence administrative (CE, 23 octobre 1987, Bertin; CE, 11 décembre 1991, Thiney), figure désormais explicitement au deuxième alinéa de l'article 2 de cette loi. Introduite par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, cette modification a précisément pour objet d'alléger la charge de travail des administrations, en les incitant à diffuser largement les documents qu'elles produisent et reçoivent, plutôt que de répondre à chaque demande de communication dont elles sont saisies. D'autre part, elle confère à une information le caractère d'information publique, sous réserve du respect des autres conditions posées à l'article 10 de la loi, dont la réutilisation doit s'effectuer selon les modalités prévues par le chapitre II du titre I^{er} de celle-ci.

Hormis le cas des «directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures

administratives», qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une publication en vertu du premier alinéa de l'article 7 de la même loi, celle-ci ne prévoit aucune obligation de diffusion publique. Le mécanisme est purement incitatif : si elles veulent être soustraites à l'obligation de communication sur demande, les administrations doivent publier les documents administratifs communicables qu'elles détiennent.

S'agissant des régimes spéciaux institués par des textes que la commission est compétente pour interpréter, le cadre juridique est plus imprécis.

L'article L. 124-8 du code de l'environnement renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les cas dans lesquels des informations relatives à l'environnement doivent faire l'objet d'une diffusion publique. Tel est l'objet de l'article R. 124-5 du code de l'environnement. Toutefois, comme la directive 2003/4 CE du 28 janvier 2003, aucune disposition de ce code ne réitère la règle fixée au deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. En matière environnementale, l'accès à l'information doit être faite par tout moyen, et la circonstance qu'une information relative à l'environnement soit publiée ne dispense pas l'administration de la délivrer sur demande.

Les articles L. 213-1 et suivants du code du patrimoine, qui régissent la communication des archives publiques, ne prévoient pas davantage cette « exception de diffusion publique ». On peut le regretter, alors que la charge de travail des services d'archives s'est sensiblement accrue avec la loi du 15 juillet 2008. Il n'est toutefois pas exclu que la commission et le juge administratif dégagent une telle exception de manière prétorienne, comme ils l'avaient fait avant que la loi du 12 avril 2000 ne la consacre dans la loi du 17 juillet 1978.

Les articles du code général des collectivités territoriales que la commission a compétence pour interpréter, en particulier l'article L. 2121-26 relatif aux délibérations du conseil municipal et aux arrêtés municipaux, comporte la même lacune. Eu égard à la formulation de ces dispositions, qui distinguent clairement la communication de la publication, il n'est pas évident que l'exception de diffusion publique puisse jouer.

■ La notion de «diffusion publique»

La loi du 17 juillet 1978 ne définit pas la « diffusion publique ». La commission a été amenée à préciser le contenu de cette notion. Elle semble aujourd'hui vouloir en donner une interprétation plus stricte qu'auparavant.

La conception classique

Pour caractériser la « diffusion publique », la commission s'attache traditionnellement à examiner l'accessibilité du document en termes géographiques, techniques et financiers. Elle raisonne à l'aide d'un faisceau d'indices. L'examen de sa doctrine fait apparaître principalement deux hypothèses de diffusion publique.

La publication : il en va ainsi des Journaux et bulletins officiels, ainsi que du recueil des actes administratifs d'une préfecture. On peut citer aussi, à ce titre, les documents disponibles sur Infogreff (registre du commerce). Il faut que la publication soit effective : ce n'est pas parce qu'un texte prévoit qu'un document est « public » qu'il peut *ipso facto* être regardé comme faisant l'objet d'une diffusion publique (avis 20073254 du 13 septembre 2007). La mise en ligne sur un site Internet suffit à caractériser la diffusion publique, sous réserve que la page soit aisément accessible. En revanche, la mise en ligne sur un site intranet ou un site extranet ne constitue pas une diffusion publique, dès lors que le site n'est pas accessible à toute personne (avis 20072097 du 24 mai 2007 et 20090604 du 6 février 2009).

La commercialisation d'un document : plusieurs précédents affirment clairement que la vente d'un document par un «éditeur» constitue une diffusion publique (avis 20073254 du 13 septembre 2007), notamment lorsqu'il s'agit d'une publication de la Documentation française (avis 20063834 du 28 septembre 2006). D'autres traitent la commercialisation comme un indice et s'assurent que le prix fixé n'est pas excessif. Ainsi, les fonds de carte de l'IGN, commercialisés auprès du grand public à un « prix raisonnable » font l'objet d'une diffusion publique (avis 20014353 du 20 décembre 2001), de même que les photographies aériennes de l'IGN, dès lors qu'elles sont consultables en de nombreux points et qu'elles sont mises en vente sur place comme

sur le site Internet de l'institut à un prix basé sur les coûts d'élaboration, de reproduction et de diffusion (avis 20071023 du 3 mai 2007). Il en va de même, pour les mêmes raisons, des normes de l'AFNOR (avis 20050541 du 17 février 2005).

Vers une évolution de la notion de diffusion publique ?

Ainsi qu'il a été dit, et que le confirment clairement les travaux préparatoires de la loi du 12 avril 2000, l'exception de diffusion publique a pour objet de faciliter l'accès aux documents et d'alléger corollairement la charge de travail des administrations.

La position analysée ci-dessus ne permet toutefois pas toujours d'atteindre ces objectifs.

D'une part, la circonstance qu'un document soit accessible par voie de consultation en plusieurs points du territoire n'offre pas des garanties au moins équivalentes aux citoyens en matière d'accès.

D'autre part, et surtout, l'hypothèse de la «commercialisation» d'un document peut faire courir le risque d'un détournement de la loi. Il suffirait à une administration d'indiquer qu'elle entend commercialiser un document pour le faire échapper à la loi du 17 juillet 1978 et pratiquer un tarif qui, s'il doit être raisonnable, peut excéder sensiblement celui qui résulte de l'article 35 du décret du 30 décembre 2005 et de l'arrêté du 1^{er} octobre 2001.

Cette «dérive» soulève plusieurs difficultés :

- Elle prive largement de sa portée l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. On ne peut admettre que la publication d'une grille tarifaire des documents produits par une administration lui permette de s'affranchir des plafonds prévus par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001. Or, précisément, cette loi a été faite pour encadrer la communication au cas par cas des documents en veillant à en limiter le coût pour les usagers. Il serait fâcheux d'encourager l'application de barrières tarifaires que la loi ne prévoit pas.
- L'idée de commercialisation est délicate à cerner. En général, la vente d'un document exige une demande préalable adressée à l'administration. Ce faisant, elle s'inscrit dans la même logique que la communication sur demande prévue par la loi du 17 juillet 1978. La circonstance qu'un document soit consultable

gratuitement sur place en différents points du territoire ne saurait davantage caractériser la diffusion publique, dans la mesure où l'article 4 de la même loi prévoit une telle modalité d'accès dans le cadre de la communication sur demande.

– L'assimilation de la commercialisation et de la diffusion publique ne semble pas répondre à l'intention du législateur. Au cours des débats sur la loi du 12 avril 2000, le Gouvernement envisageait initialement d'exclure le droit d'accès à l'égard des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique ou «destinés à être vendus». Le Parlement a modifié cette dernière rédaction pour préciser que l'exclusion ne jouait que pour les pièces élaborées dans le cadre d'un contrat de prestation de services passé par une personne publique avec une ou plusieurs personnes (publiques ou privées) déterminées, ce que le Gouvernement a approuvé. L'idée de commercialisation n'est donc retranscrite que dans cette mesure.

En réalité, la caractéristique essentielle de la diffusion publique, qui la distingue de la communication au cas par cas, tient au fait que le document est accessible à l'initiative de l'administration sans que l'usager ait à en faire la demande. À cet égard, la principale (sinon la seule) modalité de diffusion publique devrait aujourd'hui être la mise en ligne des documents sur Internet incluant la possibilité de les télécharger. À ce titre, on peut déplorer que tant la directive du 28 janvier 2003 que le II de l'article R. 124-5 du code de l'environnement qui la transpose ouvrent à l'administration la possibilité, pour certains documents devant faire l'objet d'une diffusion publique, de se borner à indiquer l'endroit où le document peut être trouvé.

La plupart des publications officielles sont aujourd'hui disponibles sur Internet (Journaux officiels, rapports publics...). Toutefois, certaines d'entre elles ne le sont pas. Tel est le cas de la plupart des bulletins officiels des ministères et de certains recueils des actes administratifs de préfecture ou de collectivités territoriales. Il est vrai que les articles 29 à 33 du décret du 30 décembre 2005 relatifs à la publication des documents administratifs font de la publication par voie électronique une simple faculté. Mais on peut raisonnablement

s'interroger sur le point de savoir si une telle publication vaut réellement diffusion publique, alors que ces documents sont, en pratique, peu accessibles, notamment les bulletins officiels ministériels.

La commission s'est montrée, dans la période récente, sensible à cette conception de la diffusion publique recentrée sur la mise en ligne. Dans un avis 20093754 du 3 décembre 2009, elle a estimé qu'en l'absence de mise en ligne d'un document assortie de la possibilité de le télécharger gratuitement ou à un prix raisonnable, celui-ci ne pouvait être regardé comme faisant l'objet d'une diffusion publique. La circonstance que ce document soit disponible en consultation au siège d'une agence ainsi que dans ses six services régionaux et ses trois antennes, et puisse être obtenu, sur demande, sous la forme d'un classeur au prix de 60 euros n'était pas de nature à caractériser une telle diffusion.

Cette conception plus stricte de la diffusion publique pourrait souffrir trois exceptions :

– En premier lieu, il importe que la consultation et le téléchargement n'excèdent pas un «prix raisonnable» apprécié non pas de manière abstraite, mais au regard des coûts effectivement supportés par l'administration pour la mise en ligne. Dès lors que celle-ci constitue aujourd'hui une opération tout à fait courante, la gratuité devrait être la règle, sous réserve, le cas échéant, des coûts «d'édition». Il importe en outre que le prix du téléchargement soit clairement distingué d'une éventuelle redevance pour réutilisation mise en place sur le fondement de l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978. Une telle redevance n'a en effet vocation à peser sur les demandeurs que s'ils envisagent de réutiliser le document, et non simplement d'y avoir accès.

– En deuxième lieu, il serait opportun de prévoir que l'exception de diffusion publique ne joue pas à l'égard des personnes qui ne disposent pas du matériel informatique nécessaire. La commission a déjà admis une telle approche « subjective » de la diffusion publique. Ainsi, elle a pu considérer que la diffusion du recueil des actes administratifs d'une commune conformément aux dispositions de l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales n'était opposable

qu'aux habitants de cette commune (conseil 20051881 du 28 avril 2005).

– Enfin, à titre exceptionnel, on pourrait admettre qu'un document, bien que non mis en ligne, soit accessible en de si nombreux points du territoire (par exemple, chaque mairie) qu'il doit être regardé comme faisant l'objet d'une diffusion publique.

Cette position soulèverait la question de l'avenir de la commercialisation des documents, qui constitue la vocation même de certaines autorités administratives (Documentation française...). Il serait donc souhaitable que le cadre juridique de la « vente de documents administratifs » soit clarifié.

La publication

Dans quelles conditions l'administration peut-elle procéder à la publication d'un document administratif ?

L'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 encadre cette faculté (voire cette obligation s'agissant de certains documents).

La publication doit tout d'abord être précédée de l'occultation des mentions couvertes par l'un des secrets de l'article 6 de cette loi. Il existe donc un parallélisme entre le droit d'accès et la publication.

L'article 7 de la même loi prévoit en outre l'obligation pour l'administration d'occulter les « données à caractère personnel », au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978, qui figureraient dans les documents administratifs destinés à être publiés, sauf disposition législative contraire. Cette règle soulève d'importantes difficultés :

– D'une part, elle peut conduire à des situations confinant à l'absurde : faut-il occulter le nom des récipiendaires de décosations ou de distinctions honorifiques, alors que la vocation même de ces titres est d'être connue du plus grand nombre ?

– D'autre part, l'administration se trouve placée dans une situation plus défavorable que les citoyens. En vertu de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, ces derniers peuvent en effet réutiliser des informations publiques, notamment en les publiant, lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel, dans deux cas qui ne sont pas ouverts à l'administration : en obtenant le consentement de la personne,

d'une part; en se fondant sur une disposition réglementaire, d'autre part (alors que l'article 7 ne prévoit que des exceptions législatives). Il est vrai que l'ordonnance du 29 avril 2009 a modifié l'article 7 pour préciser que l'occultation des données à caractère personnel s'effectuait «sans préjudice de l'article 13 ». Mais on ne comprend pas à quoi se rapporte cette réserve, alors que l'article 13 ne s'applique pas, par construction, à la publication d'informations publiques par des autorités administratives, d'autant que l'échange d'informations entre autorités administratives ne constitue pas une réutilisation (article 10).

– Enfin, on peut se demander quel est le statut des informations se rapportant à des personnes décédées. S'agit-il de données à caractère personnel ? La loi du 6 janvier 1978 ne fournit pas de réponse claire à cette question: son article 40 évoque les droits des héritiers à l'égard des données à caractère personnel concernant une personne décédée, mais uniquement aux fins d'actualisation des fichiers à la suite du décès.

Le juge administratif contrôle la décision de publier un document administratif sur le fondement de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 (CE, 12 octobre 2009, Société Glaxosmithkline Biologicals et autre, 322784). En outre, la publication d'un document en méconnaissance des règles fixées par cet article 7 (par exemple, la mise en ligne d'un document intéressant le secret en matière commerciale ou industrielle d'une entreprise) peut engager la responsabilité de la collectivité publique qui y procède.

Il convient d'observer que le cadre juridique précédemment décrit ne s'applique qu'aux documents administratifs. Il n'apparaît donc pas applicable aux archives publiques qui n'ont pas, en l'état de la jurisprudence, ce caractère (cas des actes d'état civil, par exemple). On peut s'interroger sur les conséquences d'une telle exclusion. En l'absence même de disposition permettant la publication, il faut sans doute admettre que celle-ci est ouverte

à l'administration. La publication des archives publiques ne paraît toutefois pas possible avant l'expiration des délais prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, sous réserve, le cas échéant, du II de l'article L. 213-3 de ce code concernant l'ouverture anticipée de fonds d'archives. Dans la mesure où les données à caractère personnel ne sont pas nécessairement couvertes par l'un des secrets prévus à l'article L. 213-2, il serait loisible à l'administration de les publier; on peut toutefois se demander si la loi du 6 janvier 1978 n'a pas vocation à s'appliquer, notamment son article 7 (relatif au consentement des personnes concernées) dès lors qu'une telle publication peut être qualifiée de traitement de données à caractère personnel.

Conclusion

Le cadre juridique actuel de la diffusion publique et de la publication apparaît globalement trop en retrait au regard des avantages que les administrations comme les citoyens peuvent retirer de ces pratiques. L'obligation de publication figurant au premier alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 ne porte que sur une frange très marginale de l'ensemble documentaire administratif.

En la matière, la France accuse d'ailleurs un retard certain, au regard d'autres États membres de l'Union. De très nombreux documents, dont le caractère communicable ne fait aucun doute (actes réglementaires des collectivités territoriales par exemple), ne sont toujours pas mis en ligne par les administrations, ce qui les constraint à les mettre à la disposition des demandeurs selon les modalités qu'ils souhaitent, notamment par envoi de copies.

L'assouplissement du cadre juridique aujourd'hui nécessaire doit aller de pair avec un accroissement des moyens consacrés à la diffusion des documents et informations publiques. Il s'agirait là d'un investissement rentable pour les collectivités publiques et d'un progrès considérable pour la transparence administrative.

Archives et réutilisation

Qu'elles soient immédiatement communiquables ou qu'elles le deviennent à l'expiration des délais spéciaux fixés par l'article L. 213-2 du code du patrimoine, les archives publiques, à l'instar de toute information publique figurant dans des documents administratifs communiquables, peuvent faire l'objet d'une réutilisation par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle ces documents ont été élaborés ou sont détenus, conformément à l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2005, qui a procédé à la transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Force est aujourd'hui de constater que l'objectif poursuivi par cette réforme, de développer le potentiel économique des informatiques publiques, est en voie de se réaliser. Sous l'effet conjugué du perfectionnement des nouvelles technologies de l'information et surtout d'internet et de la numérisation, les services des archives publiques sont en effet de plus en plus fréquemment saisis de demandes tendant à la réutilisation. Celles-ci émanent tant de particuliers (associations d'historiens qui souhaitent publier les recherches qu'elles mènent sur la base de ces informations) que d'entreprises privées (site de recherches généalogiques en ligne, généalogistes professionnels), qui ont pris conscience du potentiel commercial jusque là inexploité des archives publiques.

Face aux attentes des usagers et des administrations, pour lesquelles la réutilisation constitue un enjeu financier et un défi en termes de modernisation, la commission a été amenée ces deux dernières années à préciser les conditions dans lesquelles les archives publiques peuvent être réutilisées.

Détermination des règles applicables à la réutilisation des archives publiques

■ Un régime dérogatoire

En principe, les règles de réutilisation des informations publiques sont fixées par les dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978. L'article 11 de la loi a toutefois prévu que les établissements et institutions d'enseignement et de recherche, ainsi que les établissements, organismes ou services culturels ne sont pas soumis aux règles du chapitre II et qu'ils fixent eux-mêmes les conditions dans lesquelles les informations qu'ils élaborent ou détiennent peuvent être réutilisées, le cas échéant.

Dans son conseil 20082643 du 31 juillet 2008, la commission a ainsi estimé que les services d'archives départementales, qui ont pour mission principale de collecter, conserver et communiquer les archives définitives notamment des services déconcentrés de l'État et des communes, constituent des organismes et services culturels au sens de l'article 11 de la loi. Pour retenir cette qualification, la commission s'est fondée sur la directive européenne 2003/98/CE, laquelle cite expressément, aux côtés des musées, bibliothèques, orchestres, opéras, ballets et théâtres, les « archives » au nombre des établissements, organismes ou services culturels soustraits à son champ d'application. Le caractère culturel des services des archives départementales doit être regardé comme résultant plus précisément de l'objectif essentiellement patrimonial de leur mission, telle qu'elle est définie par les dispositions des articles L. 212-6 à L. 212-10 et L. 212-33 du code du patrimoine. Ces services sont en effet créées en vue de la « mise en valeur du patrimoine archivistique » et ne conservent que les archives définitives, c'est-à-dire celles qui, après opérations de tri et d'élimination, ont été sélectionnées en raison de leur intérêt administratif ou historique.

Il faut cependant préciser que tous les services d'archives n'ont pas vocation à être automatiquement exclus du champ d'application du chapitre II de la loi. Il convient en effet de distinguer parmi ces services, ceux créés dans un but pédagogique, culturel ou

de recherche ou exerçant à titre principal une telle mission et qui sont à ce titre exclus du champ de la directive du 17 novembre 2003 et du chapitre II de la loi (tels que les services d'archives de l'Office national des anciens combattants, dont la mission consiste à faire vivre la mémoire combattante, voir conseil 20072191 du 26 juillet 2007), et ceux chargés d'une activité essentiellement opérationnelle répondant aux besoins d'une administration. La commission a considéré que ces derniers, qui conservent en particulier les « archives courantes » définies par l'article 12 du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979¹ comme les « documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus », relèvent du droit commun du chapitre II de la loi de 1978 (conseil 20082824 du 8 octobre 2009 à propos des services des archives du ministère de la défense).

Les règles du chapitre II n'ayant pas vocation à s'appliquer, il appartient par conséquent aux services culturels de définir eux-mêmes leurs propres règles de réutilisation.

■ Un régime encadré

Cette liberté accordée aux services des archives pour déterminer les règles applicables est toutefois encadrée. Ceux-ci sont en effet soumis, comme toute administration, au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment la loi du 6 janvier 1978 en ce qui concerne les données à caractère personnel et le code de la propriété intellectuelle, et, d'autre part, des principes généraux du droit (en particulier, le principe d'égalité devant le service public) et des règles dégagées par le juge, notamment en matière de fixation des redevances de réutilisation. Rien n'interdit par ailleurs à ces administrations de s'inspirer des règles du chapitre II du Titre Ier de la loi du 17 juillet 1978 pour élaborer leur propre réglementation.

La commission veille également aux conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'accès et de réutilisation des usagers aux archives

publiques, puisqu'elle s'est reconnue compétente non seulement pour répondre aux demandes de conseil émanant des administrations, mais également pour émettre un avis à la suite d'une décision défavorable opposée par l'administration.

On aurait pu s'interroger sur l'étendue de la compétence de la commission en la matière, l'exclusion des services des archives du champ d'application du chapitre II de la loi de 1978 pouvant être regardée comme entraînant l'impossibilité pour la commission de se prononcer sur les règles fixées par ceux-ci.

La commission a toutefois écarté cette position (avis 20100691 et 20100695 du 25 février 2010), qui ne lui a pas paru compatible avec la généralité de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 20 de la loi de 1978. Sans opérer de distinction entre la nature des services ou des documents en cause, cet article dispose que la commission « est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du chapitre II relatif à la réutilisation des informations publiques dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine » et qu'elle « émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposée (...) une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques ». Décliner la compétence de la commission aurait également eu pour conséquence de priver les usagers et l'administration d'un recours administratif préalable obligatoire, alors que le développement de ce type de mécanisme préventif des recours contentieux est actuellement encouragé.

Si la commission a en principe également le pouvoir d'infliger des sanctions, sur le fondement de l'article 18 de la loi de 1978, à l'encontre d'une personne réutilisant des informations publiques en méconnaissance des prescriptions du chapitre II, elle s'est en revanche estimée incompetent pour prononcer de telles sanctions lorsque sont en cause des archives publiques (conseil 20094204 du 3 décembre 2009). Il résulte en effet de ce qui vient d'être dit que dès lors que le chapitre II de la loi et par conséquent ses articles 12, 15 et 16 et 18 ne sont pas applicables aux services d'archives, la commission ne pourrait, sans

1 Décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.

méconnaître le principe de légalité des délits et des peines applicable aux sanctions administratives et l'étendue de sa compétence, prendre de sanction à l'égard de personnes qui réutilisent les informations que leur communiquent les services d'archives en méconnaissance des règles que ces derniers ont édictées.

L'incompétence de la commission ne fait toutefois pas obstacle à ce que les services prononcent eux-mêmes des sanctions en cas de réutilisation d'archives publiques en contravention avec leur réglementation, sous réserve du respect d'un certain nombre de principes.

La réutilisation des archives publiques

■ Le droit de réutilisation des archives publiques

La réutilisation des archives publiques, à l'instar de toute information publique contenue dans un document administratif communicable, constitue un droit, sous réserve du respect des conditions et limites fixées par les services des archives. Partant du principe selon lequel, dans un régime démocratique, tout ce qui n'est pas expressément interdit est autorisé, la commission a en effet écarté une interprétation de l'article 10 de la loi de 1978 qui aurait consisté à exclure de son champ d'application les archives publiques, au motif que les services des archives seraient seuls compétents non seulement pour réglementer la réutilisation des archives publiques, mais également pour décider du principe même de toute réutilisation de ces documents.

Pour aboutir à cette conclusion, la commission a relevé que si la directive 2003/98/CE avait expressément exclu de son champ d'application les services d'archives, elle avait néanmoins laissé « à l'appréciation des Etats membres la décision d'autoriser ou non la réutilisation des documents ». Dans la mesure où l'ordonnance du 6 juin 2005, qui a transposé la directive, porte sur les règles de réutilisation des documents administratifs mais aussi des archives publiques, la commission en a déduit que l'ordonnance avait entendu consacrer de façon générale la liberté de réutilisation de toutes les informations publiques, y compris par conséquent celles figurant

dans des documents d'archives publiques. La circonstance que cette ordonnance ait réservé un régime dérogatoire permettant aux services des archives de définir eux-mêmes les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées, afin de tenir compte de leur spécificité, ne saurait pour autant signifier que le principe de liberté de réutilisation ne s'appliquerait pas à eux.

Il en résulte que les établissements culturels ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'apprécier l'opportunité de faire droit ou non à une demande de réutilisation. Seule une interdiction de réutilisation justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et proportionnée à la sensibilité des données en cause ainsi qu'à la nature de l'usage envisagé, peut être légalement fondée.

La réutilisation d'informations publiques peut être définie comme l'utilisation de données publiques à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. La commission a ainsi pu qualifier de réutilisation, la publication par une association d'historiens du fruit des recherches qu'elle mène sur la base de ces informations, sous forme de listes ou de notices biographiques, et de réutilisation commerciale, la mise en ligne sur internet de fonds d'archives numérisés par une société en vue de permettre à des internautes d'effectuer des recherches généalogiques. À également été regardée comme une réutilisation commerciale, l'utilisation par un généalogiste professionnel de listes électorales archivées (conseil 20091746 du 4 juin 2009).

■ Les modalités de réutilisation des archives publiques

Les conditions dans lesquelles les archives publiques peuvent être réutilisées, peuvent être formalisées à l'intérieur d'un règlement élaboré par l'administration ou figurer dans une licence que les intéressés devront souscrire pour réutiliser les informations publiques qui leur sont transmises.

Cette réutilisation pourra donner lieu, le cas échéant, au versement de redevances, lesquelles devront être fixées de manière non discriminatoire et dans le respect des principes dégagés par la jurisprudence administrative.

En outre, la commission considère (conseil 20094298 du 28 janvier 2010) que la circonstance qu'une licence ou un règlement n'ait pas encore été établi ne fait pas obstacle à la souscription ultérieure d'une licence. Le principe de non-rétroactivité n'exclut pas l'application immédiate des règlements à des situations en cours et n'interdit pas qu'un texte réglementaire attache des effets futurs à une situation passée, pour autant qu'il n'existe pas de situation juridique constituée. La commission précise néanmoins qu'aucune redevance ne saurait être exigée en contrepartie de la réutilisation qui aura déjà été faite des informations publiques avant la souscription de la licence. L'administration ne peut donc s'opposer à la réutilisation d'informations publiques au seul motif qu'elle n'aurait pas encore établi de règlement ou de licence pour encadrer l'usage que le demandeur entend faire de ces données.

S'agissant plus concrètement de l'accès aux archives publiques en vue de leur réutilisation, la commission considère qu'il y a lieu de distinguer deux hypothèses.

La première vise la situation où le demandeur a pu ou peut obtenir immédiatement la communication des documents sollicités sous une forme lui permettant la réutilisation souhaitée (ex. : communication par voie électronique de fichiers numérisés). Dans ce cas, l'administration ne peut s'opposer ni à la communication des documents en cause (si elle n'y a pas déjà procédé), ni à leur réutilisation, quand bien même elle n'aurait encore fixé aucune règle encadrant cette réutilisation.

La seconde hypothèse correspond au cas où le demandeur ne peut obtenir la communication des documents dans des conditions qui lui permettent de procéder à la réutilisation qu'il souhaite en faire. Dans ce cas, l'administration devra être regardée comme ayant rempli ses obligations au regard de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, si elle a mis à même le demandeur d'accéder aux documents dans les conditions fixées par l'article 4 de la loi, c'est-à-dire, soit par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas, soit par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, soit par courrier

électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique. En effet l'administration n'est légalement tenue de faire droit à une demande tendant à la consultation de documents administratifs et à leur numérisation que si celle-ci n'excède pas les contraintes liées à son fonctionnement, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. S'agissant du droit de réutilisation, la commission estime qu'il appartient à l'administration, au regard de ses obligations en matière de réutilisation, de se rapprocher du demandeur afin de déterminer les conditions dans lesquelles celui-ci pourra accéder aux informations publiques sollicitées et procéder à leur réutilisation.

Une réutilisation d'archives publiques comportant des données à caractère personnel qui donne lieu à l'élaboration d'un traitement informatique ou d'un fichier, est par ailleurs subordonnée au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Ces dispositions prévoient, le cas échéant, une obligation de déclaration préalable du fichier ou du traitement en cause auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En outre, l'article 7 de la loi du 6 janvier 1978 dispose qu'un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée ou satisfaire à l'une des conditions suivantes : 1° Le respect d'une obligation légale incombant au responsable du traitement ; 2° La sauvegarde de la vie de la personne concernée ; 3° L'exécution d'une mission de service public dont est investi le responsable ou le destinataire du traitement ; 4° L'exécution, soit d'un contrat auquel la personne concernée est partie, soit de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ; 5° La réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le destinataire, sous réserve de ne pas méconnaître l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée. Ce qui signifie que, dès lors qu'il apparaît que le traitement de données que l'utilisateur envisage de mettre en œuvre ne relève pas de l'une des cinq exceptions prévues par cet article, le consentement des personnes dont le nom figure sur les archives et qui seraient

susceptibles d'être encore en vie, doit en principe être préalablement obtenu.

On peut toutefois craindre que l'obtention du consentement de l'ensemble de toutes les personnes vivantes qui figureraient sur un document d'archives, tel qu'un registre d'acte de naissance ou un cahier de recensement, ne se révèle très difficile voire impossible, et compromettent ainsi toute réutilisation.

L'administration devra donc, dans chaque cas d'espèce, veiller à assurer un juste équilibre entre liberté de réutilisation et protection des données personnelles, en fonction notamment des garanties présentées par l'utilisateur. Toute restriction et, *a fortiori*, toute interdiction de réutilisation ne pourra être fondée que sur des motifs d'intérêt général et devra être proportionnée à la sensibilité des données en cause et à la nature de l'usage envisagé.

Dans ses avis 20100691 et 20100695 précités, la commission a ainsi émis un avis favorable à la réutilisation de cahiers de recensement par une société éditrice d'un site internet de recherche généalogique, qui indiquait avoir développé des outils informatiques permettant de mieux respecter les droits des ayants droit et des personnes vivantes. La société disposait de la possibilité de rendre inaccessibles aux visiteurs de son site les parties des images et de l'index susceptibles de concerner des personnes pouvant être encore en vie, c'est-à-dire dont la date de naissance se situe dans une période de moins de cent ans révolus. Si de telles mesures ne sauraient assurer à elles seules la conformité du traitement en cause avec les dispositions de l'article 7 de la loi du 6 janvier 1978, la commission a néanmoins pris acte, compte tenu de la difficulté d'obtenir le consentement des personnes concernées, de cette démarche qui s'inscrit dans le cadre d'une protection renforcée des données à caractère personnel.

■ Les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de réutilisation en méconnaissance des règles fixées

L'article 18 de la loi du 17 juillet 1978 a instauré la possibilité pour la commission, saisie d'une demande en ce sens par l'administration, de sanctionner toute personne réutilisant des informations publiques en violation des dispositions des articles 12, 15 et 16 de la loi.

Un tel pouvoir de sanction n'a cependant pas été expressément reconnu à la commission en cas de réutilisation de documents détenus par les établissements, organismes et services culturels exclus du champ d'application du chapitre II de la loi. Si la commission s'est pour cette raison reconnue incompétente en la matière, elle a néanmoins considéré qu'il résulte nécessairement des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978 que le législateur a entendu permettre à ces administrations d'assortir elles-mêmes les règles de réutilisation qu'elles fixent d'un mécanisme de sanction dans le cadre de la licence souscrite par le réutilisateur (conseil 20094204 du 3 décembre 2009).

En effet, si le principe d'interdiction des documents administratifs qui prévalait jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 6 juin 2005 n'était assorti d'aucune sanction, à l'inverse, la consécration du principe de liberté de réutilisation des informations publiques s'est accompagnée de la volonté de mettre en place d'un système répressif de nature à donner à l'administration les moyens de contrôler l'utilisation qui est faite des documents administratifs qu'elle détient, quelle que soit la nature des documents en cause.

En l'absence de dispositions expresses applicables, il appartiendra donc aux services culturels de définir eux-mêmes la nature des infractions qu'ils entendent sanctionner ainsi que la teneur des sanctions qu'ils souhaitent prononcer, puisqu'en vertu du principe de légalité des délits et des peines, aucune sanction ne peut être infligée à un contrevenant en l'absence de texte ayant défini, avec une précision suffisante, l'infraction et la peine encourue.

Ces sanctions devront être, par leur objet et leur nature, en rapport avec les règles de réutilisation. La commission estime notamment que l'article 11 permet aux services d'archives départementales de prévoir, en cas de méconnaissance des règles de réutilisation, le retrait de la licence, voire le prononcé de pénalités financières dans le cas où les redevances prévues par la licence n'auraient pas été acquittées. Dans tous les cas, la sanction devra respecter le principe de proportionnalité des peines.

Sur le plan procédural, et conformément aux dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, le contrevenant doit être mis à même de présenter des observations, écrites ou orales, sur les griefs qui lui sont adressés, ce qui suppose de lui impartir un délai suffisant. À l'issue de cette procédure contradictoire, l'administration, qui jouit du privilège du préalable, pourra, par décision motivée, prononcer elle-même l'une des sanctions prévues par la licence, sans avoir à saisir la commission ou le juge administratif. Ces sanctions seront susceptibles de recours devant le tribunal

administratif dans le ressort duquel se trouve le service d'archives départementales dont elles émanent.

Si les conseils et les avis rendus ces deux dernières années par la commission n'épuisent pas à l'évidence les questions auxquelles les services des archives seront confrontés dans les années à venir, ils fixent néanmoins les grands principes à l'aune desquels une demande de réutilisation devra être examinée, dans le respect des contingences de l'administration et du droit à la libre réutilisation des informations publiques.

LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

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

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

Les documents provenant des bureaux d'études qui ont confirmé l'évaluation à hauteur de 580 millions d'euros du coût de la rocade nord de Grenoble constituent des documents administratifs communicables, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Grenoble, 24 septembre 2009, M. C., n° 0900819).

Le document de la mission interministérielle aux rapatriés précisant que toute personne habitant au camp de Bias depuis plus de vingt ans, ou étant orphelin de père ou de mère, pourrait accéder à la propriété de son logement à titre gratuit constitue un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande (TA de Bordeaux, 21 octobre 2009, M. S., n° 0805490).

Les contrats de concession de main d'œuvre conclus par une maison d'arrêt, qui ne sont pas réalisés à titre onéreux par l'administration au profit de l'entreprise cocontractante, ne constituent pas des documents réalisés «dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées» au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et constituent donc des documents administratifs communicables (TA de Lyon, 9 juillet 2009, section française de l'Observatoire international des prisons, n° 0708617, n° 0708618 et n° 0708621).

Des déclarations de vacance d'emplois, qui constituent un préalable de la procédure de publicité de la déclaration de vacance à laquelle est astreinte, en application de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, l'autorité territoriale qui envisage de procéder à un recrutement dans un emploi vacant, et qui sont établis par cette autorité territoriale, constituent des documents administratifs qui doivent être communiqués en vertu des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (TA d'Amiens, 9 juin 2009, M. H., n° 0701560).

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

■ Documents ayant un caractère administratif

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) sont des organismes chargés, sous le contrôle de l'administration, de la gestion d'un service public administratif en vue de l'amélioration des structures agricoles. La gestion de ce service inclut la rétrocession des terres que les SAFER ont précédemment acquises ou préemptées. Dès lors, les pièces administratives et comptables qui retracent les conditions dans lesquelles ces rétrocessions sont opérées se rattachent directement à l'activité de service public des SAFER et constituent, par leur nature et par leur objet, des documents administratifs, au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Marseille, 6 octobre 2009, M. B., n° 0701230).

■ Documents dépourvus de caractère administratif

Si l'office public de l'habitat de Perpignan-Roussillon remplit, eu égard notamment à son objet et au contrôle de l'administration auquel il est soumis, une mission de service public, les documents relatifs aux charges locatives de ses locataires ne sont pas détachables des contrats

de location de droit commun passés entre cet établissement public industriel et commercial et des particuliers, et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Ils sont, le cas échéant, communicables sur le fondement de l'article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (TA de Montpellier 23 avril 2009, Mme H., n° 0805670)

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

■ Sécurité publique

L'administration ne peut refuser de communiquer un rapport relatif à la conformité des installations électriques du centre pénitentiaire de Liancourt, qui constitue un document administratif communicable en application des articles 1^{er} et 2 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'elle n'établit pas qu'il ne pouvait être pourvu aux nécessités de la protection de la sécurité publique et de la sécurité des personnes par l'occultation ou la disjonction des seules mentions dont la divulgation aurait pu y porter atteinte. (TA d'Amiens, 16 juin 2009, M. V., n° 0801717)

■ Documents fiscaux et secret professionnel

La communication d'une proposition de vérification de la situation fiscale personnelle composée de trois documents distincts (une fiche dite 3909, un rapport d'enquête portant sur les anomalies potentielles des déclarations fiscales de l'intéressé et une partie intitulée «pièces annexes») ne porte pas atteinte à la recherche des infractions fiscales au sens du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dès lors que ces pièces se bornent à indiquer les recouvrements opérés à l'occasion d'un droit d'enquête effectué au titre d'une année et à motiver une proposition d'examen de la situation du requérant au regard d'anomalies qui auraient été constatées au sein de sa déclaration. Les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales ne peuvent davantage être opposées au contribuable qui demande à accéder à son dossier fiscal (TA de Montpellier 23 avril 2009, M. C., n° 0801815).

Documents communicables aux seuls intéressés

■ Protection de la vie privée

Dès lors qu'ils font nécessairement apparaître les diplômes dont sont titulaires les dirigeants d'une société de gestion immobilière ou les emplois qu'ils ont précédemment exercés, les «documents ou justificatifs prévus aux articles 11 et suivants du décret n° 72-678 du 20 juillet 1972 modifié», qui définissent les conditions que doivent remplir les personnes souhaitant obtenir une carte professionnelle en vue d'exercer une activité de gestion immobilière, ne sont communicables qu'aux seuls intéressés, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Lyon, 12 février 2009, Association SOS Défense, n° 0701334).

La communication des diplômes obtenus par un agent employé par un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public et détenus par ce dernier ne saurait être regardée, en elle-même, comme portant atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels de son détenteur, dès lors, d'une part, que la détention du diplôme en cause est une condition impérative pour exercer la profession réglementée exercée par cet agent pour l'accomplissement de la mission de service public confiée à cet organisme, et, d'autre part, qu'il est possible d'en communiquer au demandeur une copie sur laquelle sont occultées les éventuelles mentions relatives à la vie privée de l'agent, telles que sa date de naissance et son adresse, ainsi que celles qui peuvent être regardées comme portant une appréciation ou un jugement de valeur sur cet agent (TA de Melun, 16 octobre 2008, M. P., n° 0602255).

La liste des agents promouvables au grade d'attaché principal est communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation d'éventuelles mentions intéressant la vie privée ou portant un jugement de valeur sur les agents concernés (TA de Paris 13 février 2009, Mme C., n° 0703310).

Si le texte d'une pétition est, en principe communicable à toute personne, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, tel n'est pas le cas de la liste des

signataires de la pétition, car elle constitue un document faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice (TA de Versailles 20 juillet 2009, M. F. G., n° 0608770).

■ Secret industriel et commercial

Les rapports sur l'exécution de la délégation du service public de la desserte maritime de la Corse pour la période 2002-2006 par la Société nationale Corse Méditerranée et la Compagnie méridionale de navigation sont communicables après occultation des informations, notamment économiques et financières, relatives à ces sociétés, qui sont couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle. En revanche, les données relatives au nombre des rotations effectuées et annulées, aux recettes brutes du transport des passagers et du fret, aux dépenses de carburant et à l'incidence de ces données sur les montants respectifs de la subvention versée par la collectivité de Corse aux sociétés concessionnaires sont communicables (TA de Bastia, 8 janvier 2009, société Corsica Ferries, n° 0800142).

Documents ou dossiers médicaux

Lorsque l'ayant droit d'une personne décédée estime insuffisantes les informations qui lui ont été communiquées sur le fondement de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, il lui appartient de démontrer que l'un ou l'autre des objectifs qui a motivé sa demande de communication n'a pas été atteint (TA de Montpellier 23 avril 2009 M. F., n° 0900100).

Les dispositions de l'article R. 1111-2 du code de la santé publique font obstacle à la communication, dans le cadre défini par l'article L. 1110-4 du même code, de pièces mentionnant directement ou indirectement, à un titre ou à un autre, un tiers qui ne serait pas la personne décédée. Un rapport ayant pour objet d'analyser les circonstances dans lesquelles est survenu le décès de l'épouse du demandeur et d'en tirer des conclusions quant à la détermination des causes éventuelles de ce décès, lui est communicable après occultation des mentions relatives aux tiers (TA de Rennes 30 juin 2009, M. R., n° 072192).

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

Sont et restent des documents juridictionnels, nonobstant la circonstance qu'ils ont été transmis à l'administration, le jugement d'un tribunal de grande instance prononçant le placement d'une personne au service de l'aide sociale à l'enfance et le retrait du droit de garde des parents ainsi que l'enquête sociale effectuée sur réquisition du procureur de la République qui en est un accessoire indissociable et, enfin, l'ordonnance provisoire de placement qu'a prise cette même juridiction judiciaire (TA d'Amiens, 28 avril 2009, Mme P., n° 0802973).

L'avis de France Domaine se rapportant à une décision de préemption est communiqué au propriétaire de l'ensemble immobilier préempté, sans que puisse y faire obstacle la circonstance qu'un litige se soit engagé lors du transfert de propriété devant la juridiction compétente (TA de Rouen 29 octobre 2009, Société des pétroles Shell, n° 0901674).

Modalités de communication

Lorsque le demandeur sollicite la communication d'une copie de l'original d'un arrêté, comportant la signature manuscrite de son auteur, l'administration ne peut se contenter de lui délivrer une ampliation de cet arrêté (TA de Bastia, 29 octobre 2009, M. M., n° 0800951).

Lorsque le demandeur souhaite consulter un volume très important de documents, l'administration doit lui accorder une durée suffisante pour ce faire afin de permettre un exercice effectif du droit reconnu par la loi du 17 juillet 1978. Une durée de 2 heures est insuffisante pour permettre la consultation de documents budgétaires d'une communauté de communes portant sur plusieurs années. En revanche, une mise à disposition des documents sollicités sur place à raison au moins de 4 heures consécutives par semaine pendant quatre mois est conforme à l'article 4 de cette loi (TA de Marseille, 6 octobre 2009, M. M., n° 0902981).

En communiquant au demandeur un simple relevé des délibérations adoptées par son conseil d'administration entre novembre 2003 et septembre 2005 et en l'invitant à solliciter la communication de tout autre document, la fondation nationale des sciences politiques n'a pas satisfait à la demande de l'intéressé, alors que celui-ci avait indiqué qu'il souhaitait obtenir la communication des procès-verbaux des délibérations adoptées au cours de cette période et non un simple relevé de décisions (TA de Paris 26 juin 2009, M.A-J, n° 0604694).

L'administration est tenue d'indiquer au demandeur le montant exact des frais de reproduction des documents qu'elle entend délivrer, et ne peut se borner à faire état d'une «facturation modique» (TA de Paris, 26 février 2009, M. P., n° 0617388).

Le décret du 30 décembre 2005 et l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 ne permettent pas de mettre à la charge du demandeur le coût des occultations préalables à la communication de documents administratifs, notamment les charges de personnel (TA de Paris, 13 février 2009, Syndicat national des parachutistes professionnels, n° 0610756)

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

Un arrêté portant délimitation administrative du port de commerce de Calvi qui n'a été retrouvé ni par le préfet de Haute-Corse, ni par le service des archives départementales, doit être regardé comme inexistant (TA de Bastia, 29 octobre 2009, M. M., 0801273).

Dès lors qu'il ressort du témoignage circonstancié et non contesté d'un délégué du personnel que l'administration avait fait état d'un document qualifié de «note interne», lors d'un entretien auquel il assistait, et compte tenu du comportement général de l'administration, l'existence de ce document doit être regardée comme établie (TA de Lyon, 14 mai 2009, M. L., n° 0806133).

Lorsque l'administration n'établit pas la consistance ni la réalité des diligences auxquelles elle aurait procédé pour retrouver un document, le refus de communication de ce dernier motivé par l'inexistence du document est illégal (TA de Versailles 19 mars 2009, Mme D. n° 0704715)

Procédure

La circonstance que l'association requérante, à savoir la section française de l'Observatoire international des prisons, ait présenté à l'administration pénitentiaire 147 demandes de communication de divers documents administratifs au titre de l'année 2007 ne suffit pas à établir le caractère abusif de sa demande au sens de l'article 2 précité de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Lyon, 9 juillet 2009, section française de l'Observatoire international des prisons, n° 0708608).

Une demande de communication présentée au juge des référés «mesures utiles» revêt un caractère utile dès lors que la requérante indique sans être contredite que ce document lui est nécessaire pour contester la légalité de l'arrêté la plaçant en congé de maladie. L'urgence est caractérisée eu égard au délai du recours contentieux de deux mois ouvert à l'encontre de cet arrêté (TA de Lille, 13 mars 2009, Mme T., n° 0900917).

La circonstance qu'un requérant ait pu avoir, dans le passé, communication des documents demandés à l'occasion d'instances devant les juridictions administratives ne saurait conférer à sa demande de communication un caractère abusif (TA de Marseille, 6 octobre 2009, M. B., n° 0701230).

La communication de documents administratifs peut être obtenue par un justiciable selon la procédure instituée en application de la loi susvisée du 17 juillet 1978 et exceptionnellement, dans le cas d'une urgence démontrée, par l'exercice du référé organisé par l'article L.521-3 du code de justice administrative. Dès lors, la demande de désignation d'un expert chargé de se faire communiquer le dossier de passation d'un marché public ne présente pas le caractère utile exigible au regard de l'article R. 532-1 du code de justice administrative (TA de Bordeaux, 20 octobre 2009, M. T., n° 0902576).

La personne qui obtient communication d'un dossier qu'elle estime incomplet et qui se heurte au refus de l'administration de communiquer d'éventuelles pièces manquantes ne peut saisir directement le juge administratif de ce refus, mais doit saisir de nouveau la CADA (TA de Versailles 21 juillet 2009 Mme M., n° 608544).

Contentieux indemnitaire

En ne communiquant pas les bulletins scolaires de l'enfant d'un demandeur, qui lui étaient pourtant communicables, l'administration a méconnu son obligation relative à la participation d'un parent à la vie scolaire de son enfant et a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État (TA de Marseille, 11 juin 2009, M. A., n° 0608628).

Si l'administration commet une faute en s'abstenant de communiquer un document communicable, cette faute n'est pas de nature à engager sa responsabilité dans le cas où ce document n'a pu être retrouvé (TA de Paris 24 avril 2009, Mlle B., n° 0511475).

La perte de documents administratifs qui sont communicables à tout moment nonobstant leur archivage ultérieur, en vertu de la loi du 17 juillet 1978, et doivent, par conséquent, être conservés par l'administration qui les détient, en particulier lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce de documents figurant dans le dossier individuel d'un fonctionnaire servant à la gestion de sa carrière, est constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'administration à raison des préjudices qui ont pu en résulter pour les victimes d'une telle perte (CAA de Paris 18 mars 2009, M. B., n° 07PA02385)

Divers

■ Documents exclus du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 : actes des assemblées parlementaires

Si les délégations de crédits sont par leur nature et par leur objet des documents administratifs, il en va différemment lorsque ces crédits sont relatifs à des projets précis et qu'ils sont distribués par le président de la commission des finances ou le rapporteur général du budget. Ils constituent alors des actes des assemblées parlementaires. Les bordereaux, s'ils existent, par lesquels le ministre de l'intérieur a informé le préfet de l'Oise des décisions d'affectations des crédits au titre de la réserve parlementaire pour le département de l'Oise ne sont pas détachables de ses décisions : ils ne sont donc pas communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris 13 février 2009, M.V., n° 0703002).

Les décisions du conseil d'État

■ CE, 12 octobre 2009, Société Glaxosmithkline Biologicals et Société Laboratoire Glaxosmithkline, n° 322784

Le juge administratif contrôle la conformité à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 de la publication de documents administratifs.

■ CE, 15 mai 2009, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi c/ C., n° 307292

Compte tenu de la nature des missions d'expertise qui leur sont confiées, la communication de documents administratifs relatifs à la nomination des conseillers du commerce extérieur n'est en principe pas de nature à porter atteinte au secret des délibérations gouvernementales. Dès lors, l'administration ne peut se prévaloir de l'exception faite au I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 à l'obligation de communication énoncée à l'article 2 de cette même loi.

■ CE, 10 avril 2009, B., n° 320314

Le refus de communication de documents qu'un fonctionnaire nommé en conseil des ministres veut obtenir en vue de préparer sa défense dans le cadre d'une procédure disciplinaire doit être porté devant le tribunal administratif compétent, et non devant le Conseil d'État.

■ CE, 10 avril 2009, R., n° 289794

Un établissement de santé privé participant au service public hospitalier en application des dispositions de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique alors en vigueur est un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, soumis à la loi du 17 juillet 1978. Lorsque, en application de l'article L. 1111-7 de ce code, l'établissement a refusé de communiquer directement le dossier médical d'un patient au motif que cette communication présenterait un risque d'une particulière gravité et nécessite donc la médiation d'un médecin, et a saisi la commission départementale des

hospitalisations psychiatriques, le refus de communication peut être porté directement devant le tribunal administratif compétent, sans qu'il soit besoin de saisir la CADA.

■ **CE, 9 décembre 2009, Commune de Sausheim, n° 280969**

La directive du 12 mars 2001, interprétée par la Cour de justice des Communautés européennes, oblige l'administration à communiquer sans délai et sans condition, à toute personne qui en fait la demande, l'ensemble des données en sa possession relatives à la localisation de la dissémination d'organismes génétiquement modifiés, telles qu'elles lui ont été transmises par le demandeur de l'autorisation de procéder à la dissémination afin de permettre l'examen des conséquences du projet pour l'environnement. La circonstance que la communication de la référence cadastrale des parcelles sur lesquelles sont pratiquées les disséminations pourrait avoir pour conséquence de porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens est, en

toutes circonstances, sans incidence sur cette obligation.

■ **CE, 10 mars 2010, Commune de Sète, n° 303814**

L'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales permet à toute personne d'obtenir communication des documents qu'il énumère, qu'il s'agisse d'actes réglementaires ou individuels, après anonymisation ou occultation des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux, eu égard à l'objectif d'information du public sur la gestion municipale que poursuivent ces dispositions.

■ **CE, 3 mars 2010, Ministre de la défense, n° 318716**

Les décisions qui refusent l'autorisation de commerce de matériels de guerre sont au nombre de celles dont la communication des motifs est de nature à porter atteinte à la sécurité publique, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Deuxième partie

**L'ACTIVITÉ
DE LA CADA**

AVIS ET CONSULTATIONS RENDUS PAR LA COMMISSION

Comme les années précédentes, la présentation de l'activité de la commission commence par une présentation chiffrée des demandes d'avis et de conseils qui lui ont été soumises au cours de l'année 2009.

Les chiffres sont issus de l'application de gestion informatique des dossiers. Cette application, que la CADA souhaite moderniser depuis dix ans, ne permet pas de procéder à tous les recouplements souhaitables et de prendre en compte les évolutions liées à la réutilisation ou à la désignation de personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation. L'intérêt cependant est de pouvoir disposer de données continues sur de nombreuses années.

Le nombre de dossiers soumis à la commission est en baisse pour la troisième année consécutive. Il serait toutefois hâtif d'en déduire que l'accès aux documents administratif a atteint une sorte d'âge de raison. Le nombre de demandes d'information émanant des administrations et le nombre d'appels téléphoniques que reçoit la commission sont là pour rappeler que la mise en œuvre du droit d'accès reste complexe. Il se peut aussi que la désignation des personnes responsables au sein des autorités administratives produise ses premiers effets.

La procédure d'intervention de la commission

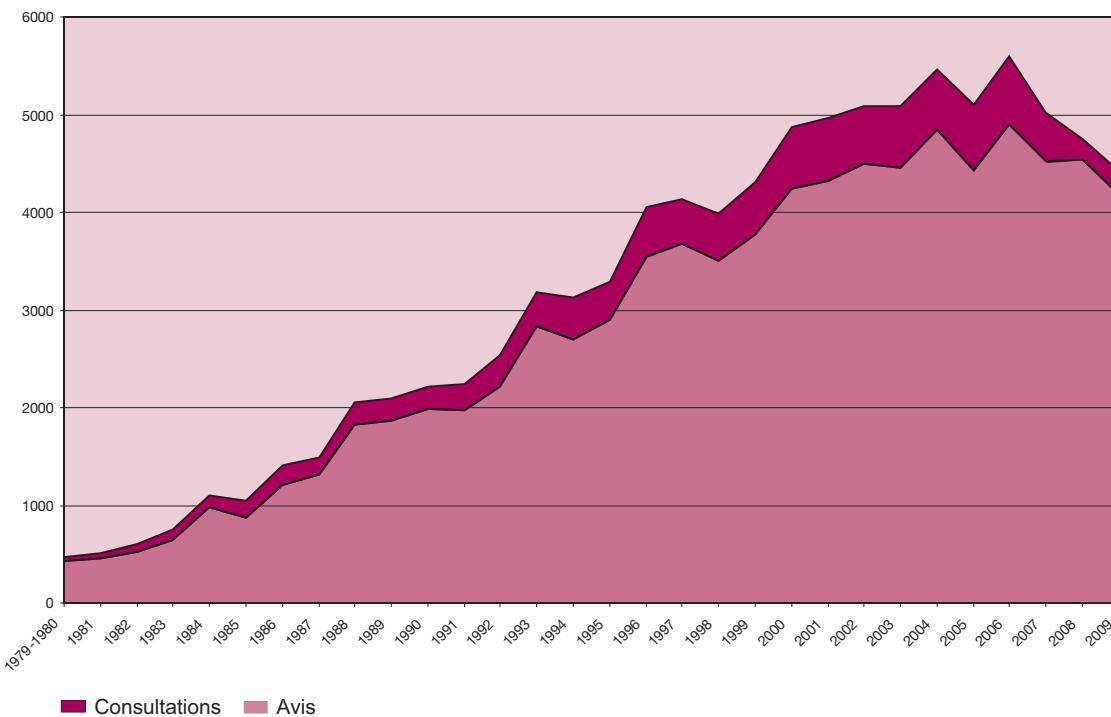
La commission, en formation collégiale, se réunit tous les quinze jours. Elle rend des avis sur le caractère communicable de documents dont la saisissent des personnes auxquelles un refus de communication a été opposé. Elle examine également les demandes de consultations (ou conseils) présentées par les autorités administratives qui s'interrogent sur la communication des documents en leur possession. Les demandes d'avis et de consultation donnent lieu à l'ouverture d'un dossier et sont confiées à un des onze rapporteurs chargés d'en assurer l'instruction et de préparer un projet de réponse. Sous l'autorité du président, le rapporteur général prépare les projets d'avis. Il présente en séance les affaires les plus complexes, qui font l'objet de discussions. Enfin, une fois validées, les réponses sont notifiées aux autorités administratives et aux demandeurs.

Répartition des saisines

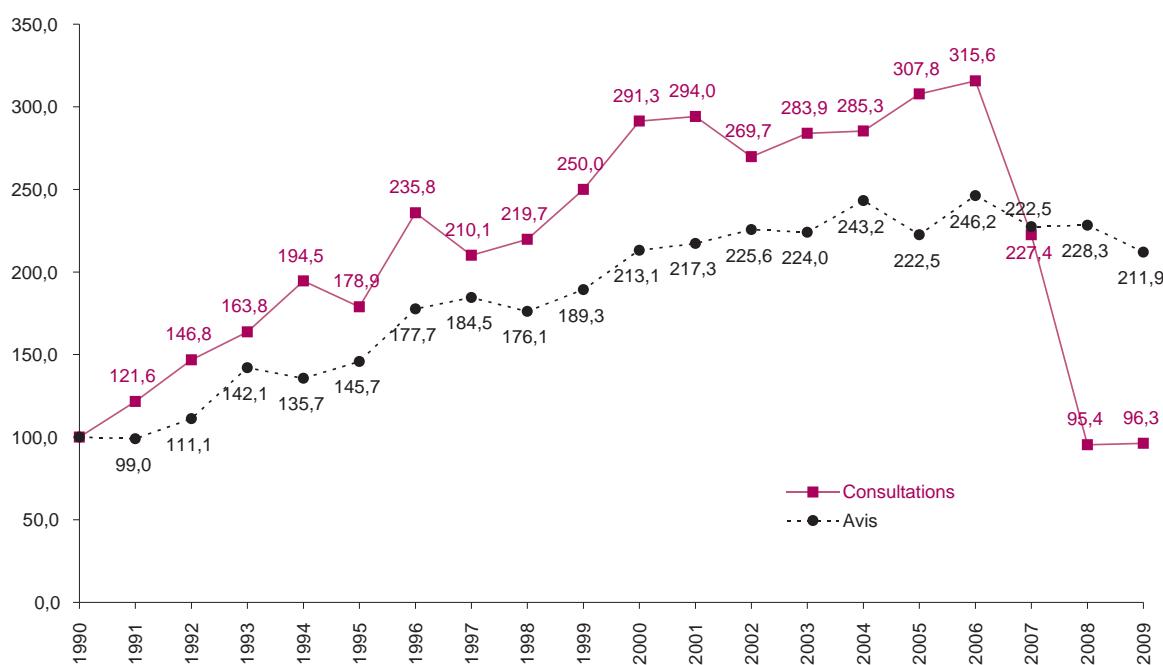
Avis et consultations

Avec 4432 dossiers instruits en 2009, la CADA enregistre une baisse de 1% des demandes examinées par rapport à 2008. La baisse par rapport à l'année record de 2006 est plus sensible (12%). La CADA retrouve en 2009 le niveau enregistré pour l'année 2000.

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



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



En premier lieu, il faut noter la moindre importance des consultations des administrations: le nombre de celles examinées par la commission a été divisé par trois depuis 2006. Les demandes des administrations portent souvent sur des sujets sur lesquels la commission s'est prononcée à maintes reprises et a une position constante. Le secrétariat général y répond en adressant à l'administration des exemples d'avis et de conseils précédemment rendus. Ainsi, l'administration dispose-t-elle des informations qui lui permettent de répondre sans attendre à la demande d'accès dont elle a été saisie. Les 209 demandes de consultations soumises à la commission en 2009 sont donc limitées aux questions inédites, aux sujets sensibles ou encore à des cas où l'appréciation du contexte est déterminante. La baisse observée ici est très largement compensée par l'augmentation de l'activité de renseignement analysée plus loin (voir p. 71 et suiv.).

En second lieu, et fait rare depuis la création de la commission, il y a trente ans, on observe une légère mais réelle baisse du nombre de dossiers de demandes d'avis. L'explication la plus probable est que les administrations répondent mieux aux demandes d'accès des usagers. Il semble en effet que les autorités administratives se renseignent avant d'opposer un refus de communication, comme on le verra à propos des demandes d'informations adressées à la commission (voir p. 73). La commission ne peut donc qu'être satisfaite d'une telle évolution.

La réutilisation des informations publiques

Bien que la commission soit compétente depuis le décret du 30 novembre 2005 en cas de refus ou de difficultés en matière de réutilisation des informations publiques, les demandes enregistrées dans ce domaine restent très faibles.

En 2009, 62 dossiers sont enregistrés sur ce sujet contre 353 en 2008. Mais pour cette dernière année, une saisine à l'encontre de 275 collectivités émanant d'une seule entreprise avait gonflé les chiffres des dossiers de réutilisation. En excluant cette saisine, il y a une relative stabilité du nombre d'affaires soumises à

la commission dans ce domaine. Il n'en reste pas moins que la compétence en matière de réutilisation n'a pas fait jusqu'à présent sensiblement augmenter l'activité de la commission comme on aurait pu le prévoir.

Il faut se garder d'en conclure que la réutilisation est un épiphénomène ou qu'elle ne suscite aucune difficulté. La réalité est plus complexe et d'ailleurs les demandes soumises à la commission, si elles sont peu nombreuses révèlent des enjeux souvent importants et posent des questions délicates.

Les demandes émanant des réutilisateurs potentiels et des administrations détentrices des informations font parts égales. Il semble que les candidats à la réutilisation soient dans une démarche de négociation avec les administrations, souvent en l'absence de licence de réutilisation. Les administrations sont d'ailleurs peu nombreuses à avoir mis au point ces licences. La régularité des mises à jour et le format des données transmises sont des points à négocier et le recours à la CADA n'apparaît pas utile à cet égard. Les entrepreneurs, qui projettent d'utiliser à des fins commerciales les informations, ont besoin de sécuriser l'investissement nécessaire à la réutilisation et souhaitent obtenir des garanties.

Répartition entre les secteurs de l'activité administrative

Les dossiers enregistrés par la commission sont répartis dans les vingt thèmes regardés comme correspondant aux différents secteurs de l'activité administrative. Les thèmes et mots-clés ont été fixés il y a une quinzaine d'années et devraient évoluer à la faveur du changement d'application de gestion pour mieux répondre à l'évolution de l'administration elle-même.

Quatre thèmes se détachent, représentant à eux seuls un peu plus de la moitié du total avec de 10 à 15 % des demandes chacun: il s'agit de l'urbanisme, de la fonction publique, des affaires sociales, et des contrats et marchés. Ce dernier thème a supplanté l'économie et finances, seule évolution notable par rapport à la répartition observée en 2008.

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

Secteurs	2006	2007	2008	2009
Urbanisme	15	15,3	14,5	15,4
Fonction publique	12,6	14,4	14,3	14,0
Affaires sociales	11,9	14,6	12,0	11,3
Contrats et marchés	6,6	6,8	6,8	10,2
Ordre public	5,1	6,2	7,6	6,8
Divers	6,5	5,2	4,9	6,6
Économie et finances	12,6	6,3	10,9	6,1
Environnement	7	6,8	6,2	6,0
Fiscalité	3,4	4,3	3,2	5,4
Industrie	3,5	3	3,0	4,0
Justice	4,5	6,8	5,8	2,8
Enseignement et formation	1,9	2,2	1,8	2,2
Modalités	1,5	1,4	1,1	1,8
Culture – Archives	2	1,8	2,1	1,8
Agriculture	2,3	1,7	1,6	1,4
Élections	0,7	0,5	1,5	1,3
Transports	0,9	1,1	1,0	1,2
Travail	0,9	0,6	0,7	0,9
Loisirs	0,7	0,7	0,6	0,6
Défense	0,4	0,3	0,3	0,2
Relations extérieures	0	0	0,1	0,0

■ Le secteur Urbanisme

Avec plus de 15% des demandes, l'urbanisme reste le thème le plus important. 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.

S'agissant des autorisations individuelles, les demandes d'accès ont souvent pour origine un conflit de voisinage ou un litige entre ancien et nouveau propriétaire. Ces demandes peuvent poser des problèmes à l'administration locale lorsque cette dernière estime qu'il y a un risque de voir s'envenimer un litige ou lorsqu'elle craint que la légalité de l'autorisation accordée soit contestable. À ces demandes s'ajoutent celles portant sur les actes de police administrative dans le domaine de l'urbanisme ou du logement (procès-verbal sur la salubrité des logements, arrêté de péril imminent, mise en demeure de mise en conformité). Si globalement les services d'urbanisme connaissent bien leur obligation de communication, leurs incertitudes portent par exemple sur le caractère communicable des courriers de dénonciation

ou des dossiers déposés qui ont donné lieu à un refus d'autorisation.

Une part importante des demandes dans ce secteur porte aussi sur les dossiers de PLU (également les POS, SCOT et zones d'aménagement). Les services estiment encore souvent que les règles de publicité et d'information liées à l'enquête publique sont suffisantes et que dès lors ils n'ont pas d'obligation de répondre à des demandes d'accès. Ou encore, ils estiment que les versions antérieures des documents d'urbanisme ne sont pas communicables.

■ Le secteur Fonction publique

Dans ce secteur, on peut mettre à part les demandes émanant des agents eux-mêmes ou de leurs représentants syndicaux. Elles portent sur des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, justificatifs de refus de promotion, rapport, note, ou appréciation du supérieur hiérarchique, avis de l'instance paritaire) ou des décisions collectives (tableau d'avancement, arrêtés d'attribution de prime). Ces demandes sont souvent consécutives à une décision défavorable à l'agent (refus d'avancement, de mutation, d'attribution). Les demandes des organisations syndicales ou des instances représentatives visent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre entre agents titulaires et non titulaires, répartition des enveloppes indemnitàires), ou à contester des décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...). Pour illustrer ces différents cas, on mentionnera les demandes du Syndicat des Greffiers de France adressées aux présidents des tribunaux et qui a saisi 13 fois la commission en 2009 sur des refus de communication de rapports de comités d'hygiène et de sécurité ou du montant des primes modulables attribuées aux magistrats ; ou encore le Syndicat des artistes musiciens professionnels (SAMPL) qui a présenté plus de 40 saisines en 2009 sur le refus de collectivités de transmettre des informations sur les effectifs des établissements d'enseignement artistique. *A contrario*, les 29 saisines en 2009 de l'Union syndicale professionnelle des policiers municipaux portent sur des arrêtés individuels, des déclarations des vacances de poste, et plus généralement ce qui se rapporte aux conditions de nomination et

d'avancement de policiers municipaux nommément désignés.

Les demandes qui émanent de citoyens qui s'intéressent à la situation individuelle d'agents publics connus d'eux ou avec qui ils ont eu affaire sont moins nombreuses et surtout le fait de demandeurs habituels de la CADA qui l'ont saisie de nombreuses fois à ce sujet.

■ Le secteur Affaires sociales

Ce thème recouvre en premier lieu des demandes d'accès aux dossiers médicaux des patients eux-mêmes ou des ayants droit de personnes décédées (248 dossiers en 2009, auxquels s'ajoutent 112 demandes d'accès d'agents publics aux informations médicales détenus par les comités médicaux).

Pour les demandes des patients eux-mêmes, le refus résulte plutôt du manque de temps pour traiter la demande, le délai de communication des dossiers médicaux de moins de cinq ans étant de huit jours seulement. S'agissant des demandes d'accès aux dossiers de personnes décédées, les règles contraignantes qui entourent une communication qui se doit de préserver le secret médical au-delà du décès, obligent les établissements à opérer des vérifications sur les droits de demandeurs et un tri des éléments à transmettre. Ces règles complexes suscitent des interrogations, d'autant que les situations sont parfois humainement tout aussi complexes. Les ayants droit souhaitent souvent accéder au dossier complet alors que la loi ne prévoit qu'un accès limité aux informations qui concourent à la poursuite d'un des trois motifs prévus et qu'ils doivent avoir obligatoirement invoqués avant toute communication. L'autre cause de saisine dans ce domaine vient de ce que l'ayant droit estime insuffisantes les informations transmises, mais l'absence d'expertise médicale limite le rôle de la commission en la matière.

Les demandes concernant le fonctionnement des établissements de santé ou les procédures administratives d'hospitalisation d'office sont plus rares.

L'autre sous-secteur important intéresse l'action sociale: aide sociale à l'enfance, chômage, sécurité sociale, retraite. Les dossiers des assistantes maternelles et les dossiers de l'Assistance éducative à l'enfance gérés par les conseils généraux posent de délicates questions

aux services (voir p. 9 et suiv.). Viennent ensuite les demandes d'accès aux dossiers de retraites, ou les informations détenues par Pôle emploi. Ces demandes sont souvent liées à des difficultés de reconstitution de carrière. Elles se heurtent à une conservation de données informatiques limitées dans le temps.

■ Le secteur Contrats et marchés

Les demandes dans ce domaine restent à un niveau élevé et sont même en hausse. Comme on l'a dit précédemment, seules les questions inédites des administrations sont soumises à la commission. Cependant, malgré les efforts d'information réalisés, en particulier l'enrichissement de la fiche thématique sur *Les documents relatifs aux marchés publics* disponible sur le site Internet, et qui ont porté leurs fruits, de nouvelles questions se posent. Le fait qu'une entreprise qui n'a pas soumissionné demande des documents sur un marché inquiète l'administration. Cela a été notamment le cas pour une société prestataire de services aux entreprises qui analyse de façon systématique les marchés passés dans le domaine de la voirie, pratique qui a donné lieu à trois consultations en 2009.

S'agissant des demandes d'avis sur la communication des dossiers de commande publique, elles sont le fait à 90 % d'entreprises, qu'elles aient été ou non soumissionnaires.

Si les services de la commande publique connaissent de mieux en mieux les règles de communication, les nouvelles procédures récemment introduites comme les accords cadres continuent à susciter la plus grande prudence.

■ L'évolution des autres secteurs

Dans le domaine de l'environnement, aux demandes assez classiques concernant le fonctionnement des installations classées, la protection de la nature, les risques de pollution et les risques naturels, se sont ajoutés trois sujets dominants: l'assainissement (plus de 50 demandes), les parcs éoliens (14 demandes) et l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile (19 demandes). Les associations de protection de l'environnement font des demandes d'accès aux études d'impact assez tôt dans le processus de validation des projets. Cela est nécessaire à leur action mais suscite la réticence des pouvoirs publics qui s'abritent

derrière le caractère préparatoire des documents, alors qu'en matière d'environnement un régime de communication plus libéral permet la communication en amont d'une décision et que seul le caractère inachevé du document peut être opposé (voir p. 23 et suiv.).

Pour le thème de l'ordre public, un tiers des demandes se rattachent à la situation des étrangers (attribution de titre de séjour, regroupement familial, ...), et une demande sur quatre concerne la circulation et principalement des questions liées au permis de conduire, ou à des contraventions. Les saisines dans ce domaine sont le fait de cabinets d'avocats plus souvent que pour l'ensemble des demandes adressées à la CADA; de même la région Ile-de-France est très représentée.

Les demandes dans le domaine Économie et Finances concernent essentiellement les finances locales et tendent le plus souvent à l'obtention, soit des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissements publics, soit de pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures,...). En 2008 les élections locales avaient augmenté le nombre des demandes d'accès, mais le niveau de 2009 rejoint celui de 2007.

Les demandes en matière de fiscalité sont en hausse et concernent plus particulièrement la fiscalité locale.

Les demandes relevant du thème justice sont en baisse, essentiellement du fait que l'antenne nationale de l'Observatoire international des prisons a fait peu de demandes auprès de la CADA en 2009 (8 demandes contre 12 en 2008 et 98 en 2007).

Les demandes formulées sur le thème Industrie sont en hausse du fait qu'y sont classées les demandes des agents publics de France Télécom et de la Poste. Or, ils sont de plus en plus nombreux à demander accès à leur dossier administratif.

Une légère hausse des demandes dans le secteur de l'enseignement est due moins aux parents d'élèves, qu'aux lycéens et étudiants qui demandent communication de leurs copies ou appréciations d'oraux, et aux ATER et maîtres de conférences qui formulent des demandes liées à la réforme sur l'autonomie des universités.

Enfin, dans le thème vie locale, 90% des demandes sont adressées aux communes et

collectivités locales et concernent l'accès aux délibérations et comptes rendus du conseil de la collectivité. Beaucoup de nouvelles équipes municipale issues des dernières élections ont été très sollicitées, ou «harcelées» selon leurs dires, par l'équipe précédente.

■ Les secteurs concernés par les demandes en matière de réutilisation

En matière de réutilisation, deux secteurs ont été particulièrement concernés: il s'agit des demandes de réutilisation des listes électorales et des demandes de réutilisation des documents archivés.

Les premières sont le fait de cabinets de généalogistes professionnels et de sociétés de recouvrement de créances (voir p. 39 et suiv.). Ces demandes ont d'ailleurs été l'objet d'une démarche commune des présidents de la CNIL et de la CADA auprès du ministre de l'Intérieur. Mesurant les difficultés qui résultent des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, le ministère envisage à l'occasion de la refonte de ce dernier de modifier les règles d'accès et de réutilisation des listes électorales.

TABLEAU 2 – Répartition des saisines en matière de réutilisation

(en nb)

Secteurs	2009
Affaires sociales	0
Agriculture	1
Contrats et marchés	1
Culture – Archives	3
Défense	0
Divers	1
Économie et finances	1
Élections	42
Enseignement et formation	0
Environnement	1
Fiscalité	0
Fonction publique	0
Industrie	0
Justice	0
Loisirs	0
Modalités	0
Ordre public	0
Relations extérieures	0
Transports	1
Travail	0
Urbanisme	0

Les demandeurs

Pour les consultations

Comme il a été dit plus haut, le nombre de consultations soumises à la commission est faible et il a baissé depuis 2006. Cela tient au travail d'information réalisé par le secrétariat général, les administrations étant quant à elles de plus en plus demanderesses de conseil sur la façon de répondre aux demandes des usagers. Globalement, la principale difficulté intervient lorsque l'administration doit arbitrer entre des intérêts particuliers (conflits entre parents séparés ou divorcés, litiges entre voisins, entreprises concurrentes, ...).

Pour les demandes soumises à la commission, qui portent sur une question inédite ou sur une interprétation délicate des textes, l'administration exprime la difficulté d'interpréter certaines dispositions de la loi du 17 juillet 1978, et parfois celle de déterminer la loi applicable ou la possibilité de concilier des dispositions qui paraissent contradictoires.

La répartition des consultations, si elle ne peut être regardée comme révélatrice des administrations les plus sollicitées ou les plus réticentes à communiquer, donne pourtant des indications sur les difficultés rencontrées.

■ Les demandes des communes

La majorité des consultations soumises à la commission émanent des communes. Leurs services sont très sollicités par des demandes d'accès qui peuvent poser des questions délicates. Le contexte local particulier soulève les principales interrogations.

Des demandes d'accès parfois récurrentes doivent être traitées par des services aux effectifs peu nombreux qui ne peuvent répondre dans le temps imparti. Ils demandent alors conseil à la commission pour faire face. Ces demandes sont souvent liées à un contexte local conflictuel entre une ancienne et une nouvelle équipe, ou avec un groupe d'administrés mécontent de la gestion.

Deux thèmes en particulier ont suscité des consultations de la commission en 2009. Il s'agit d'une part des demandes d'accès aux pièces de marchés publics de la part d'entreprises qui ne sont pas soumissionnaires mais analysent un segment d'activité ; et d'autre part, des demandes d'accès sur support électronique aux listes électorales de la part de sociétés ou de personnes dont l'activité ne semble pas liée à une action politique.

■ Les demandes des établissements publics territoriaux

Les établissements publics territoriaux sont également sollicités pour la communication de documents dans la mesure où ils assument des missions de service public qui intéressent le plus grand nombre : eau, assainissement, ramassage des ordures. L'augmentation des tarifs de ces services et les enjeux écologiques qui sont liés à leur activité ne sont sans doute pas étrangers à l'intérêt croissant des usagers pour leur gestion et la répartition des charges. Or, ces établissements sont souvent moins informés que les communes sur les obligations qui leur incombent en matière de communication de document et sollicitent le conseil de la commission.

TABLEAU 3 – Répartition des demandes de consultations*

	2006		2007		2008		2009	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	284	41,4	190	39,2	74	35,6	81	38,6
État	137	19,8	93	19,2	48	23,1	47	22,4
Établissements publics territoriaux	155	22,5	125	25,8	47	22,6	45	21,4
Départements	70	10,2	47	9,7	19	9,1	18	8,6
Organismes privés chargés d'un service public	17	2,5	8	1,6	9	4,3	10	4,8
Établissements publics d'État	21	3,0	18	3,7	8	3,9	7	3,3
Régions	4	0,6	3	0,6	3	1,4	2	0,9
Autres organismes	0	0	1	0,2	0	0	0	0

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

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

	2006		2007		2008		2009	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	67	49,3	49	52,7	15	31,4	22	48,9
Autres	9	6,3	13	9,6	3	6,2	10	22,2
Agriculture	11	8,1	12	12,9	6	12,5	5	11,1
Emploi et solidarité	22	16,2	16	17,2	15	31,4	3	6,7
Éducation nationale	7	5,1	3	3,2	2	4,1	1	2,2
Équipement, transports et logement	4	2,9	3	3,2	2	4,1	1	2,2
Économie et finances	9	6,6	2	2,2	4	8,3	1	2,2
Aménagement du territoire et environnement	1	0,7	1	1,1	1	2	1	2,2
Défense	2	1,5	1	1,1	0	0	1	2,2
Total	143	100,0	136	100,0	93	100	45	100,0

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

Les consultations émanant des services de l'État concernent prioritairement des questions qui relèvent du ministère de l'Intérieur. Les enjeux de sécurité publique ou d'ordre public continuent de soulever des interrogations de l'administration, par exemple la communication d'informations sur le permis à points ou la communication des circulaires ou des consignes.

Pour les demandes d'avis

■ Qui sont les demandeurs ?

Deux demandeurs sur trois qui saisissent la commission sont des particuliers, dont moins d'un sur quatre saisit la commission par le biais d'un avocat. La saisine de la commission n'impose aucun formalisme particulier. Dès lors, les particuliers n'hésitent pas à la saisir, même si les procédures administratives ne leur sont pas familières. Leur demande n'est pas toujours immédiatement recevable, parce que le champ de compétence de la commission ou les délais sont mal connus, ou que les précisions sur la demande formulée auprès de l'administration sont absentes. Ces démarches font l'objet de réponses de la part du secrétariat général qui invite les demandeurs à compléter ou à régulariser leur saisine.

La part extrêmement faible des demandes émanant de personnes publiques n'est pas significative. En effet, il ne faut pas en conclure que la communication s'effectue aisément entre elles, ou qu'elles hésitent à saisir la CADA

d'une demande d'avis. Communes qui s'estiment lésées dans la répartition des charges de la communauté de communes, collectivités qui sollicitent des services de l'État des informations : les occasions de constater les difficultés de transmission entre autorités administratives sont nombreuses. Mais la commission estime que les personnes publiques ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 pour obtenir l'accès à des documents administratifs détenus par une autre personne publique, cette loi ne concernant que les relations

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

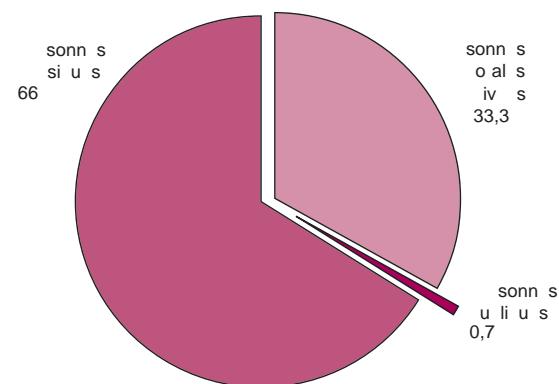


TABLEAU 5 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
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
2009	2786	66,0	1406	33,3	30	0,7

entre le public et les autorités administratives. Plutôt que de présenter en séance un dossier qui va se conclure sur un avis d'incompétence, le secrétariat général signale à l'administration, par un courrier, que sa demande ne peut pas être présentée à la CADA. Cette démarche souffre toutefois quelques exceptions liées à l'objet ou aux circonstances de la demande.

Les personnes physiques

La commission ne dispose pas d'outils d'analyse sociologique des demandeurs. Il pourrait être intéressant à cet égard de procéder à des enquêtes de notoriété de la commission dans les différentes catégories de population. Il est évident que le besoin d'accès aux documents administratifs ne se limite pas à une catégorie d'usagers qui aurait des préoccupations ou des activités particulières, mais s'adresse potentiellement à tous. Toutefois, certaines catégories de demandeurs apparaissent davantage selon le type de documents demandés. Ainsi, les demandes d'accès concernant les affaires sociales sont le fait de personnes plus défavorisées, bénéficiaires d'aides sociales par exemple, alors que les saisines dans le domaine des aménagements d'urbanisme sont le fait de propriétaires de catégorie socio professionnelle plus élevée.

Les avocats spécialisés dans certains types de contentieux ont l'habitude d'orienter leur client vers une saisine de la CADA : les avocats fiscalistes, ou ceux spécialisés dans le droit de l'urbanisme ou le droit des étrangers.

Les fonctionnaires et les agents publics sont surreprésentés, en toute logique d'ailleurs, car ils connaissent le droit administratif, ou leurs représentants syndicaux leur apportent des conseils dans ce sens.

Les personnes morales

Certaines catégories de personnes morales saisissent la commission dans des secteurs déterminés : les associations de défense de l'environnement dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme ; les associations locales de contribuables pour les budgets locaux et les documents concernant la fiscalité locale ; les syndicats professionnels du secteur public ; et enfin les entreprises dans le secteur des marchés publics.

Les saisines multiples et les « abonnés »

Quelques entreprises spécialisées dans le conseil ou les services qui exploitent des informations recueillies auprès de l'administration, des syndicats de fonctionnaires, des associations travaillant dans le domaine environnemental et des cabinets d'avocats spécialisés ont l'habitude de saisir la commission.

Premier cas de figure : les demandes d'accès ont été adressées massivement à diverses collectivités et les saisines de la commission portent sur celles qui n'ont pas répondu. On peut citer, pour 2009, 159 demandes de la société INX (déjà présente en 2008), ou encore les 44 demandes, déjà mentionnées, de l'Union nationale des syndicats d'artistes musiciens (SNAM-CGT).

Autre cas de figure : les demandes d'accès qui portent sur le même type de documents mais qui sont ponctuelles. Par exemple les 55 demandes de l'Association d'assistance des citoyens auprès des administrations, active dans le Sud-Ouest, dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement, ou encore celles de l'association Paysages de France (39 saisines concernant les taxes locales de publicité et la réglementation locale de l'affichage).

Quelques cabinets d'avocats ont souvent recours à la commission pour leurs clients. Le cas le plus important en 2009 concerne 82 saisines d'agents des services d'incendie et de secours portées par un même avocat chargé de la défense de leurs intérêts individuels.

Enfin, quelques particuliers que l'on peut qualifier de procéduriers utilisent la commission pour faire avancer les très nombreuses demandes de communication de documents qui souvent conduisent à autant de requêtes devant les tribunaux.

■ Où sont situés les demandeurs ?

Les données sur l'origine géographique de demandeurs (voir tableau page suivante) sont stables d'une année sur l'autre et correspondent à la répartition de la population à trois exceptions notables près. L'Ile-de-France, le Languedoc-Roussillon et l'Alsace ont un poids supérieur à celui qu'elles représentent dans la population totale. Si l'importance de l'Ile-de-France peut s'expliquer par des données

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

Régions (% de la population totale)	2006	2007	2008	2009
Alsace (2,9)	2,1	2,4	3,5	5,7
Aquitaine (4,8)	3,8	4,4	4,2	5,0
Auvergne (2,1)	1,6	1,1	1,3	1,6
Basse-Normandie (2,4)	1,6	1,9	2,4	2,1
Bourgogne (2,7)	2,5	2,2	2,0	2,2
Bretagne (4,8)	2,8	2,9	2,6	3,2
Centre (4,1)	1,8	2,3	2,6	2,4
Champagne-Ardenne (2,2)	1,1	1,1	1,1	1,3
Corse (0,4)	1,2	0,9	0,7	0,5
Franche-Comté (1,9)	1,1	0,8	0,5	1,1
Haute-Normandie (3,0)	0,8	0,9	0,9	1,5
Ile-de-France (18,2)	36,5	36,3	34,6	28,3
Languedoc-Roussillon (3,8)	9,7	7,6	8,5	10,0
Limousin (1,2)	0,9	0,8	0,6	0,6
Lorraine (3,8)	2,1	1,4	2,0	2,4
Midi-Pyrénées (4,2)	5,2	4,6	5,9	5,1
Nord-Pas-de-Calais (6,6)	4,0	4,8	2,5	3,3
Pays-de-la-Loire (5,4)	2,7	2,7	2,0	2,0
Picardie (3,1)	1,7	1,5	1,4	1,3
Poitou-Charentes (2,7)	1,3	1,3	1,6	1,6
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,5)	7,5	8,2	8,0	7,8
Rhône-Alpes (9,4)	6,7	7,8	8,1	8,0
DOM-TOM (2,8)	1,3	1,3	1,8	2,0
International		0,8	1,1	1,0

sociopolitiques souvent mises en évidence (niveau d'études supérieur...), en revanche il est plus difficile d'expliquer la présence des deux autres régions citées. Elles ont toutes deux des associations très actives. De même joue peut être pour l'Alsace l'existence d'une législation particulière dans certains domaines.

■ Quelles sont les administrations mises en cause ?

Dans plus d'un tiers des cas soumis à la commission, ce sont les services communaux qui sont mis en cause, car ce sont les services les plus sollicités pour l'accès. Il suffit de considérer l'importance des demandes en matière d'urbanisme, de contrats et marchés ou de fiscalité locale qui sont adressées presque exclusivement aux collectivités territoriales. Or, les services communaux notamment ont des difficultés pour répondre aux demandes d'accès dans le délai d'un mois. L'élaboration du budget ou l'organisation des élections sont parfois évoqués pour expliquer que, les agents mobilisés par ces travaux, ne peuvent répondre aux demandes qui sont traitées plus tard.

En ce qui concerne les services de l'État, il s'agit essentiellement des préfectures et des services déconcentrés souvent au niveau départemental.

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

La typologie des documents demandés apporte assez peu d'enseignements si ce n'est la nature très variée des demandes. Le cas le plus fréquent est que faute de pouvoir identifier dans quel document précis se trouve l'information recherchée, le demandeur sollicite la communication de «l'entier dossier».

Les demandes de copie de «l'entier dossier», qui sont fréquentes, représentent parfois un coût de reproduction non négligeable et elles sont surtout plus visibles que les copies ponctuelles. Ainsi, les autorités administratives, et plus particulièrement les collectivités locales, qui font rarement payer systématiquement les coûts

TABLEAU 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	2006		2007		2008		2009	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	1709	34,9	1312	28,9	1516	33,3	1526	36,2
État	1777	36,2	1793	39,6	1712	37,6	1376	32,6
Établissements publics territoriaux	704	14,3	812	17,9	640	14,1	202	15,8
Organismes privés chargés d'un service public	261	5,3	245	5,4	267	5,9	255	6
Établissements publics d'État	211	4,3	173	3,8	172	3,8	668	4,8
Départements	186	3,8	153	3,4	189	4,2	165	3,9
Régions	51	1	41	0,9	48	1	22	0,5
Autres organismes	8	0,2	1	0,1	4	0,1	7	0,2

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

	2006	2007	2008	2009
Dossiers	13,9	12,3	12,0	15,6
Rapports	8,9	10,7	9,7	9,7
Comptes rendus	7,2	5,9	5,5	7,4
Délibérations	5,1	5,0	5,0	6,8
Arrêtés	—	3,8	5,3	5,6
Lettres	5,5	5,3	5,1	5,5
Listes	5,4	5,1	8,0	5,3
Pièces médicales	4,9	5,2	4,2	4,5
Décisions	8,8	3,9	4,5	4,3
Dossiers individuels	—	3,8	3,3	3,6
Avis	2,8	2,9	3,5	3,2
Budgets	7,5	2,8	5,7	2,5
Plans	1,9	2,3	1,7	2,5
Dossiers personnels (non médicaux)	4,8	1,6	1,6	2,3
Pièces comptables	2,4	2,4	2,1	2,1
Justificatifs	—	1,3	1,4	1,8
Conventions	1,8	1,4	2,0	1,5
Études	2,0	1,5	1,3	1,5
Règlements	—	3,1	1,1	1,5
Fiches	2,1	2,1	5,2	1,4
Contrats	1,9	2,5	2,4	1,3
Autorisations	1,0	1,5	1,0	1,2
Registres	1,0	3,3	0,8	1,2
Relevés	2,2	1,7	1,3	1,1
Déclarations	1,0	1,1	1,3	1,0
Attestations	0,9	1,1	0,9	0,9
Textes	2,8	1,1	0,8	0,8
Enquêtes	0,5	0,4	0,7	0,7
Copies d'épreuves	0,5	0,2	0,2	0,5
Procès-verbaux (infractions)	0,7	0,4	0,4	0,5
Fichiers	—	0,2	0,1	0,4
Notes administratives	0,7	2,1	0,5	0,4
Statuts	—	0,4	0,5	0,4
Programmes	—	0,7	0,4	0,3
Barèmes	—	0,3	0,1	0,2
Imagerie	—	0,2	0,2	0,2
Pièces juridictionnelles	—	0,2	0,1	0,2
Devis	—	0,2	0,1	0,1
Divers autres	1,8	—	—	—

de reproduction (voir p. 81), sont incitées à le faire quand le volume du dossier est important.

Les demandes d'avis ou de conseils portant exclusivement sur les modalités de communication ne représentent que 2% des affaires soumises à la commission en 2009, mais elles peuvent surgir au cours de l'instruction ou même après que la commission s'est prononcée. Un des cas les plus fréquents est celui où le demandeur n'a pas précisé les modalités de communication de son choix. Les impossibilités techniques et

notamment les traitements et formats informatiques n'apparaissent que rarement.

Sur les quelque 80 dossiers instruits pour des questions exclusivement relatives aux modalités de communication, les trois quarts proviennent d'un désaccord sur la forme que doit prendre celle-ci. Certaines administrations semblent encore ignorer qu'en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la communication se fait au choix du demandeur. Il est donc fréquent que l'administration propose une communication sur place alors que le demandeur souhaite une copie. Or, si aucune contre-indication de conservation du document ne s'oppose à la copie, l'administration est tenue de faire droit à une telle demande. Les désaccords sur la tarification, qui représentent près d'un quart des dossiers relatifs aux modalités de communication, concernent dans leur grande majorité l'accès aux archives publiques. En effet, selon l'état de conservation du document, les services d'archives peuvent être amenés à transcrire les informations, la tarification étant alors beaucoup plus élevée que dans le cas d'une simple copie, ce que contestent les demandeurs. Plus rares sont les cas où l'administration impose des tarifs supérieurs au plafond fixé par la loi.

Enfin, les questions de modalités soulevées par les autorités administratives portent essentiellement sur leurs obligations face à des demandes qu'elles considèrent comme abusives soit par le volume de documents demandés, soit par la fréquence des demandes ou du fait de la personnalité du demandeur. On relève dans plusieurs courriers de maires adressés à la commission que le fait que le demandeur tienne un blog où est évoquée la gestion municipale serait un motif pour ne pas communiquer les informations demandées. La commission a déclaré 30 demandes abusives en 2009 (contre 32 en 2008 et 25 en 2007) ne suivant pas en cela les autorités administratives qui opposent le caractère abusif de la demande dans un nombre de cas bien supérieur.

Sens et motivation des avis rendus

L'instruction des dossiers

Dès l'enregistrement d'une demande d'avis, est envoyé à l'administration qui aurait refusé la communication de document un courrier lui précisant l'objet de la saisine (avec une copie de la lettre par laquelle le demandeur a sollicité des documents) et le nom du rapporteur chargé d'instruire le dossier, et l'invitant à transmettre à la commission, dans les 10 jours, les raisons du refus, en communiquant, le cas échéant, les documents dont le caractère communicable fait débat.

Il est important que les autorités administratives puissent faire valoir leur point de vue ou qu'elles apportent les informations nécessaires pour que la commission rende un avis précis et circonstancié. Or, malgré des délais très courts, le taux de réponse des autorités administratives est élevé: 73% en 2009 et assez stable depuis 2005 (entre 70 et 75%). À cet égard, la désignation de personnes responsables au sein des administrations n'a pas eu d'incidence significative sur ce point. On peut cependant regretter que dans près de 30% des cas, la commission doive rendre un avis sans avoir eu la réponse de l'administration.

Toutefois, dans le cas de dossiers complexes pour lesquels les informations de l'administration sont indispensables à l'instruction, les rapporteurs peuvent s'adresser au service concerné pour obtenir les renseignements nécessaires. Pour les dossiers les plus complexes, des reports de séance pour complément d'instruction peuvent être décidés, ce qui allonge d'autant le délai d'instruction.

Le sens des avis

Il n'y a pas d'évolution significative dans le sens des avis rendus par la commission dont la répartition globale reste stable. Les avis qui concluent au caractère communicable des documents demandés et qui invitent l'administration à en permettre l'accès sans délai demeurent les plus nombreux et se maintiennent au-dessus de 45%.

GRAPHIQUE 4 – Sens des avis émis

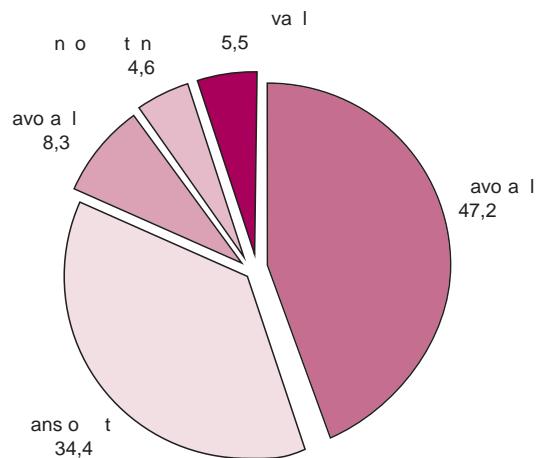


TABLEAU 9 – Sens des avis émis

(en%)

	2006	2007	2008	2009
Avis favorables	44,1	44,8	43,3	47,2
Demandes sans objet	37,3	36,3	38,3	34,4
dont document communiqué ou désistement	27,7	25,5	26,2	23,9
dont document inexistant	9,0	10,1	11,6	9,8
dont document détruit ou perdu	0,6	0,7	0,5	0,7
Avis défavorables	8,9	9,0	8,4	8,3
Avis d'incompétence	6,1	6,4	5,3	4,6
Demandes irrecevables	3,6	3,5	4,7	5,5

■ Les demandes «sans objet»

Les avis qui concluent à une demande sans objet représentent quant à eux près de 35 %. Il s'agit des demandes d'accès qui, dans le mois qui s'écoule entre la saisine de la commission et le moment où l'avis est rendu, ont été satisfaites ou qui s'avèrent impossibles à satisfaire. Ces chiffres démontrent l'efficacité de la saisine de la CADA.

GRAPHIQUE 5 – Motivation des avis sans objet

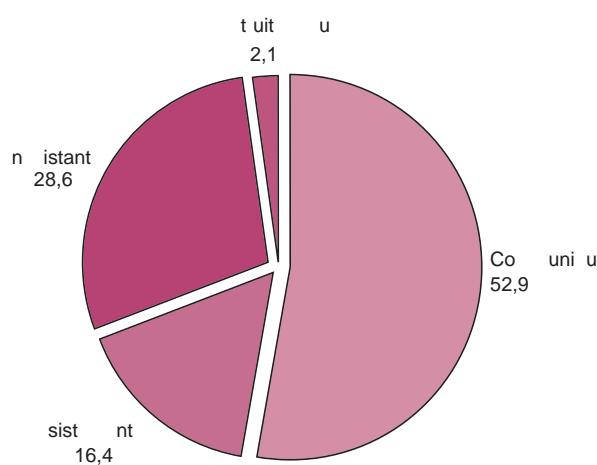


TABLEAU 10 – Motivation des avis sans objet

(en %)

	2006	2007	2008	2009
Document communiqué	54,4	61,5	49,9	52,9
Document inexistant	24,1	27,7	30,3	28,6
Désistement	19,9	8,7	18,5	16,4
Document détruit ou perdu	1,6	2,1	1,3	2,1

La motivation des avis

■ Les avis positifs

Les 47,2 % d'avis favorables à la communication des documents sollicités s'expliquent en premier lieu par le fait que l'administration n'entendait pas refuser la communication, mais qu'elle n'a pas pu répondre dans le délai, par négligence, manque de réactivité ou faute de moyens suffisants pour remplir les obligations qui lui incombent, comme dans le cas des avis sans objet évoqués ci-dessus. Il faut aussi noter que beaucoup de petites collectivités ignorent encore que le délai imposé par la loi pour la

communication est d'un mois et non de deux comme elles croient trop souvent.

En second lieu, il faut mentionner une part de refus de communication qui tiennent à la prudence de l'administration qui préfère ne pas prendre le risque de divulguer des informations couvertes par un secret ou d'envenimer un conflit, et attendre que la commission se prononce sur la réponse à apporter. À noter, que certaines autorités ignorent ou n'envisagent pas la possibilité de ne communiquer que partiellement les documents, en occultant les informations qui ne doivent pas être divulguées.

En effet, les règles d'accès permettent une large communication grâce à la possibilité d'occulter les informations protégées par la loi. L'anonymisation d'un document peut souvent être suffisante pour garantir la protection de la vie privée tout en permettant sa communication.

■ Les avis négatifs

Les cas d'incompétence

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

Une autre question délicate à trancher tient à la qualité de l'organisme qui détient les documents. C'est le cas pour les organismes privés dont il n'est pas évident de définir s'ils ont une mission de service public et si les documents dont la communication est sollicitée relèvent de l'exercice de cette mission. Si tel n'est pas le cas, les documents ne sont pas regardés comme administratifs et la commission ne

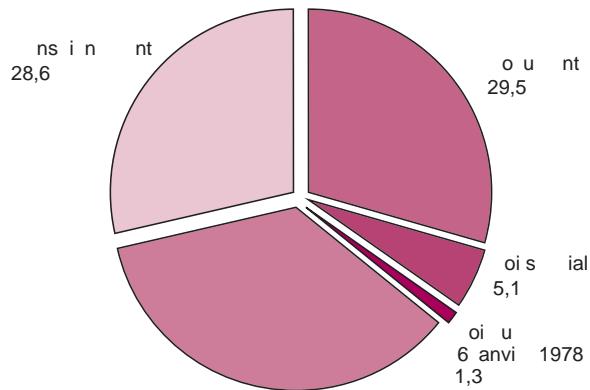
peut alors que se déclarer incomptente pour se prononcer.

De même, la commission se déclare incomptente pour connaître des demandes portant sur des documents qui se rapportent à l'activité privée des personnes publiques telles que la gestion du domaine privé de la commune ou les activités concurrentielles des entreprises publiques. Or, beaucoup d'administrés consi-

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

	2006	2007	2008	2009
Demande de renseignement	39,9	42,0	40,8	28,6
Document juridictionnel	24,3	27,0	27,6	35,5
Document privé	26,3	18,3	20,2	29,5
Loi spéciale dont loi du 6 janvier 1978 compétence exclusive de la CNIL	9,2	12,4	11,0	6,4
Avis Conseil d'État	0,3	1,7	0,7	1,3

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



dèrent que dès lors que les documents qu'ils sollicitent émanent d'une autorité publique ils ne peuvent être qu'administratifs.

Une autre ligne de partage, entre documents administratifs et juridictionnels, ne peut parfois être établie qu'après instruction du dossier. En effet, certains dossiers contiennent des pièces de nature administrative et juridictionnelle à la fois, comme les documents élaborés par les services administratifs pour ou à la demande du juge (dossiers d'aide sociale à l'enfance notamment). Le caractère juridictionnel ne peut être affirmé qu'après l'instruction de la demande par le rapporteur,

notamment grâce aux éléments de réponse fournis par l'administration.

Enfin, une quatrième catégorie concerne des documents pour lesquels le régime de communication est régi par une loi spéciale qui exclut l'application de la loi du 17 juillet 1978. Il s'agit principalement des demandes d'accès qui visent à établir des origines personnelles et qui relèvent exclusivement du CNAOP (loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines personnelles), ou des demandes d'accès aux clichés d'infraction routière qui relèvent du Centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR).

Les demandes déclarées irrecevables

Pour les demandes manifestement irrecevables, le secrétariat général répond là encore par courrier en expliquant les raisons et en invitant, le cas échéant, le demandeur à renouveler sa demande lorsque l'irrecevabilité est liée aux délais, ou encore à reformuler sa demande auprès de l'administration quand elle est trop imprécise.

Le premier motif d'irrecevabilité, en nombre de demandes, tient au fait que le refus de communication n'est pas établi. Il s'agit le plus souvent du cas où le demandeur a omis de préciser selon quelles modalités il souhaite accéder aux documents. Par exemple, l'administration l'invite à venir sur place consulter le document alors qu'il souhaite en recevoir une copie.

Le second motif d'irrecevabilité fréquemment invoqué tient à l'imprécision des demandes qui place les services dans l'impossibilité de déterminer les documents sur lesquelles elles portent.

Le troisième motif, qu'il est souvent difficile d'établir avant l'instruction, porte sur les demandes qui tendent à l'élaboration d'un document, et non à la communication d'un document existant. Un traitement informatique automatisé d'usage courant peut permettre à l'autorité saisie de produire un document qui répond à la demande et dans un tel cas l'avis de la commission est favorable. En revanche, si la demande porte sur un document que l'administration doit élaborer, la commission rappelle que la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas d'obligation d'y répondre.

GRAPHIQUE 7 – Motivation des avis d'irrecevabilité

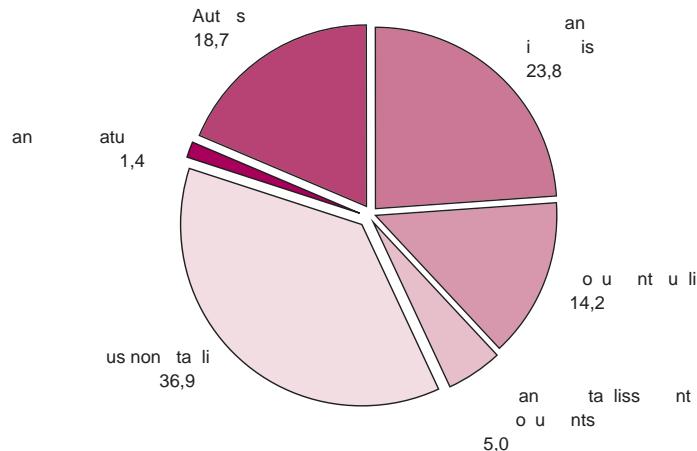


TABLEAU 12 – Motivation des avis d'irrecevabilité

(en%)

	2006	2007	2008	2009
Refus non établi	13,1	23,9	39,4	36,9
Demande imprécise	23,4	22,9	28,1	23,8
Document ayant fait l'objet d'une diffusion publique	21,0	19,2	13,9	14,2
Demande hors champ	6,1	6,9	2,6	10,6
Demande de révision d'avis	5,6	7,4	2,2	6,3
Demande d'établissement de documents	11,7	12,2	6,2	5,0
Demande prématurée	6,5	1,1	3,3	1,4
Défaut de demande préalable	4,6	0	1,8	0,7
Demande d'abonnement	1,9	2,7	0,7	0,4
Demande tardive	0,0	0,5	0,0	0,4
Demande mal dirigée	0,0	0,5	1,8	0,3
Demande de documentation	1,9	0,5	0,0	0
Demande de motivation	4,2	2,1	0,0	0

Plus rarement en cause, la diffusion publique des documents sollicités conduit à déclarer irrecevable la demande. L'analyse, faite dans la première partie du rapport (voir p. 34 et suiv.), de ce qu'il faut entendre par diffusion publique montre la complexité de la question dans certains cas.

Enfin, il arrive parfois qu'une saisine porte sur un refus de communication sur lequel la commission s'est déjà prononcée. Cela est rare dans la mesure où l'application de gestion informatique des dossiers permet un historique des saisines par demandeurs. Lorsqu'il apparaît que la commission s'est déjà prononcée, un courrier est adressé indiquant au demandeur que la loi ne prévoit pas de révision des avis émis.

Les avis défavorables

L'analyse des résultats (voir tableau page suivante) montre que les secrets protégés par

la loi sont assez bien connus, dans la mesure où les documents évidemment protégés font l'objet de peu de demandes. En effet, la commission n'enregistre pour ainsi dire jamais de demandes portant sur des documents classifiés défense nationale, ou relevant de la sécurité publique.

Toutefois, et sans être méconnu, le secret de la vie privée se heurte souvent aux intérêts du demandeur (voir l'analyse des avis p. 31).

Le secret en matière industrielle et commerciale est de plus en plus souvent évoqué dans les avis du fait de la hausse du nombre des demandes d'accès aux dossiers de marchés publics.

Le caractère préparatoire des documents qui conduit à un avis défavorable est en léger recul. Cela tient peut-être en partie au fait que, comme on l'a indiqué ci-dessus, ce caractère

préparatoire n'est pas opposable en matière d'environnement.

Enfin, on note entre 2007 et 2009, une légère augmentation du nombre de cas où les demandes sont déclarées abusives. Cela ne

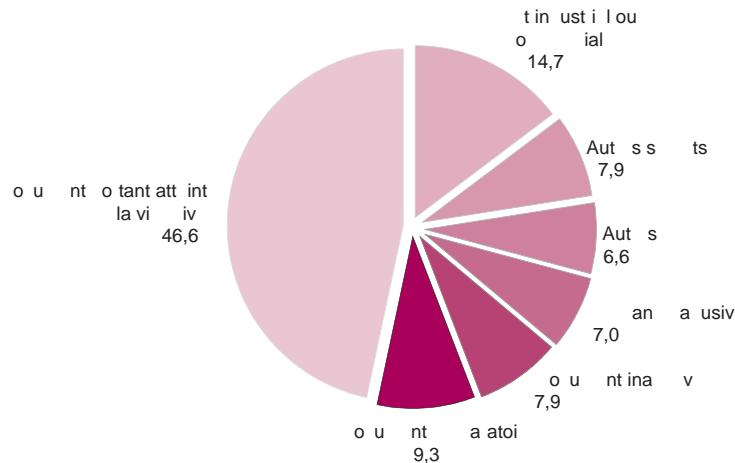
tient probablement pas à un changement de comportement des usagers, mais davantage au fait que les administrations apportent les preuves du caractère répétitif des demandes qui leur sont adressées.

TABLEAU 13 – Motivation des avis défavorables

(en %)

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

GRAPHIQUE 8 – Motivation des avis défavorables



Les délais de traitement des saisines

L'article 19 du décret 2005-1755 du 30 décembre 2005 fixe un délai de 30 jours à la commission pour notifier son avis.

Mis à part l'année 1991, exceptionnelle avec un délai moyen de traitement de 34,3 jours, l'année 2009 maintient le bon résultat de 2008 (35,2 contre 35,1 en 2008), et on observe une légère baisse du délai de traitement des avis à 34,9 jours, alors qu'ils représentent 95% des dossiers. Les demandes de conseil instruites par la commission concernent, comme il a été indiqué plus haut (voir p. 55) des questions inédites ou particulièrement délicates, ce qui nécessite un délai supérieur à 15 jours qui est la durée moyenne pour l'ensemble des dossiers. Les reports de séance pour complément d'instruction concernent donc particulièrement les conseils et globalement 1,6% des dossiers.

TABLEAU 14 – 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
2009	35,2

Cependant, plus de 60% des avis sont notifiés en moins de 35 jours, dont 36% en moins de 30 jours et 27% entre de 31 à 35 jours.

Ces résultats s'expliquent par des délais de traitement incompressibles, qui tiennent au fait que la commission ne se réunit que tous les 15 jours et que les rapporteurs et les rapporteurs généraux exercent cette activité à titre secondaire (ils ne sont donc pas disponibles en permanence).

La CADA a fait des efforts considérables pour réduire le délai d'instruction des dossiers dont elle est saisie. Elle ne peut espérer améliorer cet indice que par le changement de son application de gestion qui devra être accessible aux collaborateurs extérieurs (les rapporteurs chargés de l'instruction des dossiers), et par la dématérialisation des dossiers qui devrait permettre une transmission immédiate là où la voie postale est encore nécessaire. Or le projet de changement d'application, au point mort depuis plusieurs années, et qui doit être réactivé vigoureusement mi-2010, ne pourra au mieux produire des effets sur les délais que mi-2011.

TABLEAU 15 – Durée de traitement des affaires – Avis (en jour)
(moyenne)

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

TABLEAU 16 – Répartition des avis selon le délai de notification

Délai de notification	Nombre d'avis notifiés (1)	%	% cumulé
De 1 à 30 jours	1447	36,9	36,9
De 31 à 35 jours	1083	27,6	64,5
De 36 à 40 jours	620	15,8	80,3
De 41 à 45 jours	252	6,4	86,7
De 46 à 50 jours	152	3,9	90,6
Plus de 51 jours	364	9,4	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 prises en compte dans les calculs de durée de traitement puisqu'il n'y pas, dans ce cas, de notification.

Les suites réservées aux avis

Si le taux de communication provoqué par la simple saisine de la commission (et qui abouti à un avis sans objet) est déjà satisfaisant, les suites données aux avis rendus par la commission sont un indicateur précieux de l'efficacité du recours préalable auprès d'elle.

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

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

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

Lorsque la CADA rend un avis favorable, l'administration est tenue (article 19 du décret du 30 décembre 2005) de l'informer, dans le délai d'un mois, de la suite qu'elle donne à celui-ci. Lorsque l'administration néglige de s'acquitter de cette obligation, le secrétariat général procède à des relances auprès des services. Mais pour 20 % des avis favorables, la commission ne peut pas enregistrer les suites réservées faute de réponse de l'administration.

Dans les réponses reçues par la commission, deux fois sur trois l'administration informe qu'elle suit l'avis. Ce résultat est d'une remarquable stabilité, avec cependant une légère baisse de la communication entre la saisine et l'avis qui correspond à de vrais doutes de l'administration sur ce qu'il convient de faire.

Les avis non suivis par l'administration ou ne pouvant pas l'être (document perdu par exemple) représentent 13 %. Ils correspondent le plus souvent aux cas pour lesquels la CADA a été amenée à se prononcer sans avoir reçu de réponse de l'administration au cours de l'instruction de la demande d'avis, ou parce que cette réponse est arrivée 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.

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 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).

Peu de recours contentieux en matière d'accès

Un autre indicateur important pour mesurer l'efficacité de l'action de la commission est le taux de recours auprès des tribunaux administratifs qui se situe autour de 5 % des dossiers sur lesquels elle s'est prononcée. Une analyse très détaillée a été faite en 2005 et publiée dans le rapport d'activité 2005. La commission continue de suivre cet indicateur, et plus encore les décisions sur ces recours (voir p. 45 et suiv.).

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

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

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

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	2007	54,1	20,1	7,0	18,8
	2008	61,8	5,6	9,0	23,6
	2009	61,0	6,8	8,1	24,1
Régions et départements	2007	68,0	6,8	6,8	18,4
	2008	68,6	6,8	6,8	17,8
	2009	71,7	5,1	9,1	14,1
Communes	2007	63,5	6,6	10,1	19,8
	2008	66,5	4,0	6,6	22,9
	2009	67,0	5,0	6,6	21,4
Autres	2007	64,7	7,4	9,9	18,0
	2008	68,7	5,5	8,1	17,7
	2009	64,2	5,9	8,8	21,1

MISSIONS D'INFORMATION ET D'EXPERTISE

Les demandes d'information

Comme il a été dit précédemment, le secrétariat général opère un tri des demandes adressées à la commission. S'agissant des courriers et des courriels, un tri est fait entre les demandes recevables qui donnent lieu à l'ouverture d'un dossier, et celles qui font l'objet d'une réponse circonstanciée (rappel du champ de compétence, délai, informations sur la procédure, envoi d'éléments de jurisprudence, réponse aux interrogations). Par téléphone, un premier tri est opéré par le secrétariat quant au champ de compétence de la CADA, puis entre les particuliers et les administrations.

Le volume des demandes adressées à la CADA

■ Les courriers

La commission a reçu en 2009 plus de 12 000 lettres et télécopies, soit environ 50 par jour. Ce qui correspond sensiblement au même volume qu'en 2008.

En dehors de l'instruction des dossiers, qui représente l'expédition d'environ 160 000 lettres (accusé de réception, notification des avis, relances), la CADA a adressé 2 497 courriers en réponse : 362 concernent des dossiers, 93 l'administration générale de la commission et les 2 322 restants apportent des informations aux usagers et aux administrations.

Volume des demandes adressées à la CADA en 2009	Dossiers soumis à la commission	Réponses aux demandes des renseignements
12 000 lettres et télécopies reçues dont : - 4 000 saisines - 5 000 réponses liées à l'instruction des dossiers - 2 400 demandes de renseignements - 300 courriers sur l'administration de la CADA	4 432 avis et conseils, qui génèrent l'expédition d'environ 16 000 lettres : - 8 000 courriers de notification des avis et conseils - 8 000 accusés de réception et courriers adressés aux autorités administratives en cause - 1 000 lettres de relance	4 400 courriers et courriels : - 2 322 lettres - 2 000 courriels
3 500 courriels pour l'année, dont : - 2 000 demandes de renseignements - 1 200 réponses liées à l'instruction des dossiers - 300 saisines		
60 appels téléphoniques par jour		25 000 réponses par téléphone

■ Les courriels

La commission a reçu plus de 3 500 courriels (après élimination des spam), dont plus 2 000 interrogations et 1 200 réponses d'administrations concernant l'instruction des dossiers. Alors qu'en 2008 la commission a répondu à une trentaine de courriels par semaine, la moyenne en 2009 est de 35, soit 15% d'augmentation. Plus du tiers des interrogations émanent d'autorités administratives.

Les administrations utilisent en effet plus facilement les courriels qui permettent de poser des questions sans passer par la voie hiérarchique et d'obtenir une réponse rapide. Le secrétariat général s'efforce de répondre dans les huit jours aux courriels, mais ce délai ne peut toujours être respecté.

■ Les appels téléphoniques

Les appels téléphoniques sont également en hausse avec un appel en moyenne toutes les 8 minutes aux heures d'ouverture (entre 9h et 18h), soit plus de 60 appels par jour.

Comme il a été observé en 2008, deux appels sur trois émanent de particuliers et, parmi ceux-ci, près d'un appel sur deux ne relève pas de la compétence de la commission, mais concerne la sécurité sociale, le Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), ou les renseignements administratifs.

Sur les 60 appels téléphoniques quotidiens, une quinzaine font l'objet d'explications de la part du secrétariat sur la compétence et le fonctionnement de la commission ou encore sur le suivi des dossiers, et une vingtaine sont

des consultations des autorités administratives sur la façon de répondre aux demandes des usagers. Précisions que la CADA réserve ses moyens limités au renseignement des administrations qui bénéficient en quelque sorte d'une consultation juridique. Les rédacteurs de la commission passent une à deux heures par jour au téléphone avec des services qui exposent le contexte de la demande d'accès qui leur pose problème. Grâce à la base documentaire des avis et conseils des dix dernières années et les supports documentaires, il est rare que les rédacteurs ne puissent pas apporter aux administrations des solutions concrètes pour répondre à la demande. Ils sont souvent amenés à rappeler les principes du droit d'accès, délai, communication au choix du demandeur, et le fait que l'administration doit assumer la responsabilité de la communication ou du refus, en rappelant que la commission a un rôle consultatif et qu'elle n'est pas chargée de répondre à la place des services détenteurs des documents. Lorsqu'il y a un doute sur le caractère communicable des documents sollicités, du fait de leur contenu ou d'un contexte particulier, les rédacteurs invitent les services à adresser, par courriel ou par courrier, une demande de conseil à la commission en joignant tous les éléments de contexte qui permettront à cette dernière de se prononcer.

Les difficultés à cerner la compétence de la commission

Beaucoup de demandes d'informations formulées par les usagers sont en dehors du champ de compétence de la CADA.

Hormis les confusions sur l'organisme lui-même, beaucoup pensent que la CADA est un organisme de renseignement et d'orientation pour obtenir des papiers de l'administration. .

Parmi les demandes émanant de personnes qui ont une idée plus précise du rôle de la CADA, il y en a encore une proportion importante qui ne relève pas de son champ de compétence. En effet, il est difficile pour les particuliers de percevoir la différence entre une demande de renseignement et une demande de communication de documents ou de comprendre pourquoi la commission est compétente pour l'accès aux dossiers médicaux sauf lorsqu'ils sont détenus par un établissement ou un praticien du secteur

privé. De même, il n'est pas évident pour les particuliers d'admettre que les documents d'état civil n'ont pas un caractère administratifs mais judiciaire, ou que les documents détenus par les juridictions ne puissent pas être obtenus sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. La notion de documents administratifs est globalement difficile à apprêhender pour les particuliers, et les autorités administratives elles-mêmes n'ont pas toujours une connaissance précise du champ de cette loi. Il n'est pas rare que ces dernières interrogent la commission sur la façon dont elles peuvent répondre à une demande de renseignements ou aux demandes émanant de conseillers municipaux ou d'une autre administration ; ou encore sur la durée de conservation des documents, la remise de documents originaux, la constitution des certains dossiers administratifs. Autant d'interrogations qui ont lien avec l'accès aux documents administratifs, mais qui ne trouvent pas de réponse dans la loi du 17 juillet 1978 et sur lesquelles la commission n'est pas compétente pour se prononcer.

Les demandes des usagers

L'accès aux informations médicales suscite les interrogations les plus nombreuses. À cet égard, les informations parues en 2009 dans la presse ne semblent pas avoir apporté une réponse à toutes les questions ou nécessitent, selon certains, la confirmation par une autorité telle que la CADA. La médiatisation de ce sujet a peut être aussi stimulé les demandes.

Une autre catégorie d'interrogation correspond à la volonté des personnes de s'assurer qu'elles peuvent obtenir tel ou tel document avant de formuler une demande de communication auprès de l'administration.

Viennent ensuite les interrogations sur l'absence de réponse de l'administration et la procédure à suivre, et sur les problèmes de tarification surtout en matière d'accès aux archives publiques. Sur ce dernier point, là encore, les articles parus dans la presse consacrés aux recherches des généalogistes amateurs ont été à l'origine de demandes d'informations complémentaires.

Les interrogations des autorités administratives

Comme cela a été constaté en 2008, les thèmes les plus présents dans les dossiers instruits par la commission se retrouvent dans les interrogations moins formelles qui lui sont adressées.

Cela n'a rien de surprenant, mais les sujets diffèrent sensiblement selon la taille de l'autorité administrative. Celles disposant de davantage de ressources et de compétences dans le domaine juridique adressent des questions précises qui démontrent une bonne connaissance de la loi.

Il s'agit en premier lieu de la communication de pièces de marchés publics. Les interrogations permettent de cerner les craintes que suscitent les demandes d'accès dans ce domaine et les incompréhensions sur les réponses qu'a apportées la commission au fil des années, par exemple dans la définition des passages à occulter. La commission a d'ailleurs mis en ligne une FAQ sur les marchés publics élaborée à partir des ses nombreux contacts avec les administrations.

Beaucoup des messages adressés par des petites collectivités locales ont porté sur des demandes d'accès jugées excessives par leur fréquence ou par l'intention prêtée au demandeur de nuire à la réputation des élus en charge de la gestion de la collectivité, ou d'alimenter des recours contentieux. Ces collectivités attendent des informations pratiques sur les modalités de communication et sur la conduite à tenir selon l'identité du demandeur.

Les dossiers sociaux ont continué d'être une source importante d'interrogations, l'appréciation du contenu des dossiers et du contexte des demandes d'accès dans ce domaine créant un sentiment d'incertitude et même d'insécurité pour les agents chargés de répondre aux demandes. Il est fréquent que ces derniers s'entretiennent avec des collaborateurs de la CADA non pas par manque d'informations, mais pour se faire confirmer que leur analyse du contexte est juste.

Le seul élément nouveau dans les interrogations est venu des services d'archives qui ont sollicité la CADA sur les délais de communication modifiés par la loi du 15 juillet 2008.

Les outils d'information

L'augmentation sensible des demandes de renseignements adressés à la commission nécessite de développer une organisation de la documentation et des outils d'information tant en interne qu'à la disposition directe du public. Sans moyens supplémentaires et malgré des outils informatiques mal adaptés, la commission est parvenue à quelques améliorations dans ce domaine qui ont permis de répondre de façon satisfaisante aux attentes. Cependant, il est de plus en plus urgent de consolider l'activité de renseignement qui doit reposer sur une documentation fiable et immédiatement accessible.

Comment répondre aux attentes du public ?

Il convient de rappeler que le secrétariat général de la commission, doté de 12 agents, ne dispose pas d'une cellule de renseignements. Pour répondre aux attentes des usagers, qui souhaitent des renseignements précis sur tous les aspects de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des données publiques, tous les agents sont mobilisés. Ils doivent disposer non seulement d'une excellente connaissance des principes du droit en la matière, mais aussi de l'ensemble des avis et conseils rendus par la commission.

Toutefois, la maîtrise de ces connaissances ne suffit pas pour répondre efficacement et elle ne peut pas faire l'économie d'outils de documentation performants en interne. Des courriers types pour répondre aux demandes les plus fréquentes et des dossiers de documentation sont en place depuis plusieurs années. Mais ces solutions montrent leurs limites.

Une application de gestion documentaire est un outil indispensable, mais qui risque de ne pas suffire, avec des effectifs limités, si la hausse des demandes de renseignements se poursuit.

Le site Internet est l'outil majeur

L'information disponible sur le site permet fort heureusement de compenser en partie l'absence d'un service de renseignements. Créé en 2000, il a peu évolué depuis, mais offre pourtant une masse d'informations facilement accessibles très appréciée des utilisateurs.

■ Une mise à jour régulière

De fait de sa conception déjà ancienne, les opérations de mise à jour du site sont complexes. Cependant, des efforts ont été réalisés ces deux dernières années pour que les textes nouveaux, la jurisprudence en matière d'accès et les avis et conseils novateurs soient très rapidement accessibles, de sorte que le public dispose d'une information fiable.

■ Enrichissement du site : mise en ligne du guide et fiches thématiques

Outre l'actualisation des informations, le site a été considérablement enrichi à l'automne 2009 grâce à la mise en ligne du *Guide de l'accès et de la réutilisation*, dont la version imprimée est parue en juillet 2008 à l'occasion du 30^e anniversaire de la loi du 17 juillet 1978. Il apporte un niveau d'information qui ne s'adresse pas au grand public comme le reste des rubriques du site, mais qui permet de répondre aux questions parfois complexes que posent l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des données publiques.

Outre le guide, les fiches synthétiques sur l'accès à des types de documents ont été complétées ou actualisées. Elles permettent à des personnes qui n'ont pas une expérience étendue ou une connaissance des règles qui régissent le droit d'accès de répondre aux demandes. Elles sont particulièrement utiles aux agents des petites collectivités. Les fiches couvrent les thèmes régulièrement abordés dans les interrogations soumises à la CADA. Elles constituent d'ailleurs souvent la base de la réponse apportée par le secrétariat général. Les fiches les plus consultées sont celles sur l'accès aux pièces de marchés publics, aux documents d'urbanisme, aux documents de gestion des agents publics, et aux documents électoraux.

La lettre d'information mensuelle

Depuis deux ans, la CADA adresse aux personnes responsables de l'accès aux documents administratifs une lettre d'information mensuelle. Cette lettre circule souvent dans les services, sa diffusion est donc sensiblement plus large que le réseau des personnes responsables. Des demandes d'abonnement arrivent régulièrement, mais la commission n'a pas la possibilité de gérer de telles demandes et doit inviter les demandeurs à consulter le site, sur lequel la lettre est consultable dès sa parution.

La lettre présente les travaux de la commission grâce à une sélection et un résumé des principaux avis et conseils. Elle offre des synthèses sur des sujets qui posent question, afin d'aider les personnes responsables à se former ou à relayer les notions essentielles qui doivent favoriser l'accès aux documents. Enfin, elle apporte une information sur la jurisprudence et l'actualité en matière d'accès et de réutilisation.

Parmi les sujets traités en 2009, certains semblent avoir été particulièrement appréciés : la FAQ sur les marchés publics ; le droit d'accès et le secret professionnel ; l'accès aux informations environnementales ; les informations médicales ; la communication des fichiers informatiques ; les courriers échangés entre les particuliers et l'administration ; la communication des listes nominatives ; et enfin la réutilisation des données publiques.

Les activités de formation et d'expertise

La commission joue un rôle d'expertise qui repose sur un travail d'élaboration des avis et conseils qu'elle rend sur les sujets les plus variés et sur des questions de droit nouvelles. Elle est consultée lors de l'élaboration de textes législatifs ou réglementaires sur tout ce qui concerne l'accès et la réutilisation des données publiques. Elle participe avec d'autres autorités administratives ou instances spécialisées à des échanges sur des sujets complexes ou dont les enjeux nécessitent une concertation. Elle délivre, dans la mesure de ses moyens, des formations dans les domaines de sa compétence.

Formations et présentations

L'organisation de cycles de formation, souvent demandée notamment par les personnes responsables de l'accès et de la réutilisation nouvellement désignées, n'a pas pu se mettre en place faute de moyens, mais la commission répond dans la mesure du possible aux demandes d'intervention qui lui sont adressées. Ainsi, le secrétaire général et le rapporteur général interviewnent régulièrement dans des programmes de formation pour présenter le droit d'accès et de réutilisation, et le recours à la CADA. De la présentation des grands principes de la loi du 17 juillet 1978 à des exposés plus techniques, l'auditoire est souvent étonné par l'ampleur des questions qui peuvent se poser, la difficulté de trouver un équilibre entre la transparence et la préservation d'intérêts publics ou privés et la variété des travaux de la commission.

Au cours de l'année 2009, des enseignements ont été dispensés dans les IRA, au CNFPT et aux agents des archives.

De même qu'elle répond aux demandes de formation, la commission s'efforce de répondre aux sollicitations pour présenter les mécanismes de l'accès et de la réutilisation mis en place en France. Elle a accueilli en 2009 deux délégations étrangères, l'une chinoise et l'autre indonésienne. Dans les deux pays, un projet d'ouverture aux informations publiques, très avancé s'agissant de l'Indonésie, a incité

les administrations de ces pays à étudier les systèmes existants et surtout la façon dont ils se sont mis en place (les résistances et les difficultés rencontrées...). L'accueil de ces deux délégations a été l'occasion d'échanges originaux sur les différentes cultures administratives.

Rencontres et échanges

Les échanges avec des instances spécialisées, pour approfondir certains sujets, sont toujours très fructueux.

La collaboration avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) s'est poursuivie en 2009. La commission, en la personne de son secrétaire général, a régulièrement participé aux réunions organisées pour la mise en place d'un portail unique pour la diffusion et la réutilisation des données publiques, projet conduit par l'APIE.

En matière de réutilisation, les deux organismes ont des expertises complémentaires et tirent avantage à échanger leur point de vue sur des questions nouvelles et souvent complexes. L'APIE et la CADA doivent poursuivre leur collaboration et envisagent des actions communes de formation en 2010.

Dans un autre domaine, la rencontre entre la CADA et l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) a éclairé les enjeux de la transparence de l'information sur des données environnementales sensibles et sur la confidentialité des stratégies technologiques et industrielles et la protection de la sécurité publique. Trouver le bon équilibre nécessite de la part de l'ASN de disposer de l'analyse juridique que fait la CADA sur ces questions.

Depuis plusieurs années, une convention entre le Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP) et la CADA permet à cette dernière de transmettre les demandes d'accès à des documents qui correspondent à une recherche de leurs origines pour les demandeurs. Cependant les objectifs poursuivis par les demandeurs ne sont pas toujours explicites et un échange d'informations a eu lieu en 2009 sur ces questions.

À la suite d'une demande de la Direction des archives de France, un groupe de travail s'est réuni afin de réfléchir à la possibilité de

fixer les délais aux termes desquels les informations relatives aux origines personnelles des pupilles de l'État deviendront communicables.

Le rapport d'activité 2008 mentionnait l'importance des rencontres entre la CNIL et la CADA pour rapprocher leurs positions sur des sujets qui touchent aux domaines de compétence des deux autorités. Le travail soutenu des deux commissions n'a pas permis en 2009 d'organiser de rencontres, mais les réunions de ce type reprendront prochainement et les sujets à l'ordre du jour ne manquent pas, souvent liés à la réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel.

Consultation lors de l'élaboration des textes

Comme les années précédentes, la commission a été consultée sur des projets de textes comportant des volets sur l'accès ou la réutilisation des informations.

La question de la communication des listes électorales, mentionnée plus haut, fait l'objet d'une réflexion qui devrait aboutir à la modification des règles d'accès à l'occasion de la refonte du code électoral.

Autre projet lié à la réutilisation, la commission a été consultée par la direction des archives de France qui souhaite apporter aux services d'archives des départements des réponses coordonnées aux demandes de réutilisation dont ils sont saisis notamment par des sociétés spécialisées dans la recherche généalogique.

■ L'ordonnance 2009-483 du 29 avril 2009

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 la nouvelle loi. La commission a été naturellement associée à ses travaux qui ont abouti à la publication, le 29 avril 2009, du texte présenté dans le rapport d'activité 2008.

■ Le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits

Les représentants de la CADA ont également été auditionnés par le rapporteur au Sénat du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits. Ils ont pu faire valoir à cette occasion les arguments qui justifient le maintien du dispositif actuel dont la CADA a la charge et l'indépendance de la commission :

La mission de la CADA en matière d'accès aux documents administratifs n'est pas d'accomplir une tâche de conciliation ou de médiation pour mettre fin à un conflit entre un usager et l'administration, mais de se prononcer, sur le plan purement juridique et sans tenir compte de l'intérêt à agir ou des motifs du demandeur, sur le caractère communicable ou non d'un document administratif. Son avis ne lie pas l'administration, qui reste libre de communiquer ou non le document. Elle offre ainsi un recours administratif préalable obligatoire qui permet de limiter sensiblement le nombre des recours juridictionnels et dont la qualité est citée comme exemple (voir l'étude du Conseil d'État, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La Documentation française, 2008).

S'agissant de la réutilisation des informations publiques, la CADA joue également ce rôle. Elle a en outre une fonction quasi-juridictionnelle consistant à prononcer une sanction lorsqu'elle est saisie par une administration à raison d'une réutilisation non conforme aux conditions légales : cette compétence, qui ne consiste pas à défendre les droits des citoyens mais, au contraire, à garantir le respect de la loi par ces derniers, ne pourrait évidemment être transférée au Défenseur des droits tel qu'il est envisagé actuellement.

Le fonctionnement actuel de la CADA, qui paraît faire l'unanimité, est assuré avec des moyens limités et à un coût réduit. Sa réactivité, qui résulte de l'autonomie et de la légèreté de la structure, est essentielle pour éviter que le recours préalable obligatoire ne pénalise les usagers.

La coopération entre des personnels permanents (secrétariat général et rédacteurs) et des collaborateurs extérieurs (rapporteurs généraux et rapporteurs), issus principalement des juridictions administratives et des inspections générales, qui constitue l'un des traits caractéristiques du fonctionnement de la commission, apparaît indispensable au traitement d'affaires extrêmement variées et exigeantes sur le plan juridique et administratif. Le « collège » de la CADA, qui réunit des personnalités d'horizons très divers et investies de responsabilités dans l'ensemble des domaines de compétence de la commission, constitue également un gage essentiel de qualité des avis rendus, qu'une personnalité unique, quelles que soient ses qualités, ne peut remplacer.

Au demeurant le maintien de l'autonomie de la CADA pourrait s'accompagner de la conclusion avec le Défenseur des droits d'un accord, analogue à ceux existant déjà avec la CNIL et le CNAOP, prévoyant la transmission systématique à la commission des demandes des usagers portant sur l'accès aux documents administratifs et la réutilisation, et, en sens inverse, la possibilité pour la commission d'attirer l'attention du Défenseur des droits sur le fonctionnement et les dysfonctionnements d'une autorité administrative, révélés à l'occasion de l'examen d'affaires individuelles, voire sur la situation particulière d'un demandeur.

L'action du futur Défenseur des droits s'inscrit donc dans une logique de complémentarité, et non de concurrence, avec la commission.

MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Le budget de la CADA est modeste, il s'éleva en 2009 à un peu plus de 800 000 €. Ce budget couvre les frais de personnel et les indemnités des membres de la commission et des collaborateurs extérieurs, les coûts de fonctionnement. Il convient d'y ajouter le loyer budgétaire estimé à 80 000 € pour l'année par les services du Premier ministre qui mettent à disposition 260 m² de locaux. En incluant le rôle de soutien qu'assume la Direction des services administratifs et financiers, le coût total de la CADA est inférieur à un million d'euros par an.

Les ressources publiques mobilisées

En application de l'article 4 de décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 : « Les crédits nécessaires à la commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre ». Ce texte est resté en vigueur jusqu'au décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005. Son article 7, en référence à la LOLF et aux responsables de programme, précise que « Le président ordonne les dépenses ». Quoi qu'il en soit, jusqu'à la mise en place de la LOLF, la CADA ne disposait pas de budget propre, ni même d'une individualisation de celui-ci au sein des crédits du Premier ministre.

À la suite de la mise en place de la LOLF dans les services du Premier ministre, la CADA figure dans l'action 6 « instances indépendantes » et dans l'action 10 « soutien » du programme 129 « coordination du travail gouvernemental »

À partir du 1^{er} janvier 2009, elle a rejoint les autres autorités administratives indépendantes dans le programme 308 « Protection des droits et libertés ». Ses dépenses sont inscrites dans l'action 6 « Autres autorités indépendantes » du programme 308. Elle y partage un BOP avec la commission nationale consultative des droits de l'Homme. Cependant les crédits qui y sont inscrits, pour la part qui la concerne, ne représentent pas la totalité du coût budgétaire de la CADA, mais seulement la couverture de postes de dépenses qui ont été identifiés et lui sont

rattachés dans le cadre de l'exécution budgétaire. Ce sont, en 2009, les dépenses suivantes : frais de représentation ; frais de déplacement ; abonnements et documentation ; dépenses de logistique ; dépenses informatiques et télécommunications. En revanche n'apparaissent pas les dépenses liées à l'occupation et l'entretien des locaux mis à sa disposition.

Pour les moyens humains, seuls les personnels du secrétariat général de la commission sont des collaborateurs permanents. L'effectif budgétaire est de 13 ETPT en 2009 et les effectifs réels sont passés de 12 en 2008 et 12,6 en 2009. Les membres de la commission, y compris son président, les deux rapporteurs généraux et les rapporteurs assurent leur collaboration auprès la commission à titre secondaire. Ils sont rémunérés sous forme d'indemnités.

CADA	2008	2009	2010 (PLF)
Crédits de fonctionnement	46 810	40 455	62 731
Crédits de personnels	752 136	761 349	820 000

Les indicateurs de performance

La mesure de l'activité de la commission retenue pour la LOLF est l'indicateur qui mesure le délai moyen d'instruction d'un dossier en jours et qui est inscrit dans la Mission « Direction de l'action du gouvernement », programme 308 « Protection des droits et libertés ». Cet indicateur est significatif dans la mesure où le décret du 30 décembre 2005 précise que la CADA doit notifier son avis au demandeur dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, mais également parce que l'intérêt d'obtenir la communication d'un document administratif est souvent lié à la rapidité avec laquelle on l'obtient. Les chiffres et l'analyse des résultats sont mentionnés plus haut p. 69.

Il faut préciser ici que le délai de 30 jours est difficilement atteignable, compte tenu du délai de réponse de l'administration, du temps

d'étude par le rapporteur et du fait que la commission ne peut se réunir que tous les 15 jours.

D'autres indicateurs sont cependant pertinents. La CADA participe à l'information de l'administration et du public pour le respect du droit de l'usager à travers son site Internet, ou par les réponses que le secrétariat général donne aux demandes faites par courrier électronique et par téléphone. Le nombre de réponses ainsi fournies est un indicateur d'activité en ce qui concerne la diffusion du droit.

Le taux d'avis favorables qui aboutit à la communication des documents par les services sollicités et le faible nombre de recours devant le tribunal administratif sont également des indicateurs sur la pertinence de l'activité de la commission, ainsi que le fait que le sens de ces avis se retrouve en général dans celui des décisions des juridictions administratives lorsque celles-ci sont saisies par les personnes qui n'ont pas obtenu satisfaction malgré son intervention.

L'évolution envisagée

Comme le note le député François Cornut-Gentille dans son rapport sur la qualité des services publics de mars 2010, les indicateurs de performance ne doivent pas s'imposer au détriment de la qualité.

La commission mobilise l'essentiel de ses moyens pour assurer son activité de recours et de conseil. Elle a jusqu'ici réussi à répondre aux interrogations qui lui sont adressées, mais elle est consciente que les attentes du public, telles que des actions de prévention et d'information, dépassent ce qu'elle est capable de mettre en œuvre.

L'urgence pour la commission est la remise à niveau de ces outils informatiques : application de gestion documentaire et site Internet.

Elle doit aussi exploiter davantage le potentiel que représente la désignation au sein des administrations des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques.

Les personnes responsables organisées en réseau peuvent avoir une action très positive. Il faut élargir les nominations, à la mesure de ce que les textes prévoient, et développer les échanges d'informations et d'expériences.

CONSTAT ÉTABLI PAR LES PERSONNES RESPONSABLES

La mise en place d'un 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, est vivement souhaité par la commission, et répond à trois objectifs principaux : faciliter l'instruction des demandes au sein des administrations ; apporter une expertise juridique ; assurer la liaison avec la commission.

Désignation des personnes responsables

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. »

La CADA a pris l'initiative de diffuser en 2008 aux personnes responsables un questionnaire portant sur le bilan des demandes d'accès et de réutilisation et sur leur activité. Pour l'année 2009, un questionnaire remanié pour tenir compte des remarques exprimées a été mis en ligne en janvier 2010. Le taux de réponse de 24 % est sensiblement le même.

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.

Le résultat des bilans établis par les PRADA

350 personnes responsables sur 1 450 ont répondu au questionnaire mis en ligne en janvier 2010. Les réponses recueillies sont présentés ci-après.

■ Information sur la désignation des personnes responsables

– Date de nomination : 5% en 2006, 50% en 2007, 24% en 2008, 15% en 2009 et 2% en 2010.

- Fonction occupée : direction juridique et direction générale des services restent majoritaires.
- 64 % des réponses indiquent que les usagers sont informés de l'existence d'une PRADA et 55 % qu'ils sont informés de leurs droits en matière d'accès. L'information se fait majoritairement par le site Internet de l'administration, et plus rarement par la presse locale et l'affichage.

■ Étendue de la mission de la PRADA en matière d'accès

- La PRADA traite l'ensemble des demandes dans 50 % des réponses.
- Elle peut être contactée directement par un demandeur dans 87 % des réponses.
- Elle peut répondre pour son administration par délégation dans 54 % des réponses.
- 92 % des PRADA évaluent à moins 10 % le poids de cette mission dans leur activité professionnelle.

■ Initiatives pour faciliter l'accès en 2009

- Mise en place de formation pour les personnels dans 10 % des réponses (mais certaines PRADA précisent que des actions ont été menées en 2007 et 2008).
- Diffusion de consignes au sein des services dans 61 % des réponses.
- 64 % déclarent qu'il n'y a pas de politique de mise en ligne des informations.
- D'autres initiatives sont mentionnées dont la diffusion des avis de la CADA et de la lettre d'information.
- Il est suggéré de faire figurer la liste des personnes responsables sur le site Service public.fr

■ Les demandes d'accès en 2009

- Les demandes d'accès sont stables par rapport à 2008 pour 56 %, en hausse pour 27 %, en baisse pour 7 % des réponses.
- Les éléments d'analyse fournis sur l'évolution des demandes évoquent en premier lieu la difficulté de disposer de données chiffrées. Beaucoup de documents dont le caractère communicable ne fait pas de doute (permis de construire, dossiers personnels...) sont transmis directement par les services sans que la personne responsable soit informée. Dans beaucoup de cas, la comptabilisation des demandes n'a été mise en place que récemment ce qui ne permet pas d'établir des comparaisons. En second lieu, est mentionnée la hausse du nombre des demandes de pièces de marchés publics.
- La durée moyenne de traitement des demandes est de moins de 10 jours dans 53 % des cas, de 10 et 15 jours dans 28 % des cas, et plus de 15 jours dans 19 % des cas.

- Le paiement des frais de reproduction est exigé dans 22 % des cas, non exigé dans 45 % des cas. 33 % des réponses indiquent un paiement variable selon le volume de la demande.
- Des difficultés d'instruction apparaissent dans 35 % des demandes.

– Les demandes qui posent le plus de difficultés sont dans l'ordre décroissant : l'accès aux documents relatifs aux marchés publics, l'accès aux proches de personnes décédées, la communication des dossiers volumineux, celle ayant trait aux procédures longues faisant intervenir plusieurs acteurs, celle relevant du domaine politique, la copie du fichier électoral, les demandes concernant des ex-conjointes, l'accès aux archives historiques fragiles.

– Les difficultés rencontrées viennent des risques de divulgation d'informations protégées pour 68 % et de la complexité des règles de droit pour 53 %. En revanche l'insuffisance de moyens pour répondre aux demandes ne représente que 19 % des réponses, les délais trop courts 44 % et la réticence des services, des responsables ou des élus 31 %.

■ Les demandes d'informations environnementales

- 63 % des réponses indiquent que l'autorité administrative concernée dispose d'informations relatives à l'environnement.
- 61 % mentionnent que des initiatives ont été prises en matière de diffusion publique des données environnementales.
- Ces initiatives concernent en premier lieu l'élaboration d'une liste et d'un répertoire des données, et en second lieu la mise en ligne des données, des rapports, des plans de prévention, des données sur la qualité de l'air et de l'eau.

■ La réutilisation des informations publiques en 2009

La partie du questionnaire sur la réutilisation des informations publiques a été peu renseignée.

- 88 % des réponses indiquent qu'il n'y a pas de licences types élaborées et 7 % que l'élaboration est en cours.
- 96 % précisent qu'il n'y a pas d'élaboration du répertoire des informations publiques.

■ Recours à la CADA

- 71 % déclarent ne pas avoir sollicité la CADA en 2009 pour obtenir des informations, et 64% n'ont pas eu à répondre dans le cadre de l'instruction d'une demande d'avis.
- L'accueil de la CADA est estimé bon dans 92% des réponses.
- 8% seulement estiment que les avis et conseils sont difficilement applicables par les autorités administratives, 12% qu'ils sont trop favorables aux demandeurs, et 80% les jugent pragmatiques.

■ Les sujets qui devraient être abordés dans la lettre mensuelle

- Analyse et synthèse du questionnaire-bilan 2009.
- L'aspect matériel des moyens de communication.
 - Les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs.
 - Des informations sur l'évolution de la réglementation européenne en matière d'accès aux documents publics.
 - Le répertoire des données de l'environnement avec des exemples concrets renvoyant vers des sites et des explications sur ce qui est attendu précisément des services à suite à la circulaire adressée aux PRADA le 19 octobre 2009.
 - Les rapports de police et dépôts de plainte
 - La communication des contrats de délégation de service public.
 - La fiscalité et les actes fiscaux et para-fiscaux (taxes, redevances pour service rendu, redevances des agences de l'eau ...).
 - La tarification en matière de redevance de réutilisation des informations publiques.
 - La communicabilité des documents fournis aux conseillers municipaux dans le cadre de leur droit à information sur les affaires soumises à délibération et à quoi s'expose un conseiller qui communiquerait ces documents.
 - La divulgation de documents liés à l'état civil.
 - La notion de demande abusive.
 - Les données géographiques.

En outre, il est regretté qu'il n'y ait pas de possibilité d'abonnement.

■ Les suggestions pour le site

- Moderniser le moteur de recherche concernant les avis disponibles pour le site (recherche difficile et thèmes/mots clés pas très pertinents).
- Instaurer un moteur de recherche dès la page d'accueil du site.
- Améliorer l'ergonomie du site, notamment la facilité de téléchargement des avis, conseils et fiches pratiques (format PDF).
- Prévoir un bouton spécifique pour imprimer.
- Créer un extranet propre aux PRADA avec accès à une base de données juridiques plus importante.
- Ajouter le thème Marchés publics.
- Présenter le schéma de procédure de demande d'accès aux documents administratifs.
- Mentionner les administrations et collectivités territoriales ayant élaboré un répertoire des informations publiques ainsi qu'un répertoire des informations environnementales.
- Possibilité de questionner sur des points précis la CADA, par messagerie ou contact téléphonique.
- Améliorer l'ergonomie du site.

■ Les suggestions pour le réseau des PRADA

Plusieurs personnes responsables relèvent qu'il n'y a pas de réseau, puisqu'il n'y a pas de réunions, d'échanges et de partages d'expérience : « Pour l'instant, le réseau des PRADA est inexistant. Les PRADA ne sont pas mises en relation, ne disposent pas d'un forum de discussion, ou encore de journées de rencontre ».

- Peut-être serait-il souhaitable d'avoir plus d'information sur les attentes de la CADA en ce qui concerne les PRADA.
- Pouvoir échanger avec d'autres PRADA lors de réunions organisées.
- Un système de formation au niveau départemental ou régional.
- Mise en œuvre de rencontres professionnelles des différentes PRADA.
- Une réunion pourrait être organisée entre les PRADA, permettant la mise en œuvre d'un réel réseau.
- Des rencontres nationales ou régionales seraient les bienvenues.

- Organisation de rencontres en petit groupe pour débattre des difficultés de chacun.
- Organisation d'un séminaire de formation pour les PRADA.
- Avoir accès à des journées d'information/ de formation sur les thématiques liées à l'accès aux documents administratifs. Avoir une ligne téléphonique consacrée aux demandes d'avis.
- Permettre, via le site CADA, les échanges entre PRADA (forum, liste de discussion, ...).
- Mise en place d'un espace collaboratif, de partage d'expérience, d'échanges de pratiques...
- Un espace de communication et d'échanges pour les PRADA sur le site.
- Confronter les pratiques par le biais d'un forum notamment sur la création du répertoire des données environnementales.

- Pouvoir profiter des retours d'expérience des autres administrations.
- Mettre très régulièrement à jour le réseau des PRADA, car celui-ci évolue en permanence.
- Disposer de moyens concrets pour sensibiliser les services sur le rôle de la PRADA.
- Attention ! La charge de travail des PRADA augmente. La mise en place des nouvelles directions interministérielles (RGPP) va créer une période de désordre et d'incertitude. La diminution des effectifs va aggraver la situation. Cela aura des conséquences...
- FAQ
- Diffusion des informations concernant les PRADA par le canal de Servicepublic.fr

L'évolution du « réseau »

■ Légère augmentation du nombre des personnes responsables

Au premier janvier 2010, l'annuaire des personnes responsables en recense 1 450 contre 1 410 en janvier 2009. L'augmentation est modeste, alors qu'il reste encore de nombreuses autorités administratives, tenues de désigner en leur sein une personne responsable qui n'y ont pas procédé.

De nouvelles lettres de relance vont être adressées en 2010, en particulier à destination de l'exécutif des grandes agglomérations et des responsables des autorités susceptibles d'être particulièrement sollicitées par des demandes d'accès et de réutilisation.

La commission souhaite que l'obligation de désignation entre enfin dans les faits, après cinq années, et que ce dispositif très positif soit plus complètement déployé.

■ Les actions attendues par les PRADA que la CADA peut mettre en œuvre

Depuis 2005, la commission a souvent déploré l'absence de moyens supplémentaires pour la mise en place du dispositif des

personnes responsables. En effet, la faiblesse de ses effectifs et de ses moyens de fonctionnement ne lui a pas permis d'engager des actions d'envergure pour développer réellement un réseau.

Une demande à laquelle la commission doit pouvoir répondre dans l'immédiat est celle qui vise à préciser ses attentes en ce qui concerne le rôle des personnes responsables.

Une refonte du site inscrite comme une priorité devrait pouvoir répondre dans quelques mois aux attentes de mise en relation des personnes responsables qui le souhaitent par le biais d'un forum.

De même, la commission devrait pouvoir mettre en ligne des informations intéressant plus spécifiquement les personnes responsables en tenant compte des suggestions formulées.

En revanche, l'organisation de réunions nécessiterait des moyens dont la commission ne dispose pas en 2010. Cependant, cette demande doit faire l'objet d'une étude attentive, car elle correspond certainement à l'action la plus importante pour qu'un véritable réseau se mette en place.

Commission d'accès aux documents administratifs

Rapport d'activité 2009

ANNEXES

COMPOSITION DE LA CADA AU 1^{er} MAI 2010

Membres de la commission

■ Membres du Conseil d'État

Jean-Pierre LECLERC, président
Serge DAËL, suppléant

■ Membres de la Cour de cassation

Paul CHAUMONT, titulaire
Emmanuelle DEGORCE, suppléante

■ Membres de la Cour des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE,
titulaire
Cyrille SCHOTT, suppléant

■ Députés

François VANNSON, titulaire
Michel HUNAULT, suppléant

■ Sénateurs

Yves DETRAIGNE, titulaire
Pierre-Yves COLLOMBAT, suppléant

■ Membres d'une collectivité territoriale

X, 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

Emmanuel MARCOVITCH, titulaire
Perica SUCEVIC, suppléant

Commissaires du Gouvernement

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

Sophie RIMEU, chargée de mission au secrétariat général du Gouvernement

■ Commissaires du Gouvernement adjoints

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

Marie-Lorraine PESNEAUD, chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement

COLLABORATEURS DE LA CADA

Rapporteur général

Alexandre LALLET, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteur général adjoint

Pearl NGUYEN-DUY, premier conseiller de tribunal administratif

Rapporteurs

Émilie BOKDAM, auditeur au Conseil d'État

Aurélie BRETONNEAU, auditeur au Conseil d'État

Nicolas DURAND, inspecteur à l'IGAS

Hughes GHENASSIA de FERRAN, rapporteur au Conseil d'État

Vincent HUC, conseiller de tribunal administratif

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

Jérôme MICHEL, maître des requêtes au Conseil d'État

Frédéric PICHON, inspecteur de l'administration

Anne REDONDO, conseiller de tribunal administratif

Nathalie REULAND, conseiller de tribunal administratif

Emmanuel VERNIER, rapporteur au Conseil d'État

Secrétariat général

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

■ Rédacteurs

Benoît BONNE

Jean-Claude CLUZEL

Caroline DREZE

Brigitte DUFOUR

Anne FERRER

Richard FOSSE

Sonia PIRES-CABRAL

Joël THIBEAU

■ Secrétariat

Monique JEAN

Frédéric ALLOUCHERY