

Rapport d'activité 2016





Sommaire

La Commission d'accès aux documents administratifs	5
Avant-propos du président	7
Le mot du rapporteur général	11
Chiffres clés	13
ANALYSES	15
1. La CADA et la régulation de l'open data	18
1.1. Les technologies numériques permettent d'étendre et de renforcer l'accès aux documents administratifs	18
1.2. Libre réutilisation et économie des données publiques	23
2. La portée du secret en matière industrielle et commerciale	29
2.1. L'appréciation de la CADA sur le secret en matière industrielle et commerciale	29
2.2. L'évolution de la doctrine de la CADA concernant les marchés publics	33
3. L'accès et la réutilisation des listes électorales	35
3.1. L'interprétation des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral	35
3.2. La CADA a également statué sur le caractère communicable de documents électoraux atypiques, concernant le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie	37
REGARDS D'UNE PRADA	39
ENTRETIENS	43
MOMENTS FORTS	57
MOYENS ET PERFORMANCE	61
Une stabilisation à la hausse du nombre de saisines	68
Un budget et des moyens de fonctionnement de la CADA qui demeurent modestes	68
PERSPECTIVES	71
Crédits et remerciements	75



La Commission d'accès aux documents administratifs



Membres du collège (titulaires et suppléants) : Marc DANDELOT, Marie-Françoise GUILHEMSANS, Claire CARBONARO, Cyril ROTH, David GUILBAUD, Esther MAC NAMARA, René DOSIERE, Eva SAS, Corinne BOUCHOUX, Jean-Marie PLATET, Nadine BELLUROT, Bénédicte DELAUNAY, Antoine PROST, Bruno RICARD, Frédérique HAMM, Philippe LEMOINE, Marie-Hélène MITJAVILE, Irène LUC, Henri GENIN, Perica SUCEVIC

Rapporteurs généraux : Manon PERRIERE, Bastien BRILLET, Pierre-Olivier CAILLE

Rapporteurs et chargés de mission : Barbara AVENTINO-MARTIN, Louise BREHIER, Laurent BOISSY, Simon CHASSARD, Stéphane CLOT, Frédérique GASPARD-TRUC, Laëtitia GUILLOTEAU, Catherine JUNGES, Olivier LEMAIRE, Jean-François MOUFFLET, Pearl N'GUYEN-DUY, Emmanuelle PETITDEMANGE, Frédéric PICHON, Alexis QUINT, Damien REBERRY, Sylvie STEFANCZYK

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



Avant-propos du président



Marc DANDELOT

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
D'ACCÈS AUX DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS

La CADA est à bien des égards une institution singulière. Sa mission principale s'étend sur un champ immense : veiller à ce que l'ensemble des administrations de l'État, des collectivités locales, leurs établissements publics et les autres services publics appliquent le droit d'accès aux documents administratifs (entendus comme des documents produits ou détenus par eux), sans pour autant disposer vis-à-vis d'eux d'aucun pouvoir et avec des moyens remarquablement modestes. La commission ne s'exprime à leur égard que par des avis ou des conseils. Pourtant, la CADA a acquis, au fil du temps, une autorité incontestable, qui a été consacrée par la reconnaissance en 2005 de sa qualité d'autorité administrative indépendante, que le législateur a récemment confirmée dans la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Le caractère très actuel de la mission de la CADA, comme un agent essentiel de la transparence de l'action publique, a été également pris en compte par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a substantiellement étendu le champ de ses attributions.

“ un agent essentiel de la transparence de l'action publique ”



Cet incontestable succès doit notamment au standard de qualité qui a toujours caractérisé les avis de la CADA. Aujourd'hui il est important de préserver cet acquis mais l'environnement dans lequel se trouve la commission implique de tenir compte de deux priorités :

- adapter ses modalités d'intervention à un niveau de saisine durablement élevé ;
- approfondir le droit d'accès à l'ère du numérique ;

Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, la CADA a émis 5 487 avis et conseils. Cette performance est remarquable si l'on tient compte de ce que la commission n'a pas fonctionné pendant toute l'année à effectifs pleins. C'est, en termes de sorties, la seconde année la plus dense de son histoire. En dépit des performances remarquables du secrétariat général, relatées p. 13, cela n'a cependant pas été suffisant pour absorber toutes les affaires en stock, compte tenu du pic exceptionnel de l'année 2015 dont il lui est resté en 2016 un résidu à traiter.

Le nombre élevé des demandes pour lesquelles la commission a été sollicitée en 2016 confirme une évolution déjà constatée depuis plusieurs années, et ce qui frappe, lorsqu'on fait une revue des sujets sur lesquels la CADA s'est prononcée en parties I et II en 2016, c'est le caractère extrêmement composite de cet ensemble. Tous les sujets relatifs au droit d'accès sont encore aujourd'hui susceptibles de poser des questions délicates, y compris les plus basiques : le document est-il détenu au titre d'une mission de service public ? Où finit la sphère de la vie privée, en matière de données personnelles ? Comment tracer la frontière entre le document administratif et le document juridictionnel ? À ces questions classiques ont commencé à s'ajouter les questions nouvelles relatives aux documents numériques (par exemple, les bases de données complexes) et à leur mise en ligne (par exemple, leurs implications en matière de sécurité publique). Non seulement le niveau des saisines « classiques » ne diminuera pas dans les années immédiatement à venir, mais s'y ajouteront les tâches nouvelles requises par la loi pour une République numérique.

Dans un tel contexte, des adaptations en termes de procédures et de moyens de la CADA sont nécessaires. En effet, le délai moyen dans lequel sont aujourd'hui rendus les avis de la CADA est de deux mois, loin du délai d'un mois prévu par les textes. Les causes de cet allongement, qui est le résultat d'une évolution continue depuis une demi-douzaine d'années, sont complexes et invitent à un jugement nuancé. La CADA a toujours voulu rester très libérale dans ses conditions de saisine, et un temps substantiel est passé pour la mise en état du dossier du demandeur, avant que l'on puisse en accuser réception. Souvent, la CADA accepte de faire durer l'instruction d'une affaire dans l'intérêt de la personne qui la saisit, soit pour obtenir une communication effective, soit pour rendre un avis plus précis, donc plus utile. Il n'en reste pas moins que le décalage entre les textes et la réalité n'est pas bon.

Dans un tel contexte, des réformes ont été engagées dont le but est de concentrer les forces vives de la commission sur les affaires qui le requièrent, et d'alléger la procédure des affaires simples. Cet allègement ne saurait cependant aller jusqu'à une dispense d'instruction, car même lorsque l'affaire est juridiquement simple, la compréhension du document demandé, dont la commission n'a pas connaissance, par construction dans la plupart des cas, est toujours nécessaire.



La réforme législative qui permet au collège de déléguer au président l'adoption d'avis dans les affaires simples a été mise en application par le décret du 21 novembre 2016, pour pouvoir être appliquée en 2017. On pourra sans difficulté en élargir le champ par voie d'une modification du règlement intérieur. Le recours à des procédures dématérialisées devrait aussi donner à la commission plus de flexibilité.

Mais de telles réformes procédurales ne pourront à elles seule apporter un résultat si elles ne s'accompagnent pas d'une adaptation des moyens de la commission au niveau de son activité. De réelles avancées ont été obtenues en 2016 s'agissant des rapporteurs et des rapporteurs généraux, qui devraient donner leur plein effet en 2017. Il reste cependant un déficit crucial de moyens humains au niveau du secrétariat général, qui non seulement est chargé de l'instruction de toutes les affaires, mais aussi consacre une part croissante de son temps à une activité de renseignement du public. Sans une amélioration effective sur ce point, les autres réformes ne suffiront pas.

Au surplus, la procédure de saisine de la CADA, pour la transparence de l'action administrative, ne pourra jamais suppléer au bon fonctionnement spontané de l'administration et la meilleure solution sera toujours la prévention, c'est-à-dire faire en sorte que les demandes de communication de documents administratifs reçoivent des réponses positives spontanées dans le délai requis d'un mois. Il y a à cet égard de grands progrès à faire. Non seulement la culture de la transparence n'est pas universellement partagée, mais, paradoxalement, ce qui est un comble, l'existence de la CADA est parfois un prétexte à l'attentisme. Nous avons en effet des exemples, où c'est l'administration elle-même qui invite le demandeur à saisir la CADA, en faisant de la production de l'avis de la commission la condition d'une réponse positive, alors que la solution va de soi. La CADA ne pourra jamais suppléer un défaut d'appropriation du droit d'accès par l'administration, elle ne devrait être saisie qu'en cas de réelle difficulté. Ceci d'autant plus que l'on peut craindre que les nouvelles dispositions législatives, selon lesquelles les documents communiqués sont obligatoirement mis en ligne, n'incitent certaines administrations, peu au fait des règles à appliquer, à un surcroît de réserve. Il faut donc une action pédagogique forte avec l'appui des PRADA, dont la commission a pris l'initiative.

La seconde priorité est de répondre au besoin de refondation du droit d'accès à l'ère du numérique.

L'année 2016 a été marquée par l'entrée en vigueur de deux réformes législatives majeures.

D'une part, la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du service public, qui a été suivie par la codification des dispositions relatives à la réutilisation, par l'ordonnance n° 2016-307 du 17 mars 2016, et par le décret n° 2016-1036 du 28 juillet 2016 relatif aux redevances de réutilisation. La mise en œuvre de ces dispositions nouvelles n'a pas à ce jour soulevé de problème particulier, sous réserve d'une clarification de l'entrée en vigueur dans le temps, qui a fait l'objet d'un conseil donné par la CADA à la Direction générale des patrimoines le 15 décembre 2016.



D'autre part, la loi pour une République numérique, qui a réformé, sur plusieurs points importants qui sont analysés dans ce rapport, le cadre juridique de l'accès aux documents administratifs. Le cœur de la réforme a trait aux conditions de la diffusion publique, notamment de la mise en ligne, des documents, mais il faut aussi noter que la nouvelle loi, si elle ne modifie pas le régime juridique de fond relatif à la communication des documents, contient des dispositions nouvelles de compétence et de procédure de portée notable, notamment en ce qui concerne l'ouverture de la procédure CADA aux services publics.

Pour la mise en œuvre de l'*open data*, les acteurs publics ont besoin de connaître de façon précise et fiable le régime des occultations dont ils ont la responsabilité : ce qui est mis en ligne est en effet immédiatement référencé, donc très difficile à corriger.

Le sentiment d'une insuffisante clarté des règles peut avoir notamment deux causes.

Tel est, en premier lieu, le cas lorsque l'administration doit protéger des secrets définis par des concepts généraux dont la consistance concrète n'est pas toujours évidente, comme, par exemple, le secret commercial et industriel. C'est une incitation à s'en remettre à une saisine de la CADA, notamment de la part de petites structures qui ne disposent pas de services juridiques. Or s'il incombe à la CADA de fixer des directives en matière d'occultations, elle ne saurait se substituer à l'administration pour les mettre en œuvre de façon détaillée. Déjà, pour le secret commercial et industriel, la CADA s'est efforcée de dégager des critères, comme le rappelle le présent rapport (voir p. 29). Mais ces critères demeurent par nature généraux. Pour éclairer leur portée, la CADA s'efforce de traiter en parties I et II suffisamment d'exemples pédagogiques.

En deuxième lieu, le sentiment d'absence de clarté de la règle peut venir de son excessive complexité. Tel est notamment le cas lorsque s'appliquent des législations spéciales. Les premières remontées à la CADA de demandes d'éclaircissements sur la portée des nouvelles dispositions en matière de mise en ligne émanent notamment des collectivités territoriales, dont les actes sont régis par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Mais d'autres domaines sont aussi concernés (par exemple l'environnement).

D'une part, la jurisprudence du Conseil d'État a reconnu que l'existence de secrets protégés par la loi peut, même lorsque les articles explicites du code des relations entre le public et l'administration (L. 311-5 et L. 311-6) ne sont pas applicables, être tirée de principes non écrits. Dans certains avis récents, la CADA s'est efforcée de préciser la nature des informations ainsi concernées. Mais la réflexion à ce sujet n'est pas achevée et doit être donc poursuivie.

D'autre part, bien que l'esprit de la loi pour une République numérique soit de faire converger les règles de la communication et celles de la diffusion en ligne, il subsiste des différences entre les deux. Jusqu'où une telle différence est-elle justifiée sans excessive complexité ? Là encore, il y a matière à approfondissement.

En 2017, La CADA sera donc particulièrement sollicitée pour interpréter la portée des nouvelles dispositions législatives sur la diffusion publique. C'est une mission qu'elle mènera en collaboration étroite avec la CNIL, et pour laquelle elle trouvera un terrain d'expression de ce qui a toujours été sa vocation première, qui est de promouvoir la transparence de l'action publique dans le respect de l'équilibre entre les grands intérêts en jeu.



Le mot du rapporteur général



Manon PERRIERE

RAPPORTEUR GÉNÉRAL
DE LA COMMISSION
D'ACCÈS AUX DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS

L'année 2016 a constitué une année charnière pour la Commission d'accès aux documents administratifs. Avant même l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, qui a élargi ses compétences en matière de régulation de l'open data des administrations, la commission a connu une forte augmentation du nombre de ses saisines, pour la deuxième année consécutive. L'année à venir verra très probablement cette tendance se confirmer, l'entrée en vigueur des nouvelles règles en matière de diffusion publique des documents administratifs suscitant, pour l'ensemble des parties prenantes, de nombreuses interrogations.

Alors que ses moyens restent constants et relativement modestes au regard de ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes, la CADA s'est efforcée, afin de répondre aux attentes des citoyens, des personnes morales et des administrations qui la saisissent de réorganiser son fonctionnement et de se doter des compétences nécessaires au bon accomplissement de ses nouvelles missions. Elle peut être fière du travail accompli en quelques mois seulement, pour s'engager rapidement et efficacement dans ce nouveau tournant de la régulation de la transparence administrative.



“ la CADA s'est efforcée de réorganiser son fonctionnement et de se doter des compétences nécessaires au bon accomplissement de ses nouvelles missions. ”

L'enjeu est ici double : répondre, en premier lieu, plus rapidement aux demandes qui ne soulèvent aucune difficulté juridique ou pratique et, parallèlement, amorcer la baisse du nombre des saisines en incitant les administrations à répondre, sans délai, à ces demandes ; engager, en second lieu, un travail de réflexion et de pédagogie sur l'interprétation et l'articulation des nouvelles règles juridiques en vigueur en matière d'open data. Ces efforts devront être poursuivis durant l'année 2017 : l'accompagnement de l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique nécessitera de poursuivre, patiemment, les échanges avec les autorités administratives, ce qui conduira la commission à s'appuyer sur son réseau de PRADA (personnes responsables de l'accès aux documents administratifs, présentes dans un très grand nombre d'administrations de l'État et des collectivités territoriales). Le même mouvement de pédagogie et de communication devra être engagé auprès des bénéficiaires du droit d'accès : la commission est la gardienne de ce droit et de la transparence de l'action administrative et elle devra s'assurer que les citoyens, les entreprises, les associations, les chercheurs connaissent les nouveaux droits qui leur ont été confiés par le législateur.

Sous l'impulsion de la présidence, le rapporteur général et le secrétariat général ont souhaité que ce nouveau rapport annuel reflète les changements qu'a connus la CADA durant l'année passée : son organisation et son contenu ont ainsi été entièrement revus, afin de présenter sous une forme plus dynamique, plus concise aussi, les enjeux majeurs auxquels la commission a été confrontée et les avis ou conseils les plus significatifs qu'elle a adoptés mais également pour donner la parole, à travers la nouvelle rubrique « Entretiens », à celles et ceux qui font vivre la commission au quotidien, au service des citoyens.



Chiffres clés de l'année 2016

**5 214 AVIS
273 CONSEILS**

6 606 AFFAIRES TRAITÉES

**56,8 % D'AVIS
FAVORABLES**

**69 JOURS
DE DÉLAI
DE
TRAITEMENT**

**26
SÉANCES
ANNUELLES**

**5 487
DOSSIERS
INSTRUITS**



Analyses

par Manon PERRIERE,
rapporteur général



En 2016, la Commission d'accès aux documents administratifs a enregistré une stabilisation à la hausse de son activité¹, engagée en 2015 et qui devrait se poursuivre en 2017. L'intérêt du public pour les questions de transparence de l'action administrative, qui s'inscrit parfois dans une réflexion plus large sur la moralisation de la vie publique, explique pour beaucoup cette tendance. Les citoyens, les associations et les journalistes connaissent mieux leurs droits et en usent plus fréquemment, dans des domaines extrêmement divers, ce qui permet à la commission d'enrichir progressivement sa doctrine.

À cet égard, deux sujets ont retenu, par leur fréquence et leur portée normative, l'attention du collège de la commission en 2016 et méritaient de figurer dans le rapport annuel. Il s'agit en premier lieu de l'appréciation qu'il convient de porter sur le secret en matière industrielle et commerciale, dans un contexte où les politiques publiques intègrent plus souvent que par le passé des acteurs privés, en particulier dans le cadre de la passation de marchés publics ou de l'ouverture à la concurrence de secteurs historiquement dominés par des acteurs sous tutelle de la puissance publique (2). Sous l'effet de multiples saisines — la préparation des élections présidentielles et législatives de l'année 2017 l'explique en partie, la commission a en outre pu préciser sa doctrine concernant les conditions d'accès et de réutilisation des listes électorales (3).

Plus fondamentalement, l'activité de la commission a connu de profondes évolutions sous l'effet de l'évolution et de la fragmentation du corpus juridique dont elle est en charge de l'application. À la loi du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public ([loi n° 2015-1779 transposant la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013](#)), sont venus s'ajouter la création du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), publié au Journal officiel du 25 octobre 2015, le règlement européen du 27 avril 2016 relatif aux données personnelles et trois textes sectoriels d'importance². Ce sont cependant les dispositions de la loi pour une République numérique ([loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016](#)) qui sont venues rénover en profondeur le droit d'accès aux documents administratifs et les compétences de la CADA (1).

1 - Cf. Chiffres clés, page 13.

2 - La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en ce qui concerne les données de transport, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République pour les données des collectivités territoriales et, concernant les données de santé, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 sur la modernisation de notre système de santé.



1- La CADA et la régulation de l'open data

1.1. Les technologies numériques permettent d'étendre et de renforcer l'accès aux documents administratifs

• **Le caractère administratif des documents constitués par un algorithme et un code source**

Depuis le début des années 2010, la CADA a été confrontée à une augmentation des saisines liées à l'informatisation du travail des administrations. La prise de décision administrative intervient en effet, depuis plus d'une quinzaine d'années, via des logiciels, la mise au point d'algorithmes puis de codes sources, la constitution de fichiers informatisés et de vastes bases de données. Or, la loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée au livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), a été conçue pour des documents sous format papier et non pour des documents conservés sous format numérique. Ce facteur a conduit la commission à adapter les grands principes originels de la loi à ce nouvel environnement technologique.

En 2016, la commission a ainsi pris parti sur le caractère administratif des documents constitués par un algorithme. Dans un avis du 8 janvier 2015 ([n° 20144578](#)) relatif au code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques développé par la direction générale des impôts, la CADA avait déjà estimé, après avoir rappelé qu'un code source est un programme informatique contenant les instructions devant être exécutées par un micro-processeur, que les fichiers informatiques constituant le programme sollicité en l'espèce, produits par l'administration dans le cadre de sa mission de service public, revêtaient le caractère de documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du CRPA. L'avis de la commission ayant été validé sur ce point par le tribunal administratif de Paris ([10 mars 2016, M. Fabre, n° 1508951, C+](#)), la CADA a naturellement considéré, dans un avis du 23 juin 2016 ([n° 20161990](#)) relatif à l'algorithme développé par le ministère de l'éducation nationale connu sous le nom d'admission post bac dit « APB », qu'un algorithme constituait de même un document administratif au sens de ces dispositions.



► Vers une culture de la diffusion des informations publiques

L'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, porteuse de transformations ambitieuses en matière d'ouverture et d'accès aux données publiques, marque une étape fondamentale dans l'adaptation structurelle de la CADA à la nouvelle réalité numérique des services publics. Dans ce nouvel environnement juridique, la commission est en effet compétente pour se prononcer sur les demandes d'avis ou de conseils relatifs à la diffusion en ligne de documents administratifs et la régulation de l'*open data*³ implique que la CADA saisisse, par le droit, l'écosystème des données publiques.

Le cadre juridique de l'*open data* repose sur l'articulation de deux régimes : la mise à disposition des informations par les administrations qui les détiennent ou les produisent, d'une part, la réutilisation de ces mêmes informations, d'autre part. Ces deux corpus ont été profondément revisités par la loi pour une République numérique⁴. L'objectif de transparence, qui a présidé à l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, consacre désormais le passage d'une logique de communication sous conditions des documents administratifs, à une culture de la diffusion spontanée des informations détenues par les administrations, afin d'en permettre l'exploitation et la valorisation par les bénéficiaires du droit d'accès.

▼ L'obligation de diffusion en ligne

La loi accroît considérablement le champ des documents administratifs disponibles en ligne en créant une obligation de diffusion publique des documents communiqués par les administrations (**articles L. 311-1 et L. 311-9 du CRPA**) et en prévoyant la mise en ligne automatique de nombreuses catégories de documents administratifs (**article L. 312-1-1 du CRPA**).

Aux termes de l'article L. 312-1-2 de ce code, cette mise en ligne doit être réalisée dans le respect des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 et après occultation des données à caractère personnel⁵, ce qui nécessitera de la part des administrations un travail d'appréciation au cas par cas des données qui devront être occultées avant leur mise en ligne : cela devrait les conduire à solliciter plus fréquemment la CADA pour des demandes de conseil. C'est la raison pour laquelle la loi renforce les pouvoirs de la commission qui est désormais compétente pour se prononcer sur les refus de diffusion publique d'un document administratif (**article L. 342-1 du CRPA**).

3 - Cf. définition AJDA « Les enjeux de l'*open data* », n° 2-2016, 25 janvier 2016.

4 - La commission a mis en ligne des outils permettant d'appréhender les dispositions de la loi. http://www.cada.fr/l-impact-de-la-loi-pour-une-republique-numerique_93.html.

5 - La loi prévoit toutefois qu'un décret, pris après avis motivé et publié de la CNIL, peut fixer une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet de l'occultation des données à caractère personnel qu'ils contiennent (le décret n'est pas paru à ce jour).



Cette évolution oblige à un double changement d'échelle et de nature dans la réflexion juridique de la commission : l'appréciation de l'atteinte qui pourrait être portée à un droit fondamental, par exemple le secret de la vie privée, n'est pas la même lorsqu'il s'agit de communiquer un document à une personne, après en avoir occulté, le cas échéant, certaines mentions et lorsqu'il s'agit de diffuser en ligne une base de données volumineuse, dont le retraitement pourrait conduire à divulguer des informations protégées. Les administrations peuvent ainsi craindre de diffuser en ligne des informations qui ne doivent pas l'être, par exemple s'il s'agit de données à caractère personnel ou de données sensibles, susceptibles d'être couvertes par un secret protégé par la loi. Dès l'entrée en vigueur de la loi, elles se sont ainsi tournées plus fréquemment vers la commission, qui a pu rendre une série d'avis et de conseils interprétant certaines des nouvelles dispositions applicables.

Le premier avis rendu en la matière a concerné la base documentaire NAUSICAA, constituée en 2013 par la Direction générale des finances publiques. Il permet de comprendre la nature des enjeux juridiques et pratiques auxquels les administrations peuvent être confrontées en matière de diffusion en ligne des documents administratifs ([avis n° 20163729 du 15 décembre 2016](#)). Cette base documentaire contient actuellement environ 80 000 pièces de natures diverses et de formats variés. L'on y trouve des documents communicables à toute personne qui en ferait la demande, ainsi que des documents dont la communication porterait atteinte à la recherche et à la prévention des infractions fiscales, au secret professionnel des agents du fisc, au respect de leur vie privée ou ferait apparaître des appréciations d'ordre individuel portées sur leur manière de servir. En raison des modalités de composition et d'enrichissement de la base documentaire, seule une relecture systématique, document par document, en vue de les indexer pour en permettre le tri par application d'un nouveau filtre informatique de sélection ou d'extraction permet d'identifier les documents devant être occultés. La commission a estimé, dans ce contexte, que le tri des documents versés dans la base NAUSICAA équivaudrait en réalité à la confection d'une nouvelle base documentaire, qui n'existe pas en l'état et ne pourrait être obtenue à ce jour par un traitement automatisé d'usage courant mais seulement au prix d'efforts disproportionnés qui excèderaient les sujétions que le législateur a entendu faire peser sur l'administration en prévoyant, à l'article L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration, que « lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions » (il s'agit d'une position constante de la commission – voir par exemple [l'avis n° 20084373 du 27 novembre 2008](#)).

La commission a ainsi émis un avis défavorable à la communication intégrale de la base NAUSICAA, tout en rappelant à l'administration que le 3^e de l'article L. 312-1-1 inséré dans le CRPA par la loi pour une République numérique prévoit que, sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les services de l'État publient en ligne, lorsqu'elles sont disponibles sous forme électronique, les bases de données qu'ils produisent ou qu'ils reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs. La commission a également rappelé qu'il résulte du II de l'article 8 de la même loi que la publication des bases de données prévue à l'article L. 312-1-1 doit être effectuée à une date fixée par



décret et au plus tard le 7 octobre 2018. Elle a donc estimé – et c'est là une innovation majeure pour sa doctrine – que la prise en compte de la communicabilité des documents versés à l'avenir dans la base NAUSICAA, au fil de leur versement, devrait permettre la transformation progressive de cette base en une base dont la partie communicable à tous pourrait être extraite par un traitement automatisé d'usage courant, en vue de la publication en ligne de cette partie de la base, conformément à la volonté exprimée par le législateur. Et d'en déduire que la direction générale des finances publiques devrait ainsi se trouver en capacité de procéder à la publication de la base d'ici l'échéance fixée par la loi, sans effort disproportionné compte tenu du délai de deux ans sur lequel pourra être étalée la charge des traitements nécessaires.

En novembre 2016, la commission a également rendu un avis important en matière d'*open data* concernant la mise en ligne des autorisations individuelles d'urbanisme accordées ou refusées par le maire d'une commune ([conseil n° 20163827 du 17 novembre 2016](#)). Ce type de documents comporte l'objet général de la demande, le nom du demandeur, l'adresse du terrain et le sens de la décision prise : la commission considère de façon constante que ces informations n'entrent pas dans le champ d'application des articles L. 311-5 ou L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration et sont communicables à toute personne qui en fait la demande. Elle en a donc déduit en l'espèce que le premier alinéa de l'article L. 312-1-2 du CRPA n'imposait pas l'occultation de ces mentions avant la publication de la liste en cause sur internet. Toutefois, en ce qui concerne les données à caractère personnel et pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2, dans l'attente du décret prévu par la loi pour déterminer quels types de documents peuvent être diffusés en ligne sans que ce type de données ne soient occultées, la commission a rappelé que certaines des informations apparaissant sur la liste revêtaient la nature de données à caractère personnel lorsque le demandeur est une personne physique ou une entreprise unipersonnelle. Elle a donc estimé que, dans cette hypothèse, les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 obligent à occulter, avant publication sur internet, le nom du demandeur et l'adresse du terrain, qui pourraient permettre de l'identifier indirectement. En revanche, dans le cas où le demandeur est une personne morale autre qu'une entreprise unipersonnelle, aucune information n'est à occulter, la notion de donnée à caractère personnel ne trouvant pas ici à s'appliquer.

L'on constate ici la difficulté à laquelle est confrontée la commission, lorsqu'elle doit interpréter de nouvelles dispositions dont l'état n'est pas encore consolidé. La commission a donc choisi en l'espèce d'inviter la commune à la saisir d'une nouvelle consultation sur la même question lorsque le décret prévu au deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 serait pris.

• Les décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique

La loi pour une République numérique étend le droit d'accès prévu pour les documents administratifs aux traitements algorithmiques intervenant dans un processus de décisions administratives individuelles en créant l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et



l'administration, dont la portée a été précisée par le décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique. Cet article dispose que : **« Sous réserve de l'application du 2^o de l'article L. 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande (...) ».**

Dans un avis concernant une demande de renseignements relative à la méthode de calcul appliquée aux bénéficiaires de l'indemnité spéciale d'éloignement (**prévue par le décret n° 78-1159 du 12 décembre 1978**), la commission avait retenu une lecture anticipant, partiellement, la mise en œuvre de ces dispositions. La commission était en effet revenue sur sa position habituelle tendant à qualifier d'irrecevable une telle demande de renseignements, le demandeur souhaitant en l'espèce accéder aux informations qu'il demandait afin de comprendre l'application de la méthode de calcul retenue par le ministère de l'Intérieur à sa situation particulière et déterminer le montant de l'indemnité qui lui était due. La commission a considéré dans ce cadre que si un document administratif, par exemple un tableur permettant de calculer, via un traitement algorithmique, le montant de l'indemnité due à chaque agent, contenait ces informations, il était communicable à l'intéressé sur le fondement de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration (**avis n° 20163835 et 20163839 du 6 octobre 2016**).

Les dispositions désormais en vigueur vont encore plus loin : elles obligent l'administration non seulement à communiquer un document existant pour répondre à une telle demande de renseignements mais également à créer, pour les besoins de la cause, un document administratif regroupant les règles définissant un traitement algorithmique ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre. La loi fait ainsi obstacle, dans ce cas particulier, à l'application de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la loi du 17 juillet 1978, qui a jugé que ces dispositions ne faisaient pas obligation aux autorités administratives d'élaborer un document à la demande d'une personne (**CE, 22 mai 1995, Association de défense des animaux victimes d'ignominies ou de désaffection, n° 152393**), en particulier si cette élaboration requérait un travail de recherche, d'analyse ou de synthèse (**CE, 9 mars 1983, Association SOS Défense, au recueil**).

Ces dispositions complètent ainsi, notamment en faveur des personnes morales, le droit que toute personne physique tient de l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés d'obtenir du responsable d'un traitement de données à caractère personnel **« les informations permettant de connaître et de contester la logique qui sous-tend le traitement automatisé en cas de décision prise sur le fondement de celui-ci et produisant des effets juridiques à l'égard de l'intéressé ».**



1.2. Libre réutilisation et économie des données publiques

La commission n'est plus seulement la gardienne du droit d'accès et de la transparence de l'action administrative, dont l'*open data* est l'une des modalités : dans les conditions prévues par le législateur, elle doit également veiller à favoriser la valorisation, notamment économique, des données publiques qui seront mises à disposition par les administrations, à travers leur réutilisation, en principe libre et gratuite. La commission a été saisie de dix-huit demandes d'avis et conseil sur ce thème en 2016.

• De l'ordonnance du 6 juin 2005 à la loi Valter

La promotion de l'*open data* repose sur l'idée que les données publiques constituent des biens communs qui doivent, pour ce motif, échapper au régime général de la propriété intellectuelle et, plus largement, à tout régime de propriété. C'est l'[ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005](#) relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, transposant la directive 2003/98/CE du Parlement et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui a posé le principe de libre réutilisation des données publiques, en modifiant l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978.

Le principe de la gratuité de la réutilisation des données publiques a, quant à lui, été affirmé par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du service public, dite « loi Valter », transposant la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public. Ces dispositions sont désormais codifiées à l'article L. 324-1 du code des relations entre le public et l'administration. Si la loi permet toujours de recourir aux redevances lorsque les administrations « sont tenues de couvrir par des recettes propres une part substantielle des coûts liés à l'accomplissement de leurs missions de service public » (mêmes dispositions), le recours à cette exception a été limité par le pouvoir réglementaire aux seules administrations « dont l'activité principale consiste en la collecte, la production, la mise à disposition ou la diffusion d'informations publiques, lorsque la couverture des coûts liés à cette activité principale est assurée à moins de 75 % par des recettes fiscales, des dotations ou des subventions » ([article R. 324-4-1 du CRPA](#)). Sur le fondement de l'article D. 324-5-1 du CRPA, créé par le décret n° 2016-1617 du 29 novembre 2016 relatif aux catégories d'informations publiques de l'Etat et de ses établissements publics administratifs susceptibles d'être soumises au paiement d'une redevance de réutilisation, les seules administrations pouvant bénéficier de cette dernière dérogation, pour certaines de leurs bases de données, sont l'Institut géographique national, Météo France, le Service hydrographique et océanographique de la



marine et les services des Archives pour les données issues d'opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, des musées et des archives.

Ces principes sont toutefois susceptibles de se heurter à certaines résistances des administrations, qui sont désormais contraintes de donner accès librement et gratuitement à des données qui revêtent, pour leur mission de service public comme pour de potentiels réutilisateurs, une grande valeur.

C'est dans ce contexte que la commission a été conduite à interpréter la portée de ces nouvelles dispositions concernant les redevances que les services des archives étaient susceptibles de demander avant réutilisation ([avis n° 20165659 du 15 décembre 2016](#)), la loi Valter ayant mis fin à ce qui était communément désigné comme une exception culturelle en matière de réutilisation. Dans l'état du droit antérieur à l'intervention de cette loi, les informations publiques contenues dans les documents produits ou reçus par les services d'archives publiques entraient pleinement dans le champ d'application du droit de réutilisation garanti par l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978. Toutefois, les dispositions des articles 12 à 16 de la même loi ne s'appliquaient pas par elles-mêmes à la réutilisation de ces informations publiques, en raison des dispositions de l'article 11, qui permettaient aux services d'archives comme à l'ensemble des services culturels de définir eux-mêmes les conditions d'une telle réutilisation⁶.

L'autonomie des autorités de tutelle pour déterminer les conditions de réutilisation des documents des services d'archives emportait deux conséquences principales : d'une part, elle permettait de subordonner, en toute hypothèse, une réutilisation à la délivrance d'une licence, même en l'absence de redevance, ou au contraire d'imposer une redevance sans délivrer de licence, alors que l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa rédaction d'origine, ne permettait à l'administration d'imposer une licence que lorsqu'une redevance était exigée (et l'y obligeait dans ce cas) ; d'autre part, elle permettait de fixer le montant de la redevance conformément aux principes dégagés par la jurisprudence administrative pour la fixation des redevances pour service rendu, lesquelles se différenciaient des règles posées par la loi, depuis la décision du Conseil d'État du 29 mai 2009 ([CE, 29 mai 2009, n° 318071, 322288, Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique et autre, syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine, aux tables du recueil Lebon](#)), et permettaient de tenir compte de la valeur économique de la prestation fournie par l'administration à son bénéficiaire, par exemple en asseyant le montant de la redevance en tout ou partie sur celui du chiffre d'affaires ou du bénéfice du réutilisateur.

La loi du 28 décembre 2015 est venue abroger l'article 11 de la loi du 17 juillet 1978, faisant ainsi entrer dans le régime de réutilisation défini par la loi elle-même l'ensemble des services culturels, notamment les services d'archives. Tout en affirmant le principe de la gratuité de la réutilisation

6 - Les services d'archives ou les autres services culturels et leurs autorités de tutelle ne pouvaient toutefois le faire que dans le respect de l'article 10 de la loi et des principes généraux du droit français. Ainsi, les services d'archives ne pouvaient apporter à la réutilisation des restrictions excessives qui auraient dénaturé la portée du principe de libre réutilisation affirmé à l'article 10, ni définir des conditions de réutilisation discriminatoires ou contraires au principe d'égalité.



des informations publiques, la loi a permis que la réutilisation puisse donner lieu au versement d'une redevance lorsqu'elle porte sur des informations issues des opérations de numérisation des fonds et des collections des bibliothèques, des musées et des archives, en plafonnant le produit total du montant de la redevance, « évalué sur une période comptable appropriée », au montant total des coûts de collecte, de production, de mise à disposition ou de diffusion, de conservation des informations et d'acquisition des droits de propriété intellectuelle ([article L. 324-1 du CRPA précité](#)).

Les services d'archives ont par exemple conservé la possibilité d'imposer une redevance pour la réutilisation des informations issues des opérations de numérisation de leurs fonds, en particulier pour la réutilisation des images numérisées des fonds de l'état civil ancien et d'autres fonds anciens relatifs à l'histoire des familles que la majeure partie des services départementaux ont mis à disposition du public sur leurs sites internet. En revanche, ils ont perdu la possibilité de calculer la redevance en fonction de l'avantage économique retiré par le réutilisateur des images et données fournies par le service.

• **Les nouveautés introduites par la loi pour une République numérique**

La loi a revisité le titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration, en étendant sensiblement le champ d'application du principe de libre réutilisation des données publiques. Des limites traditionnellement apportées à ce principe ont d'abord été supprimées.

Il en va ainsi des données des services publics industriels et commerciaux qui, auparavant exclues du champ d'application de l'open data, en font désormais partie, du fait de la suppression des dispositions du b de l'article L. 321-2 du CRPA. Par conséquent, les données de l'INSEE ([dont la réutilisation ne pourra plus donner lieu à redevance en vertu des dispositions de l'article L. 324-6 du CRPA](#)) devront être intégralement mises en ligne, à l'instar de certaines des données de la SNCF et de la RATP ([cf. article 4 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, commenté infra](#)). La loi supprime par ailleurs la possibilité pour les administrations de se prévaloir de droits de propriété intellectuelle⁷ pour faire obstacle à la libre réutilisation de leurs bases de données. Cette règle ne trouve toutefois pas à s'appliquer, en vertu de l'article L. 321-3 du CRPA, aux bases de données produites dans le cadre d'une mission de service public industriel et commercial soumise à la concurrence.

7 - Les administrations peuvent en effet détenir deux types de droits de propriété intellectuelle sur ces bases : un droit d'auteur, si leur structure est assimilée à une œuvre originale et un droit de producteur, dès lors que la constitution de la base a donné lieu à un investissement financier, matériel et humain substantiel, sur le fondement de l'article L. 341-1 du code de la propriété intellectuelle.



La loi prévoit en outre que lorsque l'administration entend répondre favorablement à une demande d'accès à des fins de réutilisation en l'assortissant d'une licence, celle-ci doit être choisie parmi une liste de licences arrêtée par décret ([décret n° 2017-638 du 27 avril 2017 relatif aux licences de réutilisation à titre gratuit des informations publiques et aux modalités de leur homologation](#)). L'administration qui souhaiterait recourir à une licence qui ne figureraient pas sur cette liste doit, sur le fondement de l'article L. 323- 2 du CRPA, la soumettre à homologation.

La loi pour une République numérique a également prévu la création d'un service public de la donnée, pour l'ensemble des administrations visées à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Les contours de ce service public doivent être précisés par décret en Conseil d'État, l'objectif étant de faciliter la réutilisation de données publiques d'un type particulier que la loi désigne comme des « données de référence ». Ces données sont, aux termes du I de l'article L. 321-4 du CRPA (dont l'entrée en vigueur doit intervenir au plus tard en juillet 2017), celles qui « constituent une référence commune pour nommer ou identifier des produits, des services, des territoires ou des personnes », qui « sont réutilisées fréquemment par des personnes publiques ou privées autres que l'administration qui les détient » ou dont la « réutilisation nécessite qu'elles soient mises à disposition avec un niveau élevé de qualité ».

Ces données devraient constituer une ressource, fiable, favorisant la construction de services économiques : on retrouve ici l'ambition du législateur d'ouvrir et de faciliter la circulation des données publiques pour, d'une part, favoriser la création de valeur économique et sociale et, d'autre part, améliorer l'efficacité des politiques et des services publics. Dans ce cadre, la commission devra porter une attention toute particulière aux risques d'atteintes au droit au respect de la vie privée que peuvent engendrer la mise à disposition et l'interconnexion de telles bases de données.

Vers l'**open data** des décisions de justice

Les articles 20 et 21 de la loi pour une République numérique modifient, respectivement, l'article L. 10 du code de justice administrative et l'article L. 111- 13 du code de l'organisation judiciaire et consacrent la mise à disposition et la réutilisation gratuite des décisions juridictionnelles. L'**open data** des décisions de justice assurera, lorsqu'il sera effectif (le décret pris pour application des dispositions précitées n'étant pas publié à ce jour), une diffusion sans précédent de la jurisprudence. Alors même que la justice doit être, sauf cas particulier, rendue en public, très peu de décisions sont en effet actuellement diffusées en ligne et accessibles : l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions permettraient de mettre en ligne 1,5 million de nouvelles décisions pour l'ordre judiciaire, contre 500 000 actuellement, et près de 500 000 nouvelles décisions pour l'ordre administratif, 400 000 étant aujourd'hui en ligne. Au regard de l'exigence d'anonymisation des jugements, la loi impose une analyse de risque de la mise en ligne des décisions juridictionnelles, dont les modalités doivent être précisées par décret.



Cette innovation devrait provoquer des changements importants dans la diffusion et la compréhension de la jurisprudence, par les juges eux-mêmes mais également par l'ensemble des professions juridiques. Les données juridictionnelles disponibles en grand nombre permettront aux acteurs publics comme privés de développer de nouveaux outils : pour harmoniser, pour prévoir les décisions de justice, pour faciliter l'accès des citoyens à la jurisprudence, pour faciliter les recherches jurisprudentielles⁸...

Plus largement, il pourrait amorcer une forme de normalisation de la situation des juridictions au regard du droit d'accès consacré par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. La doctrine de la CADA s'est précisément enrichie en 2016 d'un avis important en la matière.

Bien que les dispositions du livre III du CRPA, qui reprennent les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, permettent de refuser la communication d'un document administratif dans l'hypothèse où celle-ci porterait atteinte « au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente » (**du CRPA 2^e de l'article L. 311-5**), elles n'excluent nullement de leur champ les documents d'ordre juridictionnel. Le Conseil d'État a toutefois, dès l'entrée en vigueur de la loi de 1978, considéré que les documents directement liés à une activité juridictionnelle ou inséparables d'une procédure juridictionnelle ne pouvaient être qualifiés de documents administratifs au sens de la loi et étaient de ce fait exclus de son champ d'application. Selon la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État, doivent être regardés comme juridictionnels les documents « quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies » (**CE, Section, 7 mai 2010, n° 303108, Bertin, au recueil**)⁹.

L'exclusion des documents juridictionnels se justifie en particulier par le secret de l'instruction ou celui du délibéré. On peut en outre considérer que cette dérogation au principe de transparence pour les missions de service public relatives à la justice est compensée par l'existence d'autres règles de communication applicables à l'activité juridictionnelle : le principe du contradictoire à l'égard des parties, associé au respect des droits de la défense, tout comme la notification et la publicité des décisions de justice.

8 - Le développement du marché des « legal-tech » est déjà important en France, avec l'émergence de services proposant, par exemple, de nouveaux moteurs de recherche de décisions de justice ou des services d'assistance juridique en ligne.

9 - Entrent notamment dans cette catégorie :

- les jugements, décisions, arrêts et ordonnances rendues par les juridictions (CE, Section, 27 juillet 1984, n° 30590, Association SOS Défense c/Cour de cassation) ;
- les pièces de procédure pénale ou judiciaire (CE, 29 avril 1983, n° 26908, Association SOS Défense et autre) ;
- les documents établis dans le cadre d'une procédure judiciaire (25 mars 1994, n° 123584, Massol) ;
- les documents de travail internes aux juridictions, qu'ils soient destinés à l'information des membres des juridictions ou qu'ils concourent directement à l'instruction des affaires (CE, 9 mars 1983, n° 43501, Association SOS Défense) ;
- les conclusions prononcées par les commissaires du gouvernement devant les juridictions administratives (CE, 26 janvier 1990, n° 104236, Vincent) ;
- les dossiers établis pour l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle (CE, 5 juin 1991, n° 102627, M^{me} Delannay).



En découle cependant une « immunité » quasi-complète des juridictions en matière de droit d'accès (hors documents produits par les juridictions dans le cadre de l'organisation du service public de la justice) dont le principe peut être discuté, notamment car il n'est pas limité dans le temps. Les juridictions ne sont d'ailleurs pas, ainsi qu'il a été rappelé, hors du champ d'application de la loi en tant que débitrices de ce droit et s'il peut paraître justifié d'en exclure les documents directement liés au procès, que l'on peut regarder comme n'étant que la chose des parties et du juge, cette justification peut disparaître lorsqu'est en cause un document lié à l'activité juridictionnelle mais non à une procédure ou un document qui ne revêtira plus aucun lien avec la procédure juridictionnelle, une fois celle-ci close (contrairement par exemple aux mémoires, aux conclusions d'un rapporteur public ou d'un avocat général etc.).

L'ensemble de ces considérations a conduit la CADA à faire évoluer sa doctrine concernant les documents obtenus par les juridictions dans le cadre d'une instance. Saisie d'une demande tendant à ce que le tribunal administratif de Cergy-Pontoise communique plusieurs documents d'urbanisme (qualifiables de documents administratifs sur le fondement du livre III du CRPA) versés dans des dossiers de procédure, la commission a refusé de regarder la demande comme visant des documents juridictionnels exclus du droit d'accès prévu par le CRPA ([avis n° 20163430 du 3 novembre 2016](#)).

Constatant que les documents dont il était demandé communication avaient été produits ou reçus par les services de l'État et n'avaient pas été élaborés à la demande du juge ou pour les besoins de la procédure juridictionnelle, elle a estimé qu'ils constituaient des documents administratifs communicables à toute personne qui en ferait la demande, sur le fondement de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission a plus précisément considéré que la circonstance selon laquelle ces documents étaient détenus par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise exclusivement dans le cadre de sa mission juridictionnelle n'était pas de nature à faire perdre à ces derniers leur caractère administratif mais faisait obstacle à ce que le droit d'accès ouvert auprès des autorités administratives par le premier alinéa de l'article L. 311-1 soit exercé directement auprès du tribunal administratif.

Elle a toutefois assorti ce principe d'une exception majeure, en estimant que cette règle de communication ne devait pas avoir pour effet de porter atteinte aux garanties fondamentales qui s'attachent à l'exercice des libertés publiques, au nombre desquelles figure la liberté d'accès aux documents administratifs. Par conséquent, si une juridiction se trouve en possession du seul exemplaire d'un document administratif, la CADA considère qu'il lui appartient d'assurer, par tout moyen, l'effectivité de la mise en œuvre du droit d'accès à ce document : dans cette hypothèse, la commission a donc levé l'immunité dont pouvaient se prévaloir les juridictions au regard de l'application des dispositions du livre III du CRPA.



2. La portée du secret en matière industrielle et commerciale

La CADA a rendu en 2016 un grand nombre d'avis relatifs au secret en matière industrielle et commerciale, notamment dans le cadre de la passation de marchés publics. Cette tendance n'a rien d'anodin : la volonté de rendre l'action de l'administration plus transparente impose de repenser la protection des intérêts des acteurs économiques qui sont appelés à travailler avec elle dans un contexte où les politiques publiques intègrent plus souvent que par le passé des acteurs privés et où des secteurs économiques auparavant dominés par des acteurs publics ou parapublics s'ouvrent progressivement à la concurrence. Cette question rejoint en effet celle du degré de transparence optimal en droit de la concurrence : s'il faut assurer une circulation de l'information suffisante au bon fonctionnement des marchés, le risque est grand de fausser la concurrence en transformant les entreprises en maisons de verre.

2.1. L'appréciation de la CADA sur le secret en matière industrielle et commerciale

Les trois composantes du secret en matière industrielle et commerciale

Habituellement, la doctrine de la commission distingue trois catégories d'informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle : celles qui touchent au secret des procédés utilisés par une entreprise ou un organisme — procédés donnant lieu à brevets et, plus largement, toutes les informations révélant un savoir-faire, les techniques de fabrication ou de recherche ; les informations qui se rapportent à la situation économique de l'entreprise, à sa santé financière ou à son crédit, notamment les données relatives au chiffre d'affaires ou au niveau d'activité ainsi que les informations qui ont trait à la stratégie commerciale et à la politique tarifaire de l'entité concernée (voir, par exemple, l'[avis n° 20160356 du 17 mars 2016](#) concernant les dossiers de demande de renouvellement de l'inscription sur la liste des produits et prestations remboursables, examinés par le comité économique des produits de santé).



En 2016, la CADA a précisé la portée qu'il convenait de donner à la première de ces trois composantes : le secret des procédés. Dans le cadre d'une demande de communication d'un rapport d'audit portant sur le système de management de la qualité d'une usine après la détection, par les services de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), d'une anomalie sur une cuve fabriquée par cette usine et installée dans l'EPR de Flamanville, la commission a considéré que les informations relatives à l'organisation interne de l'entreprise destinée à satisfaire aux exigences relatives au système de management de la qualité à laquelle elle se soumet n'avaient pas vocation à échapper au secret des procédés, voire au secret de la stratégie industrielle et commerciale de l'entreprise au seul motif que cette organisation répondait à une norme réglementaire, tout à fait standard dans le secteur du nucléaire. La commission en a déduit qu'il appartenait à l'autorité administrative détenant le document, en l'espèce l'ASN, d'identifier et d'apprécier, avant une éventuelle communication, les éléments du rapport d'audit qui révèleraient une stratégie originale ou des moyens particuliers mis en œuvre par l'entreprise pour satisfaire aux exigences relatives au système de management de la qualité ([avis n° 20163114 du 6 octobre 2016](#)).

Une appréciation casuistique

Comme on peut le constater sur cet exemple, les contours de l'exception relative au secret en matière industrielle est commerciale¹⁰ peuvent être extrêmement délicats à tracer : la doctrine de la CADA relève de l'appréciation casuistique et l'année 2016 lui aura permis de rendre des avis importants en la matière.

Saisie d'une demande tendant à la communication des dossiers de demande d'agrément pour la formation des élus, déposés par une société de conseil auprès de la direction générale des collectivités locales, la commission a considéré qu'aucune des pièces de ces dossiers, y compris celles portant sur les moyens financiers, techniques et humains dont disposait l'organisme candidat à l'agrément, ne pouvaient être occultées sur le fondement du secret en matière commerciale et industrielle dont pourrait se prévaloir l'organisme, eu égard à la portée des dispositions des articles L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10 et des articles R. 1221-13 et R. 1221-14 du code général des collectivités territoriales, qui déterminent avec précision par les conditions de délivrance de cet agrément et les informations qui doivent être renseignées par le candidat et, par suite, à l'intérêt général qui s'attache à la communication de ces éléments ([avis n° 20164147 du 3 novembre 2016](#)).

La prise en compte du contexte économique au sein duquel évolue un organisme soumis aux dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration est essentielle pour l'appréciation du secret en matière industrielle et commerciale dont pourrait se prévaloir ce dernier. La commission a considéré que les bilans sociaux d'un organisme de sécurité sociale

10 - Ce secret est protégé par les dispositions du 1^o de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : les documents administratifs qui en relèvent ne sont ainsi communicables qu'à l'intéressé(e).



n'étaient pas susceptibles de relever de ce secret, malgré la présence d'indicateurs statistiques et comptables anonymes, dès lors que son activité ne s'exerce pas dans un cadre concurrentiel ([avis n° 20163396 du 22 septembre 2016](#)).

La même logique a conduit la commission à apprécier la communication des données statistiques relatives aux historiques de consommation et aux puissances souscrites par les clients de la société EDF bénéficiant du tarif réglementé et transmises, par la société, à la Commission de régulation de l'énergie au regard du contexte économique dans lequel évolue EDF et alors même que la vente d'électricité au tarif réglementé constitue la mission de service public dont la société est investie. La CADA a estimé que la communication de ces données aurait permis à des fournisseurs d'énergie alternatifs, développant une activité concurrente à celle d'EDF, d'évaluer finement la structure de la clientèle bénéficiant du tarif réglementé de vente et d'élaborer une stratégie commerciale, notamment tarifaire, leur permettant de cibler spécifiquement les clients présentant les profils de consommation les plus rentables. Par suite, elle a considéré que la communication de ces données, qui aurait révélé la stratégie mise en œuvre par EDF pour assurer l'équilibre économique de la mission de service public dont elle était chargée de l'exécution, serait de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. L'avis ajoute que la circonstance que la société EDF pourrait être amenée à délivrer ces mêmes données à des concurrents, dans le cadre d'une procédure de sanction d'un abus de position dominante, doit être regardé comme sans incidence sur le secret en matière industrielle et commerciale dont la société peut se prévaloir en matière de droit d'accès aux documents administratifs ([avis n° 20161147 du 9 juin 2016](#)).

Dans un contexte très proche, qui concernait un autre opérateur historique de l'État, la commission a également estimé que la communication des données relatives au nombre de voyageurs transportés, liaison par liaison, par la SNCF aurait permis aux concurrents de la société exploitant le réseau ferré d'évaluer avec précision les effets de la stratégie commerciale de la SNCF et d'appréhender les mécanismes de sa politique commerciale, notamment les corrélations entre la politique tarifaire, dont les données doivent être rendues publiques depuis l'entrée en vigueur du nouvel article L. 1115-1 du code des transports¹¹, et le trafic. Elle a donc considéré que la communication de ces informations pouvait révéler la stratégie économique

11 - Cet article, créé par l'article 4 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », dispose que :

« Les données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité sont diffusées librement, immédiatement et gratuitement en vue d'informer les usagers et de fournir le meilleur service, notamment en permettant l'organisation optimale des services de mobilité et des modes de transport. Dans ce but, elles sont diffusées par voie électronique, au public et aux autres exploitants, dans un format ouvert destiné à permettre leur réutilisation libre, immédiate et gratuite.

Les personnes tenues de diffuser ces données sont les exploitants des services de transport et de mobilité et, le cas échéant, les autorités organisatrices de transport.

Les données mentionnées au premier alinéa sont les données numériques :

1° Relatives aux arrêts, aux tarifs publics, aux horaires planifiés et en temps réel, à l'accessibilité aux personnes handicapées, à la disponibilité des services, ainsi qu'aux incidents constatés sur le réseau et à la fourniture des services de mobilité et de transport;

2° Issues de services de calculateurs d'itinéraires multimodaux gérés par ou pour le compte des autorités organisatrices de transport. (...).



d'exploitation des différentes lignes de train exploitées par la SNCF et aurait été de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale et, ce, d'autant plus que le marché des lignes ferroviaires intérieures doit, à terme, être ouvert à la concurrence, et alors que le transport ferroviaire se trouve déjà en concurrence avec d'autres modes de transport ([avis n° 20161178 du 14 avril 2016](#)). Par cette décision, la commission a anticipé sur la mise en œuvre de l'exception désormais prévue par l'article L. 321-3 du code des relations entre le public et l'administration, créé par la loi pour une République numérique, pour les bases de données produites par des administrations dans le cadre de leur mission de service public industriel et commercial soumise à la concurrence.

Plus largement, la commission peut s'appuyer sur le contexte dans lequel intervient l'élaboration d'un document administratif afin de déterminer si certaines des informations qu'il recèle relèvent ou non du secret en matière industrielle et commerciale. Ainsi, examinant le caractère communicable du rapport de contrôle établi par la direction départementale de la protection des populations de Loire-Atlantique concernant le delphinarium d'un parc zoologique, la commission a estimé que les informations relatives aux dates, au nombre de visites effectuées par le vétérinaire, à la quantité de nourriture fournie à l'animal ainsi qu'aux soins qui lui ont été prodigués ne révélaient pas un procédé dont la communication porterait atteinte au secret en matière industrielle et commerciale dont pourrait se prévaloir le parc zoologique, eu égard au contexte dans lequel s'était déroulée l'inspection vétérinaire et à la détérioration de l'état de santé de l'un des animaux du bassin, qui avait été signalée aux services de la préfecture ([avis n° 20163721 du 3 novembre 2016](#)).

Un secret qui n'est pas absolu

Ce principe n'est toutefois pas absolu. Dans un avis du 22 septembre 2016, la commission a considéré que si un groupement d'intérêt public pouvait se prévaloir du secret en matière industrielle et commerciale dès lors qu'il exerçait son activité dans un cadre concurrentiel, ce dernier ne pouvait être opposé à un salarié du groupement qui souhaitait avoir accès à des documents permettant d'expliquer sa rémunération, en ce qui concerne les informations strictement nécessaires au calcul de cette rémunération ([avis n° 20163260 du 22 septembre 2016](#)).

Dans une configuration très différente, la CADA a par ailleurs considéré que la présence d'une clause de confidentialité réciproque dans la convention de prêt conclue entre le Front national et une banque russe ne pouvait, en elle-même, porter atteinte au secret industriel et commercial de l'établissement bancaire concerné et faire obstacle à la communication de cette convention ([avis n° 20161117 du 12 mai 2016](#)). 



2.2. L'évolution de la doctrine de la CADA concernant les marchés publics

L'année 2016 est venue confirmer la tendance qui a vu s'affirmer les marchés publics et les délégations de service public comme un terrain d'application privilégié du secret en matière industrielle et commerciale.

Traditionnellement, la CADA ménage en effet un équilibre subtil entre le souci de confidentialité des entreprises candidates et attributaires et la nécessité d'assurer la transparence du processus d'attribution, gage de l'effectivité du contrôle du bon usage des fonds publics par les autorités compétentes comme les citoyens. Elle rappelle donc, dans chaque avis concerné, qu'une fois signés, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Le droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale.

La doctrine de la commission a évolué en 2016 concernant l'appréciation qu'il convient de porter sur le secret en matière industrielle et commerciale dont peut se prévaloir l'entreprise attributaire, sous l'effet de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan (n° 375529). En raison de l'impératif de contrôle de l'usage des fonds publics, la commission a longtemps considéré que les caractéristiques de la prestation que l'entreprise attributaire s'était engagée à fournir ainsi que la décomposition en tranches fermes et conditionnelles, les délais d'exécution et les notes obtenues par le candidat attributaire du marché ou de la délégation étaient communicables. Il en allait de même de l'offre de prix détaillée (c'est-à-dire du bordereau des prix unitaires), étant ici précisé que la commission appréciait ici la sensibilité du marché en question. En présence d'un « marché sensible »¹², le détail de l'offre financière de l'entreprise retenue n'était pas communicable aux tiers dans la mesure où sa divulgation aurait pu fausser la concurrence.

Or, dans la décision Centre hospitalier de Perpignan précitée, le Conseil d'État a jugé que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents relatifs à un marché public, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale et ainsi faire obstacle à cette communication. Il en a déduit qu'au regard des règles de la commande publique, doivent être regardées comme

¹² La sensibilité du marché dépendait essentiellement de trois paramètres : son caractère répétitif (l'offre de prix détaillée n'était, en principe, pas communicable si le renouvellement du marché doit intervenir à brève échéance) ; l'imminence de la passation, par la même collectivité, d'autres marchés portant sur des prestations similaires ; le caractère particulièrement concurrentiel du secteur.



communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'ensemble des pièces d'un marché public et que, dans cette mesure, l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire, notamment, sont en principe communicables. En revanche, le Conseil d'État a estimé, contrairement à la position qu'avait pu adopter la commission, que les éléments qui reflétaient la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité et dont la divulgation était susceptible de porter atteinte au secret commercial n'étaient, en principe, pas communicables et qu'il en allait ainsi du bordereau des prix unitaires.

Désormais, la commission considère donc que l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif ne sont pas communicables aux tiers, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le mode de passation, notamment répétitif, du marché ou du contrat, sa nature, sa durée ou son mode d'exécution. Au regard des mêmes principes, l'examen de l'offre des entreprises non retenues a de même conduit la commission à considérer que leur offre de prix globale était, en principe, communicable mais qu'en revanche, le détail technique et financier de cette offre ne l'était pas ([avis n° 20160965 du 14 avril 2016](#)).

La commission a précisé l'articulation de cette nouvelle doctrine avec les dispositions de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, telles qu'interprétées par la jurisprudence du Conseil d'État ([10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814](#)) et dont il résulte que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux du conseil municipal, des arrêtés municipaux, ainsi que des budgets et comptes de la commune. Sur le fondement de cette jurisprudence, l'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sans que les exceptions énumérées à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, en particulier l'exception relative au secret en matière industrielle et commerciale, ne puissent y faire obstacle. La commission a donc estimé qu'alors même que certains documents relatifs à un marché ou un contrat public passé par la commune pourraient être couverts par le secret en matière commerciale et industrielle protégé par l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces dispositions ne pouvaient pas faire obstacle à la communication des factures relatives à un tel marché ou contrat ([avis n° 20161995 du 12 mai 2016](#)).

La commission a étendu cette solution, sur le seul fondement des dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration, à toute facture émise par l'entreprise titulaire d'un marché public. Ces documents ne pouvant, en eux-mêmes et à la différence du bordereau des prix unitaires, refléter la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité déterminé, ils ne sont pas couverts par le secret en matière industrielle et commerciale ([avis n° 20162208 du 8 septembre 2016](#)).



3. L'accès et la réutilisation des listes électorales

3.1. L'interprétation des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral

La CADA a été saisie en 2016, année pré-électorale, de nombreuses demandes qui lui ont permis de préciser sa doctrine concernant les dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, pour l'interprétation desquelles elle est compétente sur le fondement des dispositions du 4^e du A de l'article L. 342-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Le second alinéa de l'article L. 28 du code électoral dispose que : «tout électeur, tout candidat, tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale». La qualité d'électeur (au plan national) suffit, sans qu'il soit besoin d'être inscrit sur la liste dont la communication est demandée : il s'agit de permettre à tout électeur, quelle que soit sa circonscription, de s'assurer de la bonne tenue des listes électorales.

Ces dispositions permettent ainsi de communiquer des renseignements qui sont, en principe, couverts par le secret de la vie privée au sens de l'article L. 311-6 du CRPA (il s'agit plus précisément de la date de naissance et de l'adresse des électeurs inscrits) et ne sont pas donc pas librement communicables, sur ce seul fondement, avant l'expiration du délai de cinquante ans fixé au 3^e de l'article L. 213-2 du code du patrimoine.

Pour obtenir communication d'une liste, une personne physique doit donc prouver qu'elle a cette qualité. La commission a estimé, dans le silence des textes, que la preuve de la qualité d'électeur pouvait se faire par tout moyen, sans qu'il y ait lieu d'exiger la production d'un titre d'identité ou de la carte d'électeur. Une attestation sur l'honneur peut suffire, dès lors que le demandeur produit les éléments permettant à l'administration de vérifier l'effectivité de son inscription sur une liste électorale, à savoir ses nom et prénom(s) et le nom de la commune où il allègue être inscrit ([avis n° 20163892 et conseil n° 20163756 du 6 octobre 2016](#)).

La commission a également pu rappeler que les dispositions du code électoral devaient être interprétées strictement et ne pouvaient permettre à une personne qui ne serait pas mentionnée à l'article L. 28 d'obtenir communication d'une liste électorale, la circonstance que la demande repose sur des motifs d'intérêt général étant sans incidence à cet égard. Ainsi, la CADA a rappelé que le code électoral ne permettait pas de communiquer un extrait de liste électorale à un organisme de sécurité sociale qui souhaiterait permettre à un assuré de faire valoir ses droits ([conseil n° 20165010 du 15 décembre 2016](#)).



De même, si le législateur, en adoptant la loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, a cherché à faciliter la recherche des bénéficiaires de tels contrats, au décès de leur souscripteur en prévoyant l'accès des établissements financiers, des compagnies d'assurance et des mutuelles ou des groupements professionnels qui les représentent à certaines informations détenues par les services fiscaux et aux informations contenues dans le répertoire national d'identification des personnes physiques, il n'a pas prévu d'accès privilégié des établissements et sociétés auprès desquels ont été souscrits des contrats d'assurance-vie à d'autres documents détenus par l'administration et n'a pas modifié, en particulier, les règles de communication des listes électorales. La communication de ces listes au profit de personnes morales recherchant les bénéficiaires de contrats d'assurance-vie en déshérence n'est donc pas possible sur le fondement de l'article L. 28 du code électoral ([conseil n° 20160214 du 3 mars 2016](#)).

Dans l'hypothèse où la communication de la liste serait demandée, pour le même motif et pour le compte d'une telle personne morale, par un électeur, sur le fondement de l'article L. 28, les dispositions de l'article R. 16 s'opposeraient également à cette communication, la recherche d'un bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie s'inscrivant dans le cadre de l'activité commerciale de ces entreprises et n'étant pas au nombre des utilisations de la liste électorale permise par le code électoral, en dépit de l'intérêt général qui s'attache à ce que de tels contrats ne demeurent pas en déshérence (même demande de conseil).

L'article R. 16 du code électoral subordonne toutefois le droit des électeurs à obtenir une copie de la liste électorale à la condition de s'engager à ne pas en faire un «usage purement commercial».

La CADA opère depuis l'origine un contrôle de l'usage envisagé (dont on remarquera qu'il ne comporte expressément aucune sanction) au regard d'un double critère — l'objet de l'usage envisagé et l'activité dans laquelle il s'inscrit — sans s'arrêter à l'existence d'un engagement de non-usage commercial ([avis n° 20132865 du 12 septembre 2013](#)).

Saisie d'une demande de conseil relative au caractère communicable, par une mairie, de la liste électorale à une société qui souhaitait l'utiliser pour diffuser aux séniors de la commune un magazine gratuit, la commission, après avoir rappelé que les personnes morales ne peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L. 28 du code électoral, a estimé que, dans l'hypothèse où la communication de la liste serait demandée par un électeur sur le fondement de l'article L. 28, les dispositions de l'article R. 16 de ce code s'opposeraient à l'utilisation de cette liste aux mêmes fins, c'est à dire en vue de la diffusion du magazine gratuit édité par une personne morale. En effet, alors même que le magazine se donnait une vocation informative et devait être diffusé gratuitement, cette publication, financée par la publicité, entrait dans l'activité commerciale d'une société à but lucratif ([conseil n° 20156110 du 21 janvier 2016](#)). 



3.2. La CADA a également statué sur le caractère communicable de documents électoraux atypiques, concernant le référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie

Lorganisation de ce référendum nécessite, sur le fondement des articles 218 et 219 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, l'établissement d'une liste spéciale des électeurs à la consultation sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, par des commissions administratives spéciales *ad hoc*.

Les personnes ayant demandé leur inscription sur la liste électorale spéciale afin de justifier de leur qualité d'électeur, au sens de l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999, devaient accompagner leur demandes de pièces justificatives afin de prouver leur identité, leur filiation ainsi que leur attache avec le territoire néo-calédonien. La réalité de cette attache, délicate à apprécier, pouvait être établie par tout moyen et, en particulier, par des quittances de loyer, des factures ou des avis d'imposition.

Saisie d'une demande tendant à la communication des comptes rendus et documents joints aux procès-verbaux des commissions administratives spéciales, la commission a considéré qu'un grand nombre d'informations contenues dans ces documents étaient, pour les motifs rappelés au précédent paragraphe, susceptibles d'être couvertes par le secret de la vie privée et devraient être occultées sur le fondement de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Elle a ensuite estimé que l'ampleur des occultations à réaliser sur ce fondement aurait privé la communication des documents sollicités de toute utilité, pour émettre un avis défavorable à la demande ([avis n° 20164280 du 3 novembre 2016](#)). ▾

Regards d'une PRADA



François ROGGHE

PERSONNE RESPONSABLE DE
L'ACCÈS AUX DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS (PRADA)

Monsieur François ROGGHE, personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA) de la Ville de Paris et du Département de Paris, évoque ses missions, ses relations avec le secrétariat général et les nouveautés en matière de diffusion publique introduites par la loi pour une République numérique.

Je suis administrateur général de la ville de Paris, expert de haut niveau à la direction des affaires juridiques et chargé des relations avec la CNIL, de l'organisation et de la protection des données personnelles. Depuis le 11 juillet 2011 j'occupe également les fonctions de personne responsable de l'accès aux documents administratifs pour cette administration qui exerce à la fois les compétences d'une ville et d'un département. Du point de vue du droit d'accès des documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques, cette spécificité se traduit par une grande diversité des documents détenus et produits mais également par leur importance en nombre. À titre d'illustration, la ville compte 22 directions et 45 000 agents auxquels s'ajoutent les 6 000 agents du Centre d'action sociale de la Ville.

Les demandes de communication de documents administratifs, sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sont nombreuses en volume sur de nombreuses thématiques, même si aucune statistique ne permet d'évaluer leur nombre. En effet, les services de la collectivité sont saisis directement, et je n'ai connaissance que de celles qui



soulèvent des difficultés ou qui font l'objet d'une saisine de la CADA. En 2016, 45 dossiers impliquant la mairie de Paris et 15 concernant le conseil départemental ont été traités par la commission. Dans la plupart de ces affaires, la commission est saisie soit parce que la mairie n'a pas apporté de réponse dans le délai légal, soit parce que la demande initiale a été mal orientée en interne. La difficulté croissante rencontrée par notre administration étant les demandes évasives, peu claires ou ne permettant pas d'identifier clairement le souhait de l'usager.

On peut faire ainsi le constat d'une évolution dans la détermination des éléments souhaités par les citoyens. En effet, les usagers veulent de plus en plus d'informations, d'où des demandes très générales, que celles-ci soient contenues dans des fichiers soumis à la loi informatique et libertés ou dans des documents administratifs au sens de la loi « CADA ». L'administration rencontre en cela des difficultés pour comprendre précisément l'attente des usagers et la manière la plus appropriée d'y répondre.

Malgré tout, les chiffres des saisines de la commission demeurent relativement faibles au regard des demandes satisfaites avant la saisine de la CADA et en constante diminution depuis quelques années. Ceci peut s'expliquer par un certain nombre de mesures et procédures mises en place au sein de la collectivité.

La première a été d'inciter les services saisis de demandes d'accès à répondre aux administrés pour obtenir des précisions, afin de préciser le périmètre de la communication, voire de pouvoir motiver un refus de manière assurée.

Ensuite, en cas de saisine de la commission, je suis personnellement le dossier et actionne le réseau des correspondants juridiques de chaque direction ou les responsables des services concernés - en leur transmettant mon analyse juridique de la situation et mon avis sur la communicabilité de la demande. Dans tous les cas, une réponse est transmise au secrétariat général de la CADA dans le délai de 10 jours suivant la demande d'observations.

Enfin, des actions de formation et d'information ont été développées en interne, visant à la diminution notable des saisines de la commission sur certaines matières comme l'urbanisme et l'aide sociale à l'enfance et contribuant ainsi à une plus grande transparence de l'administration. En matière d'urbanisme un pôle d'accueil de l'usager a été créé afin de permettre la consultation des documents et d'en faire les copies souhaitées.

Dans nos relations avec la CADA, il me semble utile de développer davantage le réseau des PRADA sur la base d'un dialogue entre la commission et les personnes nommées à ces fonctions et des PRADA entre elles. Il faudrait, selon moi, accroître les formations thématiques sur les principaux enjeux de communication et développer des outils permettant aux administrations de mieux répondre à leurs obligations de communication (formations, e-lettre, etc.). La CADA devrait pouvoir s'appuyer, en tant que de besoin, sur les PRADA pour mener à bien ces objectifs.

Enfin, l'entrée en vigueur des dispositions de la loi pour une République numérique mobilise les services municipaux. La plupart des documents sont déjà disponibles sur la plateforme d'open data de la ville. L'enjeu principal réside dans la mise à jour de nos obligations, la mise en valeur et la visibilité des documents sur cette plateforme.

Entretiens



Bénédicte DELAUNAY



Membre du collège de la CADA

En élargissant considérablement le champ de l'obligation de diffusion « en ligne » des données publiques, la loi pour une République numérique a pour objectif de passer d'un système de communication des documents à la demande à une logique d'offre des données publiques, ce qui va simplifier l'accès des citoyens, des associations, des chercheurs à celles-ci, leur éviter des démarches parfois longues et difficiles et réduire les contentieux avec l'administration. De plus, cette obligation est assortie d'une sanction, puisque les citoyens peuvent exiger la publication en ligne du document et que la

CADA peut être saisie en cas de refus. Cette réforme constitue donc une nouvelle étape dans le développement de la transparence administrative et de l'information des citoyens sur l'action publique, ce qui peut permettre d'enrichir le débat démocratique et le contrôle citoyen sur les politiques publiques. La diffusion des données publiques devrait, de plus, contribuer à l'amélioration de la qualité des données disponibles, la loi prescrivant leur mise à jour régulière.

La mise en œuvre de ces nouvelles obligations risque toutefois, notamment dans une période transitoire, d'être freinée par les réticences d'ordre technique, culturel et politique des administrations : crainte d'une surcharge de travail (notamment pour rendre les données accessibles) dans une période de réduction des effectifs, méfiance vis-à-vis de la levée de la confidentialité de certaines informations et réticences à la gratuité, pour les entreprises privées, d'une mise à disposition financée par l'impôt et à la « marchandisation » des données publiques. Le risque est également que l'abondance de l'information nuise à celle-ci, entraîne des phénomènes de saturation et renforce la fracture entre les « initiés » et les citoyens ordinaires. Il faudra veiller à maintenir parallèlement une information sélective et ciblée et, bien sûr, à préserver le délicat équilibre entre transparence et protection de la vie privée.

La CADA, qui est l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à la transparence administrative dans le respect des secrets protégés par la loi, tant

“ La CADA, qui est l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à la transparence administrative dans le respect des secrets protégés par la loi, tant en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques a un rôle essentiel à jouer dans le processus de l'open data. ”



en matière d'accès aux documents administratifs et de réutilisation des informations publiques, que, désormais, de diffusion des données publiques, a un rôle essentiel à jouer dans le processus de l'open data.

Or la problématique de celui-ci n'est plus seulement la transparence, mais aussi la valorisation économique des données, ce qui génère de fortes attentes de la part des acteurs économiques. Ceci implique un changement de « culture » de la part de la commission.

Il va falloir aussi qu'elle soit en capacité de répondre aux demandes de conseil des administrations s'agissant de la publication en ligne de leurs données dans le respect des exceptions prévues par la loi et de les accompagner à remplir leurs obligations dans les délais prescrits.

Elle devra également mettre à disposition des administrations et des citoyens une information claire sur le nouveau dispositif, celui-ci étant assez complexe du fait des exceptions prévues et de l'existence de nombreuses législations spécifiques, ce qui la déchargera de certaines demandes de conseil et d'accès.

Le contentieux relatif à la réutilisation des données est amené à s'accroître avec l'open data et la commission devra trancher de nouvelles questions de principe. Si elle veut se positionner en tant qu'autorité de référence dans la diffusion des données publiques, il faudra qu'elle ait le temps et les moyens de mener en amont des réflexions sur les nouvelles problématiques. Cela suppose qu'elle soit moins saisie par les administrations et les citoyens et qu'elle rationnalise son fonctionnement, ce qu'elle a déjà entamé. Mais aussi que les moyens humains de cette AAI, qui fonctionne de manière exemplaire dans une totale économie de moyens, soient renforcés. 

Bruno RICARD



Membre du collège de la CADA

Les archives sont conservées dans l'intérêt public, pour la justification des droits des personnes et pour la documentation historique de la recherche. Telles sont les finalités qui leur sont reconnues par la loi. Leur conservation a donc pour objectif leur communication et leur exploitation par les « usagers », historiens, généalogistes, amateurs d'histoire ou encore citoyens ordinaires devant prouver des droits. Mais les archives doivent non seulement être accessibles à tous aujourd'hui, dans le respect des délais légaux de libre communicabilité, mais aussi aux générations futures, sur le temps long, très long... Les documents les plus anciens conservés aux Archives nationales remontent à la lointaine époque mérovingienne dont quatorze siècles nous séparent. Ces mêmes documents devront être consultables aussi dans quatorze siècles et au-delà, de même que toutes les nouvelles archives, archives numériques comprises. Un véritable défi ! Afin de garantir une préservation sur le temps long, l'archiviste est parfois contraint d'imposer des restrictions à la communication, justifiées par l'état matériel des documents, ou la consultation de reproductions. Il doit constamment trouver le bon équilibre entre satisfaction du droit d'accès et protection d'un patrimoine culturel dont il est le garant de la transmission aux générations futures.

La reproduction numérique et la diffusion sur Internet permettent à la fois de protéger des originaux fragiles que des manipulations répétées pourraient dégrader irrémédiablement et de répondre aux attentes des publics qui sollicitent un accès à distance. Plus de 400 millions de documents d'archives — les plus sollicités par les usagers — sont déjà numérisés et gratuitement accessibles en ligne. En dépit de leur nombre — il s'agit de la première ressource culturelle française en ligne après l'audiovisuel —, les archives numérisées représentent tout juste 5% du volume des documents détenus par les services publics d'archives. La numérisation de l'ensemble des documents conservés (4000 km qui s'accroissent de 100 km par an) n'est pas envisageable à court ou moyen terme et un accès « hybride » aux archives — consultation sur place, envoi de copies, accès sur Internet — persistera longtemps.

“ La reproduction numérique et la diffusion permettent à la fois de protéger des originaux fragiles et de répondre aux attentes des publics qui sollicitent un accès à distance. ”



Si les archives ne peuvent pas toutes être diffusées sur Internet, il est toutefois aujourd'hui indispensable de publier en ligne l'ensemble des inventaires descriptifs des fonds d'archives. Tout document, tout dossier, tout registre conservé doit pouvoir être repéré sur le web. Sans cette « exposition », que favorise notamment le tout nouveau portail francearchives.fr, les documents non numérisés risquent de tomber dans l'oubli...

Les actes paroissiaux puis d'état civil à partir de la Révolution sont les typologies les plus consultées par les usagers des archives. Les services d'archives les ont microfilmés à partir des années 1960, puis numérisés et mis en ligne depuis une quinzaine d'années. Plus de 300 millions de documents en ligne sur les sites Internet des services d'archives, sur 400 millions, sont des actes d'état civil. En 2017, l'immense majorité des actes de plus de 100 ans sont consultables gratuitement en ligne et la couverture du territoire sera bientôt complète. Par son autorisation unique AU 029 du 12 avril 2012, la CNIL a autorisé la mise en ligne des actes de naissance et de mariage à cette échéance et des actes de décès au terme de 25 ans. Elle a par ailleurs autorisé des personnes privées — entreprises, associations — à les diffuser également, à l'expiration de délais plus longs.

Mais les actes de mariage et de naissance de l'état civil sont légalement communicables à toute personne dès 75 ans, les actes de décès l'étant immédiatement. Le hiatus observé entre le délai de communicabilité et celui de la diffusion sur Internet — justifié par la nature des documents — explique le nombre de demandes d'accès aux actes par la voie traditionnelle (consultation dans les mairies ou dans les services d'archives départementales ou demandes d'envoi de copies des actes de plus de 75 ans non encore publiés en ligne) et donc, peut-être le nombre de saisines de la CADA.

Rapporteur général adjoint



juridiques complexes compte tenu de la parfois délicate articulation entre le régime résultant du livre III du code des relations entre le public et l'administration et les régimes spéciaux de communication sur lesquels la commission est également compétente, pose essentiellement des questions d'appréciation d'espèce. Ce qui conduit la commission, lorsque l'administration confirme son refus de communication, à rendre des avis très précis et circonstanciés. La complexité provient généralement de la volonté de rendre un avis juridiquement fondé, l'avis de la commission ne constituant qu'un avis précontentieux obligatoire qui ne lie pas l'administration, qui répond à des circonstances de fait toutes particulières. Ainsi, même lorsque la doctrine de la commission est établie sur une question donnée, elle est très souvent appelée à préciser sa position, les demandeurs et les administrations se prévalant de ses prises de position passées. Cette recherche d'une réponse juridiquement fondée et adaptée à chaque circonstance des demandes qui lui sont soumises peut conduire à un raffinement qui est certainement facteur de complexification, sinon des questions qui lui sont posées, des réponses qu'elle y apporte. Cet équilibre exigeant est un gage de l'efficacité et de la qualité des travaux de la commission auquel nous sommes tous très attachés. Une autre source de complexité vient de la modification du régime juridique applicable au droit d'accès aux documents administratifs. L'adoption de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a ainsi modifié sensiblement le cadre applicable au régime d'accès aux documents administratifs, en prévoyant, par exemple, que la commission pouvait être saisie des refus de communication entre administrations, que la mise en ligne constituait une modalité de communication d'un document administratif ainsi qu'une obligation de mise en ligne d'un certain nombre de documents administratifs par les administrations, que la commission appréhende progressivement.

“ La commission traite un nombre de dossiers très important par séance dans un laps de temps très court. ”



“ Cet équilibre exigeant est un gage de l'efficacité et de la qualité des travaux de la commission auquel nous sommes tous très attachés. ”

Nous nous réunissons tous les quinze jours. Beaucoup d'avis importants, pour des raisons diverses, ont été rendus au cours de l'année 2016, comme en témoigne ce rapport d'activité. J'en cite deux qui ne sont peut-être pas les plus médiatiques mais revêtent un intérêt pratique pour beaucoup d'administrés : l'[avis n° 20160735 du 31 mars 2016](#) qui a tiré les

conséquences de la décision du Conseil d'État du 17 février 2016 Centre national de la fonction publique territoriale (n° 371453), qui a jugé qu'en prévoyant la communication des documents administratifs dans les conditions prévues par les articles 1 et 2 de la loi du 17 janvier 1978 désormais reprise dans le code des relations entre le public et l'administration, le législateur n'avait pas entendu porter atteinte au principe d'indépendance des jurys d'où découle le secret de leurs délibérations et, par suite, permettre la communication tant des documents de leurs délibérations que de ceux élaborés préalablement par les jurys en vue de leurs délibérés. Il s'est agi pour la commission de préserver, dans le respect de cette décision, la communication à un candidat des notes que le jury lui a attribuées et des appréciations que ses membres ont, le cas échéant, portées ; l'[avis n° 20161106 du 14 avril 2016](#) Communauté urbaine Le Mans Métropole qui a tiré les conséquences de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan (n° 375529) qui a restreint le droit d'accès aux pièces d'un marché public relatives à l'entreprise attributaire en jugeant que le bordereau des prix unitaires, qui reflète la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité, était protégé par le secret en matière industrielle et commerciale et n'était donc pas en principe communicable, revenant ainsi sur la doctrine de la commission.

Les décisions du Conseil d'État amenant la commission à préciser, voire, revoir sa doctrine sont toutefois très rares alors même qu'elle est, eu égard à son rôle, appelée à se prononcer en premier sur des questions juridiques inédites. Ainsi, par un [avis n° 20161007](#), médiatique cette fois le demandeur étant un ancien président de la République, elle a estimé que les rapports particuliers qui sont adressés au garde de Sceaux, ministre de la justice par le procureur général près d'une cour d'appel en application de l'article 35 du code de procédure pénale, alors même le ministre de la justice n'est plus, en vertu de l'article 30 du code de procédure pénale dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, susceptible d'adresser en retour des instructions individuelles aux procureurs généraux dans les affaires qui sont portées à sa connaissance, ne revêtaient pas le caractère de documents administratifs pour l'application du droit de communication des documents mentionnés à l'article L. 300-2 mais un caractère juridictionnel dès lors qu'ils étaient produits à l'occasion et pour les besoins de procédures juridictionnelles précises. La commission n'a pas été suivie par le tribunal administratif de Paris (jugement n° 1610164 du 26 janvier 2017) mais le Conseil d'État a annulé le jugement pour erreur de droit et confirmé la position de la commission par une décision du 31 mars 2017 (n° 408348,408354) jugeant que les rapports particuliers litigieux ne présentaient pas un caractère administratif.



Je suis rapporteur au tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Dans une juridiction de cette taille, il y a dix chambres, les contentieux relevant de la juridiction administrative sont répartis par chambre. Les fonctions de rapporteur général impliquent à l'inverse une absence de spécialisation puisqu'il a vocation à réviser l'ensemble des projets d'avis rédigés par les rapporteurs. Ces fonctions permettent en conséquence d'appréhender un champ beaucoup plus large de l'action administrative, des différentes réglementations en vigueur et de ses évolutions. Elles conduisent ainsi à une meilleure connaissance matérielle de l'action administrative mais permettent également une approche contemporaine des problématiques en cours. La commission est également réputée pour la qualité de ses avis juridiques. Eu égard à son président, aux membres de la commission, aux rapporteurs généraux, aux membres du secrétariat général et à la communauté des rapporteurs, les échanges sont riches et permettent d'éprouver et d'améliorer sa capacité de raisonnement et d'analyse juridique.

“ Ces fonctions permettent en conséquence d'appréhender un champ beaucoup plus large de l'action administrative, des différentes réglementations en vigueur et de ses évolutions. ”



Emmanuelle PETITDEMANGE

Chargée de mission

Chaque dossier naît avec la saisine de la CADA par un demandeur — pour les demandes d'avis — ou par une administration — dans le cas des demandes de conseil. Pour les demandes d'avis, qui sont de très loin majoritaires, le dossier comporte au moins deux documents : la lettre de saisine de la CADA par le demandeur, dont un modèle « à trou » figure sur notre site internet, et la preuve que la demande initiale de communication du document, formulée auprès de l'administration, a été refusée ou est restée sans réponse pendant un délai d'un mois.

Lorsque ces deux documents arrivent au siège de la CADA, rue Saint-Dominique à Paris, ils sont traités par un membre de l'équipe des rédacteurs, qui enregistre le dossier sur notre portail informatique, en lui donnant un numéro et en reportant ses principales données : identité du demandeur et de l'administration auprès de qui a été formulée la demande, identification des documents sollicités, thématique générale... À ce stade, déjà, le rédacteur peut signaler au demandeur une éventuelle pièce manquante à son dossier ou lui demander des précisions sur le contexte de sa demande. Il envoie ensuite à l'administration concernée un courrier l'informant de la saisine dont la CADA a fait l'objet et l'invitant à présenter ses observations dans un certain délai. Enfin, il attribue une date de passage au dossier en fonction des dates de séances de la commission, qui ont lieu tous les quinze jours, et affecte le dossier à un rapporteur.

Pour chaque séance de la CADA, les rapporteurs, dont je fais partie, traitent les dossiers qui leur ont ainsi été attribués. Nous sommes actuellement une vingtaine dans l'équipe des rapporteurs — des fonctionnaires en poste dans l'administration, dont beaucoup dans les juridictions administratives telles que les tribunaux administratifs ou le Conseil d'État. C'est une mission que nous assurons en sus de nos fonctions habituelles. Mon travail en tant que rapporteur consiste à examiner le caractère communicable ou non communicables des documents concernés par la demande d'avis au regard de la loi du 17 juillet 1978, désormais codifiée au titre 1^{er} du livre III du code des relations entre le public et l'administration, ou parfois de lois spéciales si un régime particulier s'applique, puis de rédiger un projet d'avis selon la réponse à laquelle j'aboutis.

À cette occasion, je prends connaissance des courriers envoyés par le demandeur ainsi que, lorsqu'elle existe, de la réponse que nous a adressée l'administration. Il faut savoir que les demandes qui nous parviennent sont parfois très peu détaillées. Or, pour que l'avis rendu par la commission ait un effet utile, il importe qu'il soit le plus circonstancié possible. Toutes les précisions que le demandeur peut apporter sur les circonstances qui motivent sa demande sont donc bienvenues. De même, la réponse de l'administration est précieuse pour déterminer si celle-ci a une raison spécifique de s'opposer à la communication du document sollicité ou si elle a par



exemple, simplement pris du retard dans le traitement de la demande. Dans les cas les plus imprécis ou les plus complexes, il m'arrive d'appeler directement le demandeur ou l'administration afin d'obtenir des compléments d'information.

Une fois mes projets d'avis rédigés, je les transmets par notre application informatique au rapporteur général ou au rapporteur général adjoint chargé de la séance ainsi qu'au président de la CADA. Tout le processus est ainsi dématérialisé.

Ensemble, ces derniers effectuent un tri des dossiers en fonction de leur difficulté et de leur sensibilité. Les dossiers courants sans question nouvelle, dits dossiers de « partie III », ne sont relus que par la rapporteur général, ou l'un de ses adjoints en charge de la séance, qui confirme ou infirme la réponse proposée par le rapporteur dans son projet d'avis. Les dossiers plus délicats sont, eux, directement examinés par la commission, soit en « partie II » en l'absence de l'administration, soit en « partie I » pour les dossiers nécessitant l'audition de l'administration. Le rapporteur général y présente les termes de la question qui se pose et les membres de la commission en débattent. La commission se réunit en séance tous les quinze jours, dans les locaux du Conseil d'État, au Palais Royal à Paris.

Une fois la séance de la commission passée, l'avis ou le conseil retenu est notifié au demandeur ainsi qu'à l'administration. L'administration dispose d'un mois à compter de sa réception pour faire connaître à la Commission les suites qu'elle entend donner à la demande. Les avis de la CADA sont toutefois dépourvus de caractère contraignant. Ainsi, en cas de persistance du refus de communication par l'administration, le demandeur peut contester cette décision devant le juge administratif.

“ L'avantage d'un droit aussi large que le droit d'accès aux documents administratifs est précisément que l'on peut y observer toutes les facettes de la vie administrative française. ”

l'algorithme utilisé par l'application « admission post-bac » du ministère de l'Éducation nationale aux pièces justificatives des comptes de campagne de certains candidats à l'élection présidentielle.

Je garde tout de même un souvenir plus marqué du dossier délicat que j'ai eu à traiter, qui a constitué, en quelque sorte, mon baptême dans les fonctions de rapporteur. Il s'agissait de se prononcer sur le caractère communicable du tableau préparatoire à la formation du jury criminel. Nous avions été saisis dans le cadre d'une demande de conseil par le maire d'une commune, qui relayait lui-même les craintes de certains de ses concitoyens quant à la

Nombreux sont les dossiers passionnants que j'ai eu la chance de voir passer en tant que rapporteur — l'avantage d'un droit aussi large que le droit d'accès aux documents administratifs est précisément que l'on peut y observer toutes les facettes de la vie administrative française. La CADA est par ailleurs régulièrement saisie de demandes assez médiatiques — de la communication du code source de



communication de leurs coordonnées personnelles figurant sur ce tableau à tout avocat qui en ferait la demande pour son client. Établi à partir d'un tirage au sort effectué sur les listes électorales, ce tableau dresse en effet la liste des personnes qui peuvent être appelées à siéger dans les jurys criminels de chaque cour d'assise au cours d'une année. La question était de savoir si un tel document présentait un caractère administratif ou si au contraire il se rapportait trop à la fonction de juger pour être considéré comme tel — exceptionnellement, j'ai à cette occasion pu accompagner le rapporteur général de l'époque à la commission et exposer aux membres les raisons pour lesquelles je pensais que ce document était inséparable d'une procédure juridictionnelle et ne pouvait à ce titre être regardé comme un document administratif. La commission a suivi ma proposition et a considéré qu'en raison de cette nature juridictionnelle, le tableau préparatoire à la formation du jury criminel n'entrait pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978 et n'était donc pas communicable sur ce fondement.





Richard FOSSE

Rédacteur



Rédacteur au secrétariat général de la commission depuis 2002, je suis en charge du suivi de l'instruction des saisines de cette AAI. De la vérification de la recevabilité à la notification des avis et conseils, j'interviens dans presque toutes les étapes de la vie d'un dossier. En amont des séances, dans les domaines qui me sont confiés (urbanisme et environnement), je renseigne notre logiciel métier, complète les demandes et enregistre les pièces envoyées par les administrations et les demandeurs, le cas échéant. En aval des séances de la commission, j'assure une relecture attentive des conseils et avis avant la notification et l'envoi aux parties. Le droit d'accès est une matière passionnante tant par la diversité des sujets traités que par la variété des administrations mises en cause.

Outre ce cœur de métier, j'accomplis une multitude de missions secondaires. J'évoquerai tout d'abord le rôle d'aide pour les administrations et d'information pour les administrés. Cette part grandissante de mes tâches quotidiennes prend la forme de réponses aux demandes téléphoniques des services publics et aux réponses par voie électronique des citoyens.

Je participe également à la veille documentaire sur la doctrine de la CADA pour permettre de conseiller utilement les collectivités ainsi que la mise à jour les fiches thématiques du site internet.

Enfin, je suis le « statisticien » de la commission. Cela consiste à collecter les données statistiques, les mesurer et les analyser. Elles sont ensuite utilisées dans le rapport d'activité mais aussi tout au long de l'année pour connaître l'évolution du nombre de saisines, évaluer notre performance et enfin analyser les domaines dans lesquels les administrations sont encore réticentes ou rencontrent des difficultés pour la communication.

Quatorze personnes travaillent au secrétariat général de la Commission et œuvrent quotidiennement pour l'instruction des dossiers et des demandes de renseignements. Ces demandes émanent à la fois des administrations qui souhaitent confirmer le caractère communicable d'un document dont elles sont saisies et des usagers qui veulent connaître leurs droits.

J'ai le sentiment que la commission a un réel rôle d'aide à l'usager : la saisine de cette institution permet, dans la grande majorité des affaires, de débloquer des situations.

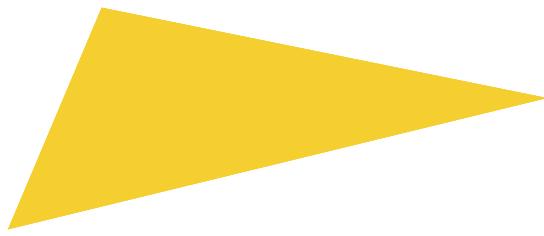
“ J'ai le sentiment que la commission a un réel rôle d'aide à l'usager : la saisine de cette institution permet, dans la grande majorité des affaires, de débloquer des situations. ”



Le rôle de renseignement du secrétariat général a considérablement augmenté ces dernières années. Je suis convaincu que les citoyens ont une meilleure connaissance des procédures devant la CADA et souhaitent une plus grande transparence des pouvoirs publics.

Les échanges avec les usagers se font par téléphone, courriers et courriels. Parallèlement, chaque membre de l'équipe assure la permanence de la boîte fonctionnelle de la CADA et la réponse aux sollicitations par courriels. Depuis 2015, les demandes de renseignements et les saisines par voie électronique sont en forte augmentation. Ce nouveau moyen d'échange avec les usagers, permet une grande fluidité et une rapidité accrue de part et d'autres. Nous essayons d'apporter une réponse dans la semaine dans plus de 80 % des courriels reçus. En contrepartie de cette fluidité, je constate pour ma part, une augmentation des saisines incomplètes, parfois imprécises ou nécessitant en amont de la saisine une recherche approfondie des rédacteurs entraînant ainsi par voie de conséquence une surcharge dans notre travail quotidien. De même, j'ai le sentiment que les usagers souhaitent une issue très rapide de leurs affaires et font parfois preuve d'une certaine impatience.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, je mesure d'autant plus l'importance des échanges avec les administrations et les citoyens car elle impose de nouvelles obligations pour les premières qui n'ont parfois pas les moyens techniques et humains pour y répondre tout en donnant aux secondes, des perspectives renouvelées pour la transparence de la vie publique.



Moments forts

par Caroline DREZE,
chargée de communication



La commission dans le mouvement de l'open data

En 2016, la CADA s'est engagée dans une nouvelle démarche de communication et deux événements ont particulièrement marqué la vie de l'institution.

Le 13 octobre 2016, la commission a participé au hackathon #CodeGouv sur l'ouverture de codes sources par l'État qui anticipait les dispositions de la loi pour une République numérique. Organisé par la direction de l'information légale et administrative (DILA) et Etalab, cet événement a réuni développeurs, designers, data-scientistes et fonctionnaires désireux d'améliorer les simulateurs étatiques et proposer de nouveaux prototypes. L'une des équipes présente a porté le projet de développer un simulateur, sur la base des données de la CADA, afin d'anticiper les besoins et les questions posées par les administrations dans le cadre de l'ouverture de leurs codes sources.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, la commission mesure l'importance de son rôle de pédagogie et d'information sur la transparence et l'open data et a fait le choix de multiplier les interventions pour accompagner les administrations dans la mise en œuvre des nouvelles obligations qui sont les leurs.

Dans ce contexte, la commission a participé au 4e sommet international de l'Open Government Partnership (OGP) qui s'est tenu à Paris du 7 au 9 décembre 2016 et qui a regroupé plus de 4 000 participants. Une première table-ronde animée par Madame Esther MACNAMARA, membre du collège de la commission, sur « comment ouvrir le code source des logiciels ? » a été l'occasion de revenir sur les travaux du hackaton, de présenter les nouvelles dispositions de la loi pour une République numérique et de comprendre les enjeux de la transparence et de l'ouverture des données tant pour la société civile que pour les administrations.

Le 9 décembre 2016, Monsieur Pierre-Olivier CAILLE, rapporteur, a pris part à la table-ronde « Généralisation de l'ouverture des données à l'échelle locale comme base de la démocratie participative ». Animée par l'association Open data France, les échanges ont porté sur les initiatives déjà mises en place pour ouvrir les données des collectivités et les moyens nécessaires à ces administrations pour se conformer aux dispositions de la loi. Au cours de cet événement, outre le rappel des nouvelles obligations imposées par cette loi, la CADA a rappelé le nécessaire respect des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration avant toute mise en ligne. Enfin de nombreux participants ont interrogé la commission sur son rôle, ses activités et les modalités de saisine de l'institution.



• **Une démarche initiée en 2016 et qui se poursuivra en 2017**

La CADA souhaite poursuivre les démarches initiées cette année et 2017 s'inscrira dans l'accompagnement et l'amélioration de ses outils de communication. L'animation du réseau des PRADA et les actions de formations pour les administrations seront deux axes majeurs de la communication.

Enfin, le site internet, principal vecteur de la doctrine de la CADA et outil indispensable pour informer utilement les citoyens et les administrations sur l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques sera actualisé et de nouveaux contenus viendront compléter l'offre déjà existante.

Moyens et performance

par Christelle GUICHARD,
secrétaire générale



Une stabilisation à la hausse du nombre de saisines

Le nombre total de de dossiers traités en 2016 s'est stabilisé à un niveau élevé. La commission a ainsi traité 6 606 dossiers, contre 7 222 en 2015. Le nombre de dossiers non instruits a ainsi légèrement diminué, en valeur et en part relative du nombre total de dossiers. (1 119 en 2016 contre 1 404 en 2015). La répartition entre avis et conseil est équivalente aux années précédentes, la commission n'ayant toujours pas été amenée à prononcer de sanction.

Si le nombre total de dossiers traités par la commission diminue, cela ne reflète pas la réalité de l'activité chargée de la commission en 2016, qui s'est beaucoup concentrée sur les activités de renseignement. En effet, la mise en œuvre de la loi pour une République numérique a suscité, et continue de susciter, de nombreuses interrogations, tant de la part des administrations que des particuliers.

• **Une répartition stable des saisines par secteur**

Thème	Nombre de dossiers	2015 (%)	2016 (%)
Affaires sanitaires et sociales	882	15,8	16
Économie, industrie, agriculture	670	11,9	12,2
Enseignement, culture, loisirs	258	4,8	4,7
Environnement, développement durable, transports	386	7,6	7
Finances publiques et fiscalité	563	9,3	10,2
Justice, ordre public et sécurité	483	9,6	8,8
Modalités d'accès- réutilisation des informations publiques	69	1,3	1,2
Travail et emploi	1091	20,7	19,8
Urbanisme et aménagement du territoire	731	11,9	13,3
Vie publique	353	6,5	6,4



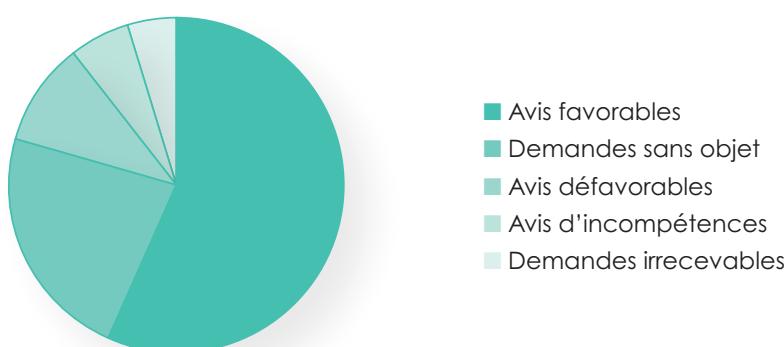
► **Une activité de renseignement qui reste très soutenue**

Jusqu'à présent, la commission avait analysé de manière parcellaire son activité de renseignement. L'ensemble des agents du secrétariat général est amené à répondre à des demandes de renseignements, soit par téléphone, soit par mail. En 2016, les agents du secrétariat général ont constaté que cette activité était en forte augmentation, et insuffisamment prise en compte dans la mesure de son activité. L'allongement du délai de traitement des dossiers, qui est chronique depuis 2013, induit une attention de plus en plus grande des usagers envers le suivi de leur dossier. Ainsi, sur un échantillon d'un mois, la commission a dénombré une moyenne de 32 appels / jours, dont les deux tiers proviennent de demandeurs. Au sein des appels passés par les particuliers, plus de la moitié concerne le suivi par les usagers de leur dossier, dans le cadre de litiges avec l'administration qui semblent de plus en plus conflictuels. Ce phénomène s'inscrit dans une demande accrue de transparence immédiate de la part des autorités publiques.

S'agissant des demandes arrivant par voie électronique, qui constituent désormais le mode de saisine privilégié de la commission, la répartition est la suivante : sur un échantillon mensuel comptant une moyenne de 53 mails par jour, 21% sont des saisines qui peuvent être instruites, 32% concernent l'instruction des dossiers et 36% sont des demandes de renseignements émanant en majorité des particuliers, le reliquat correspondant à des informations ne relevant pas de l'activité de la CADA.

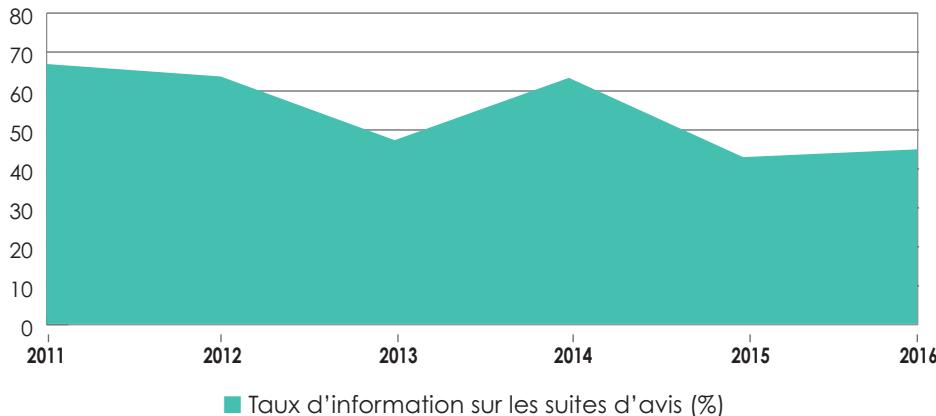
► **Un rôle de prévention du contentieux qui demeure efficace, malgré une dégradation du délai de réponse des administrations**

Répartition du sens des avis rendus en 2016





Taux d'information sur les suites d'avis (%)



Le taux d'information sur les suites d'avis s'est fortement dégradé depuis 2013, à l'exception de 2014. Les raisons de cette dégradation sont difficilement identifiables. Toutefois, elle ne reflète pas une quelconque diminution de l'autorité morale de la CADA. En effet, au sein des informations qui sont données à la commission sur les suites réservées à ses avis, 75% d'entre elles indiquent que la position de la commission a été totalement suivie. L'un des chantiers à venir pour la commission est de travailler à l'amélioration de ce taux de réponse. L'article R342-3 du code de relations entre le public et l'administration, introduit par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoit que « *Le président de la commission publie régulièrement la liste des avis favorables émis par la commission. Cette liste précise le nom de l'administration concernée, la référence du document administratif faisant l'objet de l'avis, les suites données, le cas échéant, par l'administration à cet avis, ainsi que, le cas échéant, l'issue du recours contentieux.* ».

Cette obligation ne peut être correctement accomplie qu'avec la pleine et entière collaboration des administrations d'une part, sur l'information donnée à la commission sur les suites des avis, d'autre part sur le respect du sens des avis de la CADA. Il est toutefois démontré de manière constante depuis plus de 10 ans que la commission joue toujours un rôle efficace en matière de prévention du contentieux. Ainsi, dans l'ensemble des affaires traitées par les tribunaux administratifs en 2016, seules 0,34% d'entre elles concernaient des contentieux CADA. Ce chiffre a très peu évolué depuis 2001.



• **L'animation du réseau des personnes responsables (PRADA)**

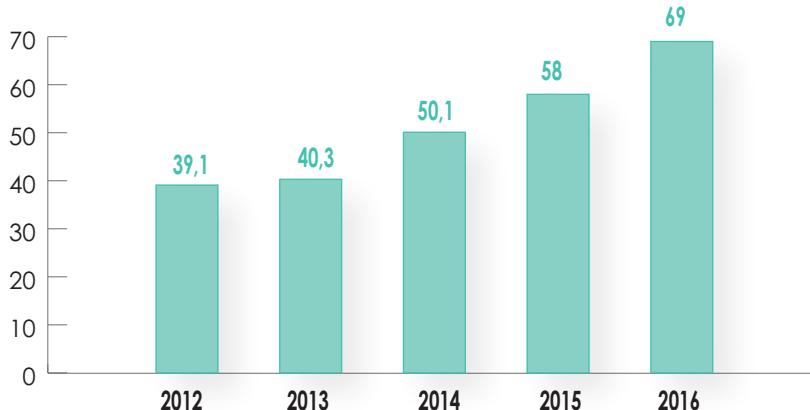
La CADA compte, en 2016, 1642 personnes responsables, de l'accès aux documents administratifs, chiffre en légère augmentation depuis 2015. La mise en œuvre de la loi pour une République numérique impose à la commission de s'atteler, ce qui est le cas depuis fin 2016, au chantier d'animation du réseau des PRADA. Ainsi, malgré l'évolution et la complexification de cette législation, la plupart des demandes d'accès donnant lieu à une saisine de la CADA ne soulèvent guère de difficultés juridiques ou pratiques et, dans de nombreux cas, la communication intervient avant ou juste après la séance du collège de la commission. Ces saisines sont donc à l'origine d'une charge de travail importante pour les services de la commission, comme pour les administrations concernées, qui pourrait être allégée s'il était donné spontanément satisfaction aux demandes d'accès. Il en va également de l'image des administrations auprès du public, les retards dans la communication de documents pouvant être interprétés comme une réticence en matière de transparence. Par conséquent, la commission a enclenché fin 2016 un plan d'action PRADA, sous la responsabilité de la présidente suppléante de la commission, qui vise à favoriser la formation de celles-ci aux nouveaux enjeux liés à la loi pour une République numérique et à améliorer la communication avec ce réseau.

• **Une apparente dégradation des indicateurs de performance qui traduit pourtant un niveau d'activité jamais égalé**

Conformément à la charte de gestion du programme 308 « Protection des droits et libertés », la CADA s'est inscrite dans une démarche de performance. Elle inscrit ses résultats correspondant à l'objectif 1 « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », en répondant à deux indicateurs : le nombre de dossiers traités par agent et le délai moyen d'instruction des dossiers. Pour l'année 2017, un travail de revue des indicateurs de performance est engagé. L'analyse de la performance de la CADA conduit en effet à s'interroger sur la pertinence de maintenir un délai réglementaire d'un mois de traitement des dossiers. Comme l'a souligné la Cour des comptes, il serait souhaitable de privilégier un indicateur différent du délai moyen de traitement brut. Ainsi, la commission estime que nombre de dossiers traités en moins de 40 jours pourrait constituer un indicateur plus pertinent du service rendu aux administrés.



Délai moyen de traitement des dossiers



	2014	2015	2016
Titre 2	976 352 €	969 600 €	951 575 €
Titre 3 crédits limitatifs	88 118 €	106 042 €	102 879 €
Plafond d'emploi	13 ETPT	13 ETPT	13 ETPT

La mesure de la performance de la CADA ne peut être limitée à la seule indication du délai de traitement. Compte tenu de l'augmentation croissante du nombre de saisines de la CADA et du temps consacré à l'activité de renseignement, le nombre de dossiers par agents traitants (effectif réel), a explosé depuis 2015. En l'absence d'une augmentation substantielle du plafond d'emploi alloué à la commission, le nombre de dossiers traités par agents ne peut être maintenu à ce niveau, sous peine de dégrader sensiblement la qualité du service rendu aux usagers et aux administrations.



Un budget et des moyens de fonctionnement de la CADA qui demeurent modestes

Les crédits qui sont alloués à la commission sont inscrits dans l'action 6 « Autres autorités indépendantes » du programme n° 308 « Protection des droits et libertés » de la mission « Direction de l'action du gouvernement ». La CADA dispose d'un BOP individualisé depuis 2011.

	2014	2015	2016
Titre 2	976 352 €	969 600 €	951 575 €
Titre 3 crédits limitatifs	88 118 €	106 042 €	102 879 €
Plafond d'emploi	13 ETPT	13 ETPT	13 ETPT

▼ La priorité donnée au développement des projets informatiques

L'année 2016 a été marquée par le lancement de la refonte de l'application informatique métier de la CADA, SALSA, qui sera essentiellement financée sur le budget 2017 de la CADA. Ce projet informatique a été mis en œuvre pour des raisons liées à la sécurité des systèmes d'information. Cependant, la commission a saisi cette occasion pour intégrer dans son nouveau système les évolutions techniques permettant l'application la plus rapide possible des modifications procédurales introduites par la loi pour une République numérique.

▼ Une stabilité dans le plafond des emplois accordés au secrétariat général

La politique RH de la CADA est, depuis plusieurs années, marquée par une remarquable stabilité. Les effectifs du secrétariat général n'ont pas été modifiés depuis 2011. Concernant les rapporteurs et les rapporteurs généraux, rémunérés sous forme d'indemnités, des postes ont été créés. Un second poste de rapporteur général adjoint a été créé en avril 2016, permettant ainsi aux rapporteurs généraux de se partager plus aisément le traitement des dossiers les plus complexes. Cette création a été accompagnée d'une revalorisation à la marge des indemnités allouées aux rapporteurs généraux, rapporteurs et membres de la commission.



Effectifs du secrétariat général par catégorie					
	Catégorie A	Catégorie B		Catégorie C	
	Titulaires	Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels
2014	3	7	0	3	-
2015	3	7	1	3	0,5
2016	3	7	1	3	0,5

Une attention particulière portée au fonctionnement des AAI et à leur gestion budgétaire et financière.

Dans la continuité de la commission d'enquête sénatoriale sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes (http://www.senat.fr/commission/enquete/autorites_administratives_independantes.html), dont le rapport a été publié en 2015, les missions et les moyens des autorités administratives ont été particulièrement examinés. La CADA n'a pas échappé à ce mouvement, qui a notamment trouvé son point d'orgue dans la loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, publiée début 2017. Les grands principes du fonctionnement de la commission et son caractère d'autorité administrative indépendante ont été confirmés.

La commission a par ailleurs, fin 2016, fait l'objet d'une mission d'inspection de la Cour des comptes. Cet audit, qui portait sur la période 2010-2016, a été l'occasion pour la commission de s'interroger de manière constructive sur son organisation et ses moyens, en particulier dans le cadre particulièrement contraint de l'augmentation de ses saisines et des réformes législatives et réglementaires.

Perspectives

par Esther MACNAMARA,
membre du collège



Près de quarante années après sa création, la CADA est placée au cœur de la dynamique d'ouverture des administrations publiques, confortée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Le droit d'accès aux documents administratifs, que sa jurisprudence avait déjà conforté et étendu, l'est désormais bien davantage encore sous l'effet de la loi. La commission est garante de l'ouverture des données, des bases de données et du code source des systèmes d'information utilisés par les administrations, dans le respect des limites énoncées par le législateur.

Nous mesurons à chaque réunion du collège l'ampleur des saisines, près d'un millier par mois, qui reflète l'implication forte et croissante des citoyens comme des associations pour donner à ce droit d'accès sa pleine portée. De nombreuses start up se tournent également vers la CADA pour accéder aux données de l'administration, parfois simplement pour les obtenir dans un format exploitable, en raison du potentiel que représentent ces données dans leur démarche de croissance, d'innovation et de création de valeur. Les innovations du secteur privé laissent entrevoir le potentiel considérable que représentent ces données pour améliorer l'efficacité, l'efficience et la pertinence même de l'action publique, dans de très nombreux champs tels que l'environnement, la santé ou même la justice. Concrétiser ce potentiel suppose, dans certains cas, de ne plus réserver à quelques acteurs déjà bien installés les données et documents administratifs. La commission veille également à ce que les arguments légitimes, tenant à la sécurité publique ou à la sécurité des systèmes d'information, qui justifient de restreindre ce droit d'accès soient invoqués de manière proportionnée et ne fassent pas obstacle à la dynamique d'innovation. Plus récemment, la commission a été saisie des premières demandes d'accès émises par des administrations publiques elles-mêmes envers d'autres administrations, cette possibilité étant désormais ouverte par la loi pour une République numérique.

La CADA accompagne donc et entend encourager ce renouvellement de la participation citoyenne et la dynamique qu'incarnent les entreprises du numérique, dont les projets stimulent la concurrence et la compétitivité de l'économie française dans son ensemble. Elle participe aussi au décloisonnement et à la modernisation de l'action publique, aujourd'hui engagés à travers la démarche d'*open data* dont s'emparent depuis une dizaine d'années les collectivités locales comme les administrations de l'État.

Répondre aux nombreuses saisines qui lui sont adressées est un défi majeur pour la CADA. Ses moyens particulièrement limités et l'accumulation de règles complexes et mal articulées conduisent les administrations à la saisir plus systématiquement, ce qui se traduit par un engorgement et une saturation de ses capacités de réponse. À cela s'ajoute le travail qu'implique la nécessité, pour la commission, de s'emparer des enjeux du numérique pour



inventer une jurisprudence adaptée aux nouvelles technologies, où les « documents » sont désormais des objets dynamiques auxquels l'accès est demandé de manière continue.

Pour répondre à ces défis, la CADA fait le choix de l'ouverture et s'efforce de multiplier les partenariats. Elle s'est engagée avec conviction en décembre 2016, lors du sommet organisé à Paris dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP). Ses propres données sont disponibles en *open data* et elle s'inscrit elle-même dans la stratégie d'État-plateforme engagée depuis 2014. Ces données révèlent des informations utiles quant aux champs des saisines mais également sur l'origine géographique des saisissants. Leur forte concentration dans les départements du nord et du sud de la France pose notamment question.

Elle construira en 2017 des partenariats originaux et innovants pour que le droit administratif du numérique soit mieux connu et compris. Elle pourrait également veiller à ce que d'autres institutions, cette fois en charge de fonctions de contrôle, prennent dans certains cas le relais de son action lorsque des secrets légaux sont opposés aux demandes de communication ou d'accès aux données et systèmes d'information. Une telle articulation reste à définir, afin que le droit de regard que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen garantit à travers son article 15 puisse être pleinement effectif même lorsque des exigences légitimes sont invoquées pour s'opposer à une transmission directe et complète des informations demandées.

“ la CADA fait le choix de l'ouverture et s'efforce de multiplier les partenariats. ”



Crédits et remerciements

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Marc DANDELLOT, président de la Commission d'accès aux documents administratifs
Manon PERRIERE, rapporteur général
Esther MACNAMARA, membre du collège de la CADA
Christelle GUICHARD, secrétaire générale
Caroline DREZE, chargée de communication

Crédits photos : **Richard FOSSE**

Maquette et illustrations : **Cassandre LAGUETTE**

La commission souhaite remercier Monsieur **ROGGHE** pour sa participation,
ainsi que Mesdames **DELAUNAY** et **PETITDEMANGE**
et Messieurs **RICARD**, **BRILLET** et **FOSSE** pour leurs contributions.



Christelle
GUICHARD



Caroline
DREZE



Manon
PERRIERE



Esther
MACNAMARA



Marc
DANDELLOT

Maquette : Cassandre LAGUETTE.
Mise en page et Impression :
Pôle Conception graphique-Fabrication – DSAF/DPL - Juin 2017.



Cada

Commission d'Accès
aux Documents Administratifs

35 rue Saint-Dominique 75007 Paris
Tél. 01 42 75 79 99 ♦ Fax 01 42 75 80 70 ♦ Courriel cada@cada.fr
<http://www.cada.fr>