

Cada

Commission
d'accès aux
documents
administratifs



Rapport d'activité 2011



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Cada

Commission
d'accès aux
documents
administratifs

Rapport d'activité

2011

Avant-propos

La commission d'accès aux documents administratifs doit faire la synthèse d'exigences qui peuvent paraître contradictoires, mais qui en réalité ne le sont pas parce que, de fait, elles sont complémentaires dans des proportions il est vrai variables.

La commission est, d'abord et fondamentalement, la commission de la transparence administrative. Elle doit, toutefois, concilier cette mission avec la légitime protection des secrets énumérés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et avec celle des données à caractère personnel. Cet exercice la conduit à constater, presque à chacune de ses séances, que la sphère publique parce qu'elle est celle des exigences de la Démocratie attire vers la transparence et que, par exemple dans le domaine de la fonction publique ou dans celui des fonds publics, le curseur qu'elle manie doit en tenir compte. C'est là vraiment la spécificité de la culture de la commission.

La commission a, ensuite, un rôle précontentieux. Mais le filtre ne doit évidemment pas être un obstacle à l'accès au juge. Il ne l'est à aucun degré si – comme cela me semble être le cas – les avis de la commission facilitent l'accès aux documents lorsque ceux-ci sont communicables. Il s'agit de trier le bon grain et de persuader en motivant solidement. La commission évite ainsi bien des litiges inutiles et facilite l'accès aux documents administratifs ou la réutilisation des informations publiques.

Sur ces deux points – équilibre entre la transparence et la protection des données, équilibre entre la mission de filtrer et celle de faciliter l'accès – tous ceux qui s'intéressent à la transparence administrative et à la maîtrise des contentieux pourront lire les considérations du présent rapport consacrées au rôle de la commission dans la protection des données à caractère personnel ainsi que celles consacrées à son rôle précontentieux qui s'avère très efficace.

Avec des moyens très raisonnables et un rôle consultatif, la commission parvient, je crois, à ses fins : convaincre, autre grande exigence de la vie démocratique.

Serge Daël
Président de la commission d'accès
aux documents administratifs

Ont participé à la rédaction du rapport :
NICOLAS POLGE, ANNE JOSSE, CAMILLE DAVAUX,
JEAN-FRANÇOIS CHAREF ET BAPTISTE HENRY.

Sommaire

■ AVANT-PROPOS	3
■ LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2011	6
 <i>Première partie</i>	
LES QUESTIONS DE DROIT EN 2011	7
■ POINT SUR LA NOTION DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DANS LA LOI CADA	8
Une apparition tardive et une entrée limitée de la notion de données à caractère personnel dans le dispositif de la loi CADA	8
La doctrine de la CADA sur les données à caractère personnel	11
■ LES PRINCIPAUX AVIS ET CONSEILS DE LA COMMISSION EN 2011	15
Sur les questions générales : champ d'application et modalités d'accès	15
Sur les domaines d'application	18
En matière de réutilisation des informations publiques	41
■ LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	45
L'actualité jurisprudentielle des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	45
Les décisions du Conseil d'État	51
L'efficacité de la CADA dans la prévention du contentieux	53
 <i>Deuxième partie</i>	
LES PÔLES D'ACTIVITÉ DE LA CADA	61
■ L'ACTIVITÉ RESTE CENTRÉE SUR LE RÔLE DE RE COURS ADMINISTRATIF PRÉCONTENTIEUX	63
■ VERS UNE STABILISATION AUTOUR DE 5 000 DOSSIERS PAR AN	64
Une nouvelle hausse du nombre de dossiers instruits	67
L'évolution dans la nature des litiges portés devant la CADA	69
Les autorités administratives qui sollicitent des conseils	74
Les saisines sont majoritairement le fait des particuliers	75
Les administrations sollicitées et l'objet des demandes	78
L'orientation des avis rendus par la commission	80
Les suites réservées aux avis de la commission	85
Un allongement du délai de traitement des saisines	87
■ DES ATTENTES PLUS FORTES EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DE CONSEIL	89
Les demandes d'information	89
La refonte du site Internet	92
La nouvelle application de gestion informatique	93
L'élargissement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs	94
Formation et expertise	95
■ MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION	97
De nombreux mouvements en 2011	97
Le coût de la commission	97
■ COMPOSITION DE LA COMMISSION	100

LES CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2011

Dossiers enregistrés	4 982
– dont demandes d'avis	4 827
– dont consultations	155
Principaux thèmes	
– urbanisme (<i>PLU, autorisations individuelles...</i>)	17,0
– fonction publique (<i>dossier de fonctionnaires...</i>)	14,7
– affaires sociales (<i>dossier médical ou d'allocataire...</i>)	13,2
– ordre public	8,3
– contrats et marchés (<i>dossier d'appel d'offres...</i>)	7,6
– environnement (<i>pollution, risque...</i>)	7,1
– industrie	5,3
– vie locale (<i>délibérations, budget et comptes...</i>)	5,0
Demandeurs (avis)	
– personnes physiques	67,2
– personnes morales de droit privé	32,5
Administrations mises en cause	
– État	32,5
– communes	31,5
– établissements publics territoriaux	17,3
Sens des avis	
– favorable à la communication	46,5
– sans objet (<i>document communiqué, désistement...</i>)	33,2
– défavorable	8,4
Suites des avis	
– avis suivis	54,3
– non suivis (<i>ou ne pouvant pas l'être</i>)	11,4
– sans réponse	33,3
Durée moyenne de traitement des demandes d'avis	39,9
Personnes responsables de l'accès désignées dans les administrations (1^{er} juin 2012)	1 560
Nombre de demandes de renseignements traitées (<i>par courrier et par courriel</i>)	5 600

Première partie

LES
QUESTIONS
DE DROIT
EN 2011

POINT SUR LA NOTION DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DANS LA LOI CADA

L'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 confie à la CADA, autorité administrative indépendante, une mission de veille générale qui englobe :

- la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ;
- l'application des règles relatives à la réutilisation des informations publiques.

De cette mission générale de veille découlent en autant de compétences déclinées les divers pouvoirs confiés à la commission :

- émettre des avis pour répondre aux saisines préalables obligatoires à l'exercice d'un recours contentieux lorsqu'une personne entend contester le refus d'accès à un document administratif ou à un document d'archives publiques ou encore entend contester une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques ;
- infliger des sanctions en cas d'infraction à certaines des règles de réutilisation des informations publiques ;
- répondre aux demandes de consultation des autorités publiques et proposer au gouvernement des modifications des dispositions législatives ou réglementaires relatives au droit d'accès aux documents administratifs ou au droit de réutilisation des informations publiques ou encore lui proposer toutes mesures de nature à en faciliter l'exercice.

La transparence de l'action administrative est l'esprit de la loi du 17 juillet 1978. On ne s'étonnera donc pas qu'elle imprègne de manière prépondérante la culture de la CADA chargée d'appliquer une loi qui ouvre les portes de la maison en affirmant la liberté d'accès aux documents administratifs et le droit à la réutilisation des informations qu'ils comportent, et qui organise sa visite en envisageant la diffusion publique et la publication des documents, leur inscription dans des répertoires ainsi que la mise en place d'un réseau de personnes responsables de l'accès aux documents administratifs.

En consacrant en 1978 cette liberté nouvelle, qui mettait fin à des siècles de secret administratif, par une loi qui, pour ce motif, insistait

plus sur le droit d'accès que sur son périmètre le législateur n'ignorait évidemment pas les limites de ce droit. Mais dans leur définition les termes de «données à caractère personnel» n'apparaissaient pas. Ils ne sont apparus que tardivement.

Une apparition tardive et une entrée limitée de la notion de données à caractère personnel dans le dispositif de la loi CADA

Une terminologie absente dans la version initiale de la loi du 17 juillet 1978

Actuellement, il est fait référence aux données personnelles par les articles 7 et 13 de la loi, c'est-à-dire dans les dispositions relatives à la publication ou à la réutilisation, mais nullement dans les dispositions des articles 2 et 6 dont la combinaison détermine ce qui est ouvert au droit d'accès individuel ou n'y est pas ouvert. Ce n'est pas que – pour emprunter le langage des mathématiques – l'ensemble des informations protégées par l'article 6 (qui restreint le droit d'accès ouvert par l'article 2) et l'ensemble des informations rentrant dans la définition des données à caractère personnel ne se recoupent pas pour partie dans une «intersection». C'est bien plutôt que le recouvrement n'est, comme il se doit dans une intersection, que partiel. Et on expliquera pourquoi ultérieurement.

Quoi qu'il en soit, dans sa version initiale la loi du 17 juillet 1978 comporte seulement la distinction entre le document de caractère non nominatif, qui est communicable, et le document nominatif, qui ne l'est pas et le deviendra, dès la modification de la loi en 1979, mais uniquement à la personne concernée. Cette exclusion à l'origine des documents nominatifs

évoque les données à caractère personnel puisque aussi bien constitue une donnée à caractère personnel, selon l'article 2 de la loi 78-17 du 6 janvier 1978 (dite «loi CNIL») et la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995, «toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres». Il s'agit, néanmoins, d'un «faux ami». Laissant provisoirement la question du champ d'application de la loi CNIL, distinct de celui de la loi CADA, il suffira en effet de constater que dès le départ la doctrine de la CADA, confirmée par celle du Conseil d'État, a donné du document nominatif une définition, ultérieurement confirmée par le législateur, excluant que la seule mention du nom d'une personne dans un document administratif suffise à en faire un document nominatif au sens de la loi du 17 juillet 1978 et comme tel non communicable aux tiers.

Une entrée récente liée à la rencontre des champs d'application respectifs de la loi CADA et de la loi CNIL

C'est l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 qui, à l'occasion de l'introduction dans la loi CADA de dispositions relatives à la réutilisation des informations publiques a introduit à deux reprises dans cette loi des dispositions protectrices des données à caractère personnel.

À l'article 7 d'abord, relatif à la publication. Alors que la rédaction des dispositions initiales relatives à la publication, initialement insérées à l'article 9 de la loi, et qui, au demeurant renvoient à un décret en Conseil d'État, ne faisaient aucune allusion ni aux mentions actuellement protégées par l'article 6 ni aux données personnelles, le nouvel article 7 résultant de l'ordonnance du 6 juin 2005 était ainsi rédigé: «Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

Les administrations mentionnées à l'article 1^{er} peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles élaborent ou détiennent.

Toutefois, sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occuper ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées et, d'une manière générale, la consultation de données à caractère personnel.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III précise les modalités d'application du premier alinéa du présent article.»

Après une nouvelle modification par l'ordonnance n° 2009-483 du 29 avril 2009, le troisième alinéa – c'est lui qui nous intéresse principalement – est ainsi rédigé: «*Toutefois, sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou, sans préjudice de l'article 13, des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occuper ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.»*

À l'article 13 ensuite, relatif à la réutilisation, dont les deux versions successives se présentent ainsi:

«Art. 13. – La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.» (Ordonnance du 6 juin 2005) et, après interversion des deux alinéas:

«Art. 13.-Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.» (Ordonnance du 29 avril 2009).

Rien n'étant changé sur ce point à l'article 6, il en résulte que la prise en compte de la notion de donnée à caractère personnel n'intervient, en tant que telle, que lorsqu'il s'agit d'examiner de questions relatives à la publication et à la réutilisation.

■ **L'application des directives 95/46/CE du 24 octobre 1995 et 2003/98/CE du 17 novembre 2003**

Le caractère tardif et circonscrit de la prise en compte de la notion de données à caractère personnel par la loi du 17 juillet 1978 tient au champ d'application des directives 95/46/CE du 24 octobre 1995 et 2003/98/CE du 17 novembre 2003 ainsi que, par voie de conséquence, de la loi du 6 janvier 1978.

À vrai dire, si c'est bien la transposition par l'ordonnance du 6 juin 2005 de la directive 2003/98/CE qui a été à l'origine de l'introduction dans la loi CADA de la notion de données à caractère personnel, il faut immédiatement relever que cette directive se borne en son article premier, point 4, à affirmer qu'elle «laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE.» C'est donc dans la directive 95/46/CE et dans la loi CNIL elles-mêmes, rapprochées de la loi CADA, qu'il faut rechercher les motifs du caractère tardif et limité du recours de cette dernière loi à la notion de données à caractère personnel.

L'article 3 de la directive 95/46/CE comme l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 distinguent pour leur application les traitements automatisés et les traitements non automatisés de données à caractère personnel. S'agissant des traitements automatisés – en excluant les traitements mis en œuvre pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles – la loi CNIL est toujours applicable. S'agissant des traitements non automatisés, elle ne l'est qu'aux traitements de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers. Quel que soit le caractère extensif – et il est très extensif – des définitions données au notions de données à caractère personnel, de traitement et de fichier par la directive 95/46/

CE et par la loi du 6 janvier 1978 il y a là une limite incontournable à leur portée. En particulier une communication ou une publication d'un document administratif ou encore une réutilisation peuvent bien correspondre, le cas échéant, s'ils ont pour objet des données à caractère personnel à la définition que la loi CNIL donne du traitement. Ils ne sont pas pour autant au nombre des traitements régis par cette loi s'ils ne remplissent pas l'une des deux conditions sus énoncées : constituer un traitement automatisé ou constituer un traitement non automatisé mais portant sur des données à caractère personnel «contenues ou appelées à figurer dans des fichiers».

■ **Les ordonnances n° 2005-650 du 6 juin 2005 et n° 2009-483 du 29 avril 2009**

Il était souhaitable que là où cesse la compétence de l'une des autorités commence celle de l'autre et qu'entre ces compétences une bonne coordination soit aménagée. C'est ce que se sont efforcées de faire les ordonnances n° 2005-650 du 6 juin 2005 et n° 2009-483 du 29 avril 2009 qui sont à l'origine de l'actuelle rédaction des articles 7 et 13 de la loi du 17 juillet 1978.

Dans la mesure, d'abord, où nombre de publications ou de réutilisations se font désormais par mise en ligne constitutive d'un traitement automatisé, il était souhaitable que la loi CADA, réceptacle naturel des normes qui les régissent dispose, le cas échéant par renvoi à la loi CNIL, pour le cas où cette publication ou cette réutilisation comporte des données à caractère personnel.

Lorsque, ensuite, les publications ou réutilisations ne sont pas au nombre de celles qui relèvent de la loi CNIL – parce qu'elles ne relèvent pas d'un traitement automatisé et ne portent pas sur des données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers –, il était légitime de se poser la question de la protection des données à caractère personnel au-delà de la loi CNIL et de la compétence de la CNIL.

C'est pourquoi l'article 7 de la loi CADA, dans sa rédaction actuelle, prescrit dans un premier alinéa la publication d'un certain nombre de documents qu'on qualifiait naguère de non

nominatifs (les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives), avant d'ouvrir aux administrations mentionnées à son article 1^{er} la faculté de rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent sous l'importante réserve exprimée à l'alinéa 3, qui dispose que: «...*sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou, sans préjudice de l'article 13, des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.*» Lorsque la publication, qui constitue un traitement au sens de la loi CNIL, n'est pas au nombre des traitements entrant dans le champ d'application de cette dernière loi pour les raisons qui ont été indiquée précédemment, elle trouve ainsi, sauf disposition législative contraire, sa protection autonome dans les dispositions propres de la loi du 17 juillet 1978 que la CADA a pour mission d'interpréter et de faire respecter en vertu de l'article 20 de cette loi et de l'article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

C'est ensuite la raison pour laquelle l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 comporte deux alinéas qui ne sont pas redondants, en dépit des apparences. Du moins entre eux. Si on pouvait, en effet, sans dommage ne pas réaffirmer comme le fait l'alinéa 2, que: «*La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*», ce qui allait de soi pour les traitements qui relèvent de cette loi, en revanche il fallait bien fixer des règles ou étendre celles de la loi CNIL à celles des réutilisations qui, n'étant ni constitutives d'un traitement automatisé ni constitutives d'un traitement portant sur des données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers, lui échappent. C'est là l'objet de l'alinéa premier, à ceci près que les règles qu'il pose s'appliquent à toutes les réutilisations – celles auxquelles la loi CNIL est applicable comme celles auxquelles elle n'est pas applicable – et s'avèrent en apparence au moins plus contraintes que celles de la loi CNIL par l'exigence

de l'anonymisation à défaut de consentement sauf disposition législative ou réglementaire («*Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.*»). La loi CNIL permet en effet de se passer du consentement de la personne dans diverses autres hypothèses énumérées à son article 7 (notamment à son 5^o/).

La doctrine de la CADA sur les données à caractère personnel

Il faut toujours garder à l'esprit que la doctrine de la CADA – comme celle de la CNIL – ne vaut que sous réserve de l'interprétation des juridictions. Autrement dit, lorsque la jurisprudence des juridictions est bien fixée (notamment celle du Conseil d'État et de la Cour de cassation ou, le cas échéant, celle de la CEDH ou celle de la CJUE dans leur sphère de compétence) la CADA en tire les conséquences en modifiant sa doctrine si besoin est. Il reste que la CADA n'est pas si souvent démentie.

Sous cette importante précision, la CADA a eu à s'interroger sur sa compétence au regard de celle de la CNIL et dans le domaine de sa compétence à adopter, bien évidemment, des solutions de fond.

La jurisprudence de la CADA sur l'étendue et les limites de sa compétence

■ Problématique des compétences réparties ou, le cas échéant, partagées

L'existence de deux autorités indépendantes susceptibles d'interpréter la portée et de garantir la protection du même droit à la protection des données personnelles dans des champs qui se recouvrent en partie, comme la

compétence exclusive de la CADA pour interpréter et garantir les mentions protégées par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 suppose un dialogue de ces autorités. C'est le cas et il n'est pas plus malaisé à conduire que celui qui existe sur ces mêmes droits entre les juridictions nationales et les juridictions européennes. Il présente même dans ce contexte d'ouverture réciproque un avantage dialectique appréciable en ce sens que la culture de transparence de l'action publique qui est congénitalement celle de la CADA vient équilibrer celle de la CNIL portée par mission à la protection des données. D'une certaine manière, la CADA est dans son rôle lorsque dans l'appréciation de la balance entre la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable d'un traitement ou par son destinataire et l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée (visée au 5° de l'article 7 de la loi du 6 janvier 1978) comme dans la qualification d'atteinte à la protection de la vie privée (visée au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978), elle tient compte des exigences spécifiques de transparence attachées à l'action des personnes visées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 à raison de leur mission de service public qui, lorsqu'elle a pour partenaire des personnes privées, attire plus ou moins ces dernières dans l'espace public. Au demeurant, dans une sphère très proche, celle de l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la commission et en dépit d'une articulation plus étroite entre le règlement (CE) n° 1049/2001 article 4.1.b), relatif à l'accès du public aux documents et le règlement (CE) n° 45/2001 article 8.b) relatif à la protection des données personnelles, c'est bien un raisonnement équilibré du même type que tient la CJUE (voir CJUE, C-28/08 P, 29 juin 2010, commission /Bavarian Lager ainsi que son commentaire par le contrôleur européen de la protection des données disponible sur le site www.edps.europa.eu; voir aussi dans le cadre de la directive 95/46/CE: CJUE, Grande chambre, 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke, C-93/09 et 92/09).

■ Cartographie des compétences réparties ou, le cas échéant, partagées

Il y a, en premier lieu, les aires dans lesquelles la CADA et la CNIL ne se rencontrent pas :

– soit que la matière soit totalement étrangère à l'activité de la CADA : cette dernière n'intervient, à des degrés divers d'ailleurs, que pour l'accès, la diffusion, la réutilisation de documents, d'informations ou d'archives publics; elle n'a compétence ni en matière de collecte des données par les autorités publiques ni en matière de traitement de données par des personnes privées non chargées d'une mission de service public;

– soit que la combinaison des lois CNIL et CADA implique une application exclusive de la loi CADA ou du code du patrimoine et une compétence exclusive de la CADA. Le cas le plus topique est l'accès individuel aux documents administratifs (non contenus dans un fichier) ou aux archives publiques : ils relèvent exclusivement des règles d'accès résultant pour les documents administratifs de la combinaison des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 et pour les archives publiques des règles figurant aux articles L. 213-1 et suivants du code du patrimoine. Une telle configuration n'interdit pas à la CADA – et elle ne s'en prive pas à l'occasion – de tenir compte dans l'application des textes qu'elle a charge d'appliquer – notamment ceux protégeant la vie privée – de ce que tel ou tel document comporte des données qui si la loi CNIL était applicable suivraient le régime de protection des données personnelles. Mais elle n'applique pas la loi CNIL à une situation qui échappe à son champ d'application.

Il y a en second lieu les aires de rencontre :

– soit que l'accès demandé concerne un fichier: en vertu de l'article 37 de la loi du 6 janvier 1978, cette loi « [...]ne fait pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions du titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 [...] et des dispositions du livre II du code du patrimoine [...] ». En conséquence, si la personne qui demande un document administratif n'est ni la personne inscrite dans ce fichier ni un destinataire de ce fichier mais un tiers, la loi du 17 juillet 1978 est applicable et la

CADA est compétente (avis 20121891 du 10 mai 2012, *a contrario*);

– soit qu'une publication ou une réutilisation comporte – et uniquement si elle comporte – un traitement automatisé de données à caractère personnel ou un traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers. Le cas qui se présente couramment est celui de la mise en ligne. En pareille hypothèse la CADA est compétente pour veiller à l'application des dispositions de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (article 20 de la loi et article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005), relative aux publications, et pour appliquer les dispositions des articles 10 et suivants de la même loi, relatives à la réutilisation, notamment celles du 1^{er} alinéa de l'article 13. Compte tenu des dispositions du deuxième alinéa de ce même article, elle se prononce au besoin sur la conformité de la réutilisation projetée avec les dispositions de la loi CNIL (avis 20100691 du 11 mars 2010; avis 20102217 du 27 juillet 2010) même si elle se borne assez souvent, après avoir vérifié que sont satisfaites les exigences de l'alinéa 1^{er}, à réservé le respect des exigences de la loi CNIL et même si elle précise que sa position ne saurait préjuger de celle de la CNIL, dont au besoin elle rappelle la teneur des avis (conseil 20104684 du 21 décembre 2010).

Questions de fond tranchées et questions de fond en suspens

■ S'agissant de l'accès individuel aux documents administratifs

On ne compte plus les hypothèses dans lesquelles des données identifiantes sont communicables à des tiers en application des dispositions combinées des articles 2 et 6§II de la loi du 17 juillet 1978 ou en application de textes spéciaux que la CADA a reçu mission d'appliquer, tels l'article L. 28 du code électoral ou l'article 2249 du code civil. Les seuls critères qui limitent la transparence sont ceux fixés au II de l'article 6 de cette loi dans la limite des délais fixés pour l'accès aux archives par les articles L. 213-1 et suivants du code du patrimoine. On donnera quelques exemples.

a) C'est ainsi que les registres de naissance et de mariage sont communicables avec leurs mentions à l'issue des délais prescrits à l'article L. 213-2 du code du patrimoine (avis n° 20120716 du 23 février 2012) sans qu'il y ait lieu de faire intervenir la notion de données à caractère personnel.

b) Pareillement, le droit d'accès individuel à un document sur le fondement de l'article L. 2121-26 du CGCT s'apprécie au regard des seules dispositions de cet article, même si dans l'interprétation qu'elle en donne la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 10 mars 2010, Commune de Sète n° 303814) comme celle de la CADA leur fixe des limites raisonnables en protégeant les mentions portant des appréciations d'ordre individuel sur les fonctionnaires communaux, les mentions reprises d'un legs (avis 20121078 du 22 mars 2012) ou encore les délibérations d'un CCAS portant attribution d'un secours individuel (conseil 20121509 du 19 avril 2012). Toutefois ni la notion de donnée à caractère personnel ni même le secret de la vie privée ne fondent ces solutions : elles inspirent seulement l'interprétation d'une disposition dont la transparence de l'action des collectivités locales reste l'inspiration.

c) C'est ainsi encore qu'en application des seuls critères de l'article 6§II de la loi du 17 juillet 1978, la CADA estime que si la vie privée des fonctionnaires et autres agents publics doit être protégée au même titre que celle de toute personne, sa protection ne couvre pas certaines informations que les citoyens doivent légitimement pouvoir connaître telles l'adresse administrative, le statut, les fonctions exercées, l'indice de rémunération (voir par exemple l'avis 20060660 du 2 février 2006).

■ S'agissant de la publication des documents administratifs

Cette fois l'article 7 prescrit bien, sauf dispositions législatives contraires, l'occultation des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou constituant des données à caractère personnel.

Sous cet angle deux précisions s'imposent, étant préalablement rappelé que pour la CADA si la simple publication d'un document par l'administration qui en est l'auteur est un traitement

– mais pas nécessairement un traitement automatisé – elle n'est pas une réutilisation :
– la CADA estime sagement que la notion de donnée à caractère personnel est identique dans le cadre de la loi du 6 janvier 1978 et dans celui de la loi du 17 juillet 1978 (avis 20104142 du 4 novembre 2010) ;
– mais il lui est arrivé d'interpréter assez largement la notion d'autorisation législative ou réglementaire : ainsi de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou de l'article L. 2121-26 du CGCT (conseil 20074133 du 21 février 2008 dont les solutions de fond ont, au demeurant, été en partie abandonnées notamment depuis la décision du Conseil d'État commune de Sète).

En revanche la question de la publication des actes administratifs comportant des données à caractère personnel restait posée. Toute la tradition juridique française va dans le sens de la publication des mesures individuelles, ne serait-ce que pour faire courir le délai de recours contentieux. Or si le nom n'est pas, en tant que tel, protégé par le secret de la vie privée (CE 30 mars 1990 Mme D.) il est une donnée à caractère personnel, dès lors au moins qu'il est accolé à une autre information (article 2 de la loi du 6 janvier 1978) et même en tant que tel selon la jurisprudence de la Cour de cassation. Quant à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, il ne prévoit, à la lettre, aucune autre exception à l'occultation que la permission de la loi ou l'anonymisation. Même pas le consentement, ni la balance des intérêts en présence prévue à l'article 7-5°) de la loi du 6 janvier 1978 ou encore l'exécution d'une mission de service public prévue au 3° de ce dernier article. Il faut bien reconnaître qu'il y a là une zone d'incertitude, tout particulièrement quant il s'agit de publier voire de publier par mise en ligne (traitement automatisé) des actes administratifs par ailleurs communicables, notamment lorsque ces actes relèvent des articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT qui, s'agissant notamment des délibérations des organes des collectivités et établissements publics locaux répètent à l'envi : « *Chacun peut les publier sous sa responsabilité.* » Est-ce là l'autorisation prévue par la loi ? Est-elle sans limites ?

Par un important avis 20121488 du 7 juin 2012, la CADA a donné – en réservant expressément le cas de la mise en ligne pour laquelle il faut, en outre, satisfaire aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 – une première réponse à une partie de ces questions en estimant que, sauf disposition législative spéciale, lorsque la publication d'une décision est obligatoire seuls les mentions exigées par la jurisprudence administrative pour que la publication soit suffisante à permettre l'entrée en vigueur de l'acte ou le déclenchement du délai de recours contentieux peuvent, s'il s'agit de données à caractère personnel ou de mentions protégées par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, être rendues publiques.

■ S'agissant de la réutilisation

C'est par essence le domaine de recouvrement partiel des compétences de la CADA et de la CNIL. Il faut, néanmoins, indiquer :

– que, compte tenu du a) de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, les mentions protégées par le II de l'article 6 – généralement constitutives de données à caractère personnel – n'étant pas communicables ne constituent pas des informations publiques au sens de cette loi et ne sont donc pas dans le champ du droit à réutilisation (conseil 20083077 et avis 20082716 du 31 juillet 2008) ;

– en tout état de cause le concept, plus large, de données à caractère personnel est protégé par l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, étant rappelé que la CADA fait une interprétation autonome des deux alinéas de cet article (avis 20074133 du 21 février 2008 ; conseil 20103032 du 21 décembre 2010) pour des raisons qui tiennent au champ d'application restreint de la loi CNIL mais aussi au caractère tantôt plus contraignant de l'alinéa 1 (l'absence de consentement d'une personne vivante ne pouvant être contourné que par l'anonymisation ou la permission de la loi ou du règlement), tantôt moins contraignant (s'agissant des données sensibles ou des délais résultant du code du patrimoine).

Il en résulte que lorsqu'une réutilisation constitue en outre un traitement entrant dans le champ de la loi CNIL – c'est généralement le cas, sans être toujours le cas – son auteur doit satisfaire à la fois aux exigences de la loi CADA et aux exigences de la loi CNIL.

LES PRINCIPAUX AVIS ET CONSEILS

DE LA COMMISSION EN 2011

Sur les questions générales : champ d'application et modalités d'accès

■ La saisine du juge civil de la mise en état en vue d'obtenir, sur le fondement des dispositions des articles 133 à 137 du code de procédure civile, une injonction adressée à l'administration, sous astreinte, de communiquer les pièces demandées par la voie d'un acte judiciaire notifié d'avoué à avoué fait obstacle à ce que la commission puisse se prononcer sur le refus de communication opposé par la commune, alors même que cette demande porte sur des documents administratifs. Toutefois, cette circonstance ne fait pas obstacle à ce que le demandeur, s'il s'y croit fondé, présente à l'administration, parallèlement à la procédure judiciaire en cours devant le juge de la mise en l'état, une nouvelle demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, et saisisse la commission en cas de refus. (Avis 20110206 du 6 janvier 2011).

■ La nature d'un document administratif doit s'apprécier à la date à laquelle il a été élaboré, ce qui doit conduire à examiner la mission de service public dont était chargée à l'époque l'autorité à laquelle il est demandé. (Avis 20104661 du 6 janvier 2011).

■ Le 1° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, qui précise que ne sont pas communiquables les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du code des juridictions financières, ne couvre que les documents de travail et les lettres d'observations provisoires des chambres régionales des comptes, mais non les avis budgétaires de ces chambres ou les rapport définitifs, lesquels restent communiquables à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2.

Un protocole d'accord par lequel une personne privée s'engage à indemniser la commune présente le caractère d'une transaction, au sens de l'article 2044 du code civil, destinée à terminer ou à prévenir un litige devant une juridiction, et ne peut dès lors être regardé comme un document administratif entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20111409 du 31 mars 2011).

■ Aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ou des règlements pris pour son application ne fait obligation à l'administration de procéder elle-même à l'opération matérielle d'envoi des documents qui lui ont été demandés. Elle peut donc toujours, même lorsqu'elle détient le document, transférer la demande à une autre administration appartenant à la même collectivité publique, voire à une autre personne publique ou privée, pour qu'elle procède à l'envoi des documents, en son nom, le cas échéant accompagnés des éléments de contexte nécessaires à leur bonne interprétation. Cependant, une telle modalité de communication, qui relève de la bonne pratique administrative, ne saurait déposséder ou décharger les collectivités territoriales et établissements publics de la responsabilité que leur confère la loi du 17 juillet 1978 de communiquer les documents administratifs qu'ils détiennent dans le délai d'un mois à compter de la demande, accompagnés ou non d'éléments de contexte. Ceux-ci demeurent responsables du choix de communiquer ou non les documents et, en cas de refus non justifié au regard de cette loi ou de communication tardive, d'une telle méconnaissance de ces dispositions. Un projet de convention entre l'administration de l'Etat et les collectivités territoriales et établissements publics ayant accès aux données de l'infocentre national de suivi des aides à la pierre (SISAL) ne peut interdire aux administrations saisies de demandes de communication d'informations dont elles

disposent à travers le SISAL de répondre elles-mêmes à ces demandes, ni subordonner à la réception d'éléments de contexte la possibilité pour elles de communiquer les données sollicitées. (Conseil 20111493 du 31 mars 2011).

■ Du fait de l'entrée en vigueur, le 31 mars 2011, de la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, qu'ils se rapportent à des dossiers clos avant cette date ou à des procédures qui se sont poursuivies devant le Défenseur des droits, ne sont plus exceptés du droit d'accès prévu à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, ni soumis au délai particulier de communication des archives publiques, d'une durée de vingt-cinq ans, fixé au b du 1^o du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine. (Avis 20111643 du 14 avril 2011).

■ Le contrat de travail du gardien d'un immeuble géré par une société anonyme d'habitations à loyer modéré se rattache, eu égard à son objet, à la mission de service public confiée à cette société et constitue dès lors un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des éléments liés à la situation personnelle du salarié. (Avis 20112148 du 26 mai 2011).

■ La circonstance qu'un document aurait été versé au dossier de l'instance contentieuse à laquelle serait partie le demandeur ne prive pas par elle-même d'objet la demande de communication qu'il peut présenter sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20112417 du 9 juin 2011).

■ Si les documents relatifs à la situation individuelle des agents de droit privé d'un établissement public industriel et commercial tel que la RATP et aux relations contractuelles qu'ils entretiennent avec leur employeur ne constituent pas en principe des documents administratifs, les documents produits ou reçus par la caisse de coordination aux assurances sociales instituée par le décret du 23 février 2004 relatif au régime de sécurité sociale du personnel de la Régie autonome des transports parisiens dans le cadre de sa mission de service public, et qui sont demandés au président-directeur

général de la RATP en sa qualité de président du conseil d'administration de cette caisse, revêtent au contraire ce caractère.

La circonstance que le dossier sollicité aurait déjà été transmis, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, à l'ancien conseil du demandeur, qui, au demeurant, ne représente plus ce dernier, est sans incidence sur le droit de l'intéressé d'en obtenir communication sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20113272 du 8 septembre 2011).

■ Pour faciliter l'accès aux informations contenues par les récépissés de déclarations d'opérations de vente en liquidation et leur réutilisation éventuelle, comme l'administration le souhaite, il est loisible à celle-ci de les publier sur le site Internet de la préfecture, après avoir occulté les éventuelles mentions relatives aux coordonnées personnelles du déclarant. La circonstance que ces récépissés soient affichés sur les lieux des opérations de vente en liquidation ne fait pas obstacle à une telle publication. La mise en ligne de ces données par l'administration n'aurait pas pour effet de les soustraire du champ d'application du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 et de dispenser les personnes qui souhaiteraient les utiliser à des fins commerciales de respecter les principes qui régissent la réutilisation des données publiques. (Conseil 20113883 du 6 octobre 2011).

■ 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 des documents entre les «autorités administratives» mentionnées à l'article 1er 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. La commission n'est donc pas compétente pour connaître de la demande présentée à un recteur d'académie par le président d'un conseil général, dans le cadre de ses fonctions, au nom du département. (Avis 20113895 du 6 octobre 2011).

■ La nature des mentions couvertes par la protection de la vie privée dans les documents administratifs détenus par le préfet diffère selon qu'est en cause une organisation

syndicale constituée en application des articles L. 411-1 et suivants, devenus articles L. 2131-1 et suivants du code du travail et soumis au seul statut défini par ce code, ou, ainsi qu'il arrive parfois à titre exceptionnel s'agissant des organismes défendant les intérêts des employeurs, une organisation constituée sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901.

S'agissant d'un syndicat soumis aux seules dispositions du code du travail, les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 font obstacle à la communication des coordonnées personnelles, professions, nationalités, dates et lieux de naissance des personnes exerçant, à quelque titre que ce soit, des responsabilités dans l'administration du syndicat. En revanche, les noms de ces personnes ne sauraient être considérés comme relevant du secret de la vie privée au sens de ces dispositions.

S'agissant en revanche d'une organisation constituée sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, et en application des dispositions combinées de l'article 5 de cette loi et de l'article 2 du décret du 16 août 1901 pris pour son application, un préfet ne saurait refuser la communication des noms, domiciles, professions et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de cette organisation, qui sont contenus par les statuts. En revanche, des informations telles que les dates et lieux de naissance de ces personnes demeurent couvertes par le secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. (Conseil 20114325 du 3 novembre 2011).

■ Il y a lieu d'apprécier l'étendue de la protection de la vie privée assurée par la loi du 17 juillet 1978 tant au regard des règles du droit national, notamment l'article 9 du code civil, que des normes de droit international, en particulier l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour l'interprétation de cet article qu'aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles ou commerciales de la notion de vie privée (arrêts

de la CEDH Niemietz du 16 décembre 1992, Halford du 25 juin 1997, Rotaru du 4 mai 2000, n° 43, Haralambarie du 27 octobre 2009), dans laquelle une ingérence n'est admise de la part de l'autorité publique que lorsqu'elle est prévue par la loi pour les nécessités énumérées au 2 de cet article de la convention, notamment en vue du «bien-être économique du pays», de la «prévention des infractions pénales» ou de «la protection des droits et libertés d'autrui». La communication à des tiers des données relatives à l'activité professionnelle des déclarants enregistrées par les URSSAF pour les besoins de leur mission de service public ne serait pas justifiée par l'une de ces nécessités, et porterait par suite atteinte à la protection de la vie privée des intéressés. (Avis 20113655 du 17 novembre 2011).

■ À la différence des avis émis par le Conseil d'État en vertu des articles L. 112-1 et L. 112-2 du code de justice administrative, les avis émis par les missions juridiques composées de membres du Conseil d'État, créées en application des dispositions de l'article R. 137-3 du même code, qui n'engagent que les membres de ces missions et ne sauraient être regardés comme rendus par le Conseil d'État lui-même, ne constituent pas des «avis du Conseil d'État» au sens des dispositions du 1^o du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et ne sont donc, par suite, pas soustraits à ce titre du champ du droit d'accès instauré par l'article 2 de cette même loi. (Conseil 20114982 du 22 décembre 2011).

■ Les actes produits par une société titulaire d'une concession d'autoroutes dans le cadre de la réglementation du dépannage sur ces autoroutes et de l'organisation et de la sélection des entreprises qu'elle agrée, en lien avec la commission départementale d'agrément présidée par le préfet, aux fins d'assurer le dépannage et le remorquage sur ces voies, constituent des documents produits, dans le cadre d'une mission de service public, par une personne de droit privé en charge d'une telle mission. (Avis 20114972 du 22 décembre 2011).

■ Voir aussi sur les modalités, l'avis 20110412 du 3 février 2011, p. 26.

Sur les domaines d'application

Affaires sociales

■ La commission s'estime compétente pour connaître des questions relatives à l'article L. 421-8 du code de l'action sociale et des familles, qui détermine le régime spécial de communication des listes d'assistants maternels tenues à jour, pour chaque commune, par le président du conseil général, qui les met à la disposition des familles, de la mairie de la commune concernée et de tout service ou organisation ayant compétence pour informer les assistants maternels sur leurs droits et obligations, notamment les organisations syndicales et les associations professionnelles déclarées. Les organisations syndicales et associations professionnelles agréées peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2007, recevoir communication de la liste des assistants maternels agréés, avec l'adresse et le numéro de téléphone de ceux qui ne s'y sont pas opposés, quelle que soit la date à laquelle ces assistants maternels ont été inscrits sur la liste, avant ou après le 1^{er} janvier 2007. La faculté de chaque intéressé de s'opposer à la communication de son adresse et de son numéro de téléphone peut être exercée à tout moment, même plusieurs années après son inscription sur la liste. Aussi les assistants maternels agréés avant le 1^{er} janvier 2007 peuvent-ils informer le président du conseil général de leur opposition à ce que leur adresse et leur numéro de téléphone soient, à l'avenir, communiqués. (Conseil 20110274 du 20 janvier 2011).

■ Le rapport de constat, prévu aux articles 31 et 32 du règlement de service du Contrôleur général des lieux de privation de liberté édicté conformément à l'article 7 du décret n° 2008-246 du 12 mars 2008, et adressé par le Contrôleur général, après la visite d'un établissement, à son responsable, afin de recueillir les observations de celui-ci préalablement à la rédaction du rapport de visite prescrit au premier alinéa de l'article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un contrôle général des lieux de privation de liberté, ne constitue qu'une version préliminaire de ce

rapport de visite. Il s'agit donc d'un document inachevé au sens du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 20110462), de même que les observations adressées par le chef d'établissement au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui ne se comprennent qu'au regard de ce projet de rapport et sont exclusivement destinées à l'élaboration de la version qui en est ensuite adressée aux ministres intéressés. (Avis 20110454 du 3 février 2011).

■ Le «document de synthèse» rédigé par un chef de projet, membre des services de la Haute Autorité de santé, et les rapports remis par des experts externes, sur lesquels se fonde la commission de la transparence pour émettre un avis sur l'inscription de médicaments sur la liste des médicaments remboursables, perdent leur caractère de documents préparatoires au moment où cette commission spécialisée de la Haute Autorité a rendu son avis ou a renoncé, au terme d'un délai raisonnable, à en prendre un. Ils sont alors communicables, à sa demande, au pétitionnaire et, après occultation des mentions couvertes par le secret industriel et commercial ne figurant pas dans l'avis de la commission de la transparence rendu public, à toute personne qui en fait la demande. La liste des experts est intégralement communicable. Dans le cas particulier où le pétitionnaire retire sa demande en cours de procédure, les rapports qui sont inachevés au moment du retrait ne sont pas soumis au droit à communication, à la différence des rapports achevés, qui perdent leur caractère préparatoire du fait du retrait de la demande. (Conseil 20111388 du 31 mars 2011).

■ Eu égard aux exigences de transparence qui président aux dispositions régissant l'Agence française de la biomédecine, notamment aux dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts figurant à l'article L. 1418-6 du code de la santé publique, la liste nominative des membres des comités de l'agence, notamment le réseau français de sang placentaire (RFSP) et le groupe «Stratégie et développement des greffes de CSH/Immunogénique», la déclaration d'intérêts de chacun des membres de ces comités et les comptes rendus de leurs réunions sont communicables à toute

personne qui en ferait la demande, sous réserve de l'occultation, en ce qui concerne les déclarations d'intérêts, des coordonnées personnelles des intéressés ainsi que des éléments relatifs à leur rémunération, couverts par le secret de la vie privée. (Avis 20112169 du 26 mai 2011).

■ Les rapports rédigés par la commission de l'activité libérale de chaque établissement hospitalier en application de l'article R. 6154-11 du code de la santé publique sont communiquables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation des mentions dont la communication porterait atteinte au respect de la vie privée ou au secret en matière commerciale et industrielle, qui s'attache à l'exercice de l'activité libérale des praticiens comme, en principe, à toute activité exercée en milieu concurrentiel, et de celles portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître de sa part un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice.

Doivent ainsi être occultés le nom d'un praticien contre lequel a été reçue une plainte, le nom des praticiens à l'égard desquels la commission de l'activité libérale a émis un avis défavorable au renouvellement du contrat que chacun a passé avec l'établissement en application de l'article L. 6154-4 du code de la santé publique, ou dont l'agence régionale de santé a refusé d'approver le renouvellement du contrat, le nom des praticiens pour lesquels a été constatée une distorsion importante entre les honoraires déclarés à l'établissement et les relevés transmis par la caisse générale de la sécurité sociale, même dans les cas où ces différences ont pu être expliquées par le décalage des périodes sur lesquelles portaient les déclarations et les relevés, le nom des praticiens pour lesquels une augmentation sensible de l'activité libérale est constatée, le nom des praticiens dont la répartition de l'activité publique et de l'activité privée respecte les prescriptions de l'article L. 6154-2 du code de la santé publique et du contrat passé avec l'établissement ou dont l'activité est « validée » par la commission de l'activité libérale, lorsque ce n'est pas le cas de tous, dans la mesure où pourrait s'en déduire l'identité de ceux dont l'activité n'est pas jugée conforme à ces règles

ou n'est pas « validée », le nom des praticiens desquels sont attendus des justificatifs et explications complémentaires, ainsi que les autres mentions susceptibles de permettre l'identification indirecte des praticiens dont le nom a été ainsi occulté, telles que, lorsqu'elles ne correspondent qu'à un petit nombre de praticiens exerçant une activité libérale, leur titre, leur spécialité ou leur service. En revanche, aucun des intérêts protégés par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne rend nécessaire l'occultation du nom des praticiens qui ont cessé leur activité libérale, dont le contrat débute ou s'achève, hors les cas déjà mentionnés de refus de renouvellement de contrat par l'administration, ou dont le contrat est modifié, dès lors que ni la teneur ni les motifs de la modification ne révèlent une appréciation sur le praticien en cause ni ne font apparaître de sa part un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. N'est pas non plus requise l'occultation du nom des praticiens optant pour la perception directe des honoraires ou pour la perception de ceux-ci par l'intermédiaire de l'hôpital. (Avis 20112463 du 9 juin 2011).

■ La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande de communication adressée au président de la Commission centrale d'aide sociale, qui est une juridiction, et portant sur le dossier contentieux soumis à cette commission en appel d'une décision de la commission départementale d'aide sociale rejetant une demande de remise d'indu de revenu minimum d'insertion. (Avis 20112785 du 7 juillet 2011).

■ La circonstance que des informations contenues dans un rapport établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ont été initialement recueillies par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation de recherche biomédicale, à d'autres fins que celles de l'expertise confiée à l'ANSES, et qu'elles ont fait l'objet d'un accord de confidentialité signé entre cette dernière et la société qui les a fournies à l'AFSSAPS, est sans incidence sur la communicabilité de ce rapport. Ces informations, qui portent sur la toxicité de substances

dont l'ANSES étudie les risques que présente leur diffusion dans l'environnement, sont dans cette mesure relatives à des émissions de substance dans l'environnement. Les passages du rapport d'expertise qui les comportent sont donc communicables à toute personne qui en fait la demande, sous la seule réserve des mentions qui seraient couvertes non par le secret en matière commerciale et industrielle, qui n'est pas opposable à une demande d'informations relatives à des émissions dans l'environnement, seulement, mais par des droits de propriété intellectuelle et à condition, s'agissant de ces dernières, que l'intérêt de leur communication ne suffise pas à justifier la levée de cette protection. (Conseil 20113097 du 26 juillet 2011).

■ Les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 selon lesquelles le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention et la convention passée avec l'autorité qui a attribué la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande s'appliquent notamment aux subventions reçues d'une agence régionale de santé par une association de coordination sanitaire et sociale. (Avis 20113130 du 8 septembre 2011).

■ Ne sont pas communicables à un acupuncteur les documents comportant des informations relatives à certains de ses clients couvertes par le secret de la vie privée et le secret médical, même anonymisés, dans la mesure où même une anonymisation complète ne permettrait pas d'assurer la protection de ces secrets, compte tenu des éléments déjà contenus dans un rapport administratif dont le conseil du demandeur a reçu une copie intégrale, et qui permettraient d'identifier, par recouplement, les personnes concernées. En outre, la circonstance que ce rapport reprenne déjà, à propos de ces personnes, des données d'ordre médical particulièrement précises est sans incidence sur le secret qui continue de couvrir les autres documents dont le demandeur n'a pas reçu communication. (Avis 20113241 du 22 septembre 2011).

■ Plus de deux ans après la commande à l'Inspection générale des affaires sociales d'un rapport d'évaluation d'ensemble des

établissements de formation en ostéopathie et des effets du II de l'article 64 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, le Gouvernement n'a pas adopté d'autre décision en vue de laquelle il aurait été réalisé qu'un décret abrogeant, après déclassement, les dispositions issues de cet article de loi. Dans ces conditions, l'administration doit être regardée comme ayant renoncé à adopter toute autre décision et le rapport a perdu le caractère préparatoire reconnu par de précédents avis de la commission, y compris, en dernier lieu, le jour même de la publication du décret, dont elle n'avait pas été avertie (avis 20102672 du 8 juillet 2010 et 20111631 du 14 avril 2011). (Avis 20114120 du 17 novembre 2011).

■ Si, en règle générale, la formation initiale d'une personne est couverte par le secret de sa vie privée, il n'en va pas ainsi des titres et diplômes légalement requis pour l'exercice d'une profession réglementée, qui, lorsqu'ils figurent dans un dossier ou un document administratif relatif à l'activité professionnelle de l'intéressé, sont communicables à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20114407 du 17 novembre 2011).

■ Voir aussi conseil 20114251 du 3 novembre 2011, p. 20 et avis 20113072 du 20 octobre 2011, p. 41-42.

Dossiers médicaux et santé

■ En application de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, toute personne a le droit d'accéder à l'ensemble des informations concernant sa santé, détenues par des professionnels ou des établissements de santé. En vertu des dispositions du dernier alinéa du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les mêmes obligations incombent aux autorités administratives autres que les «professionnels et établissement de santé». L'administration ne peut, dès lors, invoquer le caractère préparatoire de l'information ou du document médical pour en refuser la communication. En conséquence, l'avis médical émis par le médecin-chef du service médical dans le cadre de la procédure d'instruction d'une demande de titre de séjour en qualité d'étranger malade

au vu du rapport médical établi sur l'état de santé de l'intéressé par un médecin agréé ou un praticien hospitalier, est communicable à la personne intéressée, que le préfet ait ou non statué sur la demande. (Avis 20104523 du 6 janvier 2011).

■ Les rapports d'expertise établis à propos des dispositifs médicaux (prothèse mammaire, sonde cardiaque, prothèse de hanche) explantés font partie du dossier médical des personnes concernées et leur sont intégralement communicables, dans la mesure, notamment, où ils présentent pour ces dernières un intérêt majeur alors que leur communication ne semble pas porter atteinte de façon disproportionnée au secret en matière commerciale et industrielle, et que le secret protégeant un comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à son auteur ne concerne que les personnes physiques. (Conseil 20112147 du 7 juillet 2011).

■ Si le législateur a entendu ne permettre la communication d'éléments du dossier médical d'une personne décédée qu'à ses ayants droit, et pour la poursuite d'objectifs limitativement énoncés, cette circonstance n'exclut pas la possibilité ouverte à ces tiers de recourir, dans les conditions de droit commun, à un mandataire, dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié. Ce mandat doit expressément mentionner le ou les objectifs poursuivis par le mandant, parmi ceux prévus au dernier alinéa de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique.

■ De même, aucune disposition n'exclut la possibilité pour les ayants droit ou les proches justifiant d'un motif légitime de recourir, dans les conditions de droit commun, à un mandataire pour accéder aux autres documents du dossier d'un agent public décédé. Le mandat doit indiquer ce motif. (Conseil 20113971 du 20 octobre 2011).

■ L'ensemble des documents produits ou reçus par une autorité administrative pour l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relatives au droit d'accès aux documents administratifs, c'est-à-dire aux documents produits ou reçus dans le cadre de la

mission de service public de cette autorité, se rattachent dès lors eux-mêmes à l'exercice d'une telle mission de service public et revêtent ainsi un caractère administratif. Ils sont par suite communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de cette loi, sous réserve des exceptions prévues à l'article 6 de la même loi.

À cet égard, une demande de communication d'un dossier administratif par un tiers est elle-même communicable à toute personne qui en fait la demande, notamment à celle qui présente à l'égard des documents sollicités la qualité de personne intéressée, à moins que cette demande ne constitue, eu égard aux précisions dont elle s'accompagne, soit un document «dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle», soit un document faisant apparaître le comportement d'une personne physique dont la divulgation pourrait porter préjudice à celle-ci. En effet, dans ces deux cas, le document n'est communicable qu'à l'auteur de la demande. (Conseil 20113936 du 20 octobre 2011).

■ Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1121-15 du code de la santé publique, qui instaurent une procédure particulière d'accès aux informations contenues dans les protocoles de recherche biomédicale, réservée aux seules associations de malades et d'usagers du système de santé, et pour la mise en œuvre de laquelle la commission n'est pas compétente (avis 20092130 du 18 juin 2009) doivent être interprétées strictement, dès lors qu'elles instituent un régime d'accès moins favorable que la loi du 17 juillet 1978, et en l'absence d'indication contraire dans les travaux préparatoires de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique dont elles sont issues. Dès lors, seuls les protocoles de recherche biomédicale eux-mêmes, tels que le pouvoir réglementaire en a précisé le contenu à l'article R. 1123-20 du code de la santé publique, sont régis par ces dispositions, qui ne s'appliquent pas à l'ensemble des documents relatifs à une recherche biomédicale du seul fait qu'ils comporteraient des éléments d'ordre méthodologique inclus dans le protocole. Notamment, les documents rendant compte des résultats de la recherche

ne sont pas soumis à ce régime d'accès spécial, même pour les mentions décrivant certains éléments du protocole suivi, mais relèvent du régime général de communication des documents administratifs institué par la loi du 17 juillet 1978. (Conseil 20114474 du 17 novembre 2011).

■ Voir aussi avis 20114407 du 17 novembre 2011, p. 20 et avis 20111741 du 14 avril 2011, p. 36.

Agriculture

■ La liste de toutes les exploitations laitières françaises détenant plus de 500 vaches ne comportant aucune mention couverte par le secret en matière commerciale et industrielle, seules les coordonnées personnelles des exploitants, couvertes par le secret de la vie privée, devant être occultées ou anonymisées préalablement à sa communication. (Avis 20111763 du 28 avril 2011).

■ Au vu de l'ensemble des mesures de publicité que l'arrêté préfectoral relatif à un élevage illégal de daims a déjà connues, et eu égard à son contenu, la divulgation du comportement de l'exploitant qu'il fait apparaître ne peut pas, dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme susceptible de porter préjudice à celui-ci au sens du II de l'article 6 de la loi mentionnée ci-dessus. (Avis 20112825 du 7 juillet 2011).

Contrats et marchés

■ Le rapport que le titulaire d'une délégation de service public remet annuellement à l'autorité délégante en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, qui comprend les comptes des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, est mis à la disposition du public, dans les communes de plus de 3 500 habitants, en vertu de l'article L. 1411-3 du même code, sous les réserves prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ce régime spécial ne fait pas obstacle à l'application de la loi du 17 juillet 1978, et les exceptions prévues à l'article 6 de la loi, notamment celle qui protège le secret en matière commerciale et industrielle, sont opposables à une demande

de communication. (Avis 20110400 du 20 janvier 2011).

■ Dans le cas d'un marché de fourniture de fruits frais à la cuisine centrale des restaurants scolaires de la commune, conclu pour une durée d'un an renouvelable une fois, et pour l'attribution duquel les candidats n'ont pas remis d'offre de prix détaillée, ni de bordereau unitaire des prix, mais ont seulement proposé un taux de remise unique pour toute la gamme et toute la durée du contrat, à appliquer aux cotations relevées une fois par semaine sur un marché d'intérêt national et dans la presse spécialisée pour déterminer le prix applicable aux livraisons de la semaine suivante, la communication du rabais ainsi consenti, qui constitue la seule offre de prix du candidat retenu pour ce marché qui s'inscrit dans une suite répétitive de contrats portant sur une même catégorie de produits, serait susceptible de porter atteinte à la concurrence lors du renouvellement du marché. (Conseil 20110425 du 17 février 2011).

■ Si le caractère répétitif du marché s'apprécie principalement au regard de sa durée, il y a lieu de tenir compte également, le cas échéant, du délai séparant l'achèvement du marché de son renouvellement. Ainsi, le bordereau des prix d'achat du marché des denrées alimentaires revendues à la cantine d'un centre pénitentiaire pour Noël et le Jour de l'an, qui est renouvelé chaque année mais dont l'exécution est limitée à une courte période de la fin de l'année, est communicable à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20110443 du 17 février 2011).

■ Les conventions de terminal, qui valent d'ailleurs autorisation d'occupation du domaine public, sont passées par un grand port maritime dans le cadre de l'exercice de ses missions de service public définies à l'article L. 5312-2 du code des transports et constituent ainsi des documents administratifs.

Dès lors que la décision de déclasser du domaine public les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liés aux navires n'est prise, lorsque ces outillages présentent un caractère mobilier, qu'en vue de leur cession, prévue par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008

portant réforme portuaire, la convention de cession, bien qu'elle ne porte pas sur des biens faisant encore partie, à l'instant de sa conclusion, de ce domaine public, présente elle aussi un caractère administratif pour l'application de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20110502 du 3 février 2011).

■ Lorsqu'une société d'économie mixte (SEM) est chargée d'une mission de service public, les documents qu'elle élaboré ou détient ne constituent des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 que si leur objet les rattache directement à l'exécution de la mission de service public qui lui a été confiée, et la soumission d'un contrat aux règles de passation fixées par l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics est sans incidence, en elle-même, sur le caractère de document administratif de ce contrat et des documents relatifs à la procédure suivie pour le conclure.

Or, les marchés passés, avec des personnes privées dont la compétence scientifique est garantie par l'agrément prévu à l'article L. 523-8 du code du patrimoine, pour la réalisation de fouilles archéologiques préventives, par des sociétés d'économie mixte chargées d'une mission de service public, ne peuvent se rattacher directement à l'exécution de la mission de service public confié à la société, quand bien même les travaux envisagés, et dont les fouilles constituerait le préalable nécessaire, se rattacherait directement eux-mêmes à cette mission. Les documents relatifs à la passation de ces marchés par les sociétés d'économie mixte, qui ne portent pas non plus sur une opération de travaux publics, ne sont donc pas des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. (Conseil 20110997 du 17 février 2011).

■ Les comptes rendus d'activité concessionnaire remis par ERDF à des syndicats mixtes départementaux d'électricité au titre de la concession d'exploitation des réseaux de distribution d'électricité et par EDF au titre de la concession de fourniture d'électricité au tarif réglementé sont des documents administratifs. Les éléments financiers agrégés qu'ils

comportent, qui rendent compte de l'activité du concessionnaire à un échelon exclusivement départemental et reflètent le coût du service public fourni aux abonnés, ne sont pas couverts par le secret en matière commerciale et industrielle et ne sont pas au nombre des informations à caractère confidentiel citées à l'article 1^{er} du décret n° 2001-630 du 16 juillet 2001 relatif à la confidentialité des informations détenues par les gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, pris pour l'application des articles 16 et 20 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. (Avis 20110951 du 3 mars 2011).

■ Dans un tableau comparatif de deux propositions de prêt émanant de deux banques en vue de la souscription d'un emprunt par la commune, ne sont communicables aux organismes concurrents et aux tiers ni les détails techniques relatifs à l'offre de l'entreprise non retenue, ni, en ce qui concerne l'offre retenue, les informations reprises dans ce tableau qui reflètent la politique commerciale de l'établissement bancaire, notamment le taux consenti, l'index, la marge sur l'index, ainsi que les modalités de remboursement. (Conseil 20110928 du 3 mars 2011).

■ Le programme fonctionnel transmis par la personne publique en début de la procédure de passation d'un contrat de partenariat public-privé à l'ensemble des candidats revêt un caractère définitif dès son achèvement et constitue, dès lors, un document administratif communicable dès avant la conclusion du contrat.

En revanche, le pré-contrat qui peut être soumis au nombre restreint de candidats ayant participé aux différentes phases de la consultation et qui constitue, lorsqu'il existe, une simple esquisse de contrat susceptible d'évoluer tout au long de la négociation, revêt par nature un caractère inachevé et est, de ce fait, exclu du droit à communication. (Conseil 20110317 du 3 mars 2011).

■ Lorsqu'elle a déjà conclu un nouveau marché ou a renoncé à un tel projet, une personne publique ne peut refuser de communiquer un

contrat annulé par le juge, qui ne présente un caractère préparatoire que durant la période où l'administration envisage de conclure un nouveau marché. (Avis 20111461 du 31 mars 2011).

■ La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande de communication fondée sur les dispositions de l'article 83 du code des marchés publics, en application desquelles le pouvoir adjudicateur doit communiquer certaines informations au candidat évincé de la procédure d'attribution d'un marché, dans un délai maximal de quinze jours à compter de la réception d'une demande écrite.

Le secret professionnel qui couvre, en vertu de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, les correspondances échangées entre le client et son avocat, ainsi que toutes les pièces du dossier, et compte au nombre des «secrets protégés par la loi», mentionnés au h du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne s'oppose pas à la communication des pièces d'un accord-cadre de prestations d'assistance et de représentations juridiques. En effet, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 ne concernent que les documents élaborés au cours de l'exécution du marché de services juridiques, et non pas les pièces du marché lui-même (Conseil d'État, assemblée, 5 mars 2003, Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, n° 238039, décision publiée au recueil Lebon, p. 89). (Avis 20111096 du 14 avril 2011).

■ Les contrats qui lient le partenaire privé d'un contrat de partenariat public-privé à d'autres personnes privées pour l'exécution du contrat de partenariat ne présentent pas le caractère de documents administratifs, et la commission est incomptétente pour se prononcer sur le caractère communicable des annexes au contrat de partenariat où figurent ces contrats entre personnes privées. Avis 20111735 du 28 avril 2011).

■ Les documents relatifs aux marchés passés par la fédération française de roller skating avec des personnes privées, relatifs à l'équipement des arbitres, ne peuvent se rattacher directement à l'exécution de la mission de service

public confié à l'association, quand bien même ces équipements constitueraient le préalable nécessaire aux compétitions organisées par la fédération, se rattachant directement à ses missions de service public. (Avis 20112185 du 26 mai 2011).

■ Les factures et le décompte général et définitif du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise aux normes des systèmes de retransmission des radiocommunications dans les tunnels routiers de la région d'Île-de-France sont en principe communicables, dans la mesure où ils reflètent le coût du service et que, même s'il résulte de l'instruction que le marché a seulement porté sur 16 des 22 tunnels potentiellement concernés dans la région, ce contrat ne peut être regardé, du fait de son objet et de son ampleur, comme s'inscrivant dans une suite répétitive. (Avis 20112563 du 23 juin 2011).

■ La communication des prix unitaires (tarif kilométrique) pratiqués par les entreprises attributaires des marchés de transport scolaire des élèves et étudiants auxquels a été reconnue la qualité de personnes à mobilité réduite conclus en 2009 serait, alors que le département a décidé de lancer très prochainement une consultation regroupant cette même présentation et le transport des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, susceptible de porter atteinte à la concurrence lors de la passation de ce nouveau marché, quand bien même son objet ne serait pas exactement identique aux précédents, du fait notamment des conditions d'allotissement, la prestation relative au transport des élèves et étudiants à mobilité réduite devant faire l'objet d'un lot distinct. (Conseil 20112647 du 23 juin 2011).

■ Les conventions de financement et actes d'acceptation de cession de créances annexés à des contrats de partenariat public-privé, qui portent sur la structuration juridique et financière du contrat, constituent des documents couverts par le secret en matière commerciale et industrielle et qui ne sont dès lors pas communicables aux tiers, en principe. Leur communication ne pourrait toutefois pas être refusée, dans le cas où ils auraient été annexés aux délibérations adoptées par le conseil régional à propos des contrats de partenariat

en cause, conformément à l'article L. 4132-16 du code général des collectivités territoriales en application duquel toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil régional, des arrêtés du président, ainsi que des budgets et comptes de la région, sans que puisse être opposé un motif tiré, notamment, du secret en matière commerciale et industrielle. (Conseil 20113036 du 22 septembre 2011).

■ Eu égard au nombre des consultations lancées sur le plan national par les directions régionales de Pôle Emploi en vue de la conclusion de 1100 marchés de prestations de services d'insertion professionnelle auprès des demandeurs d'emploi, à la relative stabilité de l'offre de services et des besoins de Pôle Emploi et à la passation prochaine de marchés publics portant sur des prestations analogues, ces marchés sont au nombre de ceux pour lesquels le souci de garantir le libre jeu de la concurrence doit conduire à refuser de communiquer le détail des offres de prix des candidats retenus. Dans la mesure où la connaissance de la formule de calcul de la note attribuée à chaque entreprise sur le critère du prix permettrait à toute entreprise non retenue, par un calcul simple, d'obtenir directement connaissance, à partir de la note qu'elle-même a obtenue, du montant exact de l'offre financière proposée par l'entreprise moins disante, les passages du rapport d'analyse des offres exposant cette formule ne sont pas non plus, dans les circonstances très particulières de l'espèce, communicables.

La concurrence entre les entreprises susceptibles de répondre aux besoins de chaque direction régionale de Pôle Emploi outre-mer ne saurait toutefois être comparée avec la situation des entreprises amenées à répondre avec une fréquence bien supérieure aux nombreux appels d'offres lancés annuellement dans les 22 régions métropolitaines ni justifier, par suite, que les bordereaux des prix unitaires des entreprises attributaires de ces marchés outre-mer ne soient pas communiqués. (Conseil 20114251 du 3 novembre 2011).

■ La seule circonstance que des prix prévus par une annexe à un contrat de délégation de

service public se rapportent à des prestations accessoires, qui n'entrent pas dans le monopole de l'autorité délégante, proposées aux usagers en concurrence avec d'autres entreprises, voire susceptibles de faire l'objet de procédures publiques de mise en concurrence, ne permet pas de considérer ces tarifs, imposés par le contrat pour des activités que les parties à la convention de délégation ont convenu de faire entrer dans celles de la société ad hoc chargée de l'exécuter, comme étant couverts par le secret en matière commerciale et industrielle. (Conseil 20114788 du 15 décembre 2011).

■ Voir aussi avis 20114972 du 22 décembre 2011, p. 17.

Culture et archives publiques

■ Le risque d'atteinte à la vie privée des personnes encore en vie concernées par le dossier de procédure d'un procès d'assises qui s'est tenu en 1982, qu'il s'agisse des accusés ou des témoins, est trop grand pour que l'intérêt du projet cinématographique présenté puisse justifier la consultation anticipée du dossier, qui ne sera librement accessible qu'en 2057, 75 ans après la date du procès. (Avis 20110790 du 17 février 2011).

■ Malgré la notoriété des faits rapportés par la presse locale, l'accès anticipé à un dossier de procès en cour d'assises, clos en 1961 et librement consultable à compter de 2036, qui concerne principalement les parents du demandeur, décédés, mais comporte des éléments relatifs à son frère aîné, porterait une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger, compte tenu du risque que la divulgation de ces éléments porte préjudice à l'intéressé, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il serait aujourd'hui décédé. (Avis 20111455 du 31 mars 2011).

■ La communication du rapport sur l'amélioration de la maîtrise des flux migratoires élaboré en 2004 par l'inspection générale de l'administration, demandé par le ministre de l'intérieur afin de définir la politique du Gouvernement en matière d'immigration, ne porterait pas atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités

responsables relevant du pouvoir exécutif, quelles que soient par ailleurs les fonctions occupées depuis lors au cabinet du Président de la République par le signataire du document. Cette étude n'est en outre plus susceptible, près de sept ans après sa rédaction, et eu égard à son objet, de revêtir le caractère de document préparatoire à une décision administrative qui serait en cours d'élaboration. (Avis 20112005 du 12 mai 2011).

■ Les services régionaux d'inventaire sont au nombre des services culturels mentionnés par l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, tout comme les services départementaux d'archives et les services d'archives à vocation patrimoniale des autres collectivités territoriales et de leurs groupements. (Conseil 20112924 du 26 juillet 2011, et voir aussi avis 20082643 du 31 juillet 2008).

■ Doivent être regardées comme intéressées au sens des dispositions du b) du 4° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, qui fixent le délai à l'expiration duquel sont communicables les documents relatifs aux enquêtes réalisées par les services de la police judiciaire, les personnes mises en cause dans ces documents, en particulier le ou les auteurs et la ou les victimes de l'infraction, ainsi que les personnes sur lesquelles sont portés une appréciation ou un jugement de valeur ou dont le comportement est révélé par le document, dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice (avis 20084707 du 23 décembre 2008). Ces dispositions doivent être combinées, s'agissant du risque d'atteinte à la vie privée ou à la sécurité des personnes mentionnées par ces documents mais qui ne présentent pas à leur égard la qualité de personnes intéressées et seulement celle de tiers, notamment les simples témoins, avec les dispositions du 3° du I du même article. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les documents relatifs aux enquêtes de police judiciaire ne sont communicables à toute personne qui en fait la demande qu'à l'expiration d'un délai de soixantequinze ans à compter de leur date ou, si ce délai est plus bref, de vingt-cinq ans à compter du décès du dernier intéressé, après occultation, dans ce dernier cas et si le délai de cinquante ans à compter de la date du document n'est pas

expiré, des mentions couvertes par le secret de la vie privée de personnes tierces. (Avis 20113932 du 20 octobre 2011).

■ La consultation anticipée, par la nièce de l'intéressée, du dossier d'archives du service d'aide sociale à l'enfance relatif à une enfant placée porterait, en ce qui concerne cette dernière, une atteinte excessive à la vie privée, malgré l'intérêt de cette communication pour la nièce, qui, grâce à d'autres sources, a pu reconstituer l'histoire de sa famille proche, dispersée à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, et prendre connaissance de celle de sa tante, avec laquelle elle souhaiterait entrer en relation. (Avis 20114792 du 15 décembre 2011).

■ Voir aussi conseil 20111161 du 14 avril 2011, p. 36; conseil 20112290 du 26 mai 2011, p. 43; et conseil 20111008 du 3 mars 2011, p. 43-44.

Divers, vie locale

■ Une demande de copie des «détails des chapitres des comptes du grand livre» de la commune et des «factures concernant les dépenses comme les recettes, plus précisément les titres et les mandats émis» n'est pas abusive, dans les circonstances de l'espèce, mais est insuffisamment précise, et donc irrecevable. (Avis 20110412 du 3 février 2011).

■ Une demande de copie d'extraits des comptes de la commune, au titre d'un exercice déterminé, pour 45 comptes précisément identifiés par leur numéro et leur intitulé, ne présente pas par elle-même un caractère abusif. (Avis 20110492 du 3 février 2011).

■ En application des dispositions combinées de l'article 21 et du 2° du III de l'article 59 de la loi du 17 juillet 1978, la commission est compétente pour se prononcer sur le droit d'accès aux délibérations et procès-verbaux des séances du conseil territorial, aux délibérations et actes du conseil exécutif et aux budgets et comptes de la collectivité régi par l'article L. 6221-19 du code général des collectivités territoriales, qui comporte à cet égard pour la collectivité de Saint-Barthélemy des dispositions équivalentes à celles de l'article L. 2121-26 du même code, applicable en métropole. (Avis 20110883 du 3 mars 2011).

- Les mandats émis par le maire en vue du paiement des honoraires d'avocats sont communicables à toute personne qui en fait la demande, tandis que les facturations afférentes, bien qu'elles constituent les pièces justificatives du paiement, sont protégées par le secret professionnel garanti par l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, dès lors qu'elles constituent des correspondances échangées entre la commune et son avocat. (Avis 20111095 du 14 avril 2011).
 - Les documents transmis à la préfecture dans le cadre de la procédure d'habilitation pour l'exercice du service des pompes funèbres prévue à l'article L. 2223-23 du même code sont, en principe, communicables à toute personne qui en fait la demande, à l'exception des éléments relevant du secret de la vie privée (certificats médicaux, copies de carte nationale d'identité, date et lieu de naissance, numéro de sécurité sociale, adresse personnelle, mentions relatives à l'expérience professionnelle du pétitionnaire). (Conseil 20112577 du 23 juin 2011).
 - Les documents relatifs à diverses dépenses inscrites au budget de la collectivité, s'ils n'existent pas en l'état mais peuvent être obtenus par l'élaboration de requêtes d'extraction dans le logiciel informatique de suivi des dépenses sans que cette extraction de données nécessite des opérations informatiques disproportionnées à l'intérêt qui s'attache à leur communication, doivent être communiqués à la personne qui les demande. (Conseil 20112713 du 7 juillet 2011).
 - Nonobstant les termes de l'instruction ministérielle n° 97-032 MO, le droit à communication des budgets et comptes de la commune, régi par l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, couvre tous les documents comptables et pièces justificatives servant à l'élaboration des comptes, sans que puissent être opposés à cette communication les secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et peut être exercé tant auprès du maire que des services déconcentrés de l'Etat. (Avis 20113230 du 22 septembre 2011).
 - Les documents administratifs mentionnant la répartition et le montant des indemnités perçus par les élus sont communicables à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20113245 du 22 septembre 2011).
 - Les mandats de paiement et pièces justificatives de dépenses (factures, mémoires) afférents aux frais de mission, de déplacement, de restauration et d'hôtellerie du personnel municipal et des élus municipaux ne sont pas susceptibles de faire apparaître d'appréciation sur ces personnes et sont par suite communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L.2121-26 du code général des collectivités territoriales. (Avis 20113176 du 22 septembre 2011).
 - Tout acte du maire revêtant le caractère d'une décision unilatérale à caractère administratif est assimilable à un arrêté municipal au sens de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales. Par suite, la décision attribuant un logement de fonction à un agent de la commune et le mandat de paiement émis par le maire en vue du règlement du loyer de l'habitation prise à bail par la commune à cette fin sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de cet article et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.
- En revanche, les autres documents qui se rapportent à la gestion du logement ainsi pris à bail par la commune auprès d'un propriétaire privé, qui n'ont pas été produits ou reçus par la commune dans le cadre de ses missions de service public, ne présentent pas le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 et ne sont pas non plus communicables sur le fondement des dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, s'ils n'ont pas été annexés à un document régi par ces dispositions. (Avis 20113982 du 20 octobre 2011).
- L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 prévoit que le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention qu'il doit conclure avec l'autorité administrative qui attribue la subvention dépassant un certain seuil, et le compte rendu financier de la subvention, doivent être

communiqués à toute personne qui en fait la demande. Entrent dans le champ de cette obligation de communication le budget, le bilan et le compte de résultat de l'association, ainsi que le compte rendu financier de la subvention, lorsque cette dernière a été affectée à une dépense déterminée. En revanche, les documents comptables détaillés et les pièces justificatives de l'association, telles que les factures, qui permettent la confection de ces documents de synthèse n'entrent pas dans le champ de cette obligation. La Commission considère, par suite, que les documents sollicités ne relèvent pas du régime particulier de communication institué par les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

Par ailleurs, les pièces justificatives comptables d'une association qui ont été transmises par celle-ci à une commune lui ayant octroyé une subvention pour la réalisation d'un projet ne constituent pas, en principe, des documents se rattachant à une mission de service public assurée par cette commune et ne présentent pas, par suite, le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. Il n'en va autrement que dans l'hypothèse où l'association est chargée d'une mission de service public et où les pièces justificatives se rapportent à cette mission, ou bien dans l'hypothèse où l'association doit être regardée, eu égard à ses conditions de création, de fonctionnement et de financement, comme transparente à l'égard de la commune. (Avis 20113848 du 6 octobre 2011).

■ Voir aussi avis 20110219 du 6 janvier 2011, p. 32.

Économie et finances

■ Les documents qu'une caisse de crédit municipal produit ou reçoit dans le cadre de sa mission de prêt sur gage, notamment l'acte que signe la personne qui apporte des objets en gage et la reconnaissance de remise de l'objet délivrée par la caisse au moment du versement de la somme prêtée, prévus par les articles D. 514-9 et suivants du code monétaire et financier, constituent des documents administratifs relevant des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20110004 du 6 janvier 2011).

■ Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), quel que soit le caractère, public ou privé, du statut propre de cet organisme, est chargé par les articles 706-15-1 et 706-15-2 du code de procédure pénale d'une mission de service public. La demande d'aide au recouvrement reçue par le directeur général du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) et son service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) dans le cadre de cette mission de service public, confiée par le FGTI au FGAO par convention entre ces deux organismes, revêt le caractère d'un document administratif, communicable à la personne condamnée à verser l'indemnité dont le recouvrement est recherché, sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée de la personne qui a demandé l'aide au recouvrement et de la victime, lorsque la victime de l'infraction n'est pas le demandeur. A ce titre, seuls les noms et prénoms et le lien de parenté ou la relation de droit ou de fait existant entre le demandeur et la victime sont communicables à la personne condamnée. (Avis 20112425 du 23 juin 2011).

■ La pratique de la «réserve parlementaire» peut donner lieu à la production de deux types de documents :

– d'une part, des documents relatifs à la constitution et à la répartition de la réserve parlementaire qui émanent des commissions des finances du Parlement ou d'autres membres du Parlement, ou qui leur étaient destinés et leur ont été remis. Ces documents revêtent le caractère d'actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, sur la communication desquels la commission n'est pas compétente pour se prononcer;

– d'autre part, les autres documents relatifs à la réserve parlementaire produits ou reçus par l'administration, ou susceptibles d'être obtenus par elle par un traitement automatisé d'usage courant, notamment l'ensemble des notes, correspondances, documents de suivi et pièces comptables relatifs aux opérations administratives de mise en œuvre des décisions d'utilisation de la réserve parlementaire. Ces documents revêtent le caractère de documents administratifs et sont en principe communicables à toute

personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de cette loi 6. Sont à ce titre communicables, notamment, un tableau établi par une préfecture pour retracer les subventions à divers travaux d'intérêt local accordées sur proposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale ou du Sénat (conseil 20041618 du 15 avril 2004), ainsi que le relevé des subventions versées dans un département au titre des crédits de la réserve parlementaire (avis 20062201 du 8 juin 2006 et 20064702 du 9 novembre 2006). (Avis 20113218 du 8 septembre 2011).

■ La société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. (Avis 20114300 du 3 novembre 2011).

■ Le rapport d'inspection sur lequel la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (AMF) a fondé deux décisions de sanction n'est communicable qu'aux intéressés, eu égard à son contenu en l'espèce. (Avis 20114649 du 1^{er} décembre 2011).

Élections

■ Les dispositions particulières de l'article L. 330-4 du code électoral, qui dérogent tant aux dispositions générales de l'article L. 28 du même code qu'à celles de la loi du 17 juillet 1978, instaurent un régime spécial et exclusif pour l'accès aux listes électorales des Français de l'étranger tenues par les sections consulaires. La commission n'est pas compétente pour en connaître. (Avis 20114977 du 22 décembre 2011).

Enseignement et formation

■ La communication à un père du compte rendu d'examen psychologique de sa fille mineure, détenu par l'établissement où elle est scolarisée, serait susceptible de porter atteinte au déroulement de la procédure de divorce engagée devant la juridiction judiciaire entre les parents de l'enfant. (Avis 20111843 du 28 avril 2011).

■ Les copies d'examen d'une étudiante et son relevé de notes, qui ont été produits ou reçus par l'université de Provence dans le cadre de sa

mission de service public, revêtent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, quelle que soit la régularité de la situation de l'étudiante au moment où ils ont été établis, et sont donc communicables à l'intéressée, alors même qu'elle avait passé cet examen postérieurement à l'annulation de son inscription administrative. (Avis 20112438 du 9 juin 2011).

■ Le fonds paritaire de gestion de la formation professionnelle continue des salariés de Polynésie française assure une mission d'intérêt général, mais, bien qu'il perçoive des employeurs une contribution instituée par une délibération de l'Assemblée de la Polynésie française, modifiée ensuite par une loi du pays, il ne peut être regardé comme étant chargé de la gestion d'un service public, dans la mesure où il a été créé par voie d'accord entre organisations syndicales d'employeurs et de salariés sous la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, où il est géré de manière paritaire et autonome, où il ne s'est vu conférer aucune prérogative de puissance publique pour l'accomplissement de sa mission et où les représentants du gouvernement de la Polynésie française et de l'Assemblée de la collectivité demeurent largement minoritaires au sein de ses organes. (Avis 20113813 du 6 octobre 2011).

■ Voir aussi 2010447 du 17 février 2011, p. 44.

Environnement

■ Les informations relatives à un projet d'installation d'un parc d'éoliennes constituent des informations relatives à l'environnement, au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, eu égard aux incidences que de telles installations sont susceptibles de comporter pour des éléments tels que les paysages et les sites naturels, mentionnés au 1^o du même article, ou, le cas échéant, au voisinage de ces installations, pour les conditions de vie des personnes, mentionnées au 3^o de cet article. Or, aucune disposition du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement ne prévoit la possibilité de refuser l'accès aux documents qui s'inscrivent dans un processus préparatoire à l'adoption d'un acte qui n'est

pas encore intervenu, dès lors que ces documents sont eux-mêmes achevés (voir les avis 20054612 du 24 novembre 2005 et 20060930 du 16 mars 2006). Par ailleurs, l'information du public, dans les conditions fixées au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, sur un projet soumis à enquête publique au titre de ses effets potentiels sur l'environnement, ne fait pas obstacle, même pendant la durée de cette enquête, à l'exercice, par toute personne, du droit à l'information qui lui est garanti par le chapitre IV de ce titre. Aussi les documents achevés qui sont relatifs au projet de création d'un parc d'installations produisant de l'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, notamment les dossiers de demande de permis de construire, sont communicables, à tout moment, à toute personne qui en fait la demande, sous la seule réserve des motifs légaux de refus de communication énumérés à l'article L. 124-4 du code de l'environnement. (Conseil 20110257 du 20 janvier 2011).

■ L'acte décidant un échange de terrains du domaine privé de l'État et l'abandon d'une clause de reboisement, s'il ne constitue pas un document administratif soumis au droit d'accès prévu par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, est en revanche communicable à toute personne qui le demande en application des articles L. 124-1 à L.124-8 du code de l'environnement: en effet, la décision de ne plus soumettre le changement d'affectation d'une parcelle du domaine de l'État à une obligation de reboisement constitue une décision susceptible d'avoir une incidence sur l'état d'éléments de l'environnement tels que le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, au sens des 1^o et 2^o de l'article L.124-2 de ce code. (Avis 20112122 du 12 mai 2011).

■ L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) doit transmettre à l'exploitant d'une centrale nucléaire qui, en sa qualité de personne chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, est soumis aux régimes de communication résultant des articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement et de l'article 19 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, les demandes de communication de documents que l'ASN ne

détient pas et que l'exploitant serait susceptible de détenir. (Avis 20112641 du 23 juin 2011).

■ Les dispositions de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance du 15 juillet 2011, sur lesquelles le ministre a fondé son appréciation des mentions couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, dans un dossier de demande de renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché d'une spécialité phytopharmaceutique et de demande de modification des conditions d'emploi de la préparation, n'étaient plus applicables, à la date de la décision ministérielle ayant statué sur ces demandes, que dans la seule mesure où elles n'étaient pas incompatibles avec les dispositions de l'article 63 du règlement du 21 octobre 2009, applicables depuis le 14 décembre 2009. Par conséquent, la communication des mentions qui ne revêtent pas le caractère d'informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement, pour lesquelles le droit d'accès ne souffre aucune dérogation sur le fondement du secret en matière commerciale et industrielle, ne peut être refusée à ce même titre qu'après avoir apprécié l'étendue de ce secret au regard non des dispositions de l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime dans leur rédaction antérieure à l'ordonnance du 15 juillet 2011 mais au regard des dispositions de l'article 63 du règlement du 21 octobre 2009. (Avis 20113125 du 26 juillet 2011).

■ Le programme prévisionnel d'épandage d'un syndicat interdépartemental compétent en matière d'assainissement comporte des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement. Il en va ainsi, notamment, du bilan des analyses de boues, ainsi que de la liste des parcelles sur lesquelles il est prévu de procéder à l'épandage. L'administration serait toutefois fondée à refuser la communication de celles de ces informations dont la divulgation pourrait occasionner des troubles à l'ordre public et exposer les exploitants agricoles concernés à des pressions ou des violences, notamment cette liste de parcelles. (Avis 20113584 du 22 septembre 2011).

■ Le montant des redevances perçues par chaque agence de l'eau auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique, constitue une information relative à l'environnement au sens de l'article L.124-2 de ce code, dès lors que ses modalités de calcul permettent, notamment, de connaître la quantité de substances déversées dans le milieu aquatique ainsi que l'utilisation de la ressource en eau par les acteurs locaux. S'agissant plus particulièrement des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte et pour pollutions diffuses, ce montant constitue une information relative à des émissions de substances dans l'environnement au sens du II de l'article L. 124-5 du code.

De la qualification de chacune de ces redevances, déjà retenue par la commission dans son conseil n°20081726 du 6 mai 2008, découle le régime de communication applicable au montant de ces redevances :

a) l'administration ne peut refuser de communiquer, à quiconque en fait la demande, le montant des redevances pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique, qui ne révèle aucune information couverte par le secret industriel et commercial ou le secret de la vie privée ;

b) après avoir apprécié l'intérêt d'une communication éventuelle, l'administration peut refuser, au titre du secret en matière commerciale et industrielle, de divulguer le montant des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, qui révèle le volume prélevé au cours d'une année et permet donc d'apprécier le niveau d'activité d'une entreprise ;

c) la communication du montant des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte et pour pollutions diffuses ne peut être légalement refusée sur le fondement du secret professionnel prévu à l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, ni sur celui du secret en matière commerciale et industrielle. L'administration

est donc tenue de communiquer le montant de ces redevances à toute personne qui en fait la demande. (Conseil 20113639 du 22 septembre 2011).

■ Le dossier de la déclaration souscrite en vue de l'exercice de la chasse de nuit au gibier d'eau à partir d'un poste fixe et le récépissé qui en est délivré constituent des documents administratifs et comportent des informations relatives à une activité susceptible d'avoir des incidences sur la diversité biologique. Ils sont donc en principe communicables à toute personne qui en fait la demande. Toutefois, le nom et l'adresse du propriétaire du poste fixe et, lorsqu'il ne s'agit pas de la même personne, du propriétaire du fonds sont protégés par le secret de la vie privée, et ces informations ne présentent pas, du point de vue de la protection de l'environnement, d'intérêt justifiant leur communication sur le fondement du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement. (Avis 20113644 du 20 octobre 2011).

■ Les informations relatives aux transports de déchets et de matières radioactifs sont des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement au sens du code de l'environnement. Toutefois, dans un contexte qui peut laisser craindre que les informations que comportent les notifications préalables de transports de marchandises dangereuses par voie terrestre, qui décrivent dans le détail les conditions d'exécution des expéditions de substances radioactives, notamment les itinéraires empruntés, les dates et horaires des différentes étapes du trajet et la composition des convois, puissent être utilisées de manière malveillante, la communication, avant comme après l'expédition, de ces notifications, ou d'autres documents relatifs aux itinéraires régulièrement empruntés pour ces transports, risquerait de porter atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes. Ces documents ne sont donc pas communicables au public, même aux populations des territoires traversés par les convois de matières radioactives. (Conseil 20114256 du 3 novembre 2011).

■ La commission distingue dans un mémoire géologique produit par le pétitionnaire à l'appui d'une demande de permis exclusif de

recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux une première partie qui présente une synthèse, à caractère essentiellement descriptif et historique, des connaissances disponibles, issues des publications recensées en bibliographie, relatives à la géologie du bassin ainsi qu'à la prospection ou à l'exploitation d'hydrocarbures, ne révèle pas un savoir-faire propre à la société qui l'a établi et n'est donc pas protégée par le secret en matière commerciale et industrielle, d'une part, d'une seconde partie, d'autre part, protégée par ce secret parce qu'elle expose, à partir des données ainsi rassemblées dans la première partie, l'interprétation et les conclusions qu'en tire la société, par l'exercice de ses propres capacités d'expertise, et dévoile les résultats de sa recherche, et, ainsi, son savoir-faire. L'intérêt de cette seconde partie pour l'environnement n'est pas tel qu'il en justifierait la communication. (Conseil 20114352 du 17 novembre 2011).

■ Voir aussi conseil 20111262 du 14 avril 2011, p. 34 et avis 20114966 du 22 décembre 2011, p. 44.

Fiscalité

■ Aux termes de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales, «l'administration fiscale transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une procédure d'expropriation, (...) les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années (...). S'il est loisible à l'administration fiscale, en vue d'éviter d'éventuels abus dans l'exercice de ce droit d'accès, qui déroge au secret fiscal, et d'ailleurs de mieux répondre au besoin d'information du propriétaire exproprié, d'inviter celui-ci à préciser les termes de comparaison qu'il juge utiles, elle ne peut opposer au demandeur sa propre appréciation sur la nature de ces derniers. Aussi doit-elle en principe, à moins que la demande ne présente un caractère manifestement abusif, notamment par l'étendue et l'hétérogénéité des termes de comparaison sollicités, fournir les éléments d'information qu'elle détient sur les valeurs déclarées à l'occasion de l'ensemble

des mutations correspondant aux critères indiqués par le demandeur. (Avis 20112141 du 12 mai 2011).

Fonction publique

■ S'appliquent au bulletin de paie des élus locaux et au bulletin de pension des retraités de la fonction publique les mêmes principes qu'en ce qui concerne le bulletin de paie des fonctionnaires en activité, s'agissant de la communicabilité de ces documents administratifs. (Avis 20110219 du 6 janvier 2011).

■ Les copies remises dans le cadre des épreuves écrites d'admissibilité d'un concours sont des documents administratifs communicables à leurs auteurs. Sous réserve de l'occultation des mentions nominatives qu'ils comportent, ces documents sont également communicables aux tiers, hormis le cas où, compte tenu des caractéristiques du concours, en particulier du nombre limité de candidats ou de son caractère localisé, l'occultation des copies communiquées ne suffirait pas à garantir l'anonymat de leur auteur. Toutefois, en l'espèce, la copie sollicitée, revêtue de propositions de correction et d'une note dont le jury n'a pas délibéré, dans la mesure où le candidat n'a finalement pas été admis à concourir, ne constitue pas un document achevé communicable. (Avis 20110295 du 20 janvier 2011).

■ Un rapport d'expertise établi à la suite d'un sinistre dont un agent du département a été victime dans le cadre de son travail dans un établissement d'enseignement secondaire, bien que commandé à un expert privé par l'assureur du département en vue d'évaluer les causes et l'importance du sinistre subi par ce dernier, ainsi que les moyens de le réparer, se rattache, par sa teneur et ses finalités, à l'exercice par le département de ses compétences en matière de fonctionnement et d'équipement des collèges d'enseignement secondaire, ainsi que de ses responsabilités en matière de gestion et de protection de ses agents. Aussi ce rapport d'expertise présente-t-il le caractère d'un document administratif. (Conseil 20110363 du 20 janvier 2011).

D'une part, les dispositions réglementaires applicables dans les services de l'État prévoient

que l'attribution individuelle de l'indemnité d'administration et de technicité est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent (décret n° 2002-61 du 2 janvier 2002), tandis que l'indemnité d'exercice de missions des préfectures ne l'est pas (décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997). D'autre part, en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, l'assemblée délibérante de chaque collectivité locale est compétente pour fixer le régime indemnitaire des agents de la collectivité, dans la limite de ceux dont bénéficient les agents des différents services de l'État.

Par conséquent, si l'indemnité d'administration et de technicité est versée aux agents de la commune dans les mêmes conditions qu'aux agents de l'État, les arrêtés du maire attribuant cette indemnité ne pourraient être communiqués qu'après occultation de la mention du nom des intéressés et, le cas échéant, des autres mentions permettant d'identifier les personnes concernées. Il en irait de même s'agissant des arrêtés relatifs à l'indemnité d'exercice des missions, si les attributions individuelles aux agents étaient, dans la commune, modulées en fonction de la manière de servir de l'agent.

La communication de la liste des montants alloués aux agents municipaux au titre de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, qui est attribuée aux agents de l'État en proportion du nombre d'heures supplémentaires travaillées (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002) porte atteinte à la protection de la vie privée, à moins que l'attribution de cette indemnité soit, dans la commune, dépourvue de tout lien avec la manière de servir et la quantité de travail supplémentaire fournie. (Avis 20110803 du 17 février 2011).

■ L'arrêté portant, même inutilement, annulation de la nomination d'un fonctionnaire en exécution de la décision juridictionnelle annulant l'arrêté de nomination de ce fonctionnaire constitue, s'il existe, un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20110890 du 3 mars 2011).

■ Les copies de concours sont des documents administratifs communicables à leurs auteurs, en application du II de l'article 6 de la loi du

17 juillet 1978. Sous réserve d'être anonymisés, ces mêmes documents sont également communicables aux tiers, hormis le cas où, compte tenu des caractéristiques du concours, en particulier, du nombre limité de candidats ou de son caractère localisé, l'anonymisation ne suffirait pas à garantir le respect de la vie privée de l'auteur. (Avis 20111073 du 31 mars 2011).

■ Les documents présentant le montant annuel des quinze plus hautes rémunérations de la mairie de Paris et de leur évolution depuis 2000 sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation de toute mention permettant de déduire le montant des parts variables de rémunérations et d'identifier les personnes auxquelles elles sont versées. (Avis 20111791 du 28 avril 2011).

■ Les arrêtés individuels d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) ne sont pas susceptibles de comporter une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée, dès lors que la NBI fait partie des composantes fixes de la rémunération des fonctionnaires et agents publics. (Avis 20113674 du 22 septembre 2011).

■ Lorsque la connaissance du montant de prime global versé à un agent permet, par recoupement avec d'autres informations relatives à l'agent, de reconstituer la part fixe et la part variable de la rémunération perçue et, par suite, d'en déduire le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur cet agent, que ce soit dans le cadre de ses nouvelles fonctions ou dans celui d'anciennes fonctions, ce montant global n'est pas communicable aux tiers. (Conseil 20114872 du 22 décembre 2011).

■ Voir aussi conseil 20113971 du 20 octobre 2011, p. 24.

Industrie

■ Les comptes «dissociés» relatifs à leurs activités de fourniture d'électricité et de gaz et de gestion de réseau transmis annuellement par les distributeurs d'électricité et les entreprises gazières à la Commission de régulation

de l'énergie (CRE) en application de l'article 25 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et de l'article 8 de la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie constituent des documents administratifs entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, dans la mesure où ces documents font apparaître la structure des recettes et des coûts de l'entreprise pour chacune de ses activités sur le marché de l'électricité ou du gaz, ils sont couverts par le secret en matière commerciale et industrielle. (Avis 20110409 du 3 février 2011).

■ Les données relatives aux stations radioélectriques, notamment les antennes relais de téléphonie mobile, obtenues par l'agence nationale des fréquences (ANFR) dans le cadre de la procédure d'accord d'implantation de nouvelles stations et enregistrées dans la base de données «STATIONS», sont toutes des informations relatives à des émissions dans l'environnement, communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que le secret en matière commerciale et industrielle puisse fonder le refus de communiquer les documents obtenus, quel qu'en soit le support, notamment électronique, à partir de cette base de données. (Conseil 20111262 du 14 avril 2011).

■ Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 août 2004, EDF est une société anonyme de droit privé chargée d'une mission de service public, qui comprend notamment, en vertu de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, une mission de «développement équilibré de l'approvisionnement en électricité». L'exploitation par EDF d'une centrale nucléaire participe de cette mission de service public, qui, au vu de ses conséquences sur l'environnement, est «en rapport avec l'environnement» au sens de l'article L. 124-3 du code de l'environnement. (Avis 20111463 du 31 mars 2011).

■ Les documents produits et reçus par l'administration dans le cadre de la demande d'un permis exclusif de recherches régi par les dispositions de l'article L. 122.1 et suivants du code minier sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, en

application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 et, pour les documents contenant des informations relatives à l'environnement, en application des articles L. 124-1 et L. 124-3 du code de l'environnement. (Avis 20111813 du 28 avril 2011).

Justice

■ Le rapport de visite établi par le Contrôleur général des lieux de privations de liberté en application de l'article 9 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 ne revêt le caractère d'un document achevé qu'à compter de sa mise au point définitive par le Contrôleur général, après réception des observations des ministres intéressés, annexées à ce document, ou, à défaut, après expiration du délai qu'il leur a fixé pour présenter celles-ci. Le rapport de visite est, dans cette version achevée, communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les versions successives du rapport de visite antérieures à la rédaction arrêtée par le Contrôleur général après réception des observations des ministres intéressés ou expiration du délai fixé revêtent le caractère de documents inachevés qui les exclut du droit d'accès prévu à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Il en va notamment ainsi du projet de rapport, ou rapport de constat, adressé au chef d'établissement, et du rapport de visite dans sa rédaction adressée aux ministres intéressés pour observations. (Avis 20110462 du 3 février 2011).

■ Voir aussi avis 20110454 du 3 février 2011, p. 18.

■ La communication de la liste des candidatures au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'Homme, de la liste des candidats présentés par la France à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et des documents décrivant le protocole visant à l'information du public, en France, sur le recrutement à ce poste et sur la sélection des candidats n'est pas susceptible de porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, eu égard aux recommandations émises par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution 1646 (2009) en vue d'accroître la transparence et l'impartialité

de la procédure de sélection des candidats présentés à l'élection. Le document administratif présentant la procédure suivie en France est donc communicable à toute personne qui en fait la demande. En revanche, la liste des candidatures présentées par la France à l'Assemblée parlementaire revêt, jusqu'à cette transmission, le caractère d'un document préparatoire qui s'oppose, dans cette attente, à sa communication, et la communication de la liste des candidatures reçues par les autorités françaises porterait atteinte à la protection de la vie privée des personnes dont la candidature n'a pas été retenue. (Avis 20110479 du 17 février 2011).

■ Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, auquel le 2 de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales confie la charge de surveiller l'exécution des arrêts de la CEDH, s'est doté de règles relatives à cette procédure, adoptées le 10 mai 2006 lors de la 964^e réunion des délégués des ministres. La règle n° 8 prévoit que les informations et les documents fournis par une Haute Partie contractante au Comité des ministres dans ce cadre «sont accessibles au public, à moins que le Comité n'en décide autrement en vue de protéger des intérêts légitimes publics ou privés».

Alors même que ce régime d'accès du public à ces documents, qui revêtent un caractère administratif, ne résulte pas d'un instrument de droit international dont le respect s'imposerait juridiquement aux autorités administratives françaises, la communication, par l'une d'entre elles, des documents communiqués au Comité des ministres dans ce cadre porterait atteinte à la conduite des relations extérieures de la France avec les institutions du Conseil de l'Europe ou les autres membres de cette organisation si elle intervenait alors que le Comité des ministres aurait décidé de ne pas les rendre accessibles au public ou pourrait encore le décider. Aussi, ces documents, en application du c du 2^o du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne sont pas communicables lorsque le Comité des ministres a décidé de ne pas les rendre accessibles au public, ou tant qu'un délai raisonnable, compte tenu des procédures en usage au sein du Comité des ministres, ne

s'est pas encore écoulé depuis que la France les lui a transmis. (Avis 20110724 du 17 février 2011).

■ Dès lors que l'objet même des bans de mariage que le maire fait afficher publiquement en sa qualité d'officier de l'état civil est de rendre publics les mariages à venir, et que l'accès aux informations qu'ils comportent constitue, pendant la durée de l'affichage prévu par le code civil, un droit pour toute personne, ces informations revêtent, pendant cette période, le caractère d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. S'agissant d'informations publiques qui comportent, par nature, les données à caractère personnel énumérées à l'article 63 du code civil, une utilisation de ces bans autre que leur simple publication constituerait une réutilisation (conseil du 14 septembre 2006 n° 20063781) qui ne serait possible, en vertu du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, qu'après avoir recueilli le consentement des personnes concernées ou après anonymisation par les soins du maire. Les articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du patrimoine, qui régissent l'accès aux archives publiques, ne permettent la communication à toute personne des bans de mariage retirés de l'affichage qu'à l'expiration du délai de cinquante ans, à compter de leur date, fixé au 3^o du I de l'article L. 213-2, cette communication portant atteinte, avant cette échéance, à la protection de la vie privée. (Conseil 20111161 du 14 avril 2011).

■ La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur le caractère communicable du rapport faisant état, pour l'année civile écoulée, des actions en responsabilité engagées contre l'État du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice, des décisions définitives condamnant l'État à ce titre et du versement des indemnités qui en découlent, ainsi que des suites réservées à ces décisions, déposé au Parlement sur le fondement de l'article 22 de la loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, lequel, étant exclusivement produit, en application d'une disposition législative, à l'intention du Parlement, présente le caractère d'un document produit ou reçu par une assemblée

parlementaire, au sens des articles 1^{er} et 20 de la loi du 17 juillet 1978. (Conseil 20111242 du 17 mars 2011).

■ Les stipulations de l'article 11 de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants du 26 novembre 1987, qui donnent un caractère confidentiel aux informations recueillies par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants à l'occasion d'une visite, font obstacle à leur communication sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20111381 du 31 mars 2011).

■ Le rapport annuel d'activité des unités de consultation et de soins ambulatoires (UCSA) des établissements pénitentiaires rattachées à un centre hospitalier, la convention ou le protocole liant l'établissement pénitentiaire et l'hôpital de rattachement et le règlement ou le protocole interne concernant les modalités d'accueil des personnes détenues au sein de ce centre hospitalier sont communicables à toute personne qui en fait la demande, après occultation des plans et des circuits d'accès aux lieux où les détenus sont soignés, ainsi que des noms, prénoms et coordonnées des personnels soignants, médicaux et non médicaux, et disjonction des documents décrivant les mesures de sécurité appliquées lors des soins, dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. (Avis 20111741 du 14 avril 2011).

■ Le rapport établi par les chefs de cour d'une cour d'appel, qui n'a pas été produit ou reçu dans le cadre et pour les besoins d'une procédure juridictionnelle mais aux fins d'éclairer le ministre de la justice sur la décision à prendre, en sa qualité d'autorité administrative, sur la réclamation présentée par l'intéressée à propos de saisies auxquelles aurait irrégulièrement procédé à son encontre le service des saisies des rémunérations du greffe d'un tribunal d'instance, revêt un caractère administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20113591 du 22 septembre 2011).

■ La publication intégrale d'un arrêté au recueil des actes administratifs de la préfecture s'assimile, en principe, à une diffusion

publique dans le cas où le demandeur est établi dans le département. S'agissant d'une personne faisant l'objet d'une mesure privative de liberté et placée en détention dans un centre pénitentiaire, une telle publication ne saurait toutefois être assimilée à une diffusion publique que dans l'hypothèse où le recueil des actes administratifs de la préfecture est mis à disposition au sein du centre et que le directeur de l'établissement peut être regardé comme ayant pris toutes mesures nécessaires pour permettre sa consultation par les détenus. (Avis 20112591 du 6 octobre 2011).

Ordre public

■ Les documents qui alimentent le «référentiel des mouvances et des pratiques témoignant de dérives sectaires» établi par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) constituent des documents administratifs communicables, sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée et au secret médical, portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice, ainsi que des mentions dont la communication serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes. (Avis 20110125 du 6 janvier 2011).

■ La communication des informations continues dans les déclarations préalables à l'organisation de manifestations sur la voie publique serait susceptible de porter atteinte à la vie privée des personnes concernées et de révéler le comportement de ces personnes, alors que la divulgation de ce comportement pourrait leur être préjudiciable. La communication des données rassemblées par la préfecture lors du déroulement de ces manifestations serait quant à elle susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, et aussi de révéler le comportement de personnes physiques alors que la divulgation de ce comportement pourrait leur être préjudiciable. (Avis 20110404 du 3 mars 2011).

■ La liste des communes et établissement publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'une police municipale et ayant déposé en préfecture une demande d'armement de 4e catégorie est communicable à toute personne qui en fait la demande. En revanche, la communication des décisions de refus d'armement risquerait de porter atteinte à la sécurité publique. (Avis 20113757 du 6 octobre 2011).

■ La commission estime que pendant la durée de la procédure administrative à l'issue de laquelle, en application des articles L. 625-1 à L. 625-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le ministre chargé de l'immigration peut prononcer une amende à l'encontre de l'entreprise de transport qui débarque sur le territoire français un étranger non ressortissant d'un État de l'Union européenne et démunie du document de voyage ou du visa légalement requis, seules s'appliquent à l'égard de l'entreprise les dispositions relatives à son droit d'accéder au dossier contenues aux articles L. 625-2 et R. 625-3 du même code, à l'exclusion de celles de la loi du 17 juillet 1978. La commission n'est pas compétente pour se prononcer sur la mise en œuvre de ce régime spécial d'accès à des documents. (Avis 20114827 du 15 décembre 2011).

■ La communication des informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci visées aux articles L. 330-2 à L. 330-4 du code de la route et recensées dans le système d'immatriculation des véhicules est régie par les seules dispositions de ces articles et de l'article L. 330-5 du même code, et ne relève pas du droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978. L'autorité administrative peut notamment, en application de l'article L. 330-5, communiquer ces informations à des tiers préalablement agréés en vue de leur réutilisation à des fins statistiques ou à des fins d'enquêtes et de prospections commerciales. Cet agrément prend, en vertu de l'article R. 330-7 du même code, la forme d'une licence délivrée par le ministre de l'intérieur, qui peut la faire précéder d'une enquête administrative, pour des motifs d'intérêt général liés à la

protection des personnes et des biens. (Avis 20114469 du 22 décembre 2011).

■ Voir aussi avis 20114970 du 22 décembre 2011, p. 44.

Autorisation de séjour des étrangers

■ Les enfants d'une personne naturalisée française ont, à l'égard du décret de naturalisation, la qualité de personne intéressée au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ce décret leur est donc communicable, sur le fondement du même article, que la personne naturalisée soit encore en vie ou non. (Avis 20111205 du 17 mars 2011).

■ Les délibérations du conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et les documents s'y rapportant ne sont pas protégés par le secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. En revanche, la communication des mentions du procès-verbal de la séance du conseil d'administration au cours de laquelle a été fixée la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs, au sens du 2^o de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui font apparaître le contenu de la correspondance échangée entre le ministère des affaires étrangères et les représentations diplomatiques françaises dans les pays concernés, porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France. La bibliographie générale récapitulant l'ensemble des sources consultées par les services de l'OFPRA en vue de constituer le dossier soumis aux membres du conseil d'administration constitue au contraire un document achevé pouvant être communiqué. Il en va de même des fiches par pays, constituant la synthèse des travaux préparatoires à la séance du conseil d'administration. (Conseil 20112833 du 7 juillet 2011).

■ Le formulaire de déclaration d'une manifestation politique, l'instruction permettant de le remplir et les arrêtés d'interdiction de manifestations politiques pris par le préfet de police sont communicables à toute personne qui en fait la demande. Le sont également les rapports

d'intervention établis à la suite d'arrestations de manifestants, sous réserve que ces documents n'aient pas été élaborés puis transmis à l'autorité judiciaire en vue de poursuivre les manifestants ayant fait l'objet des arrestations en cause, et après occultation des mentions susceptibles de révéler la stratégie des forces de l'ordre. En revanche, la communication des instructions du préfet de police et du ministère de l'intérieur concernant les prières de rue serait susceptible de porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. (Avis 20114546 du 1^{er} décembre 2011).

■ Voir aussi avis 20112005 du 12 mai 2011, p. 39.

Transports

■ Les données statistiques détaillées relatives aux recettes tarifaires du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), c'est-à-dire aux recettes d'exploitation d'un service public, sont, eu égard à leur nature, et à supposer même qu'elles soient susceptibles de révéler en partie les stratégies commerciales mises en œuvre par le STIF, risque qui apparaît au demeurant limité, communicables à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20104717 du 20 janvier 2011).

■ Alors même que les listes d'attente des postes d'amarrage dans un port de plaisance ne feraient apparaître que le nom et le prénom des personnes physiques souhaitant bénéficier d'une autorisation d'occupation de poste d'amarrage, leur divulgation permettrait d'en déduire des informations intéressant la vie privée de ces personnes, notamment leur patrimoine. Elles ne sont donc pas communicables sans occultation de l'identité des demandeurs. En revanche, une liste qui ne comporterait, outre la date de chaque demande et, le cas échéant, la date d'attribution du poste d'amarrage, que des informations relatives au navire pour lequel un emplacement est sollicité, telles, par exemple, que le nom du bateau, son immatriculation, son type ou sa taille, à l'exclusion du nom et des coordonnées des demandeurs, serait communicable à toute personne qui en fait la demande. (Conseil 20110297 du 3 février 2011).

■ La mission de service public prévue par les dispositions de l'article 27-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), aujourd'hui codifiées à l'article L. 1231-8 du code des transports, afférente au service d'information des usagers sur l'ensemble des modes de transports et à leur combinaison se rattache aux compétences des autorités auxquelles elle incombe en matière d'organisation du transport public de personnes sur l'ensemble de leur ressort territorial et présente ainsi un caractère administratif, à la différence de l'exécution même du service de transport public de personnes, qui constitue quant à elle, en application de l'article L. 1221-3 du code des transports, un service public à caractère industriel et commercial. Aussi les données élaborées ou détenues par l'autorité organisatrice dans le cadre de cette mission, en vue de l'information du public, et qui peuvent avoir été collectées par l'autorité organisatrice tant dans le cadre de l'exécution du service public de transport de personnes qu'auprès des personnes publiques et privées en concertation avec lesquelles l'article L. 1231-8 du code des transports prévoit qu'elle instaure ce service d'information, revêtent-elles, quelle que soit leur provenance, le caractère d'informations publiques, pour l'application du chapitre II du titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978.

L'utilisation des informations détenues ou reçues dans le cadre de ce service d'information des usagers revêt le caractère d'une réutilisation au sens de ces dispositions dans tous les cas où ces informations sont utilisées à des fins commerciales, ou bien font l'objet de traitements adaptés à des finalités distinctes de l'aide à la décision des usagers entre les différents modes de transports à l'intérieur et au départ ou à destination du périmètre de transports urbains relevant de l'autorité qui les a produites ou reçues. (Conseil 20104559 du 17 février 2011).

■ Lorsqu'une communauté urbaine ou un syndicat mixte compétents pour les transports n'ont pas mis en place le service d'information des usagers sur l'ensemble des modes de transport, défini à l'article L. 1231-8 du code des transports et qui revêt un caractère administratif (avis 20104559 du 17 février 2011), et ne sont pas tenus de le faire, le plan du réseau de transports

sollicité n'a pu être produit et conservé que dans le cadre de l'exploitation des services de transport en commun de l'agglomération, dont l'exécution constitue un service public industriel et commercial. Les informations que comporte ce document n'entrent dès lors pas dans le champ d'application de la liberté de réutilisation des informations publiques résultant de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. (Avis 20112743 du 7 juillet 2011).

Travail

■ La commission avait estimé, dans un avis du 16 mars 1995 (19950248), que le règlement intérieur d'une entreprise, transmis à l'inspecteur du travail afin de lui permettre d'exercer cette mission de contrôle de légalité, n'acquérirait pas, de ce seul fait, le caractère d'un document administratif. Il résulte toutefois désormais des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, dans leur rédaction en vigueur, issue des modifications apportées par l'ordonnance du 6 juin 2005 puis par l'ordonnance du 29 avril 2009, que les documents produits ou reçus par l'État dans le cadre de ses missions de service public sont considérés comme des documents administratifs. La commission en déduit que le règlement intérieur d'une entreprise transmis à l'inspecteur du travail pour lui permettre d'exercer une mission de contrôle de légalité présente le caractère d'un document administratif, communicable, en principe, par l'administration qui le détient à toute personne qui le demande. (Avis 20112327 du 9 juin 2011).

■ Voir aussi conseil 20114325 du 3 novembre 2011, p. 17 et avis 20113813 du 6 octobre 2011, p. 29.

Urbanisme et logement

■ L'étude de sécurité publique réalisée en application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme, qui doit être jointe à la demande de permis de construire en application de l'article R. 431-16, n'est pas un document communicable aux tiers, en vertu des termes mêmes du dernier alinéa de l'article L. 111-3-1, et doit dès lors, en cas de communication du dossier à des personnes autres que le pétitionnaire, en être retirée. (Conseil 20110382 du 20 janvier 2011).

■ La connaissance des lettres adressées par une association syndicale de propriétaires autorisée au maire pour dénoncer des infractions aux règles d'urbanisme dans le périmètre de l'association syndicale est utile aux membres de celle-ci pour exercer leurs droits au sein de cet établissement public et leur sont par suite communicables, conformément à la jurisprudence relative à ces documents (Conseil d'État, section, 17 décembre 1971, Sieurs Rousselot et autres, publié au recueil Lebon, p. 781), alors même qu'elles feraient apparaître de certaines personnes un comportement dont la divulgation pourrait leur porter préjudice.

En outre, dès lors qu'il ressort des éléments d'information portés à la connaissance de la commission, notamment des dispositions du plan d'occupation des sols (POS) applicable à l'intérieur du périmètre de l'association syndicale, que cette zone présente un caractère paysager que le POS s'attache à préserver, les documents relatifs à des manquements supposés à cette réglementation comportent des informations relatives à l'environnement, plus particulièrement à l'état des paysages et aux décisions, activités et facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de ces éléments. (Avis 20111719 du 14 avril 2011).

■ L'estimation de la valeur vénale d'un bien par le service des domaines ne saurait, plus de six ans après son élaboration, revêtir encore un caractère préparatoire. Si aucune délibération décidant de la vente de ce bien n'est intervenue, la commune doit être regardée comme ayant décidé de ne pas procéder à cette vente sur la base de cette estimation, ce qui fait perdre à cette dernière son caractère préparatoire. (Avis 20111370 du 28 avril 2011).

■ À la différence des documents utilisés dans le cadre de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une autre réglementation d'urbanisme, sur lesquels il n'est pas exclu que des tiers, y compris des agents ou des prestataires de la collectivité compétente, détiennent des droits de propriété intellectuelle qui s'opposent à ce que les informations qu'ils comportent soient qualifiées d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, les documents constitutifs du PLU lui-même ne peuvent en aucun cas être regardés

comme sujets à des droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers au sens de cet article. (Avis 20113031 du 26 juillet 2011).

■ Les associations agréées de protection de l'environnement peuvent, en application des dispositions de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et par exception à celles de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, obtenir communication des états successifs, même provisoires, de chacune des composantes du projet ou de l'avant-projet de PLU énumérées aux articles L. 123-1 et L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme (rapport de présentation, projet d'aménagement et de développement durables, orientations d'aménagement et de programmation, règlement, annexes, documents graphiques et, le cas échéant, plans de secteur), à condition toutefois que celle-ci présente elle-même le caractère d'un document complet, en état d'être examiné, éventuellement, par les personnes et les instances dont le code de l'urbanisme prévoit la participation à la procédure, sans se résumer à une simple ébauche ou à un document partiel encore inexploitable. (Avis 20113304 du 8 septembre 2011).

■ Les documents relatifs aux actes par lesquels une personne publique dispose de son domaine privé (acquisitions, ventes, échanges) ne constituent pas, en principe, des documents administratifs, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, dès lors qu'ils n'ont pas été produits ou reçus par cette personne publique dans le cadre de sa mission de service public. Il en résulte que les documents relatifs à la vente d'un chemin rural n'entrent pas, en principe, dans le champ du droit d'accès aux documents administratifs. Il en va toutefois différemment, tout d'abord, du dossier de l'enquête préalable à la vente du chemin rural, prévue par l'article L. 161-10 du code rural et de la pêche maritime, qui, ayant trait à l'utilité publique de la conservation ou de la cession du chemin, revêt un caractère administratif, ainsi que des avis rendus par France Domaine sur l'estimation de la valeur vénale de parcelles ou de chemins appartenant à la commune. (Avis 20113376 du 22 septembre 2011).

■ Les avis par lesquels France Domaine évalue un actif sont des documents administratifs communicables après que la transaction de

vente ou d'achat a été conclue ou que la collectivité y a définitivement renoncé, y compris lorsque la commune vend un élément de son domaine privé. En revanche, un contrat de cession d'un élément du domaine privé de la commune, n'est pas, en principe, un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978, non plus que les documents relatifs à la procédure de consultation mise en œuvre pour retenir la candidature d'un acquéreur. (Avis 20113476 du 22 septembre 2011).

■ Une association demande communication, de manière récurrente, des dossiers des permis de construire délivrés pour les projets de construction les plus importants sur le territoire de la commune, puis conteste en justice ces autorisations d'urbanisme, avant de se désister en contrepartie, au moins dans certains cas, selon un exemple avéré par la production de l'accord transactionnel correspondant, du versement par le pétitionnaire de sommes d'argent d'un montant élevé au budget de l'association. Compte tenu de la nature des documents demandés et du destinataire de la demande de communication, maire d'une commune de 75 000 habitants, il n'apparaît pas que la demande présenterait par elle-même un caractère abusif, dès lors, en particulier, que les perturbations causées à des projets qui peuvent présenter un intérêt général et l'accroissement excessif de la charge des services municipaux qui sont invoqués ne peuvent résulter directement de la demande de communication présentée, mais seulement de l'usage qui pourrait être fait par l'association des documents auxquels elle a accès. Or, d'une part, l'intention présumée, voire avérée, du demandeur, aussi contestable puisse-t-elle être jugée, ne peut légalement fonder le refus de communiquer les documents sollicités, et, d'autre part, le demandeur, s'il se doit d'exercer avec discernement son droit d'accès aux documents administratifs, ne peut s'en voir privé de manière générale, notamment pour un motif tiré de son comportement d'ensemble, les conditions de l'exercice de ce droit devant s'apprécier demande par demande. (Avis 20113917 du 20 octobre 2011).

■ Les avis émis par France Domaine, à l'occasion de la délivrance d'une autorisation de

construire, sur la valeur du terrain sur laquelle est assis le montant du versement pour dépassement du plafond légal de densité prévu à l'article L. 111-2 du code de l'urbanisme sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire, soit que le maire ait explicitement statué sur la demande d'autorisation et arrêté le montant du versement, même provisoirement en cas de désaccord sur le montant de celui-ci, conformément à l'ancien article L. 333-2 du code de l'urbanisme, soit que l'écoulement des délais fixés par ce code ait fait naître une décision implicite sur cette demande. (Conseil 20114429 du 17 novembre 2011).

■ Des actes d'acquisition et de cession de parcelles du domaine privé d'une communauté de communes qui n'ont été passés par celle-ci qu'à seule fin de permettre la mise en œuvre d'un projet d'aménagement urbain comportant l'implantation sur ces terrains d'une nouvelle plate-forme hospitalière ont été établis dans le cadre de sa mission de service public et sont dès lors communicables à toute personne qui en fait la demande. (Avis 20112704 du 15 décembre 2011).

■ Les dispositions de l'article L. 123-11 du code de l'environnement, suivant lesquelles, dans leur rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, «Nonobstant les dispositions du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, le dossier d'enquête publique est communicable à toute personne sur sa demande et à ses frais, avant l'ouverture de l'enquête publique ou pendant celle-ci.», ne sont applicables, en vertu de l'article 245 de la loi du 12 juillet 2010, qu'aux projets, plans, programmes ou autres documents de planification pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique est publié à compter du premier jour du sixième mois après la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 123-19 du code de l'environnement. Ces dispositions ne peuvent donc être utilement invoquées pour obtenir communication, sans délai, des documents relatifs à des enquêtes ouvertes alors que le

décret n'est pas encore publié ni, a fortiori, le délai prévu par la loi expiré. À supposer même qu'une durée dépassant un délai raisonnable se serait écoulée depuis la promulgation de la loi, une telle circonstance aurait été de nature à permettre, le cas échéant, de contester au contentieux le refus du Gouvernement de prendre un décret d'application, mais ne saurait en revanche conduire à passer outre la volonté du législateur de différer la prise d'effet de cette loi et à appliquer immédiatement celle-ci. (Avis 20114966 du 22 décembre 2011).

■ Voir aussi avis 20112148 du 26 mai 2011, p. 16.

En matière de réutilisation des informations publiques

■ La mise à disposition du public, sur le site internet Ameli Direct de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), d'un ensemble de données relatives à des médecins et à des établissements de soins, leur confère en tout état de cause le caractère d'informations publiques entrant dans le champ d'application du droit à la réutilisation. Lorsque le support ou le format utilisés pour cette diffusion ne permet pas la réutilisation de ces informations publiques, la demande de communication des documents qui comportent ces informations sur un autre support ou sous un autre format détenus par l'administration et permettant la réutilisation n'est pas sans objet et doit être satisfaite, si les documents sont communicables.

Cependant, les informations qui se rapportent aux médecins nommément désignés, c'est-à-dire à des personnes physiques identifiées, constituent des données à caractère personnel, y compris le numéro «RPPS» d'enregistrement au répertoire partagé des professionnels de santé. Par suite, en l'absence d'accord des médecins intéressés, la réutilisation de ces données pour être mises à la disposition

des clients de la société réutilisatrice en vue d'éclairer leur choix d'un praticien, finalité qui priverait de tout intérêt l'utilisation de données anonymes, n'est pas permise.

En revanche, les données relatives aux établissements de soins autres que les numéros RPPS des médecins qui y exercent ne constituent pas des données à caractère personnel et sont donc réutilisables. (Avis 20113072 du 20 octobre 2011).

■ Il résulte des termes mêmes de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, qui ne sont pas applicables à la réutilisation des informations publiques détenues par les services d'archives mais dont ceux-ci peuvent s'inspirer, que le législateur a entendu, par ces dispositions, confier à l'autorité détentrice des informations publiques contenant des données à caractère personnel dont la réutilisation est envisagée le soin de procéder elle-même, si nécessaire, à leur anonymisation. Ces dispositions, dont l'objet est de permettre à l'administration de s'assurer, avant toute réutilisation, de ce que l'anonymisation des données, réalisée par ses soins, est complète et effective, exclut par conséquent que l'administration confie au réutilisateur lui-même la charge d'y procéder. En revanche, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que l'administration recoure, si elle l'estime opportun, notamment au cas où elle ne disposerait pas des moyens techniques nécessaires à la réalisation des opérations d'anonymisation, à un prestataire de service extérieur pour qu'il y procède en son nom. Dans une telle hypothèse et à condition qu'une licence soit conclue avec le réutilisateur, l'administration pourrait soumettre la réutilisation au paiement d'une redevance dont le montant tiendrait compte du coût d'un tel recours à un prestataire extérieur. (Conseil 20110444 du 3 mars 2011).

■ La commission n'est pas compétente pour déterminer elle-même le juste montant d'une redevance de réutilisation ou la durée adéquate de la licence, ni, d'ailleurs, de façon générale, pour se prononcer sur la décision favorable par laquelle l'administration consent un droit à réutilisation. Les dispositions de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 lui permettent en revanche d'émettre un avis dans les cas où les

conditions mises par l'administration à la réutilisation sont à ce point contraignantes pour le réutilisateur potentiel qu'elles s'apparentent en réalité à une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

L'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, qui confie aux services culturels le soin de définir les conditions dans lesquelles les informations publiques qu'ils détiennent peuvent être réutilisées, les autorise notamment à subordonner la réutilisation au versement d'une redevance, dont le montant doit être défini dans le respect des principes généraux du droit, en particulier le principe d'égalité, et des règles dégagées par le juge, et sans qu'il soit interdit aux administrations concernées de s'inspirer des principes énoncés par l'article 15 de la loi.

À cet égard, le montant de la redevance peut inclure le coût de production, de collecte et de mise à disposition des informations dont la réutilisation est sollicitée, tenir compte, le cas échéant, du coût de l'anonymisation préalable des données personnelles et intégrer une rémunération raisonnable des investissements consentis dans ce cadre. De façon plus générale, ainsi qu'en a jugé le Conseil d'État dans sa décision Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique (Assemblée, 16 juillet 2007, au recueil Lebon), une redevance peut tenir compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire.

En revanche, le principe d'égalité s'oppose à ce que des réutilisateurs se trouvant dans une situation comparables soient traités de manière différente, de même que les principes généraux du droit de la concurrence interdisent la mise en place de conditions tarifaires de réutilisation qui ne seraient pas transparentes et orientées vers les coûts.

N'est pas conforme à ces principes un montant de redevance qui, s'il est basé sur le coût moyen estimé de la numérisation d'une page des documents dont la réutilisation est sollicitée, apparaît en réalité disproportionné par rapport aux frais effectivement supportés par le département, qui a bénéficié, pour une part significative des archives en cause, de la numérisation réalisée à titre gracieux par une association à but non lucratif. Leur est

également contraire la différence de traitement constatée, sans qu'il soit fait état d'une différence de situation de nature à la justifier, entre le demandeur et une autre société privée, à laquelle la réutilisation des informations sollicitées a été consentie à titre gracieux en vue d'un usage commercial.

Enfin, si aucun principe n'interdit de limiter dans le temps la durée de la licence, l'administration doit alors veiller à adapter le montant de la redevance à la durée de la réutilisation. (Avis 20111743 du 26 mai 2011).

■ Ne présente pas une nature commerciale la réutilisation d'informations publiques par une association à but non lucratif se donnant pour buts la recherche généalogique et l'entraide entre chercheurs et publiant ces données sur son site internet, dont l'accès n'est subordonné, au-delà de quinze recherches gratuites, qu'au paiement d'une cotisation annuelle de 3 ou 6 euros: le statut et les buts de l'association et la modestie des cotisations perçues ne permettent pas de regarder cette association comme espérant tirer un bénéfice commercial de la réutilisation des documents d'archives du département. (Conseil 20112290 du 26 mai 2011).

■ D'une part, les informations nominatives relatives aux personnes décédées sont, quel que soit le document qui les contient (actes de concession, registre des concessions, registre des inhumations...), protégées par le secret de la vie privée et, dès lors, ne sont pas communiquables aux tiers. Seules les personnes «intéressées» au sens de la loi, c'est-à-dire les proches et les ayants droit, sont susceptibles d'obtenir communication de ces mentions. Toutefois, en application du 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, sont librement accessibles les documents comportant de telles informations lorsqu'ils ont été établis il y a plus de cinquante ans.

D'autre part, les informations relatives à des personnes décédées ne constituent pas, en principe, des données à caractère personnel. Par conséquence, à l'exception de l'article 56 qui vise le cas particulier des traitements de données à caractère personnel ayant pour fin la recherche dans le domaine de la santé, la loi du 6 janvier 1978 n'est pas, en principe, applicable

aux informations relatives aux personnes décédées et les ayants droit ne peuvent intervenir que pour demander la rectification du traitement de données conformément aux dispositions de l'article 40 (voir conseil 20103525 du 16 septembre 2010). Il en va toutefois différemment lorsqu'un fichier comporte des informations relatives à une personne décédée alors que la divulgation de ces informations est susceptible de nuire aux héritiers de cette personne. Dans cette hypothèse, la CNIL a en effet estimé que ces informations constituent des données à caractère personnel (voir la délibération de la CNIL 2010-460 du 9 décembre 2010). En l'espèce, des données relatives à l'état civil et au lieu d'inhumation de personnes décédées ne peuvent en principe être considérées comme des données à caractère personnel pouvant porter préjudice aux ayants droit, sous réserve de cas très particuliers dans lesquels la révélation du lieu d'inhumation pourrait par elle-même révéler un comportement de la personne décédée ou de sa famille dont la divulgation pourrait nuire à ses héritiers vivants. La société éditrice du site www.cimetieres-de-france.fr, qui met en ligne une base de données des personnes inhumées comportant leur identité, leur date ou leur année de naissance et de décès, le cimetière d'inhumation et la localisation de leur tombe, devra seulement faire droit aux demandes d'actualisation des données présentées par les ayants droit. Il serait opportun qu'elle fasse figure sur son site une information générale sur cette faculté.

Par ailleurs, la loi du 17 juillet 1978 n'oblige pas l'administration à accepter que des archives publiques soient déplacées à l'extérieur des locaux dans lesquels elles sont conservées afin qu'il soit procédé à leur numérisation. Il est toutefois loisible à l'administration de convenir de modalités de communication plus favorables, sous réserve que ces dernières ne nuisent pas à la conservation des documents et du respect des principes d'égalité et de libre concurrence. Elle peut notamment, sous réserve que des garanties appropriées soient apportées et que la durée pendant laquelle les documents sont indisponibles soit raisonnable, consentir à ce que ces derniers soient numérisés à l'extérieur de ses

locaux, en contrepartie du droit de conserver les images qui en résultent. Ce procédé permet d'éviter une succession de numérisations qui pourrait endommager les documents. (Conseil 20111008 du 3 mars 2011).

■ La communication, à des fins de réutilisation, de données relatives aux résultats de plusieurs examens de l'enseignement secondaire et supérieur, après une anonymisation à laquelle l'administration peut procéder, sans efforts disproportionnés, par un traitement informatique d'usage courant, doit intervenir dans un délai raisonnable à compter de l'obtention par le ministère des données définitives, correspondant au temps nécessaire pour procéder à l'anonymisation. (Avis 2010447 du 17 février 2011).

■ Le fichier national des accidents corporels de la circulation routière est communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable de toutes les données relatives aux usagers et aux véhicules et à leur comportement, dont la divulgation porterait atteinte à la protection de la vie privée de personnes physiques aisément identifiables ou ferait apparaître le comportement de telles personnes alors que cette divulgation pourrait leur porter préjudice. Cette exception ne saurait couvrir le nombre de personnes tuées, blessées ou sorties indemnes de l'accident, ni la catégorie administrative du véhicule.

La diffusion publique d'une partie seulement des données de ce fichier sur le site Internet www.data.gouv.fr n'a pas pour effet de rendre irrecevable, la demande globale de communication des données de ce fichier présentée en vue de leur réutilisation, dans la mesure où la transmission séparée des données qui n'ont pas été diffusées empêcherait de

procéder aux recouplements nécessaires à l'explotation de l'ensemble des informations relatives à un même accident. (Avis 20114970 du 22 décembre 2011).

■ Sont compétentes pour statuer sur les demandes de réutilisation des informations publiques tant l'autorité qui a produit les documents qui les contiennent que celle qui les a reçus. (Avis 20112758 du 7 juillet 2011).

■ Le droit d'accès aux documents administratifs prévu à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ne s'exerce plus, en vertu du deuxième alinéa de cet article, lorsque ces documents font l'objet d'une diffusion publique. Toutefois, lorsque le support ou le format utilisés pour cette diffusion ne permet pas la réutilisation des informations publiques qu'ils comportent, la demande de communication des mêmes documents sur un autre support ou sous un autre format détenus par l'administration et permettant la réutilisation n'est pas sans objet et doit être satisfaite, si le document est communicable, selon les modalités prévues à l'article 4 de cette loi.

Par ailleurs, la réutilisation d'informations publiques doit donner lieu à la délivrance d'une licence lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance. Lorsque l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées ne soumet pas cette réutilisation à redevance, la délivrance d'une licence est facultative, et l'absence de licence ne saurait alors faire obstacle à la réutilisation envisagée dans des conditions conformes aux articles 12 et 13 de la loi. (Avis 20112919 du 26 juillet 2011).

■ Voir aussi conseil 20104559 du 17 février 2011, p. 38; avis 20112743 du 7 juillet 2011, p. 39; et avis 20113031 du 26 juillet 2011, p. 40.

LE JUGE ADMINISTRATIF ET L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

L'actualité jurisprudentielle des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

Documents produits ou reçus par une personne publique dans le cadre de sa mission de service public

Les notes échangées entre le président d'un tribunal de grande instance et le premier président d'une cour d'appel prises lors d'un entretien, si elles ne se rattachent pas à la fonction de juger ou à une procédure juridictionnelle mais ont trait au comportement et à la manière de servir du demandeur, lui sont communicables en application de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Poitiers, 10 mars 2011, M. M., n° 1002514).

Documents produits ou reçus par une personne privée chargée de l'exécution d'une mission de service public

■ Documents ayant un caractère administratif

Une société anonyme d'économie mixte locale dont le capital est détenu à plus de 50% par des collectivités territoriales, dont le conseil d'administration comprend en majorité des représentants de ces dernières, qui a son siège en mairie, dont les statuts précisent que la société a pour objet, dans le cadre des compétences de la commune non transférées à la communauté urbaine, «la réalisation et la gestion de toutes opérations d'intérêt communal» et «la construction ou l'aménagement de

locaux à usage commun ou toutes constructions d'intérêt communal» doit être regardée, bien qu'elle ne dispose pas de prérogatives de puissance publique, mais eu égard aux missions dévolues à cette société, ainsi qu'à ses modalités de fonctionnement et au contrôle exercé sur elle par l'autorité municipale, comme une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public. Par suite, le règlement d'une zone d'aménagement concerté élaboré par une telle société, ainsi que les bilans financiers de ladite zone, au demeurant régulièrement présentés au conseil municipal, doivent être regardés comme ayant le caractère de documents administratifs communicables (TA de Lyon, 14 avril 2011, Association de défense des contribuables givordins, n° 0300464).

La prescription de l'action de l'assuré et des ayants droit pour le paiement des prestations de l'assurance maladie est sans incidence sur la communicabilité des documents administratifs détenus par les caisses d'assurance maladie (TA de Paris, 31 mars 2011, M. D., n° 0913405).

■ Documents dépourvus de caractère administratif

Des correspondances échangées entre l'avocat du demandeur et l'ordre des avocats au barreau de Paris, mais qui sont étrangères aux missions de service public de l'ordre des avocats, ne sont pas des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 28 janvier 2011, M. O., n° 1011591).

Documents communicables aux seuls intéressés

■ Secret en matière industrielle et commerciale

Les dossiers détenus par l'office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer dans le cadre de sa mission de gestion des droits d'importation sont communicables à toute personne qui en fait

la demande sous réserve de l'occultation, afin de ne pas porter atteinte au secret en matière commerciale, des références du demandeur, des quantités de produits importés et des droits de douanes acquittés. En revanche, ne sont pas de nature à porter atteinte à un secret en matière commerciale les informations concernant l'organisme émetteur du certificat, le timbre apposé en recto et verso et son numéro, le lieu et la date de délivrance du certificat, la date de dépôt de la demande de certificat d'importation, le pays d'origine des produits, ainsi que la nature du produit importé, sa désignation au sens de la nomenclature utilisée et son code (TA de Montreuil, 24 novembre 2011, M. B., n° 1004330).

La communication de la méthodologie de fixation périodique des tarifs réglementés de vente de gaz naturel en distribution publique chez Gaz de France, des formules utilisées pour cette fixation, de l'audit de ces formules réalisé par la Commission de régulation de l'énergie ainsi que des coûts de Gaz de France porterait atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. La confidentialité qui s'applique à la majeure partie des documents dont la communication est demandée empêchait la Commission de régulation de l'énergie, sans qu'elle ait à s'en justifier expressément, de procéder à une communication partielle (TA de Paris, 28 janvier 2011, Société Poweo, n° 1014515).

Les documents détenus par l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture faisant état du nombre de plants mis en œuvre par un pépiniériste pour une année, du nombre de plants estimés par l'office et du nombre de plans obtenus en définitive par le pépiniériste sont susceptibles de fournir des indications sur sa situation financière et patrimoniale. Par conséquent, leur communication porterait atteinte au secret en matière industrielle et commerciale (TA de Montreuil, 23 juin 2011, GAEC Crebo Figos, n° 0908989).

■ Protection de la vie privée

Le plan cadastral parcellaire du cimetière de Montparnasse, ou, à défaut, le plan du cimetière avec le détail des numéros de concession division par division, est un document

administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, après occultation des indications sur l'identité des personnes inhumées ou leurs ayants droit qu'il comporte (TA de Paris, 26 mai 2011, Société R. S.P., n° 1008643).

Les documents relatifs à la rémunération d'un agent public, que ce soit le bulletin de salaire, les primes, les indemnités ou tout autre élément de traitement sont communicables à toute personne qui en fait la demande sous réserve de l'occultation des éléments relatifs à sa situation familiale et personnelle et à l'appréciation de sa manière de servir (TA de Versailles, 8 juillet 2011, M. B., n° 0901467).

Celui qui a présenté une demande d'introduction en France de son épouse au titre de l'unité de la famille des réfugiés est directement et personnellement concerné par les documents relatifs à l'examen osseux pratiqué sur celle-ci pour déterminer son âge et vérifier son état-civil et dont les conclusions sont à l'origine du rejet de sa demande (TA de Paris, 26 juillet 2011, M. A., n° 0916752).

Le dossier de demande d'adjonction de la particule à un nom déposé par une personne décédée est un document administratif, communicable à sa nièce du fait de son souci légitime de réintégrer dans le patrimoine de sa famille des documents retracant la généalogie de celle-ci (TA de Paris, 9 juin 2011, Mme B., n° 0912487).

■ Dossier médical d'un mineur

En vertu des dispositions combinées des articles L. 1111-5 et L. 1111-7 du code de la santé publique, les mineurs ne peuvent s'opposer à la communication de leur dossier médical au(x) titulaire(s) de l'autorité parentale que lorsqu'ils se sont également opposés à ce que le consentement de ces derniers soit recherché avant la mise en œuvre des soins. Ainsi, lorsque le mineur n'a pas manifesté son opposition sur le fondement des dispositions de l'article L. 1111-5 du code de la santé publique, seules trouvent à s'appliquer les dispositions d'ordre général prévues par le cinquième alinéa de l'article L. 1111-7 du même code, confiant l'exercice du droit d'accès au(x) titulaire(s) de l'autorité parentale (TA de Marseille, 12 juillet 2011, M. P., n° 1006822).

Voir également l'ordonnance du TA de Paris du 16 mai 2011 (Mme L., n° 1107832/9) dans la rubrique «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», ci-après.

■ Document faisant apparaître le comportement d'une personne, dont la divulgation serait de nature à lui porter préjudice

Les procès-verbaux d'audition des agents d'un service dans le cadre d'une enquête administrative sur des faits de harcèlement moral font nécessairement apparaître de la part d'autres personnes un comportement dont la divulgation serait de nature à leur porter préjudice. L'occultation des mentions non communicables ne permettrait pas de faire obstacle à l'identification des personnes intéressées, du fait de la taille restreinte du service et de l'objet des auditions. Les documents ne sont dès lors pas communicables à l'agent dont la plainte est à l'origine de l'enquête (TA de Paris, 27 octobre 2011, M. T., n° 1011741).

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

Les procès-verbaux et mains courantes d'interventions policières qui constituent les pièces d'une procédure judiciaire à la suite d'un dépôt de plainte ou d'une procédure judiciaire d'expulsion locative ne sont pas des documents administratifs communicables en application des dispositions de l'article 6, I.2°f) de la loi du 17 juillet 1978 (TA de Paris, 31 mars 2011, M. D., n° 0905787).

Les pièces médicales du dossier d'assistance éducative d'un mineur ayant fait l'objet d'une mesure de placement par l'autorité judiciaire ne peuvent être communiquées par le service d'aide sociale à l'enfance compétent, même à la mère de cet enfant, qu'avec autorisation du juge en charge de la procédure d'assistance éducative du mineur. La demande faite au juge des

références administratifs d'ordonner la communication des documents à l'administration tend au prononcé d'une mesure empiétant sur les prérogatives du juge judiciaire (TA de Paris, ord., 16 mai 2011, Mme L., n° 1107832/9).

Modalités de communication

La commune qui a proposé au demandeur de lui communiquer ses comptes administratifs sous forme d'une copie sur support informatique, en l'occurrence un DVD, mais n'a indiqué ni le coût qui serait mis à sa charge, ni les caractéristiques techniques de ce support, doit être regardée comme n'ayant pas satisfait à l'obligation de communication qui lui incombe (TA de Limoges, 27 janvier 2011, Mlle L. contre commune de Saint-Marc-à-Frongier, n° 1000678).

Le demandeur peut être invité à prendre connaissance sur place des documents sollicités, compte tenu de leur volume particulièrement important, pour sélectionner ceux d'entre eux qui feraient l'objet d'une copie. En revanche, la seule circonstance que les dossiers de permis de construire et d'aménager demandés comprennent des plans de grande taille que la commune ne peut reproduire, compte tenu de ses moyens matériels, ne suffit pas à exonérer cette dernière de son obligation de délivrance d'une copie. Il lui appartient de faire reproduire ces plans, le cas échéant par recours à un prestataire extérieur, et de mettre à la charge du demandeur les frais correspondants (TA de Paris, 22 juillet 2011, M. P., n° 1106581, cf. en sens contraire TA de Paris, 18 mars 2010, M.V., n° 0801979, CADA, *Rapport d'activité 2010*, p. 45).

La procédure administrative au sein de la préfecture garantit l'apposition d'une date lors de la réception des actes transmis par les autorités communales, ou leur inscription sur un registre. En conséquence, le préfet a l'obligation de communiquer les documents justifiant la date d'enregistrement, au titre du contrôle de légalité, d'arrêtés municipaux (TA de Strasbourg, 7 décembre 2011, Société HCE, n° 1002659).

Si l'administration ne détient pas le tableau nominatif des personnels salariés de la commune avec leur qualification et la qualification de leur poste de travail, mais

peut l'obtenir grâce à un traitement automatisé d'usage courant, elle doit satisfaire la demande de communication (TA de Marseille, 2 novembre 2011, M.R., n° 1005828).

Réutilisation d'archives publiques

Les services d'archives ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire...

Les services d'archives publics, qui sont des établissements publics culturels, relèvent de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par la loi du 17 juillet 1978 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 6 juin 2005. Ces services ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'apprécier l'opportunité de faire droit ou non à une demande de réutilisation mais il leur est loisible d'encadrer cette réutilisation par des conditions dérogatoires au droit commun afin de sécuriser toutes les formes de réutilisation et également de s'opposer aux demandes présentant un caractère abusif.

En l'espèce la SA Notrefamille.com demande au département du Cantal la communication des cahiers de recensement des années 1831 à 1931 dans le but de les commercialiser sur son site généalogique en ligne. Ces informations peuvent faire l'objet d'une réutilisation à des fins commerciales dès lors qu'elles ont été élaborées par les collectivités publiques dans le cadre de leur mission de service public, qu'elles sont communicables de plein droit pour avoir plus de 75 ans d'âge, qu'elles n'ont pas été produites ou reçues dans le cadre d'un service public à caractère industriel et commercial et qu'elles ne sont pas grevées de droits d'auteur de tiers. En refusant de communiquer les informations sollicitées, l'administration a entaché sa décision d'une erreur de droit.

Le jugement implique seulement que le département statue de nouveau sur la demande de réutilisation formulée par la société requérante pour lui fixer des modalités de communication et de réutilisation des données (TA Clermont-Ferrand, 13 juillet 2011, SA Notrefamille.com, n° 1001584).

...mais ils doivent s'assurer du respect des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel

Le jugement en appel confirme que les informations publiques communicables de plein droit, figurant dans les documents détenus par les services d'archives publics, qui constituent des services culturels au sens des dispositions de l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, relèvent de la liberté de réutilisation consacrée de façon générale par cette loi, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 29 avril 2009. Il appartient toutefois à l'autorité compétente de s'assurer que cette réutilisation satisfait aux exigences de la loi du 6 janvier 1978 relatives à la protection des données à caractère personnel.

La société Notrefamille.com envisageait le transfert et le traitement à Madagascar des données à caractère personnel contenues dans les cahiers de recensement faisant l'objet de sa demande. Ce transfert est subordonné à une autorisation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en application de l'article 69 de la loi du 6 janvier 1978. La société ne détenant pas une telle autorisation, le conseil général était tenu de rejeter sa demande (CAA Lyon, 4 juillet 2012, SA Notrefamille.com, n° 11LY02325 – 11 LO02326).

Demandes de communication ne pouvant être satisfaites

■ Caractère imprécis de la demande

Pour justifier son refus de communication, l'administration ne peut utilement invoquer le caractère imprécis de la demande, dès lors que les éléments fournis, bien que ne précisant pas le nombre et la forme des documents en cause, permettent de déterminer leur objet, ainsi que leur origine et la période approximative de leur établissement (TA de Poitiers, 10 mars 2011, M. M., n° 1002514).

■ Caractère général de la demande

La demande de communication formulée auprès d'une commune portant sur les notes produites par les directeurs de service et les élus ayant la qualité d'adjoint au maire pour les années 2008 et 2009 revêt un caractère trop

général pour être satisfaite, le maire pouvant ainsi refuser cette communication (TA de Pau, 6 juillet 2011, M. V., n° 1100176).

■ Caractère abusif de la demande

La demande, qui s'inscrit dans un long contexte de tensions initiées et entretenues par les demandeurs et qui intervient après que l'autorité administrative sollicitée a déjà satisfait, dans le cadre du même contentieux, à de multiples demandes de documents administratifs portant sur un total de plus de deux cents pièces, alors que les requérants n'apportent aucun élément nouveau sérieux de nature à établir que cette demande, portant sur les nombreux documents dont la communication est une nouvelle fois sollicitée, n'aurait pas déjà été satisfaite, présente incontestablement un caractère abusif (TA de Nantes, 21 juin 2011, M. et Mme X, n° 0805299).

La circonstance que le requérant ait précédemment formulé 129 demandes de documents auprès de la même administration n'est pas de nature, à elle seule, à caractériser la nouvelle demande comme abusive, compte tenu du fait que le document sollicité ne l'a jamais été auparavant (TA de Toulon, 20 juillet 2011, M. T., n° 0903094).

Régimes spéciaux de communication

■ Code général des collectivités territoriales

Sont communicables à toute personne, même n'habitant pas la commune, les documents relevant de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales (TA de Limoges, 27 janvier 2011, Mlle L. contre commune de Saint-Marc-à-Frongier, n° 1000678).

Selon l'article L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales, la communication des budgets et comptes des établissements publics de coopération intercommunale et des documents s'y rapportant inclut également celles des pièces justificatives que constituent les factures correspondant aux dépenses engagées. La production d'un tableau synthétique des dépenses ne dispense pas l'administration de communiquer les factures justificatives qui

en garantissent l'exhaustivité et la sincérité (TA de Lyon, 31 mai 2011, Magazine Lyon Capitale, n° 1006135).

■ Communication d'archives publiques par dérogation

En rejetant la demande de communication de documents d'archives au motif que ceux-ci contiennent des informations dont la communication pourrait être de nature à porter atteinte à la sûreté de l'État, à la défense nationale, et à la vie privée de personnes nommément désignées, et qu'une anonymisation n'est matériellement pas possible, sans mettre en balance ce motif avec la légitimité et le sérieux de la demande de M. C., notamment l'utilité des documents pour ses recherches, et le temps restant à courir avant la communication de plein droit de ces derniers, l'administration a commis une erreur de droit (TA de Paris, 15 décembre 2011, M. C., n° 1002450).

■ Enquêtes publiques

La procédure prévue à l'article L. 121-15 du code rural est organisée concomitamment à la procédure prévue à l'article L. 121-13 du même code, dans des conditions identiques et suivant une formalité unique. Cette procédure comporte notamment, suivant les prescriptions des articles R. 123-9 à R. 123-14 du code rural, l'organisation d'une enquête publique. Ainsi, les données et informations recueillies pendant cette procédure, qui résultent d'une intervention volontaire des propriétaires et s'inscrivent dans le cadre général de l'organisation d'une enquête publique, afin de déterminer si une majorité qualifiée se dégage pour financer de nouvelles opérations de remembrement, ne peuvent être regardées comme relevant des restrictions à l'obligation de communication prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Par conséquent, les fiches de décompte du double quorum établies dans le cadre de cette procédure sont communicables sans que soient occultées les informations relatives aux noms, prénoms, adresses, surfaces concernées et sens des votes, qui sont nécessaires à la vérification du double quorum (TA d'Orléans, 27 décembre 2011, M. C., n° 1003088), voir ci-après décision du Conseil d'État du 26 janvier 2011, p. 54.

Procédure

■ Office du juge des référés

Les dispositions de l'article R. 532-1 du code de justice administrative n'ont pas pour objet et ne sauraient être mises en œuvre aux fins d'étayer, au bénéfice d'un justiciable, les moyens d'une requête contentieuse dont le juge du fond est saisi. Il appartiendra à ce dernier de prescrire, en tant que de besoin, toute mesure d'instruction nécessaire pour statuer en connaissance de cause sur le litige dont il est saisi. Elles ne sauraient davantage être utilisées en vue de faire échec à la procédure de communication prévue par la loi du 17 juillet 1978, qu'il est loisible au requérant de mettre en œuvre s'il y trouve avantage. La requête en référé-instruction présentée, qui ne tend pas à ce que soit prescrite une mesure utile, au sens de l'article R. 532-1 du code de justice administrative, ne peut, par suite, être accueillie (TA de Paris, Ord., 2 février 2011, société Bouygues Télécom, n° 1101306/9).

■ Office du juge de l'excès de pouvoir

Dans l'hypothèse où l'administration établit que les documents sollicités par le particulier sont classifiés «confidentiel défense», le juge peut lui demander de lui faire parvenir tous éléments sur la nature des informations écartées et les raisons pour lesquelles elles le sont, de façon à permettre au tribunal de se prononcer en tout état de cause sans porter atteinte directement ou indirectement au secret de la défense nationale (TA de Toulon, 16 décembre 2011, M. C., n° 0806467).

■ Office du juge de l'exécution

Il appartient au juge de l'exécution, à l'instar du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier, compte tenu des allégations des parties, l'existence du document sollicité et la circonstance qu'il serait toujours détenu par l'autorité administrative (TA de Lille, 9 novembre 2011, M. F., n° 0702602).

Divers

■ Obligations de l'autorité saisie lorsqu'elle ne détient pas le document sollicité

Le ministre de l'agriculture et de la pêche ne peut refuser de communiquer une convention signée par le préfet de région au nom de l'État et une région, portant sur le transfert de la propriété d'ouvrages hydrauliques, et inviter le requérant à s'adresser à la région. Il doit communiquer les documents qu'il détient, en transmettant au besoin la demande au préfet de région pour permettre la communication des documents dont celui-ci détiendrait seul un exemplaire au sein de l'administration de l'État (TA de Toulon, 6 avril 2011, Association d'information et de défense de la commune d'Ollioules, n° 0901958).

Le maire ayant l'obligation légale de transmettre la liste électorale au représentant de l'État, il appartient au préfet de faire respecter cette obligation. Le préfet ne peut dès lors refuser lui-même la communication de cette liste au motif qu'elle ne se trouve pas en sa possession (TA de Strasbourg, 1^{er} juin 2011, M. B., n° 0901617).

■ Finalité de la demande

Le caractère non communicable d'un document résulte de sa nature même, sans que puisse y faire obstacle l'usage que le demandeur souhaite en faire. Ainsi, le demandeur ne saurait invoquer, au soutien de sa demande en annulation d'un refus de communication, l'argument selon lequel ce refus le priverait d'un moyen de preuve dans le cadre d'une procédure juridictionnelle et, par suite, porterait atteinte à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (TA de Paris, 28 janvier 2011, Société Poweo, n° 1014515).

L'exercice des droits de la défense, dans le cadre de l'instance disciplinaire à laquelle est partie l'intéressé ne constitue pas une cause d'exonération des règles prévues aux article 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui régissent la communication des documents administratifs, notamment ceux qui sont couverts par le secret médical ou par celui de la vie privée (TA Paris, 6 septembre 2011, M. B., n° 0906959).

Les décisions du Conseil d'État

■ CE, 26 janvier 2011, Mme S., n° 310270, à mentionner aux Tables

Les informations en matière environnementale, au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, sont communicables dans les conditions prévues par l'ensemble du titre I^{er} de la loi du 17 juillet 1978, y compris les exceptions au droit de communication prévues par le II de l'article 6 de cette loi, notamment la protection du secret de la vie privée. Les registres de réclamation mis à disposition du public, en application de l'article R. 123-11 du code rural, pendant la durée de l'enquête publique relative à des opérations de remembrement comportent des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement et sont donc communicables sur le fondement de cet article. Les observations figurant sur un tel registre résultent d'interventions volontaires dans le cadre d'une enquête publique permettant de recenser les souhaits des personnes concernées. La communication intégrale du registre des réclamations déposées durant une enquête publique n'est pas par elle-même susceptible de porter atteinte au secret de la vie privée.

Cette décision a été rendue sur le fondement des dispositions du code de l'environnement antérieures à la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 qui a, notamment, modifié la rédaction de l'article L. 124-1 du code de l'environnement et restreint au II de l'article L. 124-5 les motifs légaux de rejet d'une demande portant sur une information relative à des émissions de substances dans l'environnement.

■ CE, 4 mai 2011, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ M. C., n° 328914

Si les informations que comporte la proposition d'examen de la situation fiscale personnelle d'un contribuable ne sont pas par elles-mêmes de nature à porter atteinte à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières, leur

rapprochement, ainsi que les indications relatives aux enquêtes et recouplements opérés à cette fin, sont susceptibles de renseigner les contribuables sur les critères retenus par l'administration pour sélectionner leurs dossiers afin d'entreprendre la vérification de leur situation fiscale. Par suite, la divulgation de ce document, dont les différentes parties ne sont pas en l'espèce dissociables, porterait atteinte à la recherche des infractions fiscales au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1978.

■ CE, 29 juin 2011, Madame R., n° 335072, à publier au Recueil

La voie de l'appel est ouverte dans le contentieux de la législation sur l'accès aux archives.

Le juge dispose du pouvoir de se faire communiquer les archives demandées, sans les soumettre au contradictoire, afin de fonder son appréciation des conséquences de leur communication, et n'est pas tenu de motiver son arrêt sur l'usage qu'il fait de ce pouvoir d'instruction.

La consultation anticipée d'archives publiques ne peut être autorisée, en application des dispositions des articles L. 213-1, L. 213-3 et L. 213-4 du code du patrimoine, que si la satisfaction de l'intérêt légitime de celui qui en fait la demande ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle de l'erreur de droit sur l'appréciation des intérêts en présence. Il exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la pondération de ces intérêts.

■ CE, 29 juin 2011, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État c/ Mme G. et autres, n° 339147, à mentionner aux Tables

Les ayants droit héritant des soldes des comptes bancaires de leur tante sont des «personnes concernées» au sens de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978, et bénéficient, sur ce fondement, de la possibilité d'accès qu'il prévoit.

■ **CE, 18 juillet 2011, Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du gouvernement c/ société GSM Consulting, n° 345564, à mentionner aux Tables**

Les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales, relatives au secret professionnel, ne font pas obstacle à la communication, sur le fondement des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, à

un redevable d'une imposition établie en application de l'article 1498 du code général des impôts, par la méthode dite de comparaison, des procès-verbaux pertinents établis pour l'évaluation de ses biens immobiliers. La même solution a été retenue, en 2011, par trois arrêts des tribunaux administratifs de Strasbourg (2 février 2011, SELAFA C., n° 1002148), de Paris (13 mai 2011, société GSM Consulting, n° 0913035) et de Montreuil (29 septembre 2011, société GSM Consulting, n° 1009209).

L'efficacité de la CADA dans la prévention du contentieux

Il est intéressant pour la commission de connaître les suites contentieuses des avis qu'elle rend. Pour cela, elle a souhaité établir – dans la continuité de l'étude réalisée en 2005 (voir rapport d'activité 2005 sur le site www.cada.fr) et celle plus succincte dans le rapport d'activité 2010 –, un suivi et une analyse des décisions des juridictions administratives compétentes dans le domaine de l'accès aux documents administratifs. Pour réaliser cette analyse, la commission a invité les présidents des tribunaux administratifs à lui transmettre les jugements et ordonnances rendus en la matière. Ainsi, une analyse fine a pu être réalisée sur toutes les décisions lues en 2011 par vingt-quatre tribunaux administratifs sur 42, soit un échantillon représentant plus de la moitié des juridictions concernées.

L'étude ne s'étend pas aux cours administratives d'appel: en effet, en vertu des dispositions combinées du troisième alinéa de l'article R. 222-13 et du deuxième alinéa de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les litiges en matière de communication de documents administratifs. Seul un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État contre le jugement rendu par le tribunal administratif est, par suite, possible.

Remarques générales sur les données recueillies

■ Des données globales

En 2011 la CADA a rendu 4 827 avis. Les tribunaux administratifs ont enregistré au cours de la même année 575 affaires nouvelles ayant pour objet un litige relatif à la communication d'un document administratif et le Conseil d'État 52. Compte tenu des délais pour former un recours et pour le juger les avis rendus en 2011 par la CADA ne sont évidemment pas, ou du moins pas tous, ceux afférents aux affaires enregistrées cette même

année devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'État. Mais ces flux annuels étant relativement stables sur la moyenne durée, il représentent fidèlement l'efficacité du rôle précontentieux de la commission: un peu plus d'une affaire sur dix seulement traitée par la commission ira au contentieux et moins d'une affaire sur dix jugée par le tribunal administratif finira au Conseil d'État.

■ Des données complètes pour vingt-quatre tribunaux administratifs

Vingt-quatre tribunaux administratifs ont répondu à la demande de la CADA dans un délai permettant une exploitation complète de leurs jugements pour l'échéance du rapport annuel, soit 10 de plus que l'année dernière. Cet échantillon large peut être tenu pour représentatif et tout porte à croire qu'une étude portant sur les 42 tribunaux administratifs n'infirmerait pas les résultats obtenus.

Le nombre limité d'affaires finalement soumises au juge, ainsi qu'il résulte des données chiffrées retranscrites dans le tableau ci-après, peut s'interpréter de trois façons probablement complémentaires: une adhésion croissante des administrations à une pratique de transparence dans l'accès aux documents administratifs, les conduisant à suivre les avis favorables à la communication rendus par la CADA ou à s'y résigner, la confiance des demandeurs dans le sens de l'avis solidement motivé de la commission, même lorsqu'il est défavorable à la communication, enfin une certaine réticence des demandeurs à saisir le juge lorsqu'ils n'ont pas eu satisfaction.

Tribunal	Nb de jugements	Nb d'ordonnances
Caen	3	6
Cayenne	1	0
Cergy-Pontoise	3	0
Dijon	3	2
Grenoble	1	4
Lille	5	13
Limoges	2	1
Lyon	4	9
Marseille	11	5
Melun	10	2
Montreuil	8	4
Nancy	4	0
Nantes	6	0
Nice	0	6
Nîmes	2	1

Tribunal	Nb de jugements	Nb d'ordonnances
Paris	51	30
Pau	1	5
Poitiers	9	3
Polynésie française	1	0
Rouen	1	2
Rennes	4	5
Saint-Pierre et Miquelon et Fort-de-France	0	2
Strasbourg	9	0
Toulouse	1	13
Total	140	113 (dont 43 en référé)

Les décisions de certains tribunaux sont arrivées trop tard pour être prises en compte dans l'analyse détaillée ci-après. Il convient toutefois de mentionner : pour les jugements, Bordeaux 2, Clermont-Ferrand 5, Toulon 3 et Versailles 10 et pour les ordonnances, Châlons-en Champagne 5, Saint-Denis 6, Toulon 5 et Versailles 9.

■ Des données qui portent sur plusieurs années d'activité de la CADA

Toutes les décisions (jugements et ordonnances) des tribunaux administratifs analysées ont été rendues en 2011, mais correspondent à plusieurs années d'activité de la commission.

Année de l'avis de la CADA	Nombre de jugements	%
2004	2	1,5
2006	3	2,1
2007	6	4,3
2008	20	14,3
2009	48	34,3
2010	52	37,1
2011	9	6,4
Total	140	100

Année de l'avis de la CADA	Nombre d'ordonnances précédées d'un avis de la CADA	%
2004	2	4
2007	3	5,8
2008	1	2
2009	4	7,8
2010	21	41,2
2011	20	39,2
Total	51	100

Les 140 jugements qui ont été pris en compte pour cette analyse ont tous été précédés d'un avis de la commission. En revanche, concernant les 113 ordonnances au total, 43

statuent sur une requête en référé non précédée d'une saisine préalable de la CADA. Les 70 autres ordonnances recouvrent 18 cas où la requête devant le juge est irrecevable pour cause d'absence de saisine préalable de la CADA. Ce sont donc finalement 52 ordonnances seulement qui ont été précédées d'un avis de la CADA et sur lesquelles porte le tableau ci-dessus.

78% des jugements rendus en 2011 font suite à des avis rendus par la commission en 2009, 2010 et 2011, dont plus d'un tiers pour l'année 2009 et un autre tiers pour l'année 2010. Les litiges concernant l'accès aux documents administratifs sont ainsi traités par le tribunal administratif pour la grande majorité dans l'année ou les deux années qui suivent l'avis de la CADA.

On relève de même que 78% des ordonnances rendues en 2011 correspondent à des avis de la commission rendus en 2010 ou 2011.

■ 45% des recours aboutissent à une ordonnance

Les ordonnances – décisions du juge administratif par lesquelles il ne se prononce pas sur le fond du litige – comportent deux catégories bien différentes : les ordonnances de référé et les autres ordonnances.

On constate déjà globalement que la proportion de décisions rendues sous forme d'ordonnance par le juge administratif en matière d'accès aux documents administratifs a sensiblement augmenté en quelques années. En effet, 45% des recours portés devant un tribunal administratif aboutissent à une ordonnance, contre seulement 24% en 2005.

Les ordonnances en référé (43)

Le juge des référés statue en urgence par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal, et statue dans les meilleurs délais. Cette catégorie d'ordonnances comporte, dans le domaine qui nous intéresse, deux types de demandes en référé très différents : soit une demande de suspension d'une décision refusant la communication d'un document sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, soit une demande tendant à ce que le juge enjoigne de communiquer au titre du référé

dit «référez mesures utiles» prévu à l'article L. 521-3 du même code.

Du point de vue du rôle de la CADA, ces deux catégories d'ordonnances ne recouvrent pas les mêmes situations. Alors que la demande de référez suspension accompagne nécessairement une demande d'annulation d'une décision de refus de communication et doit donc, à peine d'irrecevabilité, être précédée d'une saisine de la CADA, le référez «mesures utiles», se traduit par une saisine du juge sans avis préalable de la CADA.

Ordonnances rendues en référez en urgence	Nombre	% (par rapport au nombre total d'ordonnances)
Rejet car l'urgence n'est pas démontrée	18	
Rejet pour absence de preuve que la mesure est utile	10	
Suspension de la décision de l'administration (référez suspension)	3	
Non-lieu (documents communiqués)	5	
Irrecevabilité de la requête (non régularisation de la requête après rejet de la demande l'aide juridictionnelle, référez suspension non dirigé contre la décision de l'administration, incomptence du TA...)	5	
Désistement	2	
Total	43	38%

Ainsi sur les 113 ordonnances rendues, 43 l'ont été en référez en urgence, soit une proportion de 38%. Mais cette voie est rarement pertinente puisque sur 43 requêtes seuls 8 requérants ont obtenu satisfaction (suspension ordonnée par le juge ou document finalement communiqué par l'administration), les autres n'ayant pas satisfait selon le cas aux conditions d'urgence et de doute sérieux (L. 521-1), d'utilité et d'urgence (L. 521-3) ou encore ayant échoué sur des obstacles procéduraux.

Les autres ordonnances (70)

Les autres ordonnances sont celles prévues par l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui autorise les présidents de tribunaux administratifs, de cours administratives d'appel et de formation de jugement au sein de ces juridictions à statuer par voie

d'ordonnance, notamment pour donner acte des désistements, pour rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, pour constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête, pour rejeter enfin les requêtes manifestement irrecevables.

Ces différents motifs sont retranscrits dans les tableaux suivants :

Ordonnances relevant l'irrecevabilité de la requête	Nombre	%
Absence de saisine de la CADA ou saisine tardive (irrecevabilité manifeste)	13	18,5
Absence de conclusions aux fins d'annulation	3	
Requête dirigée contre l'avis de la CADA (lequel ne fait pas grief)	3	
Absence de production des documents nécessaires à l'instruction	1	
Total	20	28,5

Sur les 70 ordonnances, 28,5% d'entre elles ont opposé l'irrecevabilité de la requête, dont plus de 18,5% pour cause d'irrecevabilité manifeste, la CADA n'ayant pas été préalablement saisie avant le recours ou ayant été saisie trop tardivement.

Ordonnances relevant l'incompétence du juge	Nombre	%
Incompétence du juge des référez	2	
Incompétence du tribunal administratif	1	
Autre	1	
Total	4	5,7

Au contraire, peu d'ordonnances rendues l'ont été sur le fondement de l'incompétence du juge saisi (seulement 5,7% sur 70 ordonnances).

Autres ordonnances	Nombre	%
Désistements	30	42,8
Non lieu (documents communiqués)	16	22,8
Total	46	65,7

Le désistement constitue le principal motif de ces ordonnances, représentant une proportion importante de 42,8% des 70 ordonnances de la catégorie. C'est le cas principalement lorsque le demandeur a obtenu satisfaction et renonce à son action. Les cas où le juge administratif rend une ordonnance de référez pour constater le non-lieu au motif que les documents ont été communiqués représentent 22,8%.

Un réel rôle de «filtre pré-contentieux»

■ Le nombre limité de recours

Sur les 24 juridictions ayant fait l'objet de cette analyse, un total de 253 décisions a été rendu (140 jugements et 113 ordonnances) pour l'année 2011. On voit à nouveau que le nombre de recours devant les tribunaux administratifs en matière d'accès aux documents administratifs est relativement faible au regard des 4 827 avis rendus en 2011 par la commission.

Peu de requêtes sont rejetées pour absence de saisine préalable de la CADA

Sur les 253 décisions rendues en 2011 par les 24 tribunaux administratifs étudiés en détail, aucun jugement et 13 ordonnances seulement ont été rendues sur ce fondement. Il est clair que les administrés ont une bonne connaissance de l'existence et du rôle précontentieux de la CADA en la matière.

Des recours qui sont majoritairement formés après avis favorable de la CADA

Sens avis CADA	Nombre de jugements	En % du nombre total des jugements rendus (soit 140)
Favorable	94	67,1
Défavorable	7	5
Incompétence	6	4,3
Irrecevable	2	1,4
Sans objet, dont:	11	7,8
- communiqué	6	4,3
- inexistant	3	2,1
- motivations mixtes	2	1,4
Solutions multiples	20	14,3
Total	140	99,9%

Sens avis CADA	Nombre d'ordonnances précédées d'un avis de la CADA	%
Favorable	27	52,9
Défavorable	2	3,9
Incompétence	3	5,9
Irrecevable	5	9,8
Sans objet:	6	11,8
- communiqué	3	5,9
- inexistant	3	5,9
Solutions multiples *	8	15,7
Total	51	100

La saisine du juge après avis favorable de la CADA a permis au demandeur, dans une proportion de 56%, d'obtenir satisfaction devant le tribunal administratif.

67,1% des jugements rendus sur un refus de communication l'ont été à la suite d'un avis favorable de la CADA. Ce pourcentage mesure la confiance que les demandeurs accordent à ses avis et cette confiance explique le faible nombre des recours qu'ils forment en cas d'avis défavorable de la commission. La proportion d'avis favorables de la commission suivis d'un contentieux était de l'ordre de 50% en 2002 et 2003, de 64% en 2005. On note une légère mais constante augmentation.

Les tableaux ci-dessous présentent la nature des décisions rendues à la suite d'avis favorables de la commission :

Jugements après avis CADA favorable	Nombre de jugements	%
Annulation du refus de communiquer	53	56,4
Rejet au fond du recours en annulation	17	18,1
Recours sans objet après communication du document	8	8,5
Inexistence du document ou impossibilité matérielle de communiquer	7	7,4
Irrecevabilité ou désistement	2	2,1
Solutions multiples *	7	7,4
Total	94	99,9

*La ligne « solutions multiples » correspond aux avis de la CADA apportant des réponses distinctes pour plusieurs types de documents. 2N'ont pas été prises en compte les décisions pour lesquelles le sens de l'avis de la CADA n'est pas connu, la commission n'ayant pas été saisie. 3L'irrecevabilité représente les cas où les documents demandés ne sont pas administratifs, ou lorsque la requête est tardive.

Ordonnances (avis CADA favorable)	Nombre d'ordonnances	%
Désistement	14	51,8
Non lieu à statuer:	10	37
Irrecevabilité:		
- absence de production des documents nécessaires à l'instruction	3	11,1
- absence de conclusions en annulation	1	3,7
Total	27	99,9

Cette analyse permet d'affirmer que plus de 56% des jugements rendus après avis favorables de la CADA ont donné lieu à l'annulation de la décision de l'administration, 18,1% seulement ont fait l'objet d'un rejet de la requête au

fond, et près de 8,5% correspondent au cas où le tribunal constate que le recours est devenu sans objet le document ayant été communiqué. Ce sont donc près de 65% des requérants qui obtiennent satisfaction devant le juge après un avis favorable de la CADA.

Plus de 51% des ordonnances prennent acte du désistement des demandeurs, ce qui laisse aussi supposer qu'ils ont obtenu, pour la plupart, satisfaction en cours de procédure.

■ On ne retrouve pas les mêmes thèmes principaux devant le juge et devant la CADA

Thème	Nombre de jugements	%	Chiffres CADA pour 2010 (%)
Fonction publique	33	24	14,7
Affaires sociales	14	10	13,5
Industrie	14	10	5,3
Urbanisme	10	7	17
Economies finances	9	6	4,8
Fiscalité	8	6	3,3
Divers, vie locale	8	6	5
Ordre public	7	5	8,3
Environnement	5	4	7,1
Contrats et marchés	3	2	7,6
Autres	29	20	13,4
Total	140	100	100

Cette partie de l'analyse permet de formuler des remarques intéressantes. Certes les chiffres utilisés ne recouvrent pas les mêmes années, mais la proximité de ces dernières permet de dégager une certaine tendance. Alors que les affaires relevant du thème «fonction publique» représentent un quart des affaires qu'a connu le juge administratif dans les décisions qu'il a rendu en 2011, elles représentent une part moins importante devant la CADA en 2010, à hauteur de 14%. On peut à regret en déduire qu'une grande proportion des affaires de fonction publique ayant fait l'objet d'un avis de la CADA a ensuite fait l'objet d'un recours devant le juge administratif.

Au contraire, on constate l'effet inverse pour le thème «urbanisme». En effet, les affaires relevant de ce thème ont représenté, en 2010, 17% des affaires totales dont a eu à connaître la commission, mais seulement 7% des recours devant le juge administratif. Il est possible de déduire de ces chiffres que les avis de la CADA en matière d'urbanisme ont été relativement

bien suivis et que les particuliers n'ont pas eu besoin de lancer une procédure contentieuse.

La convergence des avis rendus par la CADA et des jugements des tribunaux administratifs

L'analyse porte uniquement sur la jurisprudence des jugements des tribunaux administratifs.

■ La méthode utilisée

La méthode d'analyse des jugements est particulièrement importante pour rattacher correctement les jugements à des catégories pertinentes. Cinq cas de figure ont été déterminés pour classer l'ensemble des cas rencontrés lors de cette analyse.

Les avis entièrement confirmés

Il s'agit des cas où les analyses de la commission et celle du tribunal administratif convergent. Dans ce cas de figure :

- soit, la CADA et le tribunal considèrent que le document demandé est communicable ;
- soit, la CADA et le tribunal estiment qu'il n'est pas communicable ;
- soit, la CADA et le tribunal considèrent que la demande est sans objet ou a perdu son objet, le document ayant été communiqué antérieurement ou postérieurement à la saisine de la commission, ou encore qu'il est inexistant.

Les divergences non significatives

Un certain nombre de cas de figure se sont présentés dans lesquels, le jugement du tribunal, qui est postérieur, parfois de plusieurs années, à l'avis de la CADA, faisait ressortir entre l'avis et le jugement une divergence mineure dans les faits pris en compte, imputable très souvent à l'évolution du dossier sur lequel la commission avait donné son avis.

Il n'aurait pas été pertinent de classer ces cas dans la catégorie des avis divergents car bien souvent la solution ne différait pas ou peu. Il s'est présenté également le cas des avis portant sur plusieurs documents, dans lesquels la divergence d'interprétation ne concernait qu'un seul d'entre eux.

Ainsi, il peut s'agir de cas où l'instruction préalable au jugement fait apparaître des faits nouveaux dont la CADA n'avait pas

connaissance, du fait de leur survenance ultérieure seulement ou encore de l'absence d'une réponse de la part de l'administration. Enfin, il y a également les cas où l'administration a informé la CADA qu'elle avait procédé à la communication des documents sollicités alors que cette communication n'a finalement pas eu lieu pour diverses raisons.

Les avis présentant une divergence dans l'appréciation des faits

Il s'agit des cas où l'appréciation des faits par la CADA diverge clairement de celle retenue par le tribunal administratif. La solution étant souvent différente.

Les avis présentant une divergence en droit

Dans ce cas de figure, c'est l'interprétation des dispositions réglementaires et législatives qui diffèrent, notamment celles de la loi du 17 juillet 1978. L'appréciation des faits pouvant être conforme ou non.

Les cas d'irrecevabilité

Enfin, dernière catégorie du tableau, il s'agit des jugements des tribunaux concluant à une irrecevabilité de la requête. Ces cas là sont traités en principe par ordonnance.

■ Les cas de divergence indiscutable entre les avis de la CADA et les jugements des tribunaux administratifs se révèlent peu nombreux

D'une manière générale, les avis de la CADA sont confirmés en très grande majorité par les tribunaux administratifs. Les avis à la suite desquels le tribunal administratif, saisi d'un recours contentieux, a eu une appréciation des faits ou une interprétation de la loi différente de celle de la commission représentent moins de 32 jugements sur les 140 étudiés, soit 22,8%. Voir ci-après l'analyse du contentieux en matière d'accès devant le Conseil d'État.

Sens	Nombre de jugements	%
Avis conforme	83	59
Divergences non significatives	22	16
Divergence en fait	28	20
Divergence en droit	4	3
Irrecevabilité	3	2
TOTAL	140	100

■ Les avis entièrement confirmés

Cette catégorie représente près de 59 % des jugements rendus.

■ Les avis présentant avec le jugement des divergences non significatives

Comme il a été écrit précédemment, il s'agit de cas de jugements présentant une divergence mineure avec les avis de la CADA en raison de circonstances non imputables à la commission.

Le tribunal administratif de Lyon (jugement n°1001050) en date du 23 juin 2011 a, par exemple, rejeté la demande de Madame E. L. tendant à l'annulation du refus de communication d'un note interne portant des appréciations sur sa manière d'enseigner, par l'inspection académique de l'Ardèche.

La CADA a considéré dans cette affaire, étant donné la description du contenu de la note faite par l'administration, qu'elle ne comportait pas particulièrement d'appréciations sur la requérante et qu'elle était, en conséquence, communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande.

Or il est ressorti de l'instruction que la note en question avait purement et simplement disparu, le tribunal ne pouvant alors que rejeter la demande de la requérante.

Ce jugement est un bon exemple des cas de divergence sans grande signification rencontrés dans cette catégorie lors de l'analyse de la jurisprudence.

■ Les avis présentant avec le jugement une divergence dans l'appréciation ou la qualification juridique des faits

Ils représentent 20 % du total des jugements et 87 % des avis non conformes.

Par exemple, dans le jugement n°1012916, le tribunal administratif de Paris doit examiner la requête de Monsieur M. D. tendant à la communication du dossier d'archive médicale de son père, décédé en 1976. La CADA avait considéré ce document comme communicable. Le juge, quant à lui, estime cette requête comme n'étant pas suffisamment précise «*en égard à l'ancienneté des documents demandés*».

L'analyse des jugements divergents dans les faits montre d'autres cas intéressants.

Dans une affaire n°0900464 du tribunal administratif de Lyon, Monsieur A. P. représentant d'une association a saisi la CADA d'une demande de communication de documents relatifs à la conformité des aménagements d'un supermarché au regard des normes de sécurité, ainsi que du bilan financier de la société d'économie mixte (SEM) qui l'a construit. La CADA se prononce favorablement pour tous les documents sauf pour le bilan. Elle se déclare incompétente car elle estime que «rien ne permet d'établir que la SEM a un lien direct avec une éventuelle mission de service public».

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 précise que «sont considérés comme documents administratifs les documents élaborés ou détenus par les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public».

Le tribunal administratif de Lyon, quant à lui, en rappelant l'article L.1523-7 du code général des collectivités territoriales, précise «qu'en égard aux missions dévolues à ladite société, ainsi qu'à ses modalités de fonctionnement et au contrôle exercé sur elle par l'autorité municipale, [la SEM] doit être regardée comme une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public.» Le tribunal considère donc que le bilan est communicable.

■ Les avis présentant avec le juge- ment une divergence dont l'objet porte directement sur le raisonne- ment juridique tenu respectivement par la commission et le tribunal

Ce sont les cas les plus rares, ils ne représentent que 3% des jugements de l'année 2011, c'est-à-dire seulement 4 cas.

Parmi ceux-ci, la décision du tribunal administratif de Paris n°1002450 présente un intérêt. Monsieur B. C., dans le cadre de l'écriture d'un livre, a saisi la CADA à la suite du refus de communication, de la part du ministère de l'intérieur et de celui de la culture et de la communication, de documents d'archive relatifs aux relations entre la France et des pays étrangers et notamment concernant des personnalités économiques et politiques africaines.

La commission a considéré que certains documents n'étaient pas communicables,

notamment les dossiers de renseignement individuels car ils portaient atteinte au secret de la vie privée des personnes concernées.

Le tribunal a considéré «qu'en se bornant à constater l'atteinte aux intérêts protégés par la loi sans mettre en balance les différents intérêts en présence, c'est-à-dire sans examiner si, en égard à la légitimité et au sérieux de la demande de Monsieur C., à l'utilité des documents pour ses recherches et au temps restant à courir avant la communication de plein droit de ceux-ci, la communication demandée porte ou non un atteinte excessive aux intérêts protégés, le Ministre de l'intérieur, puis le Ministre de la culture ont commis une erreur de droit.»

Le tribunal estime que tous les documents doivent être communiqués. La question des archives, ainsi que celle des délais applicables, occupe une bonne partie de cette catégorie.

Le contentieux en matière d'accès devant le Conseil d'État

En 2011, le Conseil d'État a rendu seize décisions dans le domaine de l'accès aux documents administratifs. Sur ces seize décisions, trois sont des ordonnances rendues par le juge des référés. Toutes trois rejettent les préentions des demandeurs, soit parce que l'urgence n'était pas démontrée, soit parce que le refus de communication ne constituait pas une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Trois autres décisions concernent des demandes de sursis à exécution de jugements pour lesquels le Conseil d'État a été saisi en tant que juge de cassation. Dès lors que la demande de sursis à exécution concerne un jugement par lequel le tribunal a ordonné la communication du document litigieux, le Conseil d'État constate que l'exécution du jugement risquerait d'entraîner des conséquences difficilement réparables. Ainsi, il n'a plus qu'à vérifier si la motivation du demandeur au pourvoi est de nature à justifier l'annulation du jugement attaqué et l'infirmeration de la solution retenue par le tribunal. En 2011, dans les trois cas où le demandeur au pourvoi a sollicité le sursis à exécution du jugement, celui-ci a été ordonné par la formation de jugement.

Demeurent donc dix arrêts dans lesquels le Conseil s'est prononcé sur le caractère communicable d'un document. Parmi ces dix arrêts, deux correspondent à des avis rendus par la CADA en 2004, un correspond à un avis de 2005, deux renvoient à des avis de 2006, deux à des avis de 2007, et enfin les trois derniers arrêts renvoient à un avis de 2008, un avis de 2009 et un avis de 2010.

Aucun arrêt du Conseil ne vient contredire une position de fond de la commission. La seule divergence à noter concerne la possibilité de communiquer par anticipation des archives publiques. En effet cette communication par dérogation peut être autorisée par le ministre chargé de la culture qui statue après accord de l'autorité qui a effectué le versement ou qui assure la conservation des archives. La

dérogation est accordée si la satisfaction de l'intérêt légitime de celui qui en fait la demande ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger. La commission avait apprécié la pondération de ces intérêts et en avait conclu que le document était communicable. Or, le Conseil d'État, faisant application de sa jurisprudence classique pour les situations dans lesquelles l'Administration dispose d'un pouvoir discrétaire, a estimé que le juge de l'excès de pouvoir devait seulement exercer un contrôle de l'erreur de droit sur l'appréciation des intérêts en présence et un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la pondération de ces intérêts. La décision de l'Administration ayant été jugée suffisamment motivée et exempte de toute erreur manifeste d'appréciation, elle n'a pas été annulée par le Conseil d'État.

Deuxième partie

LES PÔLES
D'ACTIVITÉ
DE LA CADA

L'ACTIVITÉ RESTE CENTRÉE SUR LE RÔLE DE RECOURS ADMINISTRATIF PRÉCONTENTIEUX

L'activité principale de la commission reste centrée sur le traitement des demandes d'avis (enregistrement, instruction, examen préalable du rapporteur puis du rapporteur général ou du rapporteur général adjoint, examen en séance, rédaction de l'avis, notification). Ce traitement, auquel s'ajoute celui des demandes de conseil, est en effet une priorité, non seulement parce qu'il correspond à une obligation légale mais aussi parce qu'il représente souvent un fort enjeu pour les demandeurs.

Le nombre de dossiers sur lesquels la commission a rendu un avis ou un conseil est de 4 982 (dont 155 conseils) en 2011, soit une hausse de 3% par rapport à l'année 2010 où une hausse de 9% avait déjà été enregistrée.

L'augmentation des demandes s'est accompagnée d'une légère dégradation du délai de traitement (mesuré par le laps de temps qui s'écoule entre la date d'arrivée de la demande – éventuellement régularisée – et la date de notification de l'avis rendu en séance). La commission est particulièrement attentive à ce délai qui constitue d'ailleurs son principal indicateur de performance même s'il ne rend qu'imparfaitement compte de son activité.

Compétente pour interpréter dans ses avis et conseils la loi du 17 juillet 1978, la commission l'est également «pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations administratives» relevant de toute une série de dispositions énumérées à l'article 21 de cette loi, ce qui la conduit à interpréter aussi ces dernières dispositions et même, le cas échéant, d'autres dispositions s'il faut combiner ces autres dispositions avec celles applicables aux questions pour lesquelles elle a reçu compétence. La position qu'adopte la commission à l'occasion des affaires qui lui sont soumises comporte ainsi un grand nombre d'interprétations. S'élabore de la sorte une doctrine de la CADA – sa «jurisprudence» – qui intéresse les usagers comme les administrations et qui suscite un nombre de plus en plus important de demandes de renseignement.

En marge de cette activité collégiale de la CADA et s'appuyant sur la doctrine qui en résulte, l'activité d'information du secrétariat général se développe et, dans une mesure non négligeable, réduit le nombre des demandes formelles d'avis ou de conseil. Les outils de mesure de cette activité manquent encore pour en rendre compte précisément.

Les difficultés d'accès restent le principal sujet porté devant la CADA, bien loin devant les questions de réutilisation des informations publiques.

La masse importante des saisines et le régime très soutenu qu'elle impose à une structure qui reste modeste laissent peu de marges de manœuvre pour développer d'autres activités, et le service support que constitue le secrétariat général peine à répondre aux attentes qui se font jour notamment en matière de formation et de communication.

La refonte du site Internet, dont la nouvelle version a été mise en ligne en décembre 2011, a toutefois marqué un progrès sensible à cet égard.

L'élargissement du réseau des PRADA¹, bien qu'encore insuffisant, est aussi une évolution positive dans le développement des relais de la commission lui permettant d'être présente sur le terrain, c'est-à-dire proche et visible.

Dans un sens moins favorable, l'année 2011 a été marquée par de nombreux mouvements (départ et arrivée) de rapporteurs ainsi que par le renouvellement à la fois des titulaires des fonctions de rapporteur général et de rapporteur général adjoint ce qui, ajouté à une tension sensible sur les effectifs du secrétariat général, a contribué à rendre le rythme de travail très soutenu.

En dépit de ce contexte, la commission s'est efforcée de répondre aux attentes de formation, d'information et de conseil de ses interlocuteurs, particulièrement en matière de réutilisation des informations publiques.

¹ Personnes responsables de l'accès aux documents administratifs instituées par l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978, dont la désignation et la fonction font l'objet des dispositions des articles 42 à 44 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

VERS UNE STABILISATION AUTOUR DE 5 000 DOSSIERS PAR AN

Les données enregistrées depuis 1997 dans l'application de gestion informatique de traitement des dossiers, dont sont issus les tableaux et graphiques analysés ci-après, permettent d'observer l'évolution des saisines sur la durée. En revanche, beaucoup d'indicateurs qui seraient intéressants ne peuvent être restitués par ce système maintenant ancien. Son remplacement d'ici la fin de l'année 2012 permettra de produire des données plus complètes et précises, lesquelles confirmeront ou infirmeront certaines hypothèses avancées ci-après pour expliquer les évolutions observées.

Les données analysées

Le système de traitement automatisé de l'information utilisé par la CADA n'a été conçu que pour l'enregistrement des demandes d'avis des administrés ou des demandes de conseil des administrations, visées à l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978 et à l'article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005. Les courriers de réponse aux demandes d'information, d'une part, et l'enregistrement des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques (PRADA), d'autre part, sont donc traités à part.

Ce développement parallèle de sources de données ne favorise pas l'analyse statistique globale et pérennise une prise en compte différenciée des demandes selon qu'elles sont instruites en vue d'un examen en formation collégiale ou qu'elles conduisent le secrétariat général de la commission à répondre par courrier. De même, l'apport des PRADA, tant au cours de l'instruction des dossiers que, de façon plus large, pour répondre aux demandes présentées par les usagers, n'est pas mesuré efficacement.

Au fil du temps, il aurait été en outre souhaitable de faire évoluer les indicateurs et les rubriques notamment pour mieux identifier la réutilisation. Cependant, l'application ayant été mise au point avant 2005, date à laquelle la commission a reçu compétence en matière de réutilisation, elle ne prend pas en compte la nature particulière de ces dossiers. Leur nombre

relativement faible permet toutefois, grâce à des recherches manuelles, de cerner cette activité.

La CADA s'interdit d'enregistrer des données à caractère personnel concernant les demandeurs autres que celles qui sont strictement nécessaires au traitement de leur saisine, telles qu'elles sont énumérées à l'article 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005. En outre, le demandeur n'ayant pas à justifier d'un intérêt à agir ou à motiver sa demande, hormis dans quelques régimes spéciaux d'accès, la CADA n'enregistre pas ce type d'informations qui figurent pourtant dans nombre de courriers de saisine. De ce fait, l'analyse des enjeux qui sont à l'origine de l'exercice par une personne de son droit d'accès et, en cas de difficulté, de la saisine de la CADA est très limitée.

Le rôle de filtre du secrétariat général

Le secrétariat général de la commission enregistre l'ensemble des demandes adressées à la commission, par courrier, télécopie, et de plus en plus souvent par courriel. Il opère un tri en fonction de la recevabilité et de la nature de la demande. Outre les demandes d'informations et de renseignements qui sont analysées plus loin (p. 89 et suiv.), le secrétariat général répond directement au demandeur lorsque sa demande est manifestement en dehors du champ de compétence de la CADA ou lorsque la saisine est incomplète² ou prématûrée. Ce sont ainsi, 492 demandes qui ont fait l'objet d'une réponse au demandeur sans ouverture immédiate³ de dossier en 2011.

L'information du demandeur, dans ces conditions, évite à ce dernier d'attendre un délai d'un mois pour avoir une réponse qui ne sera pas satisfaisante de son point de vue, et évite également de grossir inutilement le nombre des affaires présentées en séance de la commission.

Les huit rédacteurs chargés au sein de secrétariat général d'initialiser les dossiers s'assurent de

² Au regard de l'article 17 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

³ Il va de soi que le dossier incomplet ou la demande prématûrée seront enregistrées après une éventuelle régularisation.

la recevabilité des demandes et veillent à ce que toutes les informations soient présentes pour l'instruction. Ils informent tant les demandeurs que les autorités mises en cause de l'enregistrement du dossier, en sollicitant de ces dernières des observations sur le retard ou le refus de communication dont est saisie la commission, en demandant si nécessaire la production des documents litigieux. S'agissant, des demandes de conseil émanant des administrations, les rédacteurs sont souvent conduits à solliciter de ces dernières des compléments d'informations pour que la commission soit parfaitement éclairée sur la question posée et ses enjeux.

L'instruction des demandes par les rapporteurs

L'instruction des dossiers est confiée à des collaborateurs ayant un haut niveau de compétence juridique. Les dix rapporteurs réguliers qui travaillent pour la commission sont de jeunes hauts fonctionnaires, magistrats des tribunaux administratifs ou membres du Conseil d'Etat pour la plupart, ou encore membres de corps de contrôle ou d'inspection, tels les inspecteurs des affaires sociales ou les inspecteurs de l'administration, auxquels s'ajoute un conservateur du patrimoine qui instruit les questions d'accès aux archives publiques.

Au cours de l'instruction, les rapporteurs peuvent être conduits à prendre contact avec l'administration pour obtenir notamment des éclaircissements sur le contexte de la demande ou le contenu précis des pièces dont la communication est sollicitée. Leur travail est souvent compliqué par l'absence ou le retard des réponses des administrations aux demandes d'observations. Il faut toutefois reconnaître, à la décharge des administrations, que le délai de dix jours qui leur est laissé pour répondre est très court. Ce délai est justifié par le fait que la CADA n'a elle-même qu'un mois pour rendre un avis et travaille donc à flux tendu.

La mission des personnes responsables

Ces délais très courts qui s'imposent à l'administration nécessitent une grande réactivité des services chargés de répondre.

C'est la principale raison pour laquelle la CADA avait souhaité l'instauration de PRADA

au sein des autorités administratives. La désignation de ces responsables, inscrite dans la loi en 2005, est particulièrement utile pour assurer une réponse rapide et argumentée des services dans le cadre de l'instruction des dossiers.

La commission constate, d'ailleurs, avec satisfaction que s'agissant des ministères, secteur qui est le plus facilement observable, l'institution des PRADA s'avère extrêmement efficace. Les réponses arrivent en général dans les délais et comportent des éléments de contexte et une argumentation juridique qui permettent aux rapporteurs de conduire une instruction poussée.

La préparation des séances

Les rapporteurs sont chargés de rédiger un projet d'avis ou de conseil, lequel est ensuite revu par le rapporteur général et par le président de la commission.

En concertation, le rapporteur général et le président décident des affaires qui seront discutées en séance. Le président arrête le rôle établi pour chaque séance de la commission tous les quinze jours. Ce rôle liste les dossiers inscrits en partie III (environ 200), correspondant aux avis dont le sens est proposé à la commission pour y être évoqué et validé en séance avant signature par le rapporteur général; ceux inscrits en partie II (une dizaine), qui font l'objet d'une discussion plus approfondie et qui sont signés du président après avoir été adoptés; et enfin ceux, assez rares, qui sont inscrits en partie I et pour lesquels des représentants de l'administration en cause et parfois le demandeur sont entendus par les membres de la commission en application de l'alinéa 3 de l'article 18 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

Le rôle est adressé aux membres environ une semaine avant la séance et deux jours avant pour les parties I et II. Les avis et conseils de partie I et II fixent la doctrine de la commission sur les questions nouvelles ou délicates. Ils sont mis en ligne sur le site de la commission et repris sous forme de recueils publiés tous les semestres. Si les dossiers de partie I sont relativement rares (5 en 2011), il y a eu 173 parties II en 2011 (contre 155 en 2010). Les avis de partie III correspondent à la mise en œuvre d'une doctrine constante de la commission.

Les débats en séance

La composition de la commission (voir p. 100), qui garantit son indépendance et l'équilibre des interprétations qu'elle donne des textes qu'elle interprète, offre des débats riches d'éclairages différents.

Il y a le plus souvent un consensus sur la solution proposée par le rapporteur général, mais il arrive que celle-ci soit discutée et qu'il faille mettre aux voix différentes propositions. Le président a, dans ce cas, voix prépondérante.

Rappel de la procédure devant la CADA

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

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

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

À l'enregistrement de la demande, un accusé réception avec le numéro de dossier correspondant est adressé au demandeur et, dans le même temps, l'administration en cause est informée de la saisine et invitée à faire part à la commission de ses observations dans les dix jours qui suivent. L'instruction du dossier est confiée à un des rapporteurs de la commission qui peut, le cas échéant, prendre contact avec l'autorité administrative. Les rapporteurs de la commission ont une quinzaine de jours pour l'instruction et la rédaction d'un projet d'avis. Les projets sont vus par le président et le rapporteur général avant leur passage en séance de la commission, qui se réunit tous les quinze jours.

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

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

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

L'autorité administrative est tenue d'informer la commission dans un délai d'un mois de la suite qu'elle donne à l'avis de la commission (article 19 du décret n° 2005-1755). Cette exigence n'est, de fait, mise en œuvre qu'en cas d'avis favorable à la communication émis par la commission.

La commission a un mois pour rendre son avis. Ce délai est très court, et les séances bimensuelles font que pour environ un tiers des dossiers l'avis ne peut pas être notifié dans les 30 jours. Il s'agit des demandes qui arrivent dans les jours qui suivent la tenue d'une séance. A contrario, pour les demandes qui arrivent dans les derniers jours d'enregistrement des dossiers d'une séance, les avis sont notifiés en quelque trois semaines.

Le traitement des demandes liées à l'exercice du droit de réutilisation est le même qu'en matière d'accès. Cependant, l'instruction des recours dans ce domaine est nettement plus longue.

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

Une nouvelle hausse du nombre de dossiers instruits

Après trois années consécutives de baisse, de 2007 à 2009, le nombre de dossiers enregistrés augmente en 2011 de 3%, après une hausse de 9% en 2010. Le seuil des 5 000 dossiers presque atteint cette année encore semble être un bon point de repère pour l'activité précontentieuse de la CADA.

En effet, l'augmentation du nombre de dossiers a été régulière depuis la création de la commission en 1978, mais à partir de 2001, le nombre de dossiers avoisine annuellement 5 000, avec des pics observés en 2004 puis en 2006.

La constance d'une activité autour de ce seuil depuis plus de dix ans n'est pas aisée à expliquer alors que la variété des sujets, des demandeurs et des administrations en cause dans les affaires est extrême, reflétant par là même la variété et l'ampleur des attentes des usagers à l'égard de l'administration, le besoin ne semblant pas obéir d'ailleurs à une quelconque actualité.

Le recul continu des dossiers de conseil aux administrations

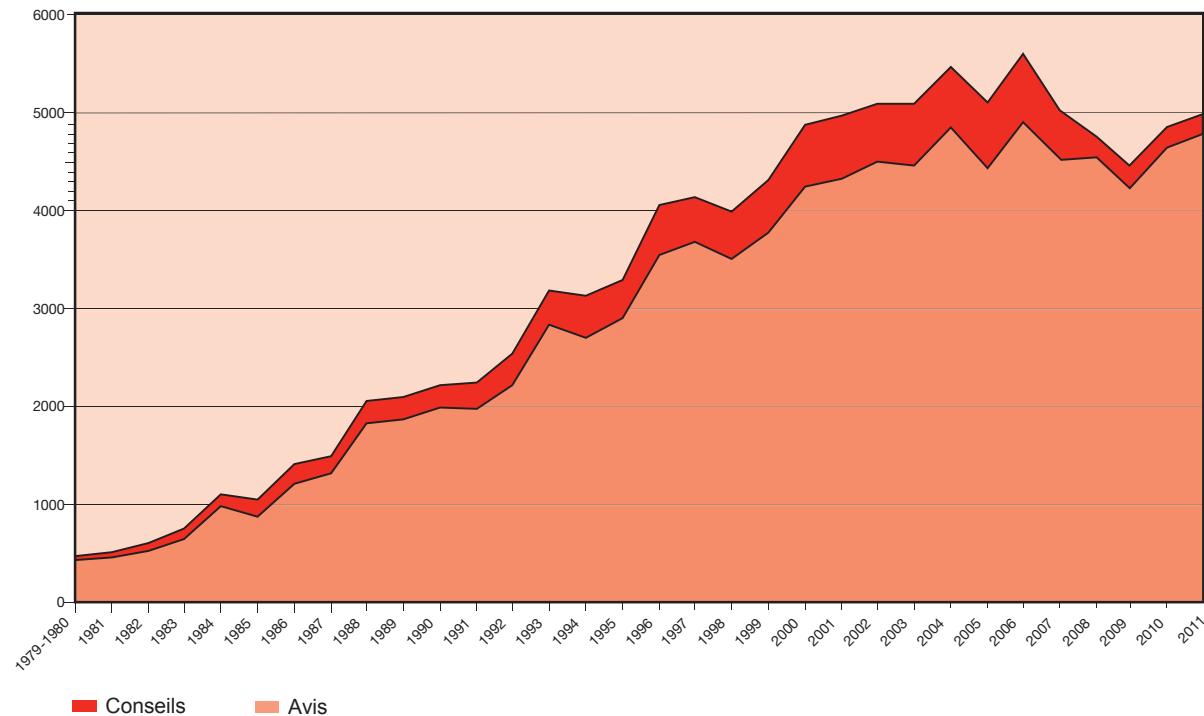
Sur les 4 982 dossiers instruits en 2011 seuls 155 sont des consultations d'administration. La proportion des conseils sur l'ensemble des dossiers instruits a beaucoup baissé depuis 2007. Ce recul s'explique par le rôle que joue le secrétariat général auprès des administrations.

Disposant d'une base documentaire de près de 90 000 avis et conseils, le secrétariat général peut répondre, en adressant des précédents topiques, à un nombre important d'autorités qui s'interrogent sur la suite à donner à des demandes d'accès.

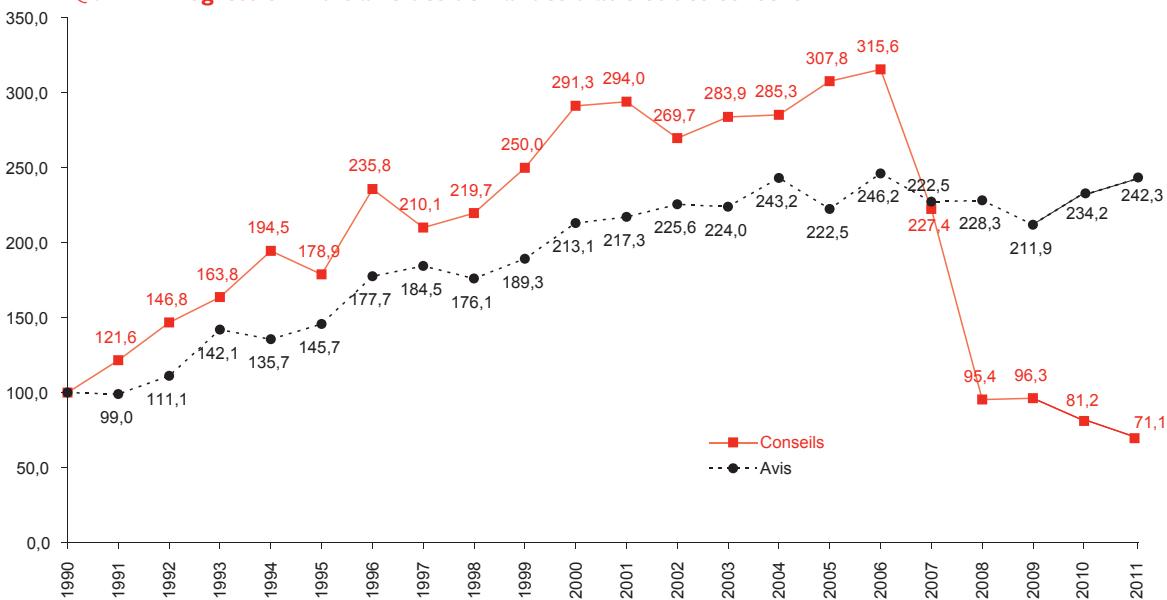
Cet exercice est toutefois délicat et requiert des agents qui en sont chargés, non seulement une bonne maîtrise de la doctrine de la CADA, mais aussi du discernement. La prudence commande l'ouverture d'un dossier de conseil lorsqu'un doute sur la solution survient.

Manier un corpus aussi important pose également quelques difficultés. Au-delà de la pertinence des critères de recherche que la pratique permet d'acquérir, encore faut-il s'assurer qu'une évolution de la position de la commission sur telle ou telle question ne remette pas en cause l'avis certes topique qui

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



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



a été trouvé dans la base. Le critère de date est bien sûr un élément, mais les évolutions peuvent être intervenues très récemment.

Les demandes de conseil aux administrations portent sur trois catégories de dossiers : ceux qui soulèvent une question de droit inédite notamment du fait de l'intervention de textes nouveaux ; ceux qui portent sur des sujets sensibles ; ceux enfin qui, bien que portant sur une demande relativement classique, se situent dans un contexte particulier qui rend la solution plus incertaine et nécessite une instruction complète.

Les litiges en matière d'accès restent très majoritaires

Alors que depuis 2005, la CADA est compétente pour connaître des difficultés en matière de réutilisation des informations publiques, les litiges soumis à la commission portent encore très largement sur des refus de communication de documents administratifs.

Il est frappant qu'après plus de trente ans d'existence de la loi sur l'accès, il y ait encore autant d'usagers qui rencontrent des difficultés pour se faire communiquer des documents administratifs. Outre la méconnaissance fréquente par le demandeur des motifs légaux de refus de communication, deux causes principales semblent à l'origine de la majorité des saisines : le délai légal de communication d'une part et, d'autre part, le fait que le caractère

communicable de nombre de documents n'est pas acquis mais doit être apprécié par les services selon leur contenu et le contexte. Or, la crainte de communiquer des informations qui ne seraient pas communicables bloque ou retarde la prise de décision de l'administration.

Plus marginalement, l'apparition de nouveaux textes ou de nouvelles procédures, pour lesquels le régime d'accès n'a pas encore été précisé, retarde ou conduit l'administration à refuser par prudence la communication dans l'attente d'un éclairage juridique.

Il reste également, mais dans une moindre proportion, les questions d'opportunité de la communication de certaines informations. Elles se traduisent par des interrogations de l'administration sur l'utilisation qui peut être faite des informations obtenues.

La répartition des avis rendus par la commission (voir ci-après) met en évidence que le facteur majeur d'explication du volume des litiges reste le manque de réactivité des administrations qui ne parviennent pas à répondre dans le délai légal d'un mois. Les services avancent eux-mêmes deux raisons tirées de leur charge de travail et du volume des demandes. Ils font assez souvent observer que leur mission de service public ne se limite pas à répondre aux demandes d'accès aux documents administratifs et que la réponse à ces demandes n'est pas prioritaire par rapport à d'autres missions. Aussi, en période de tension, les demandes d'accès passent après d'autres actions. Le volume des demandes est

également souvent avancé pour expliquer non pas le refus mais le retard de communication. Les services d'archives sont nombreux à souligner la masse considérable des demandes émanant de généalogistes amateurs. Les services de la commande publique témoignent de demandes systématiques de l'ensemble des pièces de marchés publics, ce qui représente un volume considérable de documents à occulter avant leur transmission.

En matière de réutilisation des informations publiques

Les litiges en matière de réutilisation n'ont représenté en 2011 que 1% des dossiers que la commission a eu à connaître. Cette proportion extrêmement faible ne traduit cependant pas la part que représentent ces litiges dans le travail de la CADA, ni l'ampleur des difficultés que peuvent rencontrer les candidats à la réutilisation.

Les demandes de réutilisation ne se situent pas sur la même échelle que l'accès qui est un phénomène de masse. C'est la raison pour laquelle la commission développe des outils d'analyse différenciés qui seront opérationnels dans la nouvelle application de gestion fin 2012.

La baisse du nombre de dossiers de 69 en 2010 à 49 en 2011 donne une indication trompeuse, car il n'y a pas eu cette année l'effet d'amplification des saisines multiples de réutilisateurs qui avaient sollicité la transmission de données auprès de nombreuses collectivités.

Si le nombre des litiges portant explicitement et uniquement sur la réutilisation d'informations publiques est faible, il faut noter que beaucoup de dossiers portant sur des litiges en matière d'accès sous-tendent des enjeux de réutilisation.

D'ailleurs, lorsque la question de la réutilisation apparaît en filigrane dans les dossiers, la commission juge parfois utile de rappeler que dans l'hypothèse d'une réutilisation des informations obtenues, le demandeur doit se conformer aux dispositions du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 qui encadrent ce droit.

La montée en puissance de ce sujet, perceptible en 2010, se confirme pour l'année 2011, sans se traduire par le nombre des saisines, mais plutôt par l'intérêt marqué pour les éclairages apportés par la commission dans ce domaine.

L'évolution dans la nature des litiges portés devant la CADA

Même si le classement actuel des dossiers selon des thèmes définis depuis de nombreuses années n'est plus aussi pertinent qu'à sa création et doit être actualisé, il met en évidence des évolutions notables d'une année sur l'autre. À partir de ces thèmes émergent des sujets de préoccupations nouveaux ou au contraire la constance de certains litiges.

La répartition des dossiers par thème

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

Secteurs	2008	2009	2010	2011
Urbanisme	14,5	15,4	14,1	17
Fonction publique	14,3	14	21,2	14,7
Affaires sociales	12	11,3	13	13,2
Ordre public	7,6	6,8	5,7	8,3
Contrats et marchés	6,8	10,2	7,9	7,6
Environnement	6,2	6	6,9	7,1
Industrie	3	4	3,6	5,3
Vie locale	4,9	6,6	6,5	5
Économie et finances	10,9	6,1	4,4	4,8
Enseignement et formation	1,8	2,2	1,9	3,4
Fiscalité	3,2	5,4	4	3,3
Justice	5,8	2,8	2	2,6
Modalités	1,1	1,8	1,4	1,5
Culture Archives	2,1	1,8	3,1	1,4
Agriculture	1,6	1,4	1,5	1,4
Transports	1	1,2	0,8	1,4
Loisirs	0,6	0,6	0,4	0,8
Travail	0,7	0,9	0,9	0,7
Élections	1,5	1,3	0,4	0,3
Défense	0,3	0,2	0,3	0,2
Relations extérieures	0,1	0	0	0

Le tableau ci-dessus montre l'évolution des grands sujets qui sont soumis à la commission. Trois secteurs de l'activité administrative se détachent en représentant près de la moitié du total à eux seuls avec de 13 à 17 % des demandes chacun : il s'agit de l'Urbanisme, de la Fonction publique et des Affaires sociales. Viennent ensuite cinq thèmes : Ordre public, Contrats et marchés, Environnement, Industrie, et Vie locale, qui représentent chacun de 5 à 8 % des demandes. Douze autres secteurs se partagent les 20 % restants.

■ Le secteur urbanisme

Les demandes en matière d'urbanisme ont enregistré, en proportion de l'ensemble des dossiers instruits, une légère hausse entre 2010 et 2011 passant de 14,1 à 17%. Ce secteur revient donc à la première place.

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, 209 demandes en 2011 contre 103 en 2010), soit à des grands projets d'aménagement. Les mesures de publicité, telles que l'affichage ou l'enquête publique, que comprennent les procédures d'urbanisme ne font donc pas obstacle à ce que les personnes intéressées ressentent le besoin d'obtenir également les documents sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, alors que les services pensent trop souvent que les règles de publicité propres à l'urbanisme sont suffisantes et que toute autre demande qui vient en surplus revêt un caractère excessif.

On constate également une nouvelle hausse des demandes d'avis sur des refus de communication d'estimations établies par France Domaine (18 saisines en 2010, contre 25 en 2011).

S'agissant des autorisations individuelles, les difficultés de communication rencontrées sont souvent liées à un contexte de voisinage tendu ou à la circonstance que l'autorité qui a accordé le permis n'est pas assurée de sa légalité. Si, globalement, les services d'urbanisme connaissent bien les règles de communication, il subsiste cependant encore des interrogations sur des pièces qui, bien que se trouvant dans le dossier, n'en relèvent pas directement (factures de travaux...) ou encore sur des plans ou autres documents qui sont protégés par des droits de propriété intellectuelle. Ces droits ne font pas obstacle à la communication mais à la réutilisation des documents. Or la crainte des services porte aujourd'hui de plus en plus souvent, non sans fondement, sur la réutilisation irrégulière des informations obtenues dans le cadre du droit d'accès.

Les demandes d'accès aux actes de police administrative dans le domaine de l'urbanisme ou du logement (constats d'insalubrité,

arrêtés de péril imminent, mises en demeure de mettre en conformité) si elles sont moins nombreuses, mettent en difficulté les services d'urbanisme qui s'interrogent souvent sur la divulgation d'informations sur le comportement de personnes ou les risques d'atteinte au secret de la vie privée.

■ Le secteur fonction publique

Dans ce thème sont classés les dossiers concernant la communication aussi bien des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, justificatifs de refus de promotion, etc.) que des décisions collectives (tableau d'avancement, arrêtés d'attribution de prime, etc.). Les demandes sont formulées le plus souvent par les agents publics eux-mêmes afin d'obtenir la communication de leur dossier, ou d'éléments (rapport, note, ou appréciation du supérieur hiérarchique, avis de l'instance paritaire) ayant trait à une décision qui leur est défavorable (refus d'avancement, de mutation, d'attribution d'une indemnité), mais proviennent également des organisations syndicales ou des instances représentatives qui, notamment dans les collectivités locales, cherchent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (liste, répartition par catégories d'agents...), ou à contester des décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

On constate entre 2010 et 2011 une baisse sensible du nombre des dossiers passant de 21,2% à 14,7% du total. Il faut, toutefois, noter que la proportion enregistrée cette année correspond à la valeur des années 2008 et 2009. L'année 2010 était donc exceptionnelle du fait de l'activité de deux instances syndicales qui avaient recommandé à leurs adhérents de solliciter individuellement auprès de leur administration la communication puis, face au refus de celle-ci, de saisir la CADA.

■ Le secteur affaires sociales

Le volume des dossiers dans ce thème est relativement stable sur les quatre dernières années.

On trouve sous ce thème, pour l'essentiel, les questions liées à la santé (accès au dossier médical mais aussi fonctionnement des établissements de santé, procédure administrative d'hospitalisation d'office ou à la demande d'un

tiers...) d'une part, et celles concernant l'action sociale (aide sociale à l'enfance, chômage, sécurité sociale,...) d'autre part.

Pour l'accès au dossier médical, la CADA a traité 252 demandes (contre 312 en 2010 et 248 en 2009), provenant le plus souvent du patient lui-même, mais également des ayants droit de personnes décédées (environ 80 demandes). Si dans le premier cas, le refus résulte plutôt du manque de temps pour traiter la demande, ou de la difficulté à retrouver le dossier, dans le second, c'est le principe même de la communication qui peut être en cause, soit par ce que les ayants droit ne formulent pas le motif de la demande (alors que l'article L. 1110-4 du code de la santé publique n'autorise cette communication que pour trois motifs précis: connaître les causes de la mort, défendre la mémoire du défunt ou faire valoir leurs droits), soit que l'établissement estime que les informations médicales qu'il détient ne répondent pas au motif invoqué, ce qui est difficile à apprécier par un demandeur qui, par la force des choses, ne sait pas ce que le dossier contient. Sur ce dernier point, cependant, l'intervention de la CADA peut se révéler déterminante. Alors même qu'elle n'est pas destinataire du dossier médical et qu'elle estime qu'il appartient à l'équipe médicale de déterminer les pièces qui se rattachent au motif de communication invoqué par l'ayant droit, elle exerce un contrôle sur les pièces communicables (avis 20120945 du 8 mars 2012).

■ Le secteur ordre public

Passant de 5,7 % en 2010 à 8,3 % en 2011, les difficultés de communication portées devant la commission dans le thème de l'ordre public ont augmenté de façon significative.

Plus de quatre demandes sur cinq dans ce domaine mettent en cause les services de l'État, dont deux fois sur trois les services relevant du ministre de l'Intérieur. Un tiers des demandes se rattachent à la situation des étrangers (attribution de titre de séjour, regroupement familial,...).

Une demande sur quatre concerne la circulation, principalement automobile pour des questions liées au permis de conduire ou à des contraventions.

■ Le secteur contrats et marchés

Ce secteur se maintient à un niveau relativement élevé (7,6 % en 2011 contre 7,9 en 2010), mais reste très inférieur au pic observé en 2009 où près d'une demande sur dix présentées devant la CADA portait sur l'accès aux dossiers de commande publique. Les efforts d'information réalisés par la commission, notamment avec la réalisation d'une fiche thématique et d'une «FAQ» sur le sujet, semblent durablement porter leurs fruits.

Les interrogations sur ce que recouvre le secret industriel et commercial restent le principal obstacle à la communication auxquelles s'ajoutent des difficultés matérielles. En effet, outre le délai de communication d'un mois souvent jugé trop bref par l'administration, le volume des dossiers de marchés publics, qui représentent une masse importante de documents à copier, est également un frein. De plus en plus souvent cependant les demandeurs sollicitent des copies sur cédérom ou des envois par courriel, ce qui ne rend d'ailleurs pas beaucoup plus facile le travail des services qui doivent réaliser les occultations des informations couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale avant la transmission.

Pourtant, dans la mesure où les dossiers existent souvent sur support numérique, l'argument du volume de document à traiter pour justifier d'un retard dans la communication est moins recevable.

■ Le secteur environnement

Le droit à l'information en matière environnementale relève des dispositions du code de l'environnement qui sont plus favorables que le régime général fixé par la loi du 17 juillet 1978.

Hormis les demandes qui concernent directement la protection de la nature (flore et faune), la pollution et les risques naturels (principalement les plans de protection contre les incendies et ceux contre les inondations), les autres questions qui relèvent de ce secteur portent sur l'assainissement, et pour un nombre un peu plus réduit, sur le fonctionnement des installations classées (sites industriels, centre de déchets,...).

35 % des demandes classées dans ce thème portent sur des questions d'assainissement

local ou de traitement des déchets et en particulier sur le calcul du montant des redevances. Les demandes sur les installations classées, la protection de la nature, les risques de pollution et les risques naturels représentent 28%. Les sujets émergents en 2009 et 2010 n'ont pas suscité davantage de saisines en 2011: parcs éoliens (24 demandes en 2010 contre 19 en 2011) et des installations d'antennes relais de téléphonie mobile (17 demandes en 2010 contre 12 en 2011).

Les principaux obstacles à la communication dans ce secteur sont la difficulté des autorités à cerner les informations qui doivent être protégées par le secret industriel et commercial de celles qui doivent être rendues publiques d'une part, et le moment où les informations peuvent être communiquées, leur caractère «préparatoire à une décision» n'étant pas, en matière environnementale, un motif de refus. En revanche, le caractère inachevé peut être opposé à une demande de communication d'information dans le domaine de l'environnement. En elle-même délicate, la distinction de ces deux notions d'inachevé et de préparatoire est encore mal maîtrisée par les autorités.

Enfin, de nombreuses demandes dans ce domaine sont adressées non pas aux collectivités locales ou à l'administration, mais à des personnes privées chargées d'une mission de service public qui méconnaissent parfois le fait que la loi du 17 juillet 1978 s'impose à elles dès lors que les informations sollicitées relèvent de leur mission de service public.

■ Le secteur «divers vie locale»

Neuf demandes sur dix de ce thème qui représente 5% du total des affaires instruites par la commission sont adressées à des communes ou des groupements de communes. Sont enregistrées sous «Vie locale» les saisines qui ne permettent pas de définir à quel secteur d'activité administrative se rattachent les documents sollicités, et celles qui portent sur des divers documents qui ont en commun de concerner la gestion de la collectivité.

Les saisines classées dans ce thème se font dans leur grande majorité sur le fondement non pas de la loi du 17 juillet 1978, mais des dispositions du code général des collectivités territoriales et en particulier de l'article L. 2121-26.

Cet article dispose que: «*toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux. «Chacun peut les publier sous sa responsabilité. [...]».*

L'application de ce régime de communication, plus libéral que le régime général et qui se décline pour toutes les strates d'administration territoriale jusqu'au conseil régional, pose quelques difficultés aux exécutifs locaux. En effet, la transparence de la vie locale qu'organisent ces textes se heurte parfois à la protection de la vie privée.

La commission, qui est compétente pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant de ce régime spécial, a été conduite après la décision «Commune de Sète» du Conseil d'État (n° 303814 du 10 mars 2010) à infléchir sa position quant à l'articulation de ces dispositions avec le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui protège outre la vie privée et le secret en matière industrielle et commerciale, les informations qui portent un jugement de valeur sur des personnes physiques ou qui révèlent leur comportement dans des circonstances susceptibles de leur nuire.

La commission est consciente que cette question n'est pas complètement tranchée et plusieurs affaires portées devant elle au cours du 1^{er} semestre 2012 la conduise à envisager, en concertation avec la CNIL, d'apporter aux collectivités locales une information précise et pratique afin de les aider à faire face à leurs obligations de transparence, mais aussi de protection des données personnelles qu'elles détiennent.

■ Les modalités de communication

Sur les quelque 80 dossiers instruits ne posant que des questions relatives aux modalités de la communication, son principe étant acquis, les trois quarts proviennent d'un désaccord sur la forme que doit prendre cette communication. Pourtant, en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, la communication se fait au choix du demandeur selon l'une des modalités envisagées à cet article. Certains services semblent méconnaître ce droit du demandeur. Dans ces dossiers, l'administration propose une consultation sur place alors

que le demandeur souhaite obtenir une copie. Il faut rappeler que 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 ne portant que sur les 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 conduits 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. Mais ils existent.

Au-delà des demandes d'avis portant exclusivement sur des questions de modalités de communication, ces questions peuvent apparaître au cours de l'instruction ou encore après la notification de l'avis de la commission. Il est relativement fréquent que le demandeur n'ait pas précisé les modalités de communication de son choix au dépôt de sa demande et que la difficulté naisse *a posteriori*. Les sujets techniques, traitements et formats informatiques des données, sont en revanche rarement en cause dans les dossiers.

Sont également rangées dans le thème «Modalités» les interrogations des autorités administratives 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 du comportement du demandeur. La question apparaît dans environ 5% des affaires instruites par la commission.

Ces chiffres sont à rapprocher du nombre de demandes que la commission a déclarée abusives en 2011, soit 15 demandes (contre 25 en 2010, et 30 demandes en 2009). Ces données chiffrées mettent en évidence le fait que la commission ne suit que modérément les autorités administratives qui opposent le caractère abusif dans un nombre de cas bien supérieur.

■ L'évolution des autres secteurs

Le secteur industrie est passé 3,6% en 2010 à 5,3 en 2011. Cette hausse sensible est due principalement aux difficultés d'accès à leur dossier

administratif des agents de France Télécom (72 demandes) et de La Poste (54 demandes). Sur 266 dossiers en 2011, 126 relèvent de cette difficulté. L'autre sujet important de cette rubrique porte sur l'obtention de pièces des dossiers de la commission nationale d'aménagement commercial.

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,...).

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

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 leur carrière ou l'attribution de primes de responsabilité, et à la représentativité aux sein des universités.

L'objet des litiges en matière de réutilisation

Comme il a été indiqué plus haut, les litiges sur la réutilisation n'ont pas le caractère de contentieux de masse que revêtent les litiges relatifs à l'accès aux documents administratifs. Les demandes sont beaucoup moins nombreuses et les difficultés qu'elles soulèvent ne sont que rarement portées devant la CADA ou alors de façon indirecte au travers des question d'accès.

En raison du faible de dossiers (49 en 2011) la répartition par thème est peu significative des secteurs qui sont les plus convoités par les réutilisateurs, ou des difficultés liées à l'exercice de ce droit.

Ainsi qu'il avait été relevé les années précédentes, la pugnacité ou le volontarisme de certains réutilisateurs donne une surreprésentation de certains secteurs. C'est ce qui s'est produit en 2009 et 2010 avec des demandes de réutilisation des listes électorales puis des archives publiques.

En 2011, le secteur le plus représenté est l'urbanisme (1 dossier sur 4) et les demandes dans ce domaine ont porté sur la réutilisation des plans locaux d'urbanisme.

Les demandes de quelques journalistes travaillant sur la gestion des manifestations publiques par les pouvoirs publics ont fait augmenter de 1 à 10% les saisines de la CADA dans ce domaine.

Enfin, quelques syndicats de la fonction publique ont rencontré des difficultés pour obtenir le droit de réutiliser des informations sur la gestion des personnels, les demandes dans ce secteur sont ainsi passées de 0% à 13% en 2011.

TABLEAU 2 – Répartition des saisines en matière de réutilisation (en nb)

Secteurs	2010	2011
Affaires sociales	0,0	6,5
Culture – Archives	76,8	10,9
Vie locale	2,8	2,2
Économie et finances	1,5	0,0
Enseignement et formation	1,5	2,2
Environnement	1,5	0,0
Fiscalité	4,3	0,0
Fonction publique	0,0	13,0
Industrie	4,3	6,5
Justice	2,8	4,3
Modalités	0,0	2,2
Ordre public	1,5	10,9
Transports	1,5	8,7
Travail	0,0	2,2
Urbanisme	1,5	30,4

Les autorités administratives qui sollicitent des conseils

TABLEAU 3 – Répartition des demandes de conseil ou consultation*

	2008		2009		2010		2011	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	74	35,6	81	38,6	59	33,3	44	28,4
État – AAI	48	23,1	47	22,4	31	17,5	30	19,3
Établissements publics territoriaux	47	22,6	45	21,4	49	27,7	28	18,1
Départements	19	9,1	18	8,6	20	11,3	24	15,5
Établissements publics d'État	8	3,9	7	3,3	12	6,8	20	12,9
Régions	3	1,4	2	0,9	1	0,6	5	3,2
Organismes privés chargés d'un service public	9	4,3	10	4,8	5	2,8	4	2,6
Autres organismes	0	0	0	0	0	0	0	0

* Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2011.

Les consultations des administrations qui font l'objet de l'ouverture d'un dossier soumis à la commission ne représentent que 3% du total des affaires instruites.

Ces consultations émanent de toutes les catégories d'administrations. Mais comme il a été indiqué plus haut, seules les demandes qui portent sur une question inédite, sur un sujet d'actualité sensible, ou sur une interprétation délicate des textes sont soumises à la commission. Les autres sont traitées comme des demandes de renseignement courantes, auxquelles il est répondu en se référant à la doctrine de la commission telle qu'elle résulte de ses précédents. La répartition des dossiers de conseil n'est donc pas tout à fait représentative

des catégories d'autorités administratives qui sollicitent régulièrement la commission.

■ Les demandes des communes restent majoritaires

Les communes restent majoritaires parmi les autorités administratives qui demandent des conseils, et parmi celles-ci, les collectivités de moins de 10 000 habitants sont particulièrement représentées. On note toutefois un recul ces quatre dernières années, la part des communes passant d'environ 35% en 2009 et 2010 à 28,4 % en 2011. Les demandes des établissements publics territoriaux ont également nettement fléchi, tandis que celles émanant des ministres, des autorités

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

	2008		2009		2010		2011	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	15	31,4	22	48,9	14	50	13	52
Aménagement du territoire et environnement	1	2	1	2,2	1	3,6	7	28
Emploi et affaires sociales	15	31,4	3	6,7	5	17,9	2	8
Autres	3	6,2	10	22,2	2	7,1	2	8
Équipement, transports et logement	2	4,1	1	2,2	0	0	1	4
Agriculture	6	12,5	5	11,1	14	14,3	0	0
Éducation nationale	2	4,1	1	2,2	1	3,6	0	0
Économie et finances	4	8,3	1	2,2	1	3,6	0	0
Défense	0	0	1	2,2	0	0	0	0
Total	93	100	45	100,0	28	100,0	25	100,0

administratives indépendantes et des conseils généraux ont augmenté.

Ces trois dernières catégories posent à la CADA des questions auxquelles il est parfois difficile de trouver une réponse directe dans des précédents topiques, ce qui conduit à l'instruction de la demande et un passage devant la commission. C'est particulièrement le cas des autorités administratives indépendantes qui doivent appliquer des textes nouveaux et pour lesquels il n'a pas toujours été précisé, s'agissant de la communication, comment ceux-ci s'articulent avec la loi du 17 juillet 1978.

■ La sécurité publique et l'application des dispositions spéciales d'accès aux informations environnementales sont les deux principaux sujets d'interrogation

La répartition des conseils par thème met en évidence les deux principaux sujets d'interrogation des administrations.

Il s'agit, en premier lieu, de la protection des informations dont la divulgation peut présenter un risque en matière de sécurité et d'ordre publics. Les questions posées à la commission portent tant sur des catégories de documents que sur le contenu de certains dossiers.

Il s'agit, en second lieu, d'interrogations portant sur l'ampleur des dérogations prévues par les dispositions du code de l'environnement sur la communication d'informations environnementales contenues dans des dossiers préparatoires à une décision. En effet, si dans le régime général d'accès le caractère

préparatoire fait obstacle à la communication, cet obstacle tombe dans le cas où s'applique l'article L. 124-1 du code de l'environnement du fait que les documents ou les informations sollicitées entrent dans la définition des informations à caractère environnemental.

Les saisines sont majoritairement le fait des particuliers

Comme en 2010, deux demandes d'avis sur trois émanent de personnes physiques, le dernier tiers des demandes étant présenté par des personnes morales, sociétés, associations ou organisations professionnelles.

Le recours précontentieux exercé devant la commission n'exigeant aucune formalité contraignante pour le demandeur – il n'est pas nécessaire d'avoir un intérêt à agir ou de rédiger un mémoire –, son accès est simple, gratuit et ouvert à toute personne. Ainsi, celles qui n'ont pas de connaissances juridiques ou qui sont peu habituées des procédures administratives parviennent facilement à s'adresser à la CADA.

Les quelques très rares demandeurs identifiés comme personnes publiques correspondent aux cas où le secrétariat général de la commission n'est pas parvenu à identifier le statut exact de l'organisme demandeur ou si celui-ci agit dans le cadre d'une mission de service public ou non. En effet, en dehors du cas particulier où les dispositions du code de l'environnement s'appliquent, la commission

déclare irrecevables les demandes de communication établies dans le cadre de missions de service public – autrement dit les demandes d'autorité publique à autorité publique – en considérant que la loi du 17 juillet 1978 n'est pas faite pour régir les communications internes au service public.

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

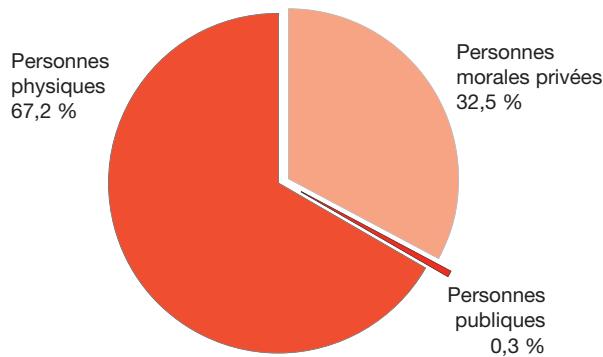


TABLEAU 5 – Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2008	2801	61,6	1736	38,2	11	0,2
2009	2786	66,0	1406	33,3	30	0,7
2010	3097	66,4	1534	32,9	34	0,7
2011	3244	67,2	1569	32,5	13	0,3

■ Les informations limitées recueillies par la CADA sur les personnes physiques

Comme il a été indiqué plus haut, la commission n'enregistre sur les demandeurs que les strictes données nécessaires à l'instruction des demandes (nom et adresse postale). Il n'est donc pas aisément de dresser le portrait de ceux-ci. On ne peut que souligner l'extrême variété des demandeurs, toutes les catégories socioprofessionnelles y étant représentées. Les motivations sont également extrêmement variées, même si la défense d'intérêts particuliers est plus fréquente (probablement plus des deux tiers des saisines) que la poursuite d'intérêts d'ordre général. Il est fréquent que le demandeur découvre l'existence de la CADA dans le cadre d'une recherche visant à se défendre à l'encontre d'une décision administrative qui ne lui est pas favorable, ou à mieux connaître ses droits.

La part des agents publics parmi les demandeurs est importante puisque 15 % des dossiers portent sur des difficultés d'accès aux dossiers et documents de gestion de ces agents, qui n'intéressent que très marginalement d'autres personnes que les agents publics eux-mêmes ou leurs représentants.

L'intervention d'un avocat ne se rencontre que dans environ un dossier sur cinq. Et encore, la présence de l'avocat est-elle concentrée sur certains types de demandes, les litiges liés au droit au séjour des étrangers, la maîtrise de la langue faisant alors obstacle à un recours direct à la commission, et dans le domaine fiscal, sans doute jugé trop complexe par les intéressés. Ainsi, quelques cabinets juridiques spécialisés dans le droit fiscal, le droit des étrangers, l'urbanisme et le droit de la fonction publique reviennent régulièrement dans les dossiers, la communication de document entrant dans un cadre plus large de défense des intérêts de leurs clients.

■ Les personnes morales de droit privé

Les trois catégories principales de personnes morales de droit privé qui ont recours à la CADA sont les entreprises privées travaillant pour le secteur public, les associations locales et les syndicats professionnels des agents publics.

Les demandes émanant des entreprises restent relativement peu nombreuses et concernent pour l'essentiel celles des candidats non retenus à des appels d'offres qui souhaitent obtenir le dossier de passation du marché, afin de s'assurer que le choix de l'attributaire s'est fait dans le respect des règles de la concurrence.

■ Les saisines multiples et les «abonnés»

Les saisines multiples ont été en 2011 moins nombreuses que les années précédentes. Le phénomène n'a pas pour autant disparu. Il faut cependant distinguer les cas, en net recul, où une demande adressée à plusieurs autorités en même temps aboutit à la saisine de la commission pour refus de communication de certaines d'entre elles. C'est donc le même avis de la commission qui est sollicité mais pour

différentes administrations. En revanche, les cas de demandeurs qui saisissent de multiples fois la commission sur divers refus restent nombreux.

Ainsi, 12 demandeurs ont formé plus de 20 saisines dans l'année de la part de la CADA.

■ La région parisienne demeure surreprésentée

La répartition géographique des demandeurs reste stable d'une année sur l'autre et correspond à la répartition de la population à deux exceptions près: les régions Ile-de-France et Languedoc-Roussillon.

L'Ile-de-France dont la population représente 18,2% de la population totale, est la région d'origine de 33% des demandeurs. L'autre région qui se distingue est le Languedoc-Roussillon qui représente 3,8% de la population, mais 8,1% des demandeurs de la CADA en 2011.

Si l'importance de l'Ile-de-France peut s'expliquer par des données sociopolitiques souvent mises en évidence (niveau d'études...), en revanche il est plus difficile d'expliquer la présence du Languedoc-Roussillon qui connaît quelques associations très actives dans le domaine de l'environnement (voir les 26 saisines de l'AADECCA en 2011).

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

Régions (% de la population totale)	2008	2009	2010	2011
Alsace (2,9)	3,5	5,7	2,1	1,9
Aquitaine (4,8)	4,2	5,0	4,1	3,7
Auvergne (2,1)	1,3	1,6	2,1	1,3
Basse-Normandie (2,4)	2,4	2,1	1,5	1,9
Bourgogne (2,7)	2,0	2,2	1,9	1,7
Bretagne (4,8)	2,6	3,2	2,8	2,9
Centre (4,1)	2,6	2,4	2,5	2,5
Champagne-Ardenne (2,2)	1,1	1,3	0,9	1,1
Corse (0,4)	0,7	0,5	0,8	0,7
Franche-Comté (1,9)	0,5	1,1	1,1	0,9
Haute-Normandie (3,0)	0,9	1,5	1,9	1,6
Ile-de-France (18,2)	34,6	28,3	30,6	33,0
Languedoc-Roussillon (3,8)	8,5	10,0	7,9	8,1
Limousin (1,2)	0,6	0,6	0,4	0,7
Lorraine (3,8)	2,0	2,4	2,6	3,1
Midi-Pyrénées (4,2)	5,9	5,1	4,8	4,4
Nord-Pas-de-Calais (6,6)	2,5	3,3	2,8	4,3
Pays-de-la-Loire (5,4)	2,0	2,0	2,5	2,4
Picardie (3,1)	1,4	1,3	1,8	2,5
Poitou-Charentes (2,7)	1,6	1,6	1,7	1,7
Provence-Alpes-Côte-d'Azur (7,5)	8,0	7,8	11,7	8,6
Rhône-Alpes (9,4)	8,1	8,0	8,4	7,8
DOM-TOM (2,8)	1,8	2,0	2	2,2
International	1,1	1,0	1,1	1,0

Les administrations sollicitées et l'objet des demandes

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

Si les saisines portées devant la commission mettent encore majoritairement en cause les collectivités locales et les établissements publics territoriaux (EPT), la part respective de ces deux catégories est en baisse. La baisse est même sensible s'agissant des EPT alors que celle-ci avait beaucoup augmentée ces dix dernières années (11% des dossiers en 2000 pour passer à 20% en 2010 puis 17,3 en 2011).

Près d'un tiers des demandes concerne l'État et les Autorités administratives indépendantes, soit une hausse par rapport à 2010, la hausse des demandes adressées aux autorités administratives indépendantes étant nette (12 dossiers en 2011 contre 24 en 2010).

Les saisines portant sur des refus de communication d'organismes privés chargés d'une mission de service public sont également en hausse depuis ces quatre dernières années.

■ La moitié des refus de communication met en cause des autorités locales

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont mis en cause dans 53% des saisines portées devant la commission.

La répartition des litiges selon le type d'autorités montre que l'exercice du droit d'accès

porte principalement sur des documents qui intéressent directement la vie des usagers. Car si les saisines sont nombreuses, c'est d'abord parce que les services locaux sont les plus sollicités pour l'accès.

Cette répartition qui tient aussi de la cartographie des difficultés montre que certaines catégories d'autorités parviennent moins bien que d'autres à satisfaire les demandes d'accès.

Les petites collectivités évoquent le manque de personnel pour répondre aux demandes, le manque de moyen de reproduction et enfin le manque de compétences juridiques pour répondre à celles qui soulèvent de légitimes interrogations.

Les établissements publics locaux sont la catégorie qui semble méconnaître le plus le droit d'accès des usagers. Leur poids dans les saisines, qui ne cesse de progresser depuis dix ans, reflète aussi l'importance croissante de la gestion locale.

■ Le recul des services de l'État

Les services de l'État semblent avoir progressé dans l'application de la loi et l'instition des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs n'y est pas étrangère.

Face aux difficultés qu'ils rencontrent les usagers sont de plus en plus nombreux à se tourner vers les services préfectoraux, ce n'est donc pas la baisse des demandes qui explique leur recul dans les saisines présentées à la commission.

L'évolution positive du traitement des demandes par les services de l'État, déjà soulignée les années précédentes, tient pour une part à la désignation des personnes responsables de l'accès et de la réutilisation. Les

TABLEAU 7 – Catégories d'administrations mises en cause

	2008		2009		2010		2011	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
État – AAI	1712	37,6	1376	32,6	1360	29,15	1570	32,53
Communes	1516	33,3	1526	36,2	1510	32,37	1521	31,51
Établissements publics territoriaux	640	14,1	202	15,8	954	20,45	836	17,32
Organismes privés chargés d'un service public	267	5,9	255	6	326	6,99	357	7,39
Établissements publics d'État	172	3,8	668	4,8	252	5,4	335	6,94
Départements	189	4,2	165	3,9	217	4,65	166	3,44
Régions	48	1	22	0,5	41	0,88	34	0,7
Autres organismes	4	0,1	7	0,2	5	0,11	7	0,14

services de l'État ont en effet maintenant quasiment tous désigné une PRADA. Ces personnes qui servent de référent en matière d'accès apportent aux différents services une aide lorsque la demande de communication pose un problème (voir page 94-95, sur les PRADA).

Il y a, quoi qu'il en soit, une hausse du niveau de connaissance des règles d'accès.

Les types de documents demandés

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

	2008	2009	2010	2011
Dossiers	12	15,6	14	14,1
Rapports	9,7	9,7	8,2	8,7
Comptes rendus	5,5	7,4	9,9	7,9
Lettres	5,1	5,5	5,4	5,7
Arrêtés	5,3	5,6	4,1	5
Délibérations	5	6,8	6,6	4,9
Décisions	4,5	4,3	5,2	4,8
Pièces médicales	4,2	4,5	4,1	4,7
Listes	8	5,3	6,9	4,6
Dossiers individuels	3,3	3,6	3,7	4,1
Avis	3,5	3,2	3,2	3,7
Dossiers personnels (non médicaux)	1,6	2,3	2,8	3
Pièces comptables	2,1	2,1	3	2,9
Plans	1,7	2,5	2,2	2,5
Fiches	5,2	1,4	1,5	2,1
Règlements	1,1	1,5	2	2
Études	1,3	1,5	1,6	1,9
Budgets	5,7	2,5	1,5	1,8
Justificatifs	1,4	1,8	1,5	1,8
Contrats	2,4	1,3	1,4	1,7
Conventions	2	1,5	1,3	1,7
Registres	0,8	1,2	2,1	1,6
Autorisations	1	1,2	1,5	1,5
Déclarations	1,3	1	0,9	1,4
Textes	0,8	0,8	0,7	0,7
Copies d'épreuves	0,2	0,5	0,4	0,6
Attestations	0,9	0,9	0,9	0,5
Relevés	1,3	1,1	0,8	0,5
Programmes	0,4	0,3	0,5	0,5
Notes administratives	0,5	0,4	0,3	0,5
Actes (état civil)				0,5
Enquêtes	0,7	0,7	0,5	0,4
Fichiers	0,1	0,4	0,3	0,4
Procès-verbaux (infractions)	0,4	0,5	0,2	0,4
Statuts	0,5	0,4	0,4	0,3
Barèmes	0,1	0,2	0,1	0,2
Pièces juridictionnelles	0,1	0,2	0,1	0,2
Devis	0,1	0,1	0,1	0,1
Imagerie	0,2	0,2	0,1	0,1

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

Il est frappant de constater que les services administratifs continuent de raisonner par type de documents et attendent de la CADA qu'elle leur adresse la liste des documents administratifs communicables, ou souhaitent qu'elle leur dise si un lettre d'un administré, ou l'avis d'un service technique est communicable ou non, ignorant qu'il puisse être nécessaire de connaître le contenu pour se prononcer sur son caractère communicable. Or, à quelques exceptions près, concernant surtout les dossiers personnels qui ne sont jamais communicables aux tiers, l'application du principe du droit d'accès aux documents administratifs conduit à ce que le caractère communicable du document se détermine en fonction de son contenu et non de sa nature. Les services doivent être prêts à occulter certaines mentions d'un document pour le rendre communicable ou, lorsque cela est possible, à disjoindre les éléments couverts par un secret protégé par la loi. Cette position de la CADA, ancienne et confirmée par le juge administratif, figure dans la loi depuis la modification par l'ordonnance du 6 juin 2005 du III de l'article 6 qui précise que «*lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions*».

La loi du 17 juillet 1978 se définit comme un droit d'accès aux documents et non comme d'un droit à l'information.

Ainsi, l'information doit, en principe, être formalisée pour être communiquée, mais il est des cas où le service doit réaliser cette

«formalisation» pour satisfaire à une demande de communication. Ainsi, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, on parle des «documents qui peuvent être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant», notion qui résulte de la définition du document administratif de l'article 1^{er} de la loi qui précise que «sont considérés comme documents administratifs, [...] quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents...». La notion d'information a été retenue dans les textes plus récents, informations médicales dans le code de la santé publique depuis l'adoption de la loi du 4 mars 2002, ou informations en matière d'environnement du code de l'environnement. On la trouve aussi depuis 2005 dans la loi du 17 juillet 1978, non pas dans le chapitre I^{er} sur le droit d'accès, mais dans le chapitre II sur la réutilisation des «informations publiques».

L'orientation des avis rendus par la commission

L'absence d'observations de l'autorité mise en cause est encore trop fréquente

Dans de nombreux dossiers il est précieux de disposer des observations de l'administration en cause. C'est d'ailleurs son intérêt.

Or les délais d'instruction étant très courts, les réponses des administrations à la demande d'observations qui leur est adressée à l'enregistrement d'une saisine arrivent souvent tardivement, ce qui complique le travail des rapporteurs et plus encore du rapporteur général qui doit souvent la veille des séances de la commission faire des modifications des projets rédigés pour tenir compte de la réponse.

Si le taux de réponse aux demandes d'observations est bon (75% en 2011) en revanche peu d'administration parviennent à répondre dans le délai de dix jours qui leur imparti.

La présence des PRADA améliore sensiblement la réactivité des services qui répondent de façon mieux argumentée.

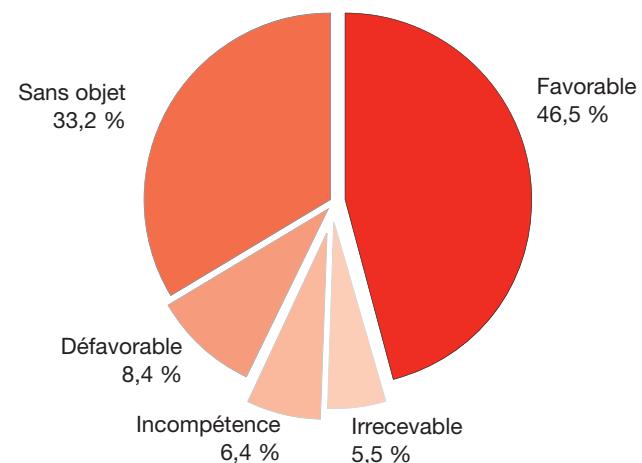
L'envoi des demandes d'observations par courriel et les réponses qui parviennent de plus en plus souvent par cette voie sont un facteur important de la réduction des délais. La généralisation de cette procédure ne pourra cependant être effective qu'après le changement d'application informatique de la CADA au second semestre 2012.

Le sens des avis rendus par la commission

TABLEAU 9 – Sens des avis émis
(en %)

	2008	2009	2010	2011
Avis favorables	43,3	47,2	46	46,5
Demandes sans objet	38,3	34,4	33,4	33,2
dont document communiqué ou désistement	26,2	23,9	22,3	23,1
dont document inexistant	11,6	9,8	10,1	9,1
dont document détruit ou perdu	0,5	0,7	1,0	1,0
Demandes irrecevables	8,4	8,3	9,2	5,5
Avis d'incompétence	5,3	4,6	5,0	6,4
Avis défavorables	4,7	5,5	9,2	8,4

GRAPHIQUE 4 – Sens des avis émis



La répartition des sens d'avis pour l'année 2011 reste comparable à celle des années précédentes. La proportion des avis favorables à la communication et des avis «sans objet» (cas pour lesquels la communication a lieu avant que la CADA ne se prononce ou est impossible du fait de l'inexistence du document), est toujours aussi forte (plus de 80% des avis) par rapport aux avis par lesquels soit la CADA écarte la demande pour incompétence ou irrecevabilité, soit, pour moins d'un cas sur dix constate que le document n'est pas communicable.

La motivation des avis

■ La demande est devenue «sans objet»

Un tiers des dossiers ouverts aboutit à ce qui pourrait s'apparenter à un non-lieu du fait, pour plus de la moitié d'entre eux (55,1 %), que la communication est intervenue avant que la commission se prononce. Si on y ajoute les 14,7 % de désistements qui interviennent du fait que le demandeur informe la commission de ce qu'il a obtenu satisfaction, c'est près d'une saisine de la commission sur quatre qui aboutit à la résolution du litige avant même que celle-ci ne se soit prononcée. L'efficacité du recours préalable obligatoire est largement démontrée par ces chiffres.

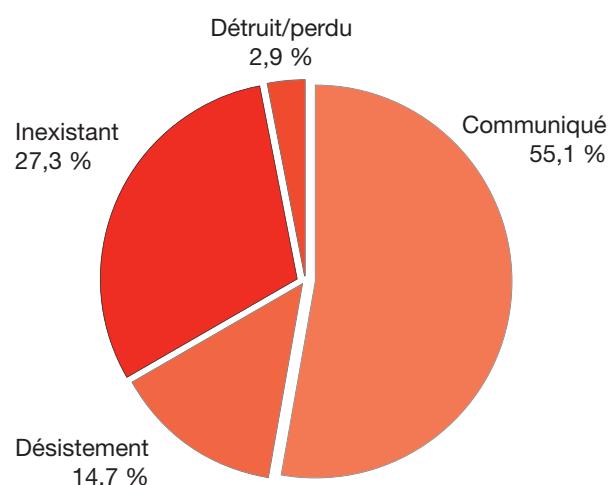
De nombreuses autorités justifient le non-respect du délai d'un mois maximum qu'elles ont pour communiquer par le fait qu'elles manquent de moyens et qu'il y a d'autres priorités pour les services.

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

TABLEAU 10 – Motivation des avis sans objet (en %)

	2008	2009	2010	2011
Document communiqué	49,9	52,9	52,8	55,1
Document inexistant	30,3	28,6	30,3	27,3
Désistement	18,5	16,4	14,1	14,7
Document détruit ou perdu	1,3	2,1	2,8	2,9

GRAPHIQUE 5 – Motivation des avis sans objet



■ Les avis favorables à la communication

Dans leur très grande majorité les dossiers qui se terminent par un avis favorable portent sur des documents pour lesquels la communication n'aurait pas dû poser de problèmes aux services sollicités. La communication d'un permis de construire, d'une délibération du conseil municipal ou du dossier administratif de l'agent..., objet de nombreuses saisines, ne soulève en principe pas de difficulté. Dans ces dossiers on relève souvent qu'il n'y a pas eu de refus explicite de communication, mais une absence de réponse qui s'explique par l'inertie du service sollicité.

Le litige peut également porter, non sur le caractère communicable des documents, mais sur les modalités de communication, le service acceptant de laisser consulter les documents sur place, mais étant beaucoup plus réticent à en assurer la reproduction, même à titre payant.

Le délai d'un mois qui est laissé à l'administration pour répondre à la demande est souvent jugé trop court par les services, particulièrement dans des périodes où ces derniers doivent se mobiliser pour assumer une mission d'intérêt général.

Le taux des avis favorables montre aussi que le régime d'accès est plus ouvert que ne le croient les services. Ce régime instaure une grande transparence et limite au strict nécessaire la portée des exceptions à la communication, en retenant le principe d'une communication partielle des documents après occultation des mentions couvertes par un des secrets protégés, énumérés à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

La présence dans un document d'une mention intéressant la vie privée (adresse personnelle, date de naissance...), portant un jugement de valeur sur une personne physique ou le comportement de celle-ci, ou encore des éléments sur le savoir-faire ou la stratégie des entreprises ne justifie pas, sauf exception, le refus d'accès à l'intégralité du document. La commission est souvent amenée à rappeler que la communication partielle doit être préférée au refus d'accès tant que les occultations ne dénaturent pas le document ou ne lui font pas perdre tout sens.

Ainsi, la commission rend de nombreux avis favorables à la communication sous réserve de l'occultation des informations

protégées, qu'elle prend soin de préciser pour une bonne compréhension de l'administration et pour favoriser le suivi de l'avis qu'elle rend.

Sur 2 230 avis favorables ce sont plus d'un tiers qui comportent des réserves qui impliquent une communication après occultation des informations protégées. Les administrations sont nombreuses à indiquer à la commission que les occultations à réaliser représentent une surcharge de travail importante pour les services et certaines d'entre elles plaident pour un refus de communication au motif des moyens à mettre en œuvre pour y répondre.

■ Les cas d'incompétence

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

Toutes les demandes ne sont pas systématiquement soumises à l'examen de la commission. Il revient en effet au secrétariat général d'opérer un examen de la demande de saisine pour s'assurer qu'il ne porte pas manifestement sur une question ou sur un document qui n'est pas de la compétence de la commission. Ainsi, lorsque la demande concerne à l'évidence un document qui n'est pas administratif, ou une demande de renseignement, le secrétariat général n'ouvre pas de dossier de demande d'avis, mais indique aussitôt par un courrier au demandeur que la CADA n'est pas compétente, lui évitant ainsi une attente inutile.

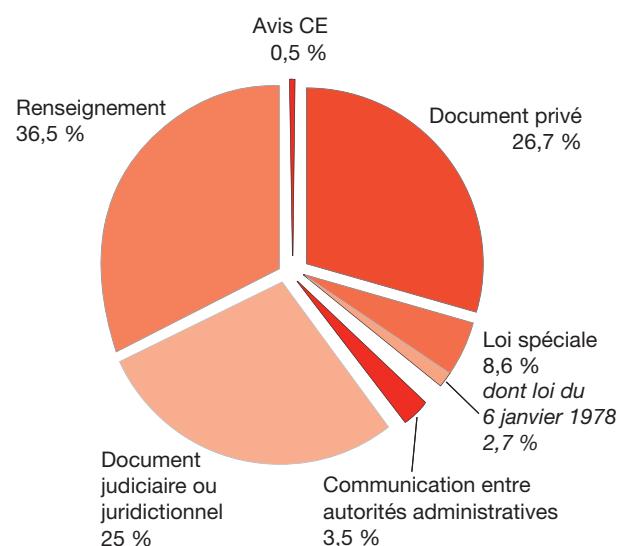
En ce qui concerne les saisines traitées par la commission, les cas d'incompétence se décomposent en quatre catégories. La plus importante, et de loin, malgré une légère baisse par rapport à 2007, vise les demandes tendant à l'obtention de renseignements et non de documents. On retrouve dans ces demandes le souhait d'être éclairé sur la motivation d'une décision administrative, de s'en faire préciser le fondement juridique (c'est-à-dire les textes sur quels les services se sont appuyés pour se prononcer), voire de se faire expliquer la façon dont les textes

ont été interprétés. Il apparaît clairement dans ce cas que ce qui est attendu n'est pas tant la communication de documents existants en possession du service sollicité mais plutôt des explications ou des justifications permettant de mieux comprendre la décision prise, voire de s'assurer que l'administration était bien en droit de se prononcer dans un tel sens. Or, la loi du 17 juillet 1978 n'a pas pour objet d'obliger l'administration à constituer une documentation sur un sujet donné, ou de rechercher s'il existe des documents qui pourraient répondre à la demande qui lui est adressée. Le demandeur doit plutôt, dans un tel cas qui ne relève pas de la compétence de la CADA, s'appuyer sur la loi du 12 avril 2000 pour établir que le service n'a pas satisfait à l'obligation de motivation qui pèse sur lui, en application de cette loi, ou qu'il ne l'a fait que de façon incomplète.

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

	2008	2009	2010	2011
Renseignement	40,8	28,6	35,0	36,5
Document privé	20,2	29,5	27,7	26,7
Document relevant de l'autorité judiciaire	20,2	22,7	23,5	18,1
Document juridictionnel	27,6	35,5	4,8	6,9
Loi spéciale dont loi du 6 janvier 1978 compétence exclusive de la CNIL	11,0	6,4	8,7	8,6
Comm. entre Autorités administratives				3,5
Avis Conseil d'État	0,4	0,0	0,3	0,5

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



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

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

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

■ Les demandes déclarées irrecevables

5,5% des saisines sont estimées irrecevables par la commission. Cette proportion tend à baisser, assez sensiblement entre 2010 (9,2%) et 2011, par le rôle de filtre du secrétariat général déjà évoqué plus haut.

Dans 50% des demandes déclarées irrecevables, la CADA a estimé qu'il n'y a pas de refus de communication de la part du service sollicité, soit que le service justifie qu'il a bien communiqué les documents, soit que le service ait fait part de son accord au demandeur en soumettant la reproduction des documents au paiement préalable des frais, conformément aux dispositions du décret du 30 décembre 2005, et qu'aucune suite n'ait été donnée à sa proposition, soit enfin que le service fasse valoir qu'il n'y avait pas de demande explicite de communication exprimée par le demandeur. Il faut ici mentionner une pratique qui tend à se répandre des demandes adressées

GRAPHIQUE 7 – Motivation des avis d'irrecevabilité

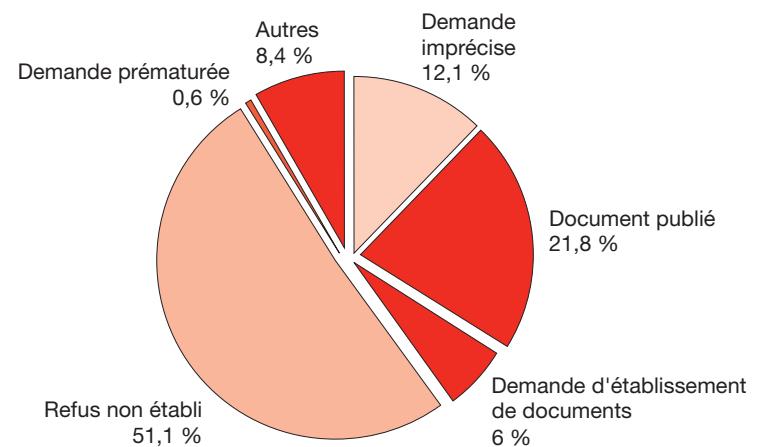


TABLEAU 12 – Motivation des avis d'irrecevabilité

(en %)

	2008	2009	2010	2011
Refus non établi	39,4	36,9	37,3	51,1
Document publié	13,9	14,2	11,3	21,8
Demande imprécise	28,1	23,8	21,6	12,1
Demande d'établissement de documents	6,2	5	9,9	6
Demande de révision d'avis	2,2	6,3	5	4,8
Demande hors champ	2,6	10,6	11,3	1,2
Demande mal dirigée	1,8	0,3	1,4	1,2
Défaut de demande préalable	1,8	0,7	1,1	0,6
Demande prématurée	3,3	1,4	0,8	0,6
Demande d'abonnement	0,7	0,4	0	0,6
Demande tardive	0	0,4	0,3	0
Demande de motivation	0	0	0	0
Demande de documentation	0	0	0	0

à l'administration par un envoi groupé par courriel (mailing). Nombre des messages et donc des demandes n'aboutissent pas car ils sont déclarés comme des messages indésirables par les pare-feu de l'administration.

Sont également irrecevables les demandes (21 % des cas) qui portent sur des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, c'est-à-dire qui ont été publiés ou insérés dans un registre librement accessible. La commission a également inclus dans cette catégorie les documents qui sont mis en ligne sur un site Internet, en tenant compte du fait que le demandeur était équipé de la technologie nécessaire (association nationale, entreprise,...). À cet égard, même s'il ne revient pas à la CADA de se prononcer sur ce point, il serait souhaitable que le service sollicité précise au demandeur qu'il n'a pas l'obligation de lui adresser le document parce qu'il a fait l'objet d'une diffusion publique, mais qu'il lui indique également comment il peut se le procurer (date du Journal officiel, adresse, voire rubrique du site Internet concerné,...).

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

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

La CADA se doit également de déclarer irrecevable la demande qui tend à l'élaboration d'un document, et non à la communication d'un document existant. Même si cette notion s'est réduite puisqu'elle ne comprend pas les documents qui peuvent être obtenus à partir d'un traitement automatisé d'usage courant, la loi du 17 juillet 1978 n'a cependant ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à élaborer un document à seule fin de satisfaire à une demande de communication. Quelle que soit la légitimité de la demande, celle-ci ne peut pas être satisfaite sur ce fondement et la CADA ne peut que la déclarer irrecevable.

Là encore, une partie des demandes sont filtrées par le secrétariat général et les demandes

GRAPHIQUE 8 – Motivation des avis défavorables

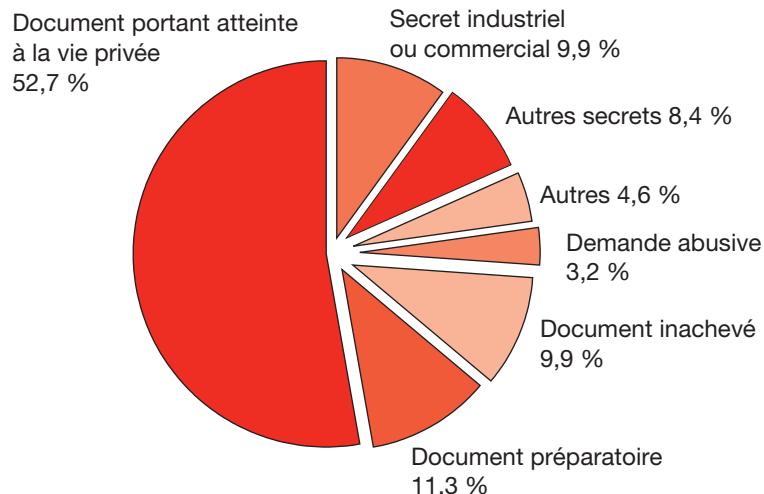


TABLEAU 13 – Motivation des avis défavorables
(en %)

	2008	2009	2010	2011
Document nominatif ou portant atteinte à la vie privée	48,8	46,6	46,9	52,7
Document préparatoire	12,5	9,3	12,6	11,3
Secret industriel ou commercial	12,1	14,7	9,3	9,9
Document inachevé	7,8	7,9	8,7	9,9
Secret protégé par la loi	4,2	3	6	5,4
Demande abusive	6,8	7	11,3	3,2
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	1,7	1,2	0,9	2,4
Sécurité publique	4,6	4,9	1,5	2
Secret de la politique extérieure	0,2	1,4	0,4	1,4
Secret de la défense	0	1,6	0,9	0,8
Secret fiscal ou douanier	1,1	1,4	0,9	0,8
Archives	0	0,5	0,2	0,2
Secret des délibérations du Gouvernement	0,2	0,5	0,4	0

manifestement irrecevables font l'objet d'une réponse expliquant que la CADA ne pourra qu'éarter la demande et ne donnent pas lieu à l'ouverture d'un dossier de demande d'avis. C'est notamment le cas lorsque la saisine de la CADA est effectuée alors qu'il n'y a pas de refus exprès et que le délai de refus implicite n'est pas atteint.

■ Les avis défavorables

Les cas pour lesquels la CADA constate que les documents demandés ne sont pas communicables restent peu nombreux (8,4% en 2011 contre 9,2 en 2010 et 5,5% en 2009). Le principal motif du caractère non communicable du document (dans un cas sur deux) est le secret de la vie privée.

Le deuxième motif des avis défavorables tient au caractère préparatoire des documents (11,3). Dans ce cas, le caractère non communicable n'est que temporaire puisque les documents en cause ont vocation à être communiqués dès que la décision à laquelle ils se rattachent a été prise. C'est la raison pour laquelle la CADA est toujours attentive dans ce cas à bien identifier la décision concernée, et à s'assurer, également, notamment si les documents sont anciens, qu'une décision à venir est bien toujours envisagée.

Un troisième motif (9,9%) des avis défavorables tient à la protection du secret industriel et commercial. Ce taux s'explique par le nombre de candidats non retenus dans des procédures de marchés publics. En effet, si les dossiers d'appels d'offres sont en principe communicables de plein droit dès lors que le marché est attribué, il est nécessaire cependant de soustraire à la communication les documents ou éléments couverts par le secret en matière industrielle et commerciale des entreprises non retenues.

Vient à égalité avec la protection du secret industriel et commercial, le caractère inachevé du document (9,9%).

Seulement 16 saisines ont été déclarées abusives en 2011 (contre 58 en 2010), ce qui montre à quel point la commission fait un usage modéré de ce motif de refus de communication. Il faut dire aussi que les services se «défendent mal» en ce sens qu'ils ne fournissent que rarement à la commission des

éléments objectifs qui attestent le comportement de certains demandeurs. Lorsque la commission constate que le demandeur fait des demandes récurrentes mais qu'elle n'a pas suffisamment d'éléments probants, elle invite dans son avis le demandeur à faire preuve de modération.

Il faut enfin convenir que le faible taux des avis défavorables s'explique aussi par le nombre important d'avis favorables sous réserve d'occulter ou de disjoindre des éléments non communicables.

Les suites réservées aux avis de la commission

La simple saisine de la commission permet déjà de désamorcer près d'un tiers des litiges en constatant que cette saisine est ou est devenue sans objet (document communiqué, document inexistant), mais pour mieux mesurer l'efficacité du recours préalable exercé auprès d'elle, il est intéressant de se pencher sur la suite donnée aux avis favorables qu'elle rend.

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

Lorsque la CADA rend un avis, l'administration est légalement tenue en vertu de l'article 19 du décret du 30 décembre 2005 d'informer la commission, dans le délai d'un mois, de la suite qu'elle donne à celui-ci. Cette disposition n'est de fait appliquée qu'en cas d'avis favorable.

Lorsque l'administration néglige de s'acquitter de cette obligation, le secrétariat général procède à des relances auprès des services. Cependant on constate que le taux de réponse des administrations après que leur ait été notifié un avis favorable est encore trop faible puisque dans un tiers des cas la CADA ne reçoit pas de réponse et cela malgré les relances.

Il est vrai que les relances auprès des administrations sont sans doute trop irrégulières et trop tardives, car elles interviennent environ trois mois après la notification de l'avis,

puis en cas de non-réponse persistante, environ six mois après. Il conviendrait de revoir également la présentation des obligations qui découlent de l'article 19 faite dans les documents que transmet la commission car certains services ne semblent pas comprendre ce que l'on attend d'eux. Ainsi, la CADA a adressé en 2011 une vingtaine de courriers pour indiquer à des services administratifs que ce n'est pas à elle mais bien au demandeur qu'il leur faut transmettre le document communicable et qu'il leur appartient, en revanche, d'informer la commission de cette communication ou en tout cas de la suite donnée à son avis.

Une légère baisse des avis suivis

Pour celles qui répondent, heureusement une large majorité, deux administrations sur trois informent la commission qu'elles suivent son avis, c'est-à-dire qu'elles communiquent les documents sollicités par le demandeur, dans les conditions que ce dernier à souhaité, en respectant en général les recommandations d'occultation dont un tiers des avis favorables sont assortis. Ce résultat est assez stable, avec cependant une légère baisse ces deux dernières années.

Les avis non suivis par l'administration ou ne pouvant pas l'être (document perdu par exemple) représentent 7,3%. Ils correspondent le plus souvent aux cas pour lesquels la CADA a été amenée à se prononcer sans 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 ait 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'ait pas été convaincue par les motifs 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, différent avec le demandeur).

TABLEAU 14 – Documents communiqués entre la saisine et l'avis de la CADA (en %)

2007	25,5
2008	26,2
2009	18,2
2010	19,8
2011	18,5

TABLEAU 15 – Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
2008	65,5	5,1	7,9	21,5
2009	64,6	5,8	7,8	21,8
2010	58,2	6,8	8,9	36,1
2011	54,3	5,1	7,3	33,3

TABLEAU 16 – Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration (en %)

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	2009	61,0	6,8	8,1	24,1
	2010	55,1	11,7	10,8	22,4
	2011	49,3	6,2	8,9	35,6
Régions et départements	2009	71,7	5,1	9,1	14,1
	2010	45,3	4,7	6,0	44,0
	2011	62,1	1,9	3,9	32,1
Communes	2009	67,0	5,0	6,6	21,4
	2010	58,7	6,0	9,8	25,5
	2011	60,0	4,7	7,3	28,0
Autres	2009	64,2	5,9	8,8	21,1
	2010	62,7	4,0	6,7	26,6
	2011	52,9	4,8	6,1	36,2

Un allongement du délai 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. Cependant la CADA se heurte à des délais de traitement incompressibles, qui tiennent au délai de 10 jours laissé aux administrations pour faire valoir leurs arguments (respect du contradictoire), aux contraintes professionnelles des rapporteurs et des rapporteurs généraux qui exercent cette activité à titre secondaire (et ne sont donc pas mobilisables en permanence), et enfin au fait que la commission ne se réunit que tous les quinze jours, un rythme hebdomadaire n'étant pas tenable du fait du nombre de membres qui siègent et des hautes responsabilités qu'ils exercent par ailleurs.

Mécaniquement, le délai moyen d'instruction ne peut pas être inférieur à 33,5 jours. L'amélioration de ce délai qui est aussi le principal indicateur de performance de la commission passe par la mise en place d'un intranet, par la dématérialisation des transmissions, et enfin par le développement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs qui veillent à ce que leur administration, lorsqu'elle est mise en cause en cas de refus, répondent rapidement à la commission.

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

L'évolution en 2011 a été négative, avec une dégradation marquée, particulièrement importante au second semestre (moyenne de 37,2 au 1^{er} semestre contre 41 jours au second, pour une moyenne annuelle de 39,9).

Le traitement des demandes sur des délais très courts impose un enchaînement ininterrompu d'opérations qui ne laisse que fort peu de marge pour faire face à des départs ou à des arrêts de travail imprévus, à des questions délicates nécessitant des délais d'instruction plus longs ou à une augmentation du volume des demandes.

Or les tensions sur les effectifs de la CADA se sont accentuées en 2011 dans un contexte de hausse, pour la seconde année consécutive, des demandes instruites.

L'augmentation du nombre des dossiers s'est accompagnée dans le même temps d'une augmentation encore plus forte des demandes de renseignements qui représentent une lourde charge de travail pour les agents du secrétariat général.

Le départ en 2011 de 7 des 10 rapporteurs que compte la commission, accroissant la mobilité habituelle à la CADA de ces jeunes hauts fonctionnaires, s'est doublé de réelles difficultés pour trouver rapidement des remplaçants. De fait, l'instruction de certains dossiers a dû être reportée faute de rapporteurs en nombre suffisant. La CADA estime que ces difficultés ont occasionné au minimum un allongement d'une journée sur le délai moyen de traitement.

Assez inhabituel aussi a été le rythme des départs et des arrivées de rapporteurs généraux – pas moins de 7 départs et nominations entre octobre 2010 et janvier 2012. Il a été de ce fait particulièrement compliqué d'assurer le traitement des dossiers à la fin du 1^{er} trimestre et jusqu'au mois d'octobre 2011. Ces changements de rapporteurs généraux représentent un allongement l'ordre de 3 à 4 jours sur le délai moyen.

Enfin, le secrétariat général a fonctionné avec moins de 80 % de ses effectifs en 2011. La charge de travail de l'équipe a retardé parfois la notification des avis qui a représenté un allongement de l'ordre d'une journée sur le délai moyen.

Les perspectives pour l'année 2012

L'année 2012 se présente plus favorablement pour le maintien des effectifs tant des rapporteurs généraux et des rapporteurs que des agents de la commission.

S'agissant notamment des rapporteurs, la commission a prévu de pouvoir mobiliser une réserve d'un ou deux chargés de mission temporaires afin de compenser une éventuelle baisse momentanée des effectifs.

S'agissant du secrétariat général, la CADA devrait pouvoir s'approcher en effectif réel

de sa dotation en ETPT (13) et avoir recours à des vacations pour faire face à un arrêt de travail de longue durée. Il est apparu en effet que les effectifs sont trop faibles pour pouvoir répartir la charge de travail en cas de défaillance prolongée d'un agent.

En revanche l'impact favorable sur le délai de traitement qu'attend la CADA du changement de son application de gestion informatique ne pourra pas se produire ou seulement de façon très marginale en fin d'année 2012. L'application permettra la dématérialisation des dossiers, et ainsi un gain de temps sur les délais de transmission entre la CADA et les administrations, et entre les différents intervenants de la CADA, ainsi qu'une gestion facilitée des demandes de renseignements. Toutefois, la mise au point de cet outil s'avère assez complexe et sa mise en œuvre, initialement prévue pour mars 2012, a dû être reportée plusieurs fois. Le remplacement de l'application actuelle n'interviendra pas avant le deuxième semestre 2012. Une période de rodage laisse donc peu de chance de pouvoir en mesurer les effets positifs avant la fin d'année.

À cet égard, la CADA ne pense pas pouvoir faire passer son délai de traitement en 2012 sous les 37 jours. En revanche, il est permis d'espérer que l'année 2013 retrouvera le bon niveau de 2009.

TABLEAU 17 – Durée de traitement des avis et conseils (en jour)

(moyenne)

1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4
2003	42,2
2004	46,1
2005	51,8
2006	41,0
2007	36,1
2008	35,1
2009	35,2
2010	37,2
2011	40,2

TABLEAU 18 – Durée de traitement des demandes d'avis (en jour)

(moyenne)

2007	35,4
2008	35,0
2009	34,9
2010	36,8
2011	39,9

TABLEAU 19 – Répartition des avis selon le délai de notification

Délai de notification	Nombre d'avis notifiés (1)	%	% cumulé
De 1 à 30 jours	861	19,0	19,0
De 31 à 35 jours	1 075	23,0	42,0
De 36 à 40 jours	1 056	23,4	65,4
De 41 à 45 jours	651	14,4	79,8
De 46 à 50 jours	262	5,8	85,6
Plus de 51 jours	616	13,6	92,2

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

DES ATTENTES PLUS FORTES EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DE CONSEIL

Les demandes d'information

La commission ne dispose pas d'outils de mesure précis de son activité de renseignements. Celle-ci s'est développée parallèlement à l'instruction des dossiers, et a augmenté de manière constante depuis 2005. Toutefois, le développement de cette activité se heurte aux difficultés du secrétariat général pour faire face à des attentes légitimes mais qui ne sont pas la priorité de sa mission constituée par la préparation de la séance de quinzaine.

Le traitement des saisines demeure en effet prioritaire, pour les raisons qui ont été rappelées plus haut. Aussi, sur certaines périodes de l'année 2011 et début 2012, les réponses apportées ont été limitées par des contraintes techniques, comme les lignes téléphoniques saturées, et par un manque de moyens humains.

Outre la sélection qu'opère le secrétariat général pour distinguer les saisines des demandes de renseignements, il doit aussi opérer un tri à l'intérieur de ces dernières, faute de pouvoir toutes les satisfaire. Un premier tri porte sur le champ de compétence de la CADA, puis un second entre les usagers et les administrations. La CADA consacre, en effet, plutôt information et conseils juridiques aux autorités administratives, alors qu'aux usagers les réponses apportées s'efforcent surtout d'expliquer les principes du droit d'accès et les conditions de saisine de la commission en cas de difficultés.

Cette limitation n'est pas seulement liée aux moyens de la commission, mais tient aussi à la prudence que sa mission principale impose. Il serait en effet mal venu que le secrétariat général oriente, par ses conseils, les usagers alors que la commission aurait à se prononcer sur les litiges qui en découleraient. Tout en s'interdisant de commenter ou d'interpréter la position de la commission, le secrétariat en expliquant

sans engager cette dernière aux administrations comment la liberté d'accès ou de réutilisation des informations publiques s'applique de manière générale, joue son rôle d'information sans risquer de fausser le recours des particuliers qui pourrait suivre la demande de conseil.

Le volume des réponses apportées en 2011

■ Les courriers et courriels

Le volume des réponses apportées par courrier est stable et même en légère baisse passant de 2 249 en 2010 à 2 157 en 2011, auquel il faut ajouter environ 300 expéditions d'éléments de jurisprudence par télécopie.

En revanche, la hausse des réponses apportées par courriel est sensible, passant d'environ 3 000 en 2010 à 3 200 en 2011. Cette évolution tient au fait que de plus en plus de questions arrivent par courriel (près de deux sur trois) et qu'il est plus simple d'y répondre par la même voie.

Au total, ce sont environ 5 600 réponses écrites qui sont apportées aux demandes de renseignement par le secrétariat général en 2012. Ce volume correspond à celui de l'année 2010, mais représente pas moins de 1 000 réponses de plus qu'en 2009. Il est peu probable que les agents du secrétariat général puissent en faire davantage, même s'il est attendu de l'actualisation de certains outils qu'elle dégage des marges de manœuvre pour consacrer du temps à cette activité de renseignement. Il pourrait donc y avoir une situation d'engorgement si les demandes venaient à augmenter.

Il faut préciser que si les courriers expédiés sont enregistrés selon le type de réponse auquel ils correspondent un tel enregistrement n'est pas réalisable actuellement pour les courriels. Sur les réponses écrites apportées, seule une analyse de celles qui sont expédiées par courrier est possible.

■ Les appels téléphoniques

Les appels téléphoniques sont toujours aussi nombreux et l'auraient été sans doute davantage si les lignes de la CADA n'avaient pas été parfois saturées du fait du trop petit nombre d'agents pour assurer l'accueil. La moyenne de 65 appels par jour relevée en 2010 reste la même sur l'ensemble de l'année 2011.

En l'absence d'un des deux agents du secrétariat chargés de l'accueil téléphonique, les rédacteurs de la commission prennent le relais, mais durant les périodes de sous-effectifs comme en a connu la commission en 2011, des appels restent sans réponse. Le recrutement d'un troisième agent en juin 2012 pour l'accueil téléphonique devrait améliorer ce service.

La saturation des lignes est aussi liée à la longueur des communications. En effet celles-ci dépassent souvent les huit minutes, le temps que l'administration expose le contexte de la demande et que, le cas échéant, l'agent de la CADA procède à une rapide vérification dans la base des avis et conseils.

Deux appels sur trois émanent de personnes physiques, usagers de l'administration et parmi ceux-ci près d'un appel sur trois ne relève pas de la compétence de la commission, mais souvent de la sécurité sociale ou plus généralement de la catégorie des renseignements administratifs.

Il reste qu'une vingtaine d'appels font quotidiennement 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. Une trentaine d'appels journaliers sont des consultations d'autorités administratives sur la réponse à apporter aux demandes des usagers. Ces consultations, après orientation par le secrétariat, sont prises en charge par les rédacteurs de la commission.

Les consultations téléphoniques, plus encore que les réponses écrites, nécessitent des agents une très bonne connaissance des positions de la commission sur l'ensemble des sujets sur lesquels elle se prononce. Il faut entre quatre à six mois aux nouveaux rédacteurs pour acquérir des connaissances suffisamment solides pour pouvoir répondre rapidement aux interrogations ou discerner les cas

qui requièrent une analyse plus approfondie ou une consultation formelle de la commission.

Dans une petite structure comme celle du secrétariat général de la commission il faut pouvoir dégager le temps nécessaire à la formation des agents ce qui n'a pas été aisément en 2011.

TABLEAU 20 – Volume des réponses apportées aux demandes de renseignement

Volume des demandes	2010	2011
Nombre d'appels téléphoniques par jour	65	60
Réponses par courrier	2 249	2 157
Réponses par télécopie	300	300
Réponses par courrier	3 000	3 200

Les usagers éprouvent encore des difficultés à cerner la compétence de la commission

Bien des demandes adressées à la commission échappent à son champ d'intervention.

Il y a en premier lieu des demandes qui concernent directement un autre organisme qui est soit confondu avec la CADA comme les centres d'accueil de demandeurs d'Asile (CADA), soit difficilement joignable par téléphone, ce qui n'est pas le cas de la CADA malgré les difficultés mentionnées plus haut, en l'absence délibérée de filtrage automatique des appels.

Parmi les personnes qui contactent la commission sur une difficulté d'accès, une proportion conséquente sollicite de l'administration un renseignement et non pas la production d'un document clairement identifié (108 courriers envoyés pour 2012 pour ce motif et dans la même proportion par courriel). Ces personnes admettent parfois difficilement que la loi du 17 juillet 1978 ne permette pas à la CADA d'intervenir pour les aider et soupçonnent une mauvaise volonté du service.

De même, pour beaucoup de patients qui contactent la commission, il est assez difficile de comprendre pourquoi elle n'est pas compétente pour l'accès aux dossiers médicaux détenus par un établissement ou un praticien du secteur privé alors qu'elle l'est pour le secteur public.

L'accès aux documents d'état civil, ceux détenus par les juridictions ou les notaires, le permis à points ou les questions d'abonnement à certains services privés notamment les opérateurs de téléphonie, font l'objet de nombreuses demandes et il incombe aux agents chargés de l'accueil téléphonique d'expliquer pourquoi la commission ne peut pas intervenir. 500 courriers et autant de courriels ont été adressés en 2012 expliquant au demandeur en quoi la commission n'est pas habilitée à connaître de leur saisine portant sur des documents n'ayant pas le caractère de document administratif.

Force est de constater que la notion de document administratif est globalement difficile à appréhender pour les particuliers.

Toutefois, plus de dix fois par jour, les secrétaires de la commission apportent des informations utiles et pratiques sur le moyen d'obtenir les documents, de saisir la commission, et sur les recours possibles après sa saisine, ce qui constitue un réel service aux usagers.

Les interrogations des autorités administratives

Les particuliers ne sont pas seuls à éprouver quelques difficultés à appréhender le champ de la loi du 17 juillet, les administrations ont aussi des interrogations qui ne relèvent pas ou dépassent le cadre de la loi..

Beaucoup interrogent la commission non pas sur le caractère communicable des documents ou sur les modalités de communication mais de façon plus large sur la tenue des dossiers, leur composition, les durées de conservation des documents, ou la remise de documents originaux. D'autres sollicitent des informations sur leurs obligations d'information à l'égard de différentes catégories de partenaires comme les conseillers municipaux, les représentants du personnel, ou d'autres services administratifs. Les suites à donner aux demandes de certaines professions telles que notaires, huissiers ou assureurs suscitent également des interrogations.

La nature des renseignements diffère sensiblement selon la taille de l'autorité administrative, notamment selon qu'elle dispose ou non d'un service juridique ou de services ayant une compétence juridique.

Ainsi, les petites collectivités interrogent plus souvent la commission sur les modalités de communication, face à des demandes massives par exemple, ou sur les moyens de se prémunir d'une utilisation malveillante des informations obtenues dans le cadre du droit d'accès. Le fait que le demandeur n'ait pas à motiver sa demande d'accès est mal connu et nombre des interlocuteurs de la CADA en sont surpris. Alors que le principe du droit de communication de certains documents est connu, les questionnements viennent parfois du contexte local conflictuel.

Les interrogations des services de l'État portent davantage sur des questions précises qui démontrent une bonne connaissance du régime général de l'accès. On retrouve dans les interrogations peu formelles qui sont adressées à la commission, deux sujets très présents également dans les dossiers instruits.

D'une part, la question de la communication des pièces de marchés publics dont certains services assument difficilement la responsabilité. L'échange par téléphone avec les administrations permet de cerner les craintes que suscitent ces demandes ou les incompréhensions sur les réponses qu'a apportées la commission au fil des années et qui sont présentées sous forme synthétique dans la fiche marchés publics sur le site de la CADA, qui comporte un tableau des principales pièces et une «Foire aux questions» inspirées des questions récurrentes sur le sujet.

D'autre part, la communication des certains dossiers sociaux, liée à une situation humainement délicate, nécessite une attention particulière et parfois pour les services un accompagnement de la personne qui demande communication d'informations dont la connaissance peut être perturbante. Le mélange aussi de documents administratifs, juridictionnels et privés dans ces dossiers rend complexe l'application des principes de la loi du 17 juillet 1978. En cette matière, il est courant que les administrations demandent moins une réponse sur le caractère communicable du document que des conseils pour prévenir les dommages que pourrait causer selon elles la communication.

Deux autres sujets continuent de susciter des interrogations: les demandes en milieu scolaire dans un contexte de divorce des

parents ou en cas d'accident, et la communication de documents comportant des données à caractère personnel.

Le développement des consultations informelles des administrations dénote un souci accru de répondre aux demandes dans le délai imparti. En effet, les services qui interrogent sous cette forme la commission veulent obtenir rapidement une réponse pour pouvoir satisfaire à leur obligation légale.

La commission ne peut qu'encourager ce comportement, même si elle doit faire face en 2011 et probablement encore en 2012 à des difficultés pour répondre aux attentes. De meilleurs outils informatiques libérant les agents de tâches qui n'apportent pas de plus-value pour améliorer l'activité de renseignement reste l'objectif majeur de la commission pour la fin de l'année 2012.

Les interrogations sur les avis et conseils rendus par la commission

Bien que marginale sur l'ensemble des interrogations adressées à la commission, le secrétariat général est appelé à répondre à celles portant sur des avis ou des conseils rendus par la commission.

Ainsi 283 courriers ont été adressés en 2011 en réponse à des demandeurs qui sollicitaient la communication de pièces du dossier d'instruction de la CADA, notamment la réponse de l'administration à la demande d'observation de la commission, ou qui demandaient des explications sur la position retenue. Dans ce cas, la réponse apportée ne consiste pas à commenter l'avis rendu par la commission, mais parfois à expliquer les termes ou les motifs retenus à ceux qui ne sont pas familier du droit d'accès et des notions qu'il met en œuvre. En effet, certains demandeurs comme certains services ne savent pas ce que recouvrent les notions de «préparatoire», de «juridictionnel», de «secret industriel et commercial» utilisées dans les avis et conseils de la commission. Dès lors, ils saisissent mal le raisonnement suivi par la commission ou les réserves à la communication qui accompagnent un avis favorable.

Pour 176 dossiers en 2011, le secrétariat général a été amené à préciser que la commission avait épuisé sa compétence en rendant

son avis après une demande de révision d'avis ou de saisine portant sur le même objet qu'un dossier déjà instruit. Dans ces courriers, la CADA indique les conditions de recours devant le tribunal administratif en cas de litige persistant.

La refonte du site Internet

La CADA a réalisé en 2011 la refonte complète de son site Internet. Le changement de site était rendu nécessaire depuis plusieurs années, particulièrement du fait de l'obsolescence technique du précédent site datant de plus de douze ans, laquelle rendait son hébergement et sa maintenance de plus en plus coûteux et leur pérennité incertaine.

Les usagers du site Internet, particulièrement les administrations, ont d'ailleurs été nombreux à déplorer les dysfonctionnements qui ont perduré tout au long de l'année 2011 du fait des problèmes d'hébergement de l'ancien site.

La nouvelle formule du site, mise en ligne en décembre 2011, présente au grand public le droit d'accès aux documents administratifs, la façon dont il s'exerce et les recours en cas de difficulté, ainsi que le régime général de réutilisation des informations publiques. Il comporte également des développements détaillés, utiles aux professionnels (avocats, juristes, etc.) et aux administrations.

Quelques rubriques ont été enrichies afin de répondre aux remarques et suggestions notamment adressées par les personnes responsables de l'accès et de la réutilisation. C'est le cas de la rubrique sur la réutilisation des informations publiques ou celle concernant la saisine de la commission.

Le site comprend une base d'environ 4000 avis et conseils rendus par la CADA, sur les quelque 80 000 dont elle dispose sur support informatique, qui illustrent la position de la commission dans les domaines et pour les documents les plus variés. La sélection a paru nécessaire pour éviter de diffuser des informations qui ne correspondent plus à l'état du

droit (modifications importantes des textes) et à la position de la commission (évolution de sa doctrine), et pour améliorer le résultat des recherches en ne retenant que les rédactions les plus claires et «pédagogiques».

Dans le courant de l'année 2012, il sera complété par un module de saisine en ligne et par un forum d'échanges pour les personnes responsables de l'accès et de la réutilisation auprès des autorités administratives, qui est un outil attendu et très important pour le développement du réseau des PRADA.

Réalisé pour un coût total de 60 000 euros, le nouveau site répond, d'une part, à la demande faite au prestataire retenu de mettre à la disposition de l'équipe du secrétariat général, qui ne comprend pas de technicien informatique, un outil simple et collaboratif autorisant une mise à jour rapide et sûre. Il répond, d'autre part, à la demande de faire évoluer la structure et l'ergonomie du site tout en respectant la simplicité et la lisibilité du précédent auquel beaucoup d'utilisateurs trouvaient des qualités. En effet, les administrations ont souvent exprimé leur satisfaction de trouver rapidement sur le site les informations dont elles ont besoin.

Lettre d'information mensuelle et actualisation du site

La commission n'est pas parvenue en 2011 à diffuser régulièrement la lettre d'information qui dépend largement de la mise en ligne des nouveaux avis et conseils sur le site Internet. Or les problèmes techniques liés à l'hébergement ont rendu le site totalement statique de janvier à avril 2011, et à partir du mois de mai, les mises à jour n'ont pu reprendre que de façon irrégulière.

Avec le lancement du nouveau site, la parution de la lettre a repris normalement pour l'année 2012.

Cependant, si l'actualisation du site a fait défaut au cours de l'année 2011, la mise au point de la nouvelle version a comporté une révision de l'ensemble des textes et des liens vers les éléments de jurisprudence. La partie consacrée à la réutilisation des informations publiques devrait être réactualisée pour la rentrée 2012. Depuis la mise en ligne, grâce à une facilité d'utilisation de l'outil, les avis et

conseils nouveaux sont rapidement diffusés. Quelques correctifs ont été livrés en mars et juin 2012 pour améliorer notamment le module de recherche du site qui n'était pas satisfaisant.

La nouvelle application de gestion informatique

Le changement de l'application de gestion informatique pour le traitement des demandes adressées à la commission est le deuxième projet majeur de la CADA. Il a débuté à la fin du premier semestre 2011.

L'outil précédent utilisé depuis 1994 devait impérativement être remplacé, sa maintenance n'étant plus assurée et la CADA risquant à terme de perdre la possibilité d'accéder aux quelques 80 000 avis et conseils que sa base contient.

L'application, qui devrait entrer en service au début du deuxième semestre 2012, permettra la dématérialisation des dossiers et du traitement de l'ensemble des demandes soumises par courrier, télécopie ou courriel à la CADA.

Des effets positifs en sont attendus dès 2013: économies sur l'acheminement des dossiers aux rapporteurs, lesquels ne travaillent pas sur place, envoi automatique de courriel pour certaines étapes du suivi des dossiers, rationalisation des outils.

L'amélioration du traitement permettra de dégager du temps au secrétariat général pour pouvoir faire face à la hausse des demandes d'information.

Le regroupement de l'ensemble des données, concernant les saisines proprement dites comme les demandes de renseignements, ainsi que les contacts avec les personnes responsables feront gagner du temps pour réunir les éléments nécessaires à l'instruction des demandes. Les risques d'erreur seront également réduits grâce aux différentes étapes de contrôle prévu dans le système.

L'élargissement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs

L'efficacité du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs ne peut pas se mesurer au simple nombre de PRADA désignées, mais s'évalue aussi à la connaissance que le public et surtout les services internes de l'administration ont de leur existence et de l'action qu'elles peuvent avoir sur le traitement des demandes. Ces deux derniers aspects sont plus difficiles à cerner et la commission manque là encore d'indicateurs statistiques.

Après plusieurs années où la CADA proposait aux PRADA de répondre à un questionnaire pour établir un bilan de leur action et des évolutions de l'accès et de la réutilisation, il a été décidé d'y renoncer cette année pour explorer d'autres voies. Il apparaît en effet qu'il faudrait mener des enquêtes plus approfondies et ciblées pour parvenir à mieux comprendre ce qui se joue sur le terrain, c'est-à-dire dans les services qui doivent répondre aux demandes. La commission envisage de proposer des axes de recherche orientés vers des enquêtes de terrain pour l'année 2013.

Il faut toutefois mentionner quelques collectivités qui ont bien voulu transmettre leur bilan annuel 2011 en matière d'accès. En particulier, le Conseil régional d'Ile-de-France, le Conseil général de Moselle, les villes de Courbevoie et Combs-la-ville et la communauté de communes Caux-Vallée de Seine ont réalisé un bilan qui apporte des éléments particulièrement intéressants.

Dans l'immédiat, en se basant sur les seuls chiffres collectés par la commission, se dessine ci-après une image de la dynamique du réseau qui s'installe durablement dans l'administration.

Élargissement du réseau et taux de renouvellement

Le réseau des personnes responsables compte 1 568 membres au 1^{er} juin 2012 contre 1 520 au 1^{er} mars 2011 et 1 450 au 1^{er} janvier 2010. La commission a enregistré 17 nominations en 2011 au sein d'autorités qui n'avaient pas jusqu'alors procédé à la désignation et 45 au 1^{er} semestre 2012.

Le taux de renouvellement des personnes responsables est important, la commission ayant enregistré 81 remplacements en 2011 et 82 sur le seul 1^{er} semestre 2012.

Les remplacements nombreux, liés à la mobilité des agents territoriaux ou des services déconcentrés, montrent le souci des autorités de ne pas laisser les missions de la PRADA sans titulaire. Ce point est très positif, car il prouve que la place des PRADA est maintenant inscrite durablement dans l'administration.

Cette place est particulièrement établie dans les administrations d'État puisqu'elles comptent au 1^{er} juin 2012 131 PRADA dont 13 dans les ministères, 97 en préfecture et 29 dans les établissements publics de l'État. Ce sont donc la quasi-totalité de ces services qui ont une personne responsable.

Le taux de nomination est également excellent pour les conseils généraux (85 PRADA) et régionaux (20 PRADA).

La lettre de relance adressée aux recteurs au début de l'année 2012 a porté ses fruits puisque fin 2011 seulement 2 personnes responsables étaient enregistrées par la CADA dans les rectorats contre 20 à la fin du 1^{er} semestre 2012.

Si les agglomérations, communautés d'agglomérations et de communes les plus peuplées ont aujourd'hui une PRADA (675 pour les communes et 599 pour les établissements publics territoriaux), le taux de nomination ne dépasse pas les 50 % de l'ensemble des collectivités qui devraient avoir une PRADA en leur sein.

Les perspectives d'évolution

La présidence de la commission va devoir renouveler de façon sélective l'envoi d'un courrier de relance pour inciter les responsables à

procéder à une désignation, notamment auprès des collectivités de plus 10 000 habitants qui n'ont pas encore rempli une obligation inscrite dans la loi depuis 2005. Un autre axe de travail, envisagé pour l'année 2013, est de recenser les établissements publics de plus de 200 agents et de contacter ceux, très nombreux, qui n'ont pas encore désigner de PRADA.

La commission, avec quelques années de recul, et ce malgré l'absence d'indicateurs précis, constate que la présence des personnes responsables à une influence réelle et extrêmement positive pour le traitement des demandes d'accès et de réutilisation des informations publiques. Elle peut donc avancer des arguments pour favoriser les nominations.

Les personnes désignées, qui assument en général des responsabilités importantes au sein de leur administration, semblent avoir trouvé des modes d'organisation du traitement des demandes et des dossiers de la CADA compatibles avec leur mission principale.

C'est la richesse de ces expériences que la commission, à la demande de nombreuses PRADA, doit permettre de faire partager, en mettant à leur disposition un forum d'échanges accessible depuis son site Internet.

Ce forum devrait être lancé au deuxième semestre de l'année 2012. Il permettra aux PRADA de mutualiser les acquis de leur expérience et aussi de débattre, au sein de groupes de réflexion, sur des sujets particulièrement sensibles comme les politiques d'ouverture des données publiques, de diffusion publique, d'articulation entre transparence et respect des données personnelles ou du secret commercial et industriel. L'intérêt de constituer des groupes de réflexion tient au constat que les réalités sur le terrain sont différentes selon la taille ou la nature de l'autorité administrative. Il est une évidence qu'un ministère, une commune de 10 000 habitants ou un centre hospitalier n'ont pas à répondre aux mêmes attentes et n'ont pas les mêmes moyens pour mettre en œuvre des actions favorisant la transparence et la valorisation des informations qu'ils détiennent.

Les journées de formation destinées aux PRADA

Alors que la commission n'a pas jusqu'ici les moyens d'offrir aux PRADA une formation

générale sur l'accès, elle s'est associée avec un partenaire pour répondre à un besoin particulier de sensibilisation aux questions de réutilisation des informations publiques.

Ainsi, organisées conjointement par la CADA et l'Agence de patrimoine immatériel de l'État (APIE), six journées de formation se sont tenues, réunissant une cinquantaine de participants, à Dijon, Paris, Bordeaux et Lille.

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

Le bilan très positif de ces journées, qui répondent à une véritable attente des PRADA, incite à poursuivre leur tenue. Cependant, il est difficile pour la CADA comme pour l'APIE, malgré l'aide des régions, d'assumer le programme envisagé, l'animation étant confiée à deux collaboratrices souvent mobilisées sur d'autres dossiers.

La volonté de la commission est de poursuivre le programme qu'elle s'était fixé, même si elle doit composer avec les contraintes de moyens. La direction de l'APIE a exprimé le même souhait. Il est donc prévu de reprendre ce programme de formation en région au deuxième semestre 2012.

Formation et expertise

L'expertise de la commission, peu connue du grand public, est cependant reconnue dans l'administration. Cela ne se traduit pas exclusivement par les avis et conseils qu'elle rend. Elle est consultée lors de l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires qui comportent des enjeux d'accès aux informations ou de réutilisation. Avec d'autres autorités administratives ou instances spécialisées, elle travaille sur les sujets complexes ou les enjeux que soulèvent l'accès à l'information et plus encore

la réutilisation des informations publiques. Elle répond également aux demandes d'intervention ou de formation juridiques sur les sujets qui relèvent directement de sa compétence.

L'expertise de la commission en matière de réutilisation

Au cours de l'année de 2011, la CADA a été sollicitée pour donner quelques éclairages à la mission ETALAB, installée en février 2011 au sein du Secrétariat général du Gouvernement, pour la création d'un portail unique interministériel d'accès aux informations publiques de l'État et de ses établissement. Le lancement du portail «data.gouv» en décembre 2011 est une initiative que la CADA salue. Elle a appelé cependant l'attention de ces promoteurs sur le traitement particulier des informations à caractère personnel.

La CADA a prêté son concours à deux séances de travail organisées par le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA). Elle a été auditionnée sur la question de réutilisation de données personnelles d'une part, et d'autre part sur «les garanties et la responsabilité des administrations et des réutilisateurs sur l'usage des données et son contrôle».

La collaboration engagée avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE) depuis sa création s'est poursuivie régulièrement, avec notamment une réunion de travail importante en septembre 2011.

La CADA et la CNIL qui se concertent sur toutes les questions qui mettent en jeu leurs compétences respectives ont souhaité renouveler leur collaboration. Il apparaît en effet que le droit de réutilisation des informations publiques, lorsqu'elles comportent des données à caractère personnel nécessite une articulation des lois CNIL et CADA (voir le développement consacré à ce sujet p. 8-14) et qu'il est important pour les administrations comme pour les réutilisateurs d'avoir une information claire sur le sujet. Le dossier sur la réutilisation des archives d'état civil dont ont été saisies respectivement la CADA et la CNIL a été au cœur des échanges, mais d'autres sujets

importants émergent comme celui de la publication des actes administratifs des collectivités locales. Le renouvellement d'une collaboration étroite entre les deux autorités s'est matérialisé, en avril 2012, par la signature d'une convention de partenariat actualisée pour prendre en compte les évolutions récentes.

Le président, le rapporteur général et le secrétaire général de la Commission ont au cours l'année rencontrés d'autres acteurs ou partenaires institutionnels sur divers sujets liés à l'accès, abordé avec le Défenseur des droits, ou des représentants du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Énergie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Alors que les rencontres avec le Conseil national du numérique et le Groupement français de l'industrie de l'information (GFII) ont porté sur les enjeux de la réutilisation des informations publiques.

Interventions dans des cycles de formation

En dehors des journées de formation destinées aux PRADA (voir p. 95), des représentants de la commission ont assuré en 2011 plus de 14 journées de formation organisées par des organismes tels que l'IRA de Lyon, des CNFPT et la Direction des Archives de France. Ces formations sont généralistes sur l'accès pour la plupart, auxquelles se sont ajoutées une spécialisées sur la communication des archives publiques, une sur la communication des dossiers de marchés publics et deux sur la réutilisation.

Présentation institutionnelle

Comme les années précédentes, la commission a accueilli des délégations étrangères – une chinoise et une indonésienne –, et rencontré des homologues étrangers – de République démocratique du Congo, du Mexique –, et des chercheurs dont un chercheur canadien.

Une dizaine d'autres rencontres ont eu lieu avec des organismes français et quelques journalistes (*La Gazette des communes, Europe I, Le Parisien*).

MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

De nombreux mouvements en 2011

L'année 2011, comme l'année 2010, a été marquée par une importante mobilité des rapporteurs, et plus encore cette année par des changements importants de rapporteurs généraux et au sein du secrétariat général.

Sur les dix rapporteurs que compte la commission, on dénombre cinq départs et cinq arrivées en 2011.

Plus inhabituels ont été le départ, à quelques mois d'intervalle, et l'arrivée de nouveaux rapporteurs généraux. Fin 2010, Alexandre Lallet, maître des requêtes au Conseil d'État a quitté ses fonctions, remplacé par Olivier Henrard, maître des requêtes au Conseil d'État, qui rapidement été appelé à d'autres fonctions. Aurélie Bretonneau, maître des requêtes au Conseil d'État lui a succédé début 2012, mais pour quelques mois seulement pour des raisons personnelles. Elle a été remplacée en septembre 2011 par Nicolas Polge, maître des requêtes au Conseil d'État, qui était depuis le 1^{er} février, date du départ de Pearl Nguyen-Duy, premier conseiller de tribunal administratif, rapporteur général adjoint. Emilie Bokdam-Tognetti, auditrice au Conseil d'État, nommée rapporteur général adjoint en septembre 2011 a quitté ses fonctions en janvier 2012 et a été remplacée le 1^{er} février 2012 par Katia Weidenfeld, premier conseiller au tribunal administratif de Paris.

Ces nombreux changements ont parfois ralenti le traitement des dossiers, expliquant pour une bonne part la dégradation du délai de traitement. Les rapporteurs jouent en effet un rôle crucial pour la finalisation des avis et conseils de la commission qu'ils signent pour la plupart, le président ne signant que pour les affaires signalées et discutées en séance (voir p. 65).

Le secrétariat général a connu aussi une année difficile dans la mesure où deux de ces agents ont été longuement arrêtés pour des raisons de santé. Si la consommation d'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) a été proche du plafond de 13 dont dispose la CADA avec une moyenne sur l'année de 12,6, les effectifs présents ont été de 11. Enfin, le secrétariat général marqué par une grande stabilité ces dernières années a vu partir son secrétaire général en fin l'année. Il a été remplacé par la secrétaire générale adjointe en poste depuis trois ans, ce qui a permis de ne pas trop perturber le fonctionnement interne.

L'année 2012 se présente sous de meilleurs auspices, dans le sens où les effectifs se stabilisent sur le premier semestre.

Le coût de la commission

La CADA dispose de moyens limités et son coût de fonctionnement demeure modeste.

Dépenses de fonctionnement hors rémunération

Les locaux de la CADA sont situés dans immeuble domanial du 7^e arrondissement de Paris, soumis à un loyer budgétaire pris en charge par le BOP Soutien du programme 129 des Services du Premier ministre.

Les dépenses de fonctionnement de la CADA (0,13 M€ en AE et 0,07 M€ en CP) sont principalement consacrées aux dépenses de «Pilotage et de gestion de la logistique» et pour cette année au financement du projet de refonte du site Internet un montant de 55 000 €.

La dotation 2012, ramenée à 70 000 €, du fait qu'il n'y a pas de dépenses prévues autre que le fonctionnement et la maintenance du

site Internet, devrait en outre permettre à la commission d'organiser quelques formations et d'effectuer quelques déplacements.

CADA	2009	2010	2011
Titre 2	812 000 €	824 138 €	858 500 € (821 038 € consommés)
Titre 3 crédits limitatifs	40 555 €	62 731 €	128 650 € (71 320 € consommés)

Dépenses de rémunération

Au sein du programme 308, le BOP CADA dispose d'un plafond d'emplois inscrit au PLF 2011 de 13 ETPT. La consommation des emplois pour cette année a été de 12,6 ETPT. La consommation des crédits de titre 2 s'élève à 821 038 € pour un montant de crédits disponibles de 854 207 €.

La dotation 2012, revalorisée, doit permettre à la commission de procéder au recrutement d'un agent au secrétariat et d'un rédacteur tout en restant dans un plafond d'emplois, ainsi que de rémunérer deux chargés de mission assurant des fonction de rapporteur pour l'instruction de certains dossiers.

EFFECTIFS PAR CATÉGORIE

	A	B	C	Contractuels
2010	2	6	2	1
2011	2	7	2	1

Commission d'accès aux documents administratifs

Rapport d'activité 2011

ANNEXE

COMPOSITION DE LA CADA AU 1^{er} JUIN 2012

Membres de la commission

■ Membres du Conseil d'État

Serge DAËL, président
Edmond HONORAT, 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

Corinne BOUCHOUX, titulaire
Christian COINTAT, suppléant

■ Membres d'une collectivité territoriale

Jean-Marie PLATET, titulaire
Pierre MARTIN, suppléant

■ Professeurs de l'enseignement supérieur

Bénédicte DELAUNAY, titulaire
Antoine PROST, suppléant

■ Personnalités qualifiées en matière d'archives

Philippe BARBAT, titulaire
Geneviève ETIENNE, suppléante

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

Jean MASSOT, titulaire,
Emmanuel de GIVRY, suppléant

■ Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Marie PICARD, titulaire
Irène LUC, suppléante

■ Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique

Emmanuel MARCOVITCH, titulaire
Perica SUCEVIC, suppléant

■ Commissaires du Gouvernement

Sophie RIMEU, chargée de mission au secrétariat général du Gouvernement

Arnaud SKZRYERBAK, chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement

■ Commissaires du Gouvernement adjoints

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

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

COLLABORATEURS DE LA CADA AU 1^{er} JUIN 2012

Rapporteur général

Nicolas POLGE, maître
des requêtes au Conseil d'État

Rapporteur général adjoint

Katia WEIDENFELD, premier conseiller
de tribunal administratif

Rapporteurs

Julia BEURTON, auditeur au Conseil
d'État

Mohammed BOUZAR, conseiller
de tribunal administratif

Natacha CHICOT, auditeur au Conseil
d'État

Nicolas DURAND, inspecteur à l'IGAS

Louis DUTHEILLET de LAMOTHE,
auditeur au Conseil d'État

Aurélien GLOUX-SALIOU, conseiller
de tribunal administratif

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

Cyril NOËL, conseiller
de tribunal administratif

Guillaume ODINET, auditeur au Conseil
d'État

Frédéric PICHON, inspecteur
de l'administration

Florian ROUSSEL, premier conseiller
de tribunal administratif

Jeanne SAUVAGEOT, conseiller
de tribunal administratif

David SOUBRIE, inspecteur à l'IGAS

Secrétariat général

Anne JOSSO, secrétaire générale
Jean-Claude CLUZEL, secrétaire général
adjoint

■ Rédacteurs

Benoît BONNE

Denis BRIN

Caroline DREZE

Brigitte DUFOUR

Anne FERRER

Richard FOSSE

Joël THIBEAU

■ Secrétariat

Monique JEAN

Frédéric ALLOUCHERY

