Cada

Commission d'accès
aux documents administratifs

Rapport d'activité 2018

Sommaire

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT 5

COMPOSITION DE LA CADA EN 2018 11

CHIFFRES CLÉS DE L'ANNÉE 2018 15

ANALYSES 17

La protection du secret des affaires 19

La prise en compte du droit moral de l'auteur d'une œuvre de l'esprit dans le droit d'accès aux documents administratifs 22

LA MISE EN BALANCE, UN OUTIL SPÉCIFIQUE AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE 27

PRINCIPALES DÉCISIONS RENDUES PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU COURS DE L'ANNÉE 2018 EN MATIÈRE DE DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX ARCHIVES PUBLIQUES 39

Conseil d'État 41

Tribunaux administratifs 42

ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DE 2018 59

MOYENS ET PERFORMANCE 67

CRÉDITS 71

Avant-propos du président

Marc DANDELOT

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

En 2018, la Commission d'accès aux documents administratifs a célébré son 40e anniversaire, dans ses nouveaux locaux de l'avenue de Ségur où elle s'est implantée en janvier. Cet événement a été l'occasion de mettre en valeur le grand acquis doctrinal ayant été le support juridique du droit d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques, et le rôle de tous ceux qui y ont contribué.

S'agissant du cadre législatif, cette quarantième année a été celle de la plénitude de « l'open data par défaut », du fait de l'entrée en vigueur des 3° et 4° de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration. Désormais, sont à publier en ligne les bases de données et les données dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire et environnemental, termes qui délimitent, comme on le pressent, un champ considérable. La même année a été publié un décret très attendu n° 2018-1117 du 10 décembre 2018 fixant la liste des exceptions à l'obligation préalable de traitement destiné à empêcher l'identification des personnes, pour rendre publics des documents administratifs contenant des données à caractère personnel. La liste est longue et variée, révélera peut-être à l'usage – comme toutes les énumérations - des oublis, et retient comme critère le fait que le document soit « nécessaire à l'information du public », expression qui ne manque certes pas d'être sujette à interprétation mais qui n'est pas inconnue dans le raisonnement juridique sur le droit d'accès.

L'achèvement de ce cadre juridique place notre pays en position exemplaire pour la transparence des données publiques, l'enjeu étant désormais la mise en œuvre complète, qui est inévitablement progressive. Pour la faciliter, la CADA et la CNIL, avec le concours d'Etalab, ont élaboré un « guide pratique » de l'ouverture des données publiques, qui, après une préparation approfondie en 2018, a fait l'objet d'une consultation publique au début de 2019. Ce document, qui a requis de la part de la CADA un travail important, constitue une synthèse remarquable et à jour sur le cadre juridique de la publication des documents administratifs. Il sera régulièrement mis à jour.

On mentionnera en 2018 quelques lois sectorielles ayant impacté le cadre juridique dont la CADA a eu à connaître. La plus notable est sans doute la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires, transposant la directive 2016/943. Ce texte a suscité, s'agissant du droit d'accès aux documents administratifs relevant du code des relations entre le public et l'administration, une émotion disproportionnée par rapport à son contenu réel. Ainsi que l'expliquent les commentaires faits au présent rapport, le remplacement du « secret commercial et industriel » par le « secret des affaires » ne s'est pas traduit par un changement des composantes précisées par le code. Dans les avis qu'elle a rendus sur le sujet, la commission a donc été guidée par la prudence. Elle a tenu compte de ce que le législateur avait défini de façon plus subjective l'information protégée, mais en restant dans la ligne de sa doctrine existante sur le secret commercial et industriel. Il est encore trop tôt pour savoir si la jurisprudence tirera de ce texte des éléments véritablement nouveaux, en tous cas, s'agissant de l'un des secret protégés les plus délicats à définir, on ne peut pas dire que la nouvelle législation ait contribué à plus de clarté. Cette incertitude conduit à un nombre important de saisines de la CADA, notamment dans les affaires sanitaires, environnementales ou relatives aux transports, y compris de la part d'institutions qui seraient techniquement beaucoup mieux à même d'apprécier la question elles-mêmes. Sur le fond, une question récurrente, qui n'est pas née de la loi nouvelle, est de savoir dans quelle mesure un secret comme celui des affaires peut s'imposer lorsqu'est en jeu un intérêt supérieur d'information du public. La question est explicitement traitée par le droit de l'environnement, mais n'est-elle pas sous-jacente à l'ensemble du droit d'accès ? Nous avons choisi d'ouvrir ce débat dans le présent rapport.

Parmi les textes d'interprétation difficile sur lesquels la commission a eu à se prononcer en 2018 on doit citer l'article L. 612-3 du code de l'éducation issu de la loi du 8 mars 2018 qui a instauré un régime particulier de communication des critères d'examen des candidatures par les établissements d'enseignement supérieur via « Parcoursup », dérogeant aux obligations générales de publication des algorithmes. La CADA, tout en le regrettant, n'a pu qu'en déduire que ce régime particulier empêchait la communication aux tiers, position qui a été confirmée par le Conseil d'État.

Le décret n° 2018-350 du 14 mai 2018 créant le Répertoire électoral unique, en application de la loi 2016-1048 du 1er août 2016, a conduit la CADA, dans un conseil du 8 février 2018 à la direction générale des patrimoines, à changer sa doctrine en précisant que le régime de communication prévu par le code électoral ne s'appliquait qu'à la liste électorale en cours de validité. Ainsi, les

conditions de qualité, d'intérêt et d'utilisation prévues par ce code ne sont-elles pas applicables aux listes « archivées », qui sont régies, en tant qu'archives publiques, par le code du patrimoine.

La commission a eu, pour la première fois, à connaitre de l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 sur la transparence en ce qui concerne le statut des lanceurs d'alerte, et a reconnu facilement que la règle du secret qui leurs sont attachés était à compter au titre des « autres secrets protégés par la loi » selon le h) du 2° de L. 311-5.

Une autre source de changement du cadre juridique de droit d'accès est venue en 2018 de la jurisprudence. La CADA se prononce en effet avant le juge administratif, et tant que celui-ci n'est pas saisi, l'interprétation de la loi par la commission exprime le droit applicable, mais c'est sous réserve d'éventuelles infirmations toujours possibles par les décisions de justice. Ainsi, il aura fallu attendre 40 ans pour que le Conseil d'État soit saisi et se prononce sur la portée de l'article L. 311-4 du CRPA, issu de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, concernant la réserve des droits de propriété littéraire et artistique, remettant en cause une doctrine constante de la CADA, qui a bien sûr été amenée à revoir sa position dans plusieurs conseils en 2018. Un développement spécial y est consacré dans ce rapport.

Au total, l'année 2018 s'est traduite par une augmentation sensible des demandes de conseil (+27%), montrant que les administrations ne sont pas à l'aise avec le maniement d'un cadre juridique de plus en plus complexe. Quant aux demandes d'avis, leur panel demeure assez classique, tout en faisant apparaître des sujets de friction en matière de réutilisation - format, licences, conditions financières. A cet égard, remarquons que les grandes administrations techniques, qu'on pourrait croire les plus dotées en compétence, n'ont pas toujours donné l'exemple pour la mise en œuvre de la gratuité de la réutilisation des informations publiques.

Si l'on tient compte de la diminution des affaires non instruites, le nombre d'entrées totales en 2018 a encore battu le record historique des saisines. Au surplus, le poids réel des sollicitations de la commission est encore plus intense que ne le révèle ce chiffre. En effet, un temps de plus en plus important des équipes du secrétariat général est absorbé par la gestion de demandes de renseignements, qui ne correspondent pas à une saisine formelle. Il est bien difficile de s'abstenir d'y répondre, car cela se traduirait immédiatement par des demandes formelles, déjà en croissance rapide. Pour la première fois, le rapport de la commission évalue quantitativement les moyens dédiés à cette fonction de renseignement, et il apparaît qu'elle absorbe près du quart des effectifs dédiés ! A elle seule, elle explique presque en totalité le déficit de moyens de la CADA.

Par ailleurs, si, à terme, la transparence spontanée (« open data ») devrait réduire la demande d'accès aux documents administratifs, on en est encore loin et, au surplus, il y a tout lieu de penser que le débat fondamental sur le seuil de transparence auquel doit se soumettre l'administration à l'ère numérique n'est pas clos. Cela concerne tant la nature des documents administratifs que leur quantité. Non seulement tous les documents administratifs n'ont pas vocation à être publiés par défaut, mais aussi on constate que la publication spontanée d'informations publiques, loin de faire décroître le nombre des demandes de communication (notamment par voie de mise en ligne) s'accompagne de leur augmentation afin de vérifier le

contenu publié. Dans un autre registre, que doit-il en être des documents « conversationnels » des agents publics (courriels, voire sms) dont le numérique garde systématiquement la trace ? Leur communication est de plus en plus demandée, et sur de longues périodes. Pourtant l'administration a du mal à concevoir que les courriels soient des documents administratifs communicables (la CADA l'a reconnu plusieurs fois). La définition du document administratif, posée à l'heure où le document papier était le support principal de la prise de décision administrative, n'est-elle pas aujourd'hui trop englobante au regard des échanges continus et dématérialisés qui caractérisent la prise de décision ? Un recul en la matière parait difficilement envisageable, et pourtant le droit d'accès n'a jamais été absolu, il doit être combiné avec l'impératif de bon fonctionnement des services publics.

Aujourd'hui la mise en œuvre du droit d'accès n'est plus seulement motivée par le besoin d'obtenir un document pré-identifié, mais aussi, et de plus en plus, comme un puissant outil de collecte d'information dans le cadre d'une investigation globale sur une politique publique, au demeurant tout à fait légitime, à l'initiative des médias, des organismes promoteurs de la transparence, ou de particuliers. Ainsi un nombre croissant de saisines actuelles correspondent à des demandes « massives » portant sur « tout document » relatif à une action ou un service (courriels compris). Nous sommes dans une phase de transition, où la demande d'accès est attisée par un contexte juridique très favorable, depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, alors qu'un grand nombre de documents demandés, concernant des années passées, n'ont pas été conçus à cette fin.

Y a-t-il une limite à ce que la raison peut faire accepter en la matière ? Si la CADA a toujours dit que le nombre de documents demandés n'était pas un problème en soi, tout en justifiant des délais appropriés de réponse, le numérique facilitant grandement la communication de fichiers massifs, il peut le devenir lorsque la nature et le contenu des documents sollicités nécessitent un tri au cas par cas par l'administration conduisant à un grand nombre d'occultations. Or un tel examen au cas par cas est très souvent nécessaire. C'est le cas même pour des documents simples comme les courriels. Le travail consistant à vérifier au cas par cas dans des dizaines - sinon des centaines - de milliers de documents les mentions à occulter requiert des moyens, aucun traitement automatisé ne permettant à ce stade d'occulter les mentions relevant des secrets protégés. Ainsi plus le droit d'accès progresse, plus il est ressenti par les administrations comme un fardeau, à une époque où ses moyens se font plus rares. Le Conseil d'État a donné un signal par une décision récente en jugeant qu'était abusive une demande qui a pour effet de faire peser sur l'administration une « charge disproportionnée» au regard des moyens dont elle dispose **(CE 14 novembre 2018, n° 420055)**. C'est une orientation claire, mais d'un maniement difficile, d'une part parce qu'elle peut être facilement contournée par des saisines multiples, d'autre part parce que l'appréciation des moyens disponibles n'est guère aisée, enfin parce qu'il n'est pas aisé de qualifier d'abus l'usage du droit à l'information. C'est un des sujets difficiles auquel la CADA est de plus en plus confrontée.

L'organisation interne de la commission a connu en 2018 une innovation importante avec l'arrivée du rapporteur général à temps plein. On sait le rôle central que joue cette fonction dans le travail doctrinal de la CADA. Cette réforme, qui a mis du temps à se concrétiser (elle est survenue en décembre), a apporté une amélioration importante dans la continuité du travail de la commission et ses effets seront sensibles sur 2019. En 2018 nous n'avons pu éviter une légère diminution du nombre des avis et conseils rendus. Cette situation s'explique notamment par le fait que l'équipe du secrétariat général n'a pu fonctionner de façon continue pendant l'année à effectif plein, et a été surchargée par des tâches annexes, et cela en dépit du fait que chaque agent en fonction a assumé un volume de travail exceptionnel. En même temps, le nombre d'avis rendus par ordonnances a cru (1300), sans avoir encore d'effet sur les délais. Des mesures immédiates ont été prises pour corriger cette situation. Reste que la CADA demeure sous-dimensionnée pour bien assumer toutes ses tâches aujourd'hui dans le contexte qui a été décrit.

Composition de la CADA en 2018

Les 11 membres du collège et leurs suppléants

Membre du Conseil d'État : **Marc DANDELOT**, conseiller d'État honoraire, président de la CADA
Suppléant : **Marie-Françoise GUILHEMSANS**, conseiller d'État, présidente suppléante de la

Magistrat de la Cour de cassation : **Claire CARBONARO**, magistrat, conseiller référendaire
Suppléant : **Cyril ROTH** puis **Didier LE CORRE** à compter du 23 août, magistrats, conseillers référendaires

Magistrat de la Cour des comptes : **David GUILBAUD**, magistrat, auditeur de la Cour des Comptes
Suppléant jusqu'au 1er octobre: **Esther MAC NAMARA**, magistrat, conseiller référendaire

Député : **Dimitri HOUBRON**, député de la 17e circonscription du Nord
Suppléant : **Cécile UNTERMAIER**, députée de la 4e circonscription de Saône-et-Loire

Sénateur : **Catherine DI FOLCO**(jusqu'au 3 avril), sénatrice du Rhône,
Suppléant : **Jean-Michel HOULLEGATTE**, sénateur de la Manche

Élu d'une collectivité locale **Jean-Marie PLATET**, conseiller municipal de la ville de Joinville-le-Pont
Suppléant : **Nadine BELLUROT**, maire de Reuilly (Indre), vice-présidente du conseil départemental de l'Indre

Professeur de l'enseignement supérieur : **Bénédicte DELAUNAY**, professeur émérite de droit public de l'Université de Tours
Suppléant : **Antoine PROST**, historien, professeur émérite à la Sorbonne

Personnalité qualifiée en matière d'archives : **Bruno RICARD**, directeur adjoint des archives de France
Suppléant : **Frédérique HAMM** puis **Mireille JEAN** à compter du 1er juin, respectivement directrices des archives départementales du Loiret et du Nord

Représentant de la présidente de la CNIL : **Philippe LEMOINE**, président du forum d'action modernités et de la fondation internet nouvelle génération.
Suppléant : **Marie-Hélène MITJAVILE**, conseiller d'État

Personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix : **Irène LUC**, magistrate, présidente de chambre à la Cour d'appel de Paris
Suppléant : **Henri GENIN**, magistrat, chef du service juridique de l'Autorité de la concurrence

Personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations : **Perica SUCEVIC** (jusqu'au 6 juillet), conseiller juridique, chef du pôle juridique du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) puis, à compter du 23 octobre, **Bertrand MUNCH**, directeur de la direction de l'information légale et administrative (DILA)
Suppléant : **Véronique LEHIDEUX**, directrice adjointe de la direction de l'information légale et administrative (DILA) depuis le 23 octobre

Commissaires du gouvernement : **Stéphane EUSTACHE**, **Stéphanie LE BLANC**, **Antoine MARMIER**, **Emilie QUAIX**, **Colas MORILLON**,

Les rapporteurs généraux et les rapporteurs

Rapporteur général : **Pearl NGUYEN DUY** puis **Bastien BRILLET** à temps plein à compter du 1er décembre

Rapporteur général adjoint : **Barbara AVENTINO-MARTIN**, premier conseiller de TA et CAA

Rapporteurs et chargés de mission[1]:

Liza BELLULO, maître des requêtes au Conseil d'État
Laurent BOISSY, président du corps des TA et CAA
Ophélie CHAMPEAUX, maître des requêtes au Conseil d'État
Stéphane CLOT, premier conseiller de TA et CAA
Anne-Laure DELAMARRE, premier conseiller de TA et CAA
Caroline GABEZ, conseiller de TA et CAA
Frédérique GASPARD-TRUC, premier conseiller de TA et CAA
Laëtitia GUILLOTEAU, premier conseiller de TA et CAA
Olivier LEMAIRE, premier conseiller de TA et CAA
Cécile LORIN, premier conseiller de TA et CAA
Jean-François MOUFFLET, conservateur du patrimoine
Frédéric PICHON, inspecteur de l'administration
Marie PREVOT, premier conseiller de TA et CAA
Alexis QUINT, premier conseiller de TA et CAA
Marie RANQUET, conservatrice du patrimoine
Damien REBERRY, inspecteur de l'administration
Sylvie STEFANCZYK, premier conseiller de TA et CAA

1 - Collaborateurs de la CADA au 1er juillet 2019

Secrétariat général :

Secrétaire générale : **Christelle GUICHARD**

Secrétaire général adjoint : **Jean-Claude CLUZEL**

Administrateur de la base de gestion documentaire : **Joël THIBEAU**

Chargée de communication : **Caroline DREZE**

Rédacteurs :

Julie BENOIST
Denis BRIN
Pascale BROIX-MARTIN
Eric DAVID
Lucien EUPHROSINE
Anne FERRER
Malalatiana RAFATRO

Secrétaires :

Frédéric ALLOUCHERY
Monique JEAN
Catherine MERLHE

Chiffres clés de l'année 2018

7053 SAISINES

23 SÉANCES ANNUELLES

5059 AVIS ET CONSEILS NOTIFIÉS

210 dossiers examinés par séance en moyenne

1150 DOSSIERS TRAITÉS PAR AGENT

130 jours de délai de traitement

1704 PRADA

Analyses

La protection du secret des affaires

2018 a été l'occasion pour la commission de préciser la portée de la modification de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration issue de la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires qui a substitué aux termes « en matière commerciale et industrielle » les termes « des affaires ».

Dès son origine, la loi du 17 juillet 1978 excluait du droit d'accès les documents dont la consultation ou la communication porte atteinte au secret « en matière commerciale et industrielle ». Au fil de ses avis et conseils, la commission avait pu tracer les contours de l'exception du secret en matière commerciale et industrielle avec comme ligne de mire l'équilibre entre la nécessaire transparence de la vie économique et financière et la volonté de protéger la compétitivité des entreprises. Elle avait ainsi dégagé trois types d'informations couvertes par ce secret : les informations qui se rattachent au secret des procédés utilisés par une entreprise ou un organisme, notamment ceux qui donnent lieu à brevets mais aussi, plus largement, toutes les informations révélant le savoir-faire de l'établissement ainsi que les techniques de fabrication ou de recherche utilisées ; les informations qui se rapportent à la situation économique de l'entreprise, à sa santé financière ou à son crédit, en particulier l'ensemble des données relatives au chiffre d'affaires ou au niveau d'activité ; et enfin, celles qui ont trait à sa stratégie commerciale, et en particulier à sa politique tarifaire.

Cette typologie prétorienne a été consacrée par le législateur en 2016 qui l'a reprise à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Dans sa rédaction applicable depuis la loi du 30 juillet 2018, le 1° de cet article dispose ainsi que ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : « (...) Dont la communication porterait atteinte (...) au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ; (...) ».

Au-delà du changement sémantique, les termes de « secret des affaires » renvoient à l'article L. 151-1 du code du commerce qui prévoit que pour être protégée par le secret des affaires, une information doit répondre à trois conditions cumulatives : ne pas être connue du grand public et/ou du secteur professionnel concerné ; avoir une valeur commerciale, réelle ou potentielle, parce que secrète ; faire l'objet de mesures spécifiques destinées à la garder confidentielle.

L'approche du code de commerce est différente de la typologie par nature dégagée par la commission. La définition du code de commerce est en effet fondée sur une appréciation finaliste, contextuelle de l'information. Si la prise en compte du contexte dans l'approche de la

commission n'était pas totalement absente, elle était limitée à l'appréciation du contexte concurrentiel de la mission de service public éventuellement en cause.

Deux éléments ont été pris en compte par la commission pour apprécier la portée de cette nouvelle définition et en déduire qu'elle n'a pas pour effet de bouleverser le contour de ce secret.

La commission a d'abord relevé que la directive dont la transposition a été assurée par la loi du 30 juillet 2018 précise, en son article 1er, qu'elle n'a pas pour objet de porter atteinte à l'application des règles de l'Union ou des règles nationales qui imposent la divulgation d'informations, y compris de secrets d'affaires, au public ou aux autorités publiques en vertu notamment des règles concernant l'accès du public aux documents ou les obligations de transparence des autorités publiques nationales.

La commission a ensuite observé que les trois catégories autour desquelles sa jurisprudence a affiné le champ des éléments couverts ou non par le secret ont été maintenues au 1° de l'article L. 311-6 précité.

Tirant les conséquences de ce maintien, elle a ainsi eu l'occasion de confirmer que le secret des affaires recouvre le secret des procédés utilisés par une entreprise ou un organisme et plus largement, toutes les informations révélant le savoir-faire ainsi que les techniques de fabrication ou de recherche utilisées. Ainsi, le plan de maîtrise sanitaire mis en place par les établissements qui préparent, traitent, transforment, manipulent ou entreposent des produits d'origine animale, ou des denrées alimentaires en contenant, destinés à la consommation humaine, qui décrit les moyens et les procédures mis en œuvre par ces établissements afin de se conformer aux exigences en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire issues de la réglementation européenne, relève-t-il du secret des affaires **(conseil n° 20184007 du 13 septembre 2018 et avis n° 20183365 du 27 septembre 2018)**.

Elle a également pu rappeler que sont couvertes par le secret, les informations qui se rapportent à la situation économique de l'entreprise, à sa santé financière ou à son crédit, en particulier l'ensemble des données relatives au chiffre d'affaires ou au niveau d'activité telles que son volume de production **(avis n° 20183615 du 20 décembre 2018)** ou la liste de ses clients **(avis n° 20182659 du 25 octobre 2018)**.

Enfin sont également couvertes les informations qui ont trait à la stratégie commerciale d'une entreprise ou organisme, et en particulier à sa politique tarifaire. Ainsi des remises consenties par les fabricants en fonction de leur niveau d'activité et par suite le prix réel de vente négocié **(avis n° 20182177 du 6 décembre 2018)**.

La commission a également eu l'occasion d'apprécier la portée du secret des affaires en faisant directement référence à l'appréciation finaliste des critères de l'article L. 151-1 du code de commerce en ce qui concerne des informations entourant le nombre d'entrées réalisées par les films exposés pour la première fois en salle et le nombre d'entrées en salle par établissement cinématographique. Constatant que les unes étaient connues du public et les autres non, la commission a ainsi opposé le secret dans le second cas uniquement **(avis n° 20182630 du 11 octobre 2018)**.

Cette prise en compte accrue du contexte de l'information, rendant indispensable une approche au cas par cas, met en exergue la complexité croissante de l'appréciation du secret des affaires pour les administrations, même les plus spécialisées - et par voie de conséquence la commission - comme en témoignent certaines affaires portant sur des documents techniques et volumineux **(avis n° 20180712 du 11 octobre 2018)**.

Un premier bilan de six mois d'application de la notion de secret des affaires permet à la commission d'écarter, en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs, les craintes exprimées d'un instrument de protection renforcé des groupes industriels au détriment de la transparence de l'action administrative. Elle n'a, au cours de ces six mois, jamais été conduite à adopter une position plus restrictive que celle qu'elle aurait adoptée sous l'empire de la législation précédente. On peut même estimer, à l'inverse, que le critère tenant à l'appréciation des mesures de protection prises par le détenteur légitime des informations dont il souhaite conserver le caractère secret devrait renforcer la transparence de l'action administrative. Elle précise enfin que son office, tel qu'actuellement défini, est indifférent à la qualité du demandeur et à ses motivations. Si la CADA est, bien évidemment, attachée à la liberté d'informer et à la liberté d'expression, auxquelles elle participe d'ailleurs activement, dit autrement, le droit d'accès aux documents administratifs ne confère pas plus de prérogatives aux journalistes qu'aux administrés. La commission apprécie le caractère communicable des documents sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration non pas au regard de l'intérêt public de leur divulgation mais des secrets, pris en eux-mêmes, dont le législateur a prévu la protection et ce quels que soient la qualité ou l'intérêt poursuivi par le demandeur, fussent-ils légitimes. Cet office peut être discuté, il l'est par Liza Bellulo dans le présent rapport, mais il est excessif de reprocher à la commission, dans le maniement de la notion de secret des affaires, une entrave à la liberté d'informer.

La prise en compte du droit moral de l'auteur d'une œuvre de l'esprit dans le droit d'accès aux documents administratifs

L'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, devenu l'article L. 311-4 du code des relations entre le public et l'administration, dispose que : *« Les documents administratifs sont communiqués ou publiés sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique. »*

La commission a toujours considéré que ces dispositions n'avaient ni pour objet, ni pour effet d'empêcher ou de restreindre la communication d'un document grevé de droits d'auteurs et qu'elles se bornaient, en rappelant les règles posées par le code de la propriété intellectuelle qui autorise l'usage privé d'une œuvre de l'esprit mais réprime l'utilisation collective qui pourrait en être faite, à limiter l'usage ultérieur que le demandeur, après communication, voudrait faire de ces documents, réutilisation qui n'était d'ailleurs pas régie par les dispositions du titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Ces dispositions ne pouvaient donc justifier un refus de communication **(conseil n° 20022799 du 11 juillet 2002 ainsi que TA Paris, n° 1201686, 23 déc. 2013, Sté LBCS)** et la commission avait posé le principe selon lequel il appartenait à l'administration de rappeler au bénéficiaire de la communication d'un document grevé de droits de propriété littéraire et artistique les restrictions qui s'attachent à son usage en vertu de la loi ainsi que les sanctions auxquelles il s'expose s'il ne les respecte pas **(conseil n° 20061210 du 16 mars 2006)**.

Cependant, dans une affaire **n° 375704 du 8 novembre 2017** fichée en A sur ce point, le Conseil d'État, suivant les conclusions du rapporteur public, a retenu une lecture différente de ces dispositions à propos des supports d'enseignements d'intervenants à des formations dispensées à l'École nationale de la magistrature. Il a en effet jugé que la réserve des droits de propriété littéraire et artistique qui figure à l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 implique, *« avant de procéder à la communication de supports d'enseignement n'ayant pas déjà fait l'objet d'une divulgation, au sens de l'article L. 121-2 du code de la propriété intellectuelle, de recueillir l'accord de leur auteur »*.

Ce faisant, le Conseil d'État a rétabli le droit d'auteur dans ses deux composantes, morale et patrimoniale (art. L. 111-1 du code de de la propriété intellectuelle : *« Ce droit comporte des attributs d'ordre intellectuel et moral ainsi que des attributs d'ordre patrimonial (…) »*), en complétant la doctrine de la commission qui se plaçait uniquement sur le terrain de la réutilisation

et donc des droits patrimoniaux. Le droit moral de l'auteur d'une œuvre, lui confère, en application de l'article L. 121-1 du même code, le droit de la divulguer, c'est à dire le droit de décider de rendre ou non une œuvre publique ainsi que des modalités de cette première diffusion.

La commission a donc été amenée à revoir sa doctrine.

Consciente des difficultés juridiques et pratiques qui sont susceptibles de naître de cette nouvelle approche pour les autorités administratives au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, elle a tenté d'en préciser les contours, étant précisé que la remise à l'administration ou le fait de l'évoquer en public – par exemple lors du conseil municipal, ne peut être regardé comme un consentement de l'auteur à la divulgation de son œuvre **(Cass. ère civ. 1, 29 novembre 2005, pourvoi n° 01-17.034, Bull. n° 457 ; Cass. 1re civ., 11 déc. 2013, nos 11-22522 et 11-22031 : Bull. civ. I, n° 240 et Cons. const., 28 févr. 2014, n° 2013-370 QPC, pt 15)**.

La commission a ainsi rappelé, s'agissant d'une demande de communication d'une étude établie par un tiers relative à la rénovation d'une église, que dans l'hypothèse où la question de sa communication par la collectivité territoriale commanditaire dans le cadre du droit d'accès régi par le livre III du code des relations entre le public et l'administration n'aurait pas fait l'objet d'une disposition contractuelle particulière, il appartient à la collectivité de déterminer si l'étude répond à la définition d'une œuvre de l'esprit dont l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle dresse une liste non exhaustive : *« Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens du présent code : / 1° Les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques ; / 2° Les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature ; / 3° Les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales ; / 4° Les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement ; / 5° Les compositions musicales avec ou sans paroles ; / 6° Les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles ; / 7° Les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie ; / 8° Les œuvres graphiques et typographiques ; / 9° Les œuvres photographiques et celles réalisées à l'aide de techniques analogues à la photographie ; / 10° Les œuvres des arts appliqués ; / 11° Les illustrations, les cartes géographiques ; / 12° Les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences ; / 13° Les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire ; / 14° Les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure. Sont réputées industries saisonnières de l'habillement et de la parure les industries qui, en raison des exigences de la mode, renouvellent fréquemment la forme de leurs produits, et notamment la couture, la fourrure, la lingerie, la broderie, la mode, la chaussure, la ganterie, la maroquinerie, la fabrique de tissus de haute nouveauté ou spéciaux à la haute couture, les productions des paruriers et des bottiers et les fabriques de tissus d'ameublement. » et que pour être protégées par des droits de propriété intellectuelle, la jurisprudence exige que les œuvres de l'esprit se caractérisent par une certaine originalité, en ce qu'elles font apparaître l'empreinte, le style ou encore la personnalité de leur auteur, ou encore l'apport ou l'effort intellectuel de ce dernier »* **(conseil n° 20182893 du 28 juin 2018)**.

Elle a, par exemple, considéré que le plan de masse ainsi que les plans réalisés dans la perspective de travaux de terrassement, de voirie, et de réaménagement des réseaux d'évacuation d'eaux usées et pluviales, qui portent sur des réalisations existantes, ne semblaient pas présenter d'originalité particulière et en a déduit qu'ils ne revêtaient dès lors pas le caractère d'œuvres de l'esprit au sens de l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle et, par suite, que les dispositions de l'article L. 311-4 du code des relations entre le public et l'administration ne trouvaient pas à s'appliquer en l'espèce **(conseil n° 20185133 du 6 décembre 2018)**.

La commission d'accès aux documents administratifs, saisie d'une demande de conseil relatif au caractère communicable et réutilisable de l'intégralité du fonds de photographies d'une commune non encore inventoriées, prises par un ancien photographe de la ville, aujourd'hui décédé, a également rappelé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle que les agents publics de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics administratifs, des autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale et les agents de la Banque de France sont titulaires des droits d'auteur sur les œuvres de l'esprit qu'ils créent.

Les conditions d'exercice de ces droits sont fonction du degré d'autonomie dont bénéficie l'agent public *« auteur »*.

Ainsi, s'agissant des droits moraux, l'article L. 121-7-1 prévoit que le droit de divulgation reconnu à l'agent public *« qui a créé une œuvre de l'esprit dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues s'exerce dans le respect des règles auxquelles il est soumis en sa qualité d'agent et de celles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et l'activité de la personne publique qui l'emploie »*. La commission a estimé qu'au nombre de ces règles, figurent les dispositions du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, qui imposent aux administrations de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 de ce code et a considéré que le droit de divulgation dont dispose un agent public sur un document administratif ne saurait faire obstacle au droit d'accès prévu par le titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration. Elle en déduit que l'administration n'a donc pas à requérir l'autorisation préalable de l'agent public, ou le cas échéant de ses ayants droit, avant de procéder à la communication ou à la publication du document.

En revanche, sauf en cas de cession ou de transfert à l'administration, les informations contenues dans des documents sur lesquels des agents publics détiennent des droits de propriété intellectuelle ne peuvent être regardées comme des informations publiques au sens de l'article L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration. Leur exploitation par d'autres personnes ne peut donc procéder d'une réutilisation au sens du titre II du livre III et suppose un accord entre ces personnes et l'agent titulaire des droits d'auteur dans le cadre des règles de droit commun fixées par le code de la propriété intellectuelle.

L'article L. 131-3-1 du code de la propriété intellectuelle prévoit deux hypothèses dans lesquelles les droits patrimoniaux de l'agent public peuvent être transférés à l'administration :

- lorsque les données grevées de droits d'auteurs sont strictement nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public de l'administration ;

Plusieurs juridictions administratives ont ainsi jugé que si les travaux photographiques exécutés par un agent public pour le compte d'une autorité publique constituent, à condition d'avoir un caractère original, une œuvre de l'esprit au sens du premier alinéa de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle, le droit de propriété intellectuelle des travaux conçus et réalisés par un tel agent dans le cadre de l'exécution de ses obligations de service public se trouve, de ce fait, transféré à l'autorité publique, laquelle a ainsi, sans avoir à requérir l'autorisation de son auteur, la possibilité d'utiliser ces photographies dans le cadre du service public dont elle a la charge **(tribunal administratif de Paris n° 1100160 23 décembre 2013 ; tribunal administratif de Grenoble 31 mai 2016 n° 1301981 et cour administrative d'appel de Marseille du 10 février 2009 n° 06MA01986)**.

- lorsque l'agent public cède ses droits de propriété intellectuelle par contrat, son administration dispose alors d'un droit de préférence.

Dès lors que, dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, les droits de propriété intellectuelle de l'agent sont transférés à l'administration, celle-ci peut, sans avoir à requérir l'autorisation de son auteur, utiliser les documents dans le cadre du service public dont elle a la charge et également consentir à leur réutilisation par des tiers **(conseil n° 20180226 du 17 mai 2018)**.

Les dispositions précitées des articles L. 121-7-1 et L. 131-3-1 à L. 131-3-3 ne s'appliquent pas aux agents auteurs d'œuvres dont la divulgation n'est soumise, en vertu de leur statut ou des règles qui régissent leurs fonctions, à aucun contrôle préalable de l'autorité hiérarchique, tels que les professeurs d'université, les chercheurs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ou les magistrats formateurs.

La commission a, enfin, estimé, d'une part, que les dispositions de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle n'étaient pas applicables aux chercheurs de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui sont des contractuels de droit privé, employés par la Fondation nationale de sciences politiques pour l'OFCE, régis par le code du travail et les conventions collectives de la FNSP **(avis n° 20180376 du 31 mai 2018)** et, d'autre part, que la circonstance qu'un document grevé de droits de propriété intellectuelle ait été élaboré par une autre autorité administrative ne dispense pas l'autorité administrative saisie de recueillir l'accord préalable de la première avant la communication **(conseil n° 20183380 du 25 octobre 2018)**.

La mise en balance, un outil spécifique au service de la transparence

Par Liza BELLULO,
rapporteur,
maître des requêtes au Conseil d'État

PROPORTIONNALITÉ, MISE EN BALANCE : DEUX OUTILS BIEN DISTINCTS

Le principe de proportionnalité, défini par Guy Braibant comme l'*« exigence d'un rapport, d'une adéquation, entre les moyens employés par l'administration et le but qu'elle vise »*[2], s'est imposé, par la loi ou par effort prétorien, dans la plupart des branches du droit. S'il reste implicite dans le domaine de l'accès aux documents administratifs, la structure même du livre III du code des relations entre le public et l'administration, lequel pose l'existence d'une liberté, ou, plus précisément, d'un droit à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, avant de le pondérer par la prise en compte d'intérêts publics et privés, protégés par les articles L. 311-5 et L. 311-6 de ce code, invite à son application quotidienne, dont la doctrine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la jurisprudence de la juridiction administrative sont empreintes. Ces garants du droit d'accès veillent, de manière plus ou moins explicite, à l'adéquation de l'exception invoquée par l'administration aux circonstances d'espèce, à la réelle nécessité de la protection de l'intérêt en cause, et à la proportionnalité des occultations partielles, voire du refus de communication qui découle l'analyse résultant de ces deux étapes logiques précédentes.

L'obligation de mise en balance se distingue nettement du principe de proportionnalité, à deux titres. D'une part, alors que le principe de proportionnalité établit un rapport binaire entre un droit ou une liberté et un intérêt légitime privé ou public, voire avec plusieurs de ces intérêts, et tempère le droit d'accès en prenant, le cas échéant en compte ces intérêts de manière cumulative, la mise en balance invite à une pondération d'ensemble. Elle s'apparente davantage à une autre figure juridique connue du droit français, celle de théorie du bilan, en pesant tous les intérêts en présence, de manière globale, *« avec tact et mesure »*, pour reprendre, là encore, les mots de Guy Braibant[3]. D'autre part, la mise en balance constitue un outil plus puissant encore que le contrôle de proportionnalité. Lorsque les intérêts publics et privés sont invoqués de manière pertinente pour faire échec au droit d'accès et sont affectivement affectés, l'application du principe de proportionnalité peut, et même doit aboutir au refus de communication, partiel ou total. La mise en balance, qui fonctionne quant à elle de manière bi-directionnelle, peut aboutir, dans les mêmes circonstances, au résultat inverse, en neutralisant les intérêts publics ou privés dès lors que ceux-ci se voient affectés d'une pondération moins forte que l'intérêt public penchant en faveur de la transparence.

2 - G. Braibant, « Le principe de proportionnalité », in Le Juge et le droit public. Mélanges offerts à M. Waline, LGDJ, 1974, T.2, p. 298

3 - CE, Ass., 28 mai 1971, Min. Equipement et du Logement c/ fédération des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville Nouvelle Est », n°78825, Rec. 409

LES TERRAINS D'ÉLECTION DE LA « MISE EN BALANCE » : DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AU SECRET DES AFFAIRES

En raison des externalités des dommages à l'environnement et des mesures permettant de garantir un environnement sain, le droit de l'environnement prend une place croissante dans les relations internationales et constitue fréquemment le creuset d'importantes innovations juridiques. C'est le cas notamment en matière de transparence administrative.

C'est ainsi à la convention d'Aarhus[4], conclue le 25 juin 1998 sous l'égide des Nations-Unies que l'on doit une directive de l'Union européenne[5], transposée en droit français dans le code de l'environnement[6], qui consacre une obligation à la charge de l'autorité publique, d'interpréter de manière stricte les exceptions[7] au droit d'accès. Elle impose également d'écarter, par principe, lorsque les documents ou informations demandées portent sur des émissions dans l'environnement, les motifs de refus tirés de la confidentialité des délibérations des autorités publiques, du secret commercial et industriel, des données personnelles, ou de l'absence de consentement des personnes ayant fourni une information sur une base volontaire, et de faire primer, le cas échéant, l'intérêt public supérieur de l'accès aux informations environnementales sur les intérêts publics ou privés applicables.

Si, en France, cette dernière obligation, celle de mise en balance s'applique, en conséquence de ces engagements internationaux et européens, en droit de l'environnement, les institutions de l'Union européenne et certaines des homologues de la CADA peuvent la faire jouer dans un champ d'application bien plus large encore.

Les institutions de l'Union peuvent ainsi faire primer la transparence sur d'autre intérêts que ceux tirés du droit de l'environnement, en particulier les intérêts commerciaux[8], dès lors que le demandeur fait

4 - Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2161, p. 447. 47 États en sont parties

5 - Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil

6 - Articles L. 124-1 à L. L124-4 et L. 124-8 du code de l'environnement notamment

7 - Article 4, paragraphe 2, avant-dernier alinéa de la directive, considérant 16 ; CJUE, 23 novembre 2016, *BayerCropscience et Stichting de BijenStichting*, C-442/14 ; arrêt du même jour, *Commission c. Stichting Greenpeace Nederland*, C-673/13 P, cette seconde affaire concernant des documents versés dans le cadre de la procédure d'autorisation d'une substance active contenue dans des produits phytopharmaceutiques

8 - Règlement n° 1049/2001 (CE) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, article 4, par. 2, dernier alinéa; article 4, par. 3, premier et deuxième alinéas. La mise en balance doit être effectuée vis-à-vis de certaines exceptions absolues protégeant des intérêts publics (protection de la sécurité publique, de la défense et des affaires militaires, des relations internationales, de la politique financière, monétaire ou économique) ou privés (protection de la vie privée et de l·intégrité de l'individu) ainsi que d'exceptions relatives protégeant des intérêts publics (procédures juridictionnelles et avis juridiques, activités d'inspection, d'enquête et d'audit, processus décisionnel et avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires) ou privés (protection des intérêts commerciaux), dont l'acuité doit être établie par le demandeur d'accès aux documents.

état d'un intérêt public supérieur. Aucun contentieux n'a toutefois, à ce jour, révélé que les institutions ont fait jouer ou omis de faire jouer cette mise en balance hors de son champ d'application privilégié, le droit de l'environnement, en dehors de la transparence de la procédure législative[9].

La convention du 18 juin 2009 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, dite convention de Tromsø, qui la fait jouer de manière générale, à l'égard de tous les autres intérêts protégés, relatifs ou absolus, protégeant des intérêts légitimes privés ou publics, n'a pas davantage donné été mise en œuvre, dès lors que le seuil de dix ratifications exigé pour son entrée en vigueur n'est pas encore atteint[10].

L'origine de la notion de mise en balance étant essentiellement anglo-saxonne[11], c'est donc vers les homologues australienne[12], britannique[13], canadienne[14], et irlandaise[15] de la commission d'accès aux documents administratifs qu'il convient de se tourrner pour apprécier la portée de l'exercice de mise en balance des intérêts. Y étant tenues dans un large champ d'application, ce sont les plus expérimentées dans ce domaine[16].

Les cas les plus notables traités par les autorités britannique et irlandaise, sous le contrôle du juge, concernent des procédures de mise en concurrence ou de passation des marchés publics. L'intérêt de la transparence a ainsi primé, au Royaume-Uni, s'agissant des modalités de détermination du montant maximum du tarif horaire accepté par un organisme local chargé de l'assistance à domicile des malades[17] ou du détail technique de prestations de conseil au ministère chargé d'un programme de soutien à l'industrie manufacturière[18]. Il en est allé de même, en Irlande, s'agissant d'un appel d'offres concernant des véhicules au bénéfice du ministère de la défense[19] ou de réductions de coûts dans les établissements de santé, notamment privés[20].

9 - CJUE, gr. ch., 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C 39/05 P et C 52/05 P. Si certes des affaire snotables ont donné lieu à des précisions quant au champ d'application de nombreux motifs de refus, notamment en matière de secret des affaires, de protection des activités d'enquête, et de relations commerciales ou diplomatiques, il ne s'agit que de l'application du principe de proportionnalité et non de la mise en balance

10 - Ont ratifié : la Bosnie-Herzégovine, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lituanie, le Monténégro, la Moldavie, la Norvège, et la Suède. La convention a été signée par la Belgique, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Serbie, la Slovénie, et l'Ukraine

11 - Moshe Cohen-Eliya et Iddo Porat, *American balancing and German proportionality: The historical origins*, International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 2, April 2010, Pages 263–286

12 - Australian Commonwealth Freedom of Information Act 1982 (the Commonwealth Act), sections 33A,36, 39, 40 et 44, la mise en balance ne jouant cependant que vis-à-vis d'intérêts publics

13 - Freedom of Information Act, section 2(2)(b), au regard notamment des intérêts commerciaux définis par la section 43

14 - Federal Access to Information Act (1982), Section 26, vis-à-vis des intérêts commerciaux mentionnés à la section 20(1)(a)

15 - Freedom of Information Act 2014, sections 36(2) (e) et 36(3) vis-à-vis notamment des intérêts commerciaux mentionnés à la section 35

16 - Voir notamment Meredith Cook, *Balancing the Public Interest: Applying the public interest test to exemptions in the UK Freedom of Information Act 2000*, University College of London, The Constitution Unit, août 2003; Information Commission (UK): fiches disponibles sur le site internet: *« commercial interests », « case law public interest », « the public interest test », the « prejudice test »*, notes établies le 19 juillet 2016; Information Commission (Irlande): Guidance Note: Section 36, FOI Act 2014. (February 2016)

17 - *Hugh Mills v Information Commissioner* EA/2013/0263 (2 May 2014)

18 - *Michael Abbott v Information Commissioner and the Department for Business Innovation and Skills* EA/2015/0189, (23 September 2016)

19 - IE : Case 98049 – Information about successful tenders

20 - Case 98078 – records related to expenditure of health borads and voluntary hospitals

A l'inverse, les intérêts commerciaux ont prévalu, en Irlande, s'agissant de plans de réduction des effectifs dans des entreprises privées en Irlande[21] ou, au Royaume-Uni, dans le cas d'une demande d'accès à des stipulations d'un marché public concernant la qualité de service et le contrôle de la performance de services récréatifs fournis à un « arrondissement » de Londres par une association à but non lucratif en concurrence avec d'autres opérateurs[22], seuls certains éléments du contrat ayant été divulgués dans le contexte de critiques du *National Audit office*.

En comparaison, dans ce même domaine, la doctrine de la CADA **(avis n° 20161732 du 26 mai 2016)**, dans le sillage de la jurisprudence du Conseil d'État[23], ménage déjà une large place à la transparence, tout en tenant compte du risque d'entretenir la collusion voire les ententes, sans avoir eu besoin de recourir à l'outil de la mise en balance. Ainsi, la commission considère de façon générale que, sous réserve des particularités propres à chaque marché ou procédure de mise en concurrence, l'offre détaillée de l'entreprise retenue est en principe communicable, dans la mesure où elle fait partie intégrante du contrat, de même que l'offre globale des entreprises non retenues. En revanche, le détail technique et financier des offres, les moyens techniques et humains, la certification de système qualité, les certifications tierces parties ainsi que les certificats de qualification concernant la prestation demandée. Les notes et classements des entreprises non retenues ne sont communicables qu'à celles-ci, en tant qu'ils les concernent.

Dans d'autres domaines, la doctrine des commissions irlandaise et canadienne a fait primer l'intérêt de la transparence dans des matières plus sensibles, attestant tant de la portée de l'outil de la mise en balance que du « tact et de la mesure » qu'elles ont observé. Il est ainsi frappant de constater que les affaires notables sont peu nombreuses, sans doute également en raison d'une action prompte des pouvoirs publics, de manière plus générale, en engageant des enquêtes judiciaires ou administratives ou en assurant d'elle-même l'information du public dans les cas où le débat démocratique ou l'intérêt public exigeait clairement la transparence.

En Irlande, des informations relatives à des rappels volontaires de dispositifs de prothèses de la hanche ont ainsi été divulgués, dans la mesure où certains éléments avaient déjà été rendus publics toutefois[24]. Cette commission est par ailleurs autorisée par la loi à faire primer la transparence en cas de danger grave imminent, notamment pour la vie ou la santé publique[25].

Au Canada, l'intérêt public a primé dans une certaine mesure les intérêts commerciaux d'entreprise de transformation de la viande[26], ou ceux d'armateurs et transporteurs dont les pilotes avaient causé des dommages dans les grands lacs[27].

21 - Case 98100 – Commercially senstitive information regarding staff redundancies

22 - *Willem Visser v information Commissioner* EA/2011/0188 (1 march 2012)

23 - CE, 30 mars 2016, *Centre hospitalier de Perpignan*, n° 375529, rec. p. 108

24 - Case 130092 – ASR Hip replacement system and Resurfacing system

25 - Freedom of Information Act 2014, section 36(2)(e)

26 - *Intercontinental Packers Limited v. Minister of Agriculture* (1987), 14 F.T.R. 142 (F.C.T.D.)

27 - *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce et al.* [1984] 1 F.C. 939 (F.C.T.D.)

LA NOTION D'INTÉRÊT PUBLIC SUPÉRIEUR : UNE JURISPRUDENCE EUROPÉENNE EN POINTILLÉS

Si l'outil de mise en balance n'est encore que peu appliqué au sein de l'Union, la jurisprudence a dégagé des éléments de définition de la notion d' « intérêt public supérieur », celui-ci ayant parfois été invoqué pour tenter de faire échec à la présomption générale de non-divulgation dans le cadre des procédures administratives en matière d'aides d'État, de notification des concentrations d'entreprises et d'enquêtes en matière de pratiques anti-concurrentielles[28].

La Cour a ainsi précisé que la Commission européenne n'était pas tenue d'en identifier l'existence d'office et indépendamment des circonstances particulières de l'espèce[29]. il revient ainsi au demandeur d'invoquer un tel intérêt, d'établir qu'il présente une *« acuité particulière »*[30], et qu'il ne se confond pas avec un intérêt privé, tel que celui d'obtenir réparation devant une juridiction nationale[31] ou, de manière plus générale, un éventuel intérêt à obtenir un document pour les besoins d'une procédure juridictionnelle[32] ou *« d'autres intérêts particuliers ou privés »*[33].

Le Tribunal de l'Union européenne a récemment écarté[34] l'existence d'un intérêt public supérieur, à l'appui d'une demande d'accès à des documents composant un dossier de procédure de manquement d'État, tiré de la nécessité, de changer la culture juridique des juges hongrois, d'instaurer un débat public au niveau européen en assurant la transparence de la position juridique respective du gouvernement hongrois et de la commission quant aux implications de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 6, paragraphe 1, première phrase, de la Convention européenne des droits de l'homme, de la démocratie en Hongrie, de la protection des intérêts économiques des consommateurs et du marché intérieur, son arrêt étant frappé de pourvoi.

---

28 - À ce jour, la CJUE a reconnu l'existence de présomptions générales de confidentialité au bénéfice de cinq catégories de documents, à savoir les documents d'un dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État (29 juin 2010, *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau*, C 139/07 P), les mémoires déposés devant les juridictions de l'Union au cours d'une procédure juridictionnelle tant que celle-ci est pendante (18 juillet 2017, *Commission c/Breyer*, C 213/15 P ; 21 septembre 2010, API c Suède, gr ch, C 514/07 P, C 528/07 P et C 532/07 P), les documents échangés entre la Commission et les parties ayant procédé à une notification ou des tiers dans le cadre d'une procédure de contrôle des opérations de concentration entre entreprises (28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob*, C 404/10 P), les documents se rapportant à une procédure précontentieuse en manquement, y inclus les documents échangés entre la Commission et l'État membre concerné dans le cadre d'une procédure EU Pilot, et les documents afférents à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (11 mai 2017, *Suède/Commission*, C 562/14 P, point 51 ; 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C 514/11 P et C 605/11 P). Dans ces hypothèses, la Commission peut se dispenser de justifier le refus d'accès auxdits documents de manière concrète et individuelle et fonder ce refus sur des considérations d'ordre général, sauf à ce que le demandeur invoque un intérêt public supérieur

29 - CJUE, 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, précité, point 94 ; 16 juillet 2015, *ClientEarth/Commission*, C 612/13 P, point 90 ; 29 juin 2010, *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau*, précité, point 62 ; Trib. UE, 12 mai 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España / Commission, T-623/13, points 105-108

30 - CJUE, 21 sept. 2010, API c. Suède, précité, points 156 à 159

31 - CJUE, 27 février 2014, *Commission c. ENBW*, C 365/12 P, points 100 à 133

32 - CJUE, 14 juillet 2016, *Sea Handling* SpA, C-271/15 P

33 - Trib. UE, 20 mars 2014, *Reagens/Commission*, T 181/10, non publié, point 142 ; 7 sept 2017, AlzChem AG, T 451/15

34 - Trib. UE, 9 octobre 2018, *Anikó Pint c/ Commission*, T 634/17

UN PREMIER BILAN POUR LA CADA, DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

Sans être habilitée par la loi à faire jouer des pouvoirs aussi larges que les institutions de l'Union européenne ou ses homologues européennes britannique et irlandaise, la CADA a déjà eu l'occasion de mettre en pratique l'outil de mise en balance de manière notable, sur son terrain d'élection, dans le domaine de l'environnement.

Elle a fait ainsi primer la transparence en regardant la contamination des œufs consécutive à une émission de fipronil dans l'air comme étant liée à une émission de substances dans l'environnement, au sens du II de l'article L. 124-5 du code de l'environnement et en émettant, par suite, un avis favorable à la divulgation des indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité des produits insecticides et acaricides pulvérisés, à la date et au lieu de leur pulvérisation, à la rémanence du produit dans les poulaillers, et aux effets de ces émissions sur les poules et leurs œufs, notamment les résultats d'analyses effectuées par les entreprises ou les services de contrôle, faisant apparaître leur contamination, lorsque ces éléments n'avaient pas déjà fait l'objet d'une diffusion publique[35].
Dans le même sens, elle a conseillé au ministère de la transition écologique et solidaire de mettre en ligne la « Banque nationale des ventes réalisées par les distributeurs de produits phytosanitaires » dans son ensemble, eu égard à l'intérêt sanitaire et environnemental de cette diffusion, même dans l'hypothèse où ne pourraient être disjointes des mentions qui ne portent pas sur l'environnement (achats à l'étranger), ainsi que les données qui, par leur combinaison, permettraient de révéler la composition en substances actives des produits phytopharmaceutiques, ainsi que, le cas échéant, les données à caractère personnel, lesquelles sont limitées et dont le recueil est en lien direct avec une procédure d'agrément visant à s'assurer que la personne concernée *« exerce son activité dans des conditions garantissant la protection de la santé publique et de l'environnement ainsi que la bonne information de l'utilisateur »* **(conseil n° 20184341 du 6 décembre 2018)**. L'obligation de mise en ligne des bases de données résultant, depuis le 7 octobre 2018, du 3° de l'article L. 312-1-1 du code des relations entre le public et l'administration, conduire par ailleurs certainement la CADA à préciser encore sa doctrine sur ce point.

A l'inverse, la commission a évalué l'intérêt réel qui s'attachait aux informations contenues dans un document pour la protection de l'environnement, avant de considérer qu'en l'espèce la communication ne s'imposait pas sur le fondement du premier alinéa du I de l'article L124-4 du code de l'environnement en méconnaissance des intérêts tirés des relations de la France avec les organisations internationales **(avis n° 20142873 du 2 octobre 2014)**.

35 - Avis n° 20174716 du 8 mars 2018

Un même bilan défavorable a été tiré s'agissant de la divulgation de la localisation d'ours réintroduit dans les Pyrénées, l'intérêt tenant à la sauvegarde de la diversité biologique et à la protection d'une espèce protégée était supérieur à l'intérêt, pour la protection de l'environnement, de la communication des informations sollicitées **(avis n° 20190133 du 24 janvier 2019)**.

La CADA peut ainsi faire valoir un premier bilan relativement riche, alors que les institutions de l'Union européenne n'ont pas encore tiré bénéfice de manière notable de l'outil de la mise en balance. Ces dernières seront cependant prochainement conduites à mener cet exercice délicat dans le cadre d'une demande d'accès aux études de toxicité visant à déterminer la dose journalière admissible de glyphosate, présentées à l'appui d'une demande de renouvellement d'autorisations de mise sur le marché de produits phyto-pharmaceutiques contenant cette substance active, mettant en jeu des secrets d'affaires. Le Tribunal de l'Union européenne[36] a en effet annulé la décision de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ayant refusé partiellement l'accès à ces documents, en méconnaissance des dispositions l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement no 1049/2001 et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006, alors qu'il lui appartenait d'examiner l'un intérêt public supérieur qui en commandait la divulgation, et non uniquement de faire droit à l'intérêt tiré de la protection des intérêts commerciaux.

UNE INSPIRATION POUR LE LÉGISLATEUR NATIONAL, EN CONTREPOINT DU SECRET DES AFFAIRES ?

Si la pratique de la CADA et de celle de ses homologues demande encore à se développer pour qu'un bilan plus approfondi de l'intérêt et des limites de l'outil de mise en balance puisse être tiré en toute connaissance de cause, la CADA et le législateur sont susceptibles de s'y intéresser d'ores-et-déjà au regard de l'acuité du débat qui s'est élevé lorsque la commission, saisie par un journaliste du *Monde*, a considéré que la divulgation du nom de fabricants de dispositifs médicaux auxquels une entreprise chargée d'une mission de service public a refusé de délivrer le marquage CE ne pouvait être communiqué à un tiers **(avis n° 20182659 du 25 octobre 2018)**.

La commission a ainsi estimé, dans le prolongement d'une interprétation constante de la loi par le Conseil d'État[37] et de sa propre doctrine, que les dispositions des 1° et 3° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration faisaient obstacle à ce que cette demande soit satisfaite. La commission ne peut en effet, lorsque ces exceptions sont effectivement applicables, comme c'est manifestement le cas en l'espèce, qu'y faire droit et refuser la communication dans la mesure où cette protection est nécessaire au regard des dispositions législatives qui la commandent.

36 - 7 mars 2019, *Tweedale c/ l'Autorité européenne de sécurité des aliments*, T 716/14

37 - CE 17 avr. 2013, *Min. du Travail, de l'Emploi et de la Santé c/ Sté Cabinet de La Taille*, no 344924, aux T. : note V. Daumas JCP E n° 35/2016 p. 25, note M B. Delaunay AJDA 2013 p. 1920, à propos des organisations syndicales

La loi ne lui confère ni le pouvoir ni le devoir de demander l'élaboration de documents propres à satisfaire les besoins d'un débat public, fût-il légitime ou nécessaire pour éviter de nourrir davantage une suspicion qui serait infondée. Le code des relations entre le public et l'administration ne prévoit ainsi pas, de disposition analogue au 2° de l'article L. 153-1 du code de commerce, aux termes duquel une juridiction civile ou commerciale peut ordonner la communication ou la production d'une pièce contenant un secret des affaires sous une forme de résumé. Selon une doctrine constante en effet, le livre III du code des relations entre le public et l'administration garantit à toute personne un droit d'accès aux documents administratifs existants ou susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant, mais n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer une obligation à la charge de l'administration d'établir un document nouveau en vue de satisfaire une demande ou de répondre à une demande de renseignement.

La loi n'autorise pas davantage la commission à mettre en balance les exceptions précitées avec un « intérêt public supérieur ».

Dès lors, dans le cas où la commission estime, au terme de l'examen auquel elle est tenue, qu'un intérêt public ou privé relevant des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration fait obstacle à la communication du document demandé, elle est tenue de demander son occultation préalable dans la mesure prescrite par la loi qui commande son office. Reste que l'autorité politique ou administrative est, pour sa part, à même d'agir directement sur la source de préoccupation identifiée et, s'agissant de l'intérêt de la transparence, seule à même de faire prévaloir le cas échéant, en engageant, le cas échéant, sa responsabilité, fautive ou non, vis-à-vis d'intérêts privés si une telle décision cause un préjudice direct et certain à des personnes morales ou physiques de droit privé.

Il revient donc au législateur de s'interroger sur l'équilibre à rechercher entre transparence et secret des affaires et protection des informations susceptibles de révéler le comportement d'une personne morale d'une manière qui serait susceptible de lui porter préjudice.

A cet égard, la commission d'accès aux documents administratifs a perçu rapidement et nettement les tensions entre transparence et *« secret des affaires »*, notion introduite tout récemment en droit par la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018, transposant la directive n° 2016/943(UE)[38] qui a créé l'article L. 151-1 du code de commerce et modifié le 1° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration. Cette notion s'inscrit certes dans la continuité du secret en matière commerciale et industrielle comprenant le secret des informations économiques et financières, le secret des stratégies commerciales et le secret des procédés.

Néanmoins, elle comporte également quelques nuances nouvelles dans la définition de la portée de ces secrets, et une forte charge et connotation politique, dans la continuité d'un débat nourri, au niveau européen et en France, quant à l'équilibre à rechercher entre la

38 - Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites

protection de données confidentielles insuffisamment protégées par les techniques classiques du droit de la propriété intellectuelle et l'importance de la transparence du débat public. La voix de la transparence a, plus récemment, reçu un plus large écho, que ce soit du fait de la presse, dans le cadre du libre exercice de la liberté d'expression et d'information, ou des « lanceurs d'alerte » agissant dans *« l'intérêt public général »*, *« pour révéler une faute, un acte répréhensible ou une activité illégale »*, pour reprendre les motifs légitimes énoncés à l'article 4 de la directive n° 2016/943.

Le débat public qui s'est engagé depuis 2015 sur la portée de cette notion de secret des affaires stimule désormais les demandes adressées à la CADA. C'est ainsi vers la commission que se présentent de manière privilégiée, à ce jour, les nouvelles demandes de protection de la part des entreprises, mais aussi de nouvelles demandes de modération dans son application, notamment par la presse, les associations et, de manière plus générale, par les demandeurs de documents administratifs, qu'ils souhaitent tester ces dispositions pour obtenir des informations sur leurs concurrents, ou qu'ils soient intéressés en tant que citoyens. La commission mesure cette appétence. Alors que le 1° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration ne fait référence à cette notion que depuis le 30 juillet 2018, la commission avait déjà, en avril 2019, adopté quinze avis contribuant à nuancer ou renouveler sa doctrine antérieure.

La CADA est placée en première ligne par le rôle de recours administratif préalable qu'elle assume de documents détenus par les administrations dans le cadre de contrats, marchés, et de l'exercice de ses fonctions d'autorisations et de contrôle. Elle ne peut encore bénéficier de l'éclairage du juge judiciaire, la chambre commerciale de la Cour de cassation n'étant, en particulier, appelée à trancher les premiers litiges sur la portée du nouveau Titre V du code de commerce relatif au *« secret des affaires »* que dans quelques années. Quant à la jurisprudence développée à ce jour sur la notion de secret commercial et industriel, elle porte sur des litiges entre personnes privées qui ne sont pas comparables aux enjeux de demandes d'accès aux documents administratifs, et mettent rarement en jeu des intérêts privés avec ceux de la liberté de la presse ou des révélations de lanceurs d'alerte.

Du point de vue des promoteurs de la transparence, il est donc légitime de se demander si d'autres intérêts publics que le droit de l'environnement, notamment le droit à la santé publique ou même l'intérêt de la transparence lui-même ne méritent pas que des outils permettent de mieux moduler la protection du secret des affaires. Deux remarques additionnelles s'imposent à cet égard.

D'une part, il est notable que le 3° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, qui offre, comme déjà relevé, une protection aux entreprises vis-à-vis de documents qui seraient susceptibles de divulguer leur comportement d'une manière susceptible de leur porter préjudice n'a aucun équivalent dans les autres États membres de l'Union européenne. On n'en trouve que des traces, de portée très limitée, et d'une autre nature, dans

le *« breach of confidence »* que l'on trouve dans les lois allemande[39] et irlandaise[40], ou dans la confidentialité des informations commerciales susceptibles d'être mises en balance avec l'intérêt public, en particulier au Royaume-Uni et en Irlande.

D'autre part, l'article L. 151-8 du code de commerce, pris pour la transposition de l'article 5 de la directive 2016/943(UE), ne définit, pas davantage que cette dernière, l'*« intérêt légitime reconnu par le droit de l'Union européenne ou le droit national »* à l'aune duquel le secret ne peut être opposé, et borne son invocabilité aux instances entre personnes privées relatives *« à une atteinte au secret des affaires »*. Ayant souhaité élargir le champ d'application de cette notion au code des relations entre le public et l'administration, le législateur pourrait venir compléter et préciser la manière dont peuvent être pesés entre eux l'intérêt privé et l'intérêt public. A titre de comparaison, l'article 23 du règlement général sur la protection des données[41], certes directement applicable, à la différence de la directive précitée, a pour sa part défini de manière plus approfondie l'articulation entre le secret de la vie privée des personnes physiques – le secret des affaires étant parfois qualifié de secret de la vie privée des personnes morales – et les intérêts légitimes pouvant venir limiter les droits au consentement, à la rectification, à l'effacement qui leur sont garantis. Si l'on y retrouve les intérêts publics mentionnés à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, la santé publique y figure en surplus.

Le législateur pourrait cependant tout autant souhaiter mettre en balance l'intérêt de l'élargissement du champ d'application de l'outil de la mise en balance au bénéfice de la CADA au regard de sa mise en pratique récente dans le droit de l'environnement, encore appelée à se développer, avec le devoir d'agir et d'informer des autorités publiques. Ces dernières sont en effet en mesure de peser, tant en droit qu'en opportunité, les avantages et inconvénients d'une divulgation au regard d'intérêts commerciaux, la commission ne disposant en tout état de cause d'aucun pouvoir de contrainte.

39 - BGBl., partie I I, p. 2722, section 3, paragraphe 7

40 - Freedom of Information Act 2014, article 35(1)(b)

41 - Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

Principales décisions rendues par les juridictions administratives au cours de l'année 2018 en matière de droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques

Conseil d'État

CE, 21 février 2018, Office national des forêts, B, n° 410678

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'État, ainsi que le prévoit l'article L. 221-1 du code forestier.

Il relève dès lors du 1° de l'article L. 124-3 du code de l'environnement.

Pour assurer le respect des obligations prévues à cet article pour la transposition des exigences découlant de la directive du 28 janvier 2003, telles qu'interprétées par la CJUE, l'ONF est tenu de communiquer à toute personne qui en fait la demande l'ensemble des informations relatives à l'environnement qu'il détient, y compris celles résultant de ses activités commerciales, le cas échéant après occultation des mentions relevant du secret en matière industrielle et commerciale.

CE, 14 novembre 2018, ministre de la culture c/ Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France, B, nos 420055, 422500

Par cette décision, le Conseil d'État a jugé qu'il ressort des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) que revêt un caractère abusif la demande qui a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée ainsi que celle qui aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose.

Ainsi, la charge que fait peser sur l'administration le traitement d'une demande afin de respecter les conditions du droit d'accès, et notamment la protection des mentions relevant des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, au regard des moyens dont elle dispose peut-elle être susceptible de faire regarder cette demande comme abusive.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a annulé le jugement du tribunal administratif mais a renvoyé au juge du fond l'appréciation du caractère abusif de la demande. Rappelons en effet que le contrôle de cassation exercé par le Conseil d'État sur la notion de demande abusive est limité à un contrôle de dénaturation assorti d'un contrôle de l'erreur de droit sur les motifs ayant déterminé l'appréciation souveraine des juges du fond **(CE, 21 avril 2017, n° 395952)**. Il appartiendra donc à la commission, sous le contrôle des tribunaux administratifs, dans leur pluralité, de définir les contours de la demande abusive en ce qu'elle fait peser sur l'administration un charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose.

Tribunaux administratifs

Mission de service public en rapport avec l'environnement

Le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE) n'est pas une personne chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement au sens de l'article L. 124-3 du code de l'environnement. **(TA de Paris, 1711135/5-3, 24 janvier 2018)**.

Personne privée chargée d'une mission de service public

L'Institut national de formation et de recherches sur l'éducation permanente (INFREP), société par actions simplifiée, créée en 1982 par l'association Ligue de l'enseignement qui exerce des missions d'intérêt général dans le domaine de la formation continue pour adultes, n'est pas chargée d'une mission de service public par la loi. L'INFREP ne dispose pas, pour l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, de prérogatives de puissance publique. Si cet organisme met notamment en œuvre des politiques publiques pour l'emploi, en étroite coopération avec l'État, les régions et l'ensemble des prescripteurs associés à ces missions, il n'apparaît pas pour autant qu'il serait soumis à un contrôle particulier de la part de l'autorité administrative. Enfin, eu égard aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement et en l'absence d'obligations qui lui seraient imposées par une autorité administrative, il n'apparaît pas que l'administration a entendu confier à l'INFREP une mission de service public, et ce, quand bien même il participerait au service public de l'emploi **(TA de Paris, 1707052/5-2, 12 avril 2018)**.

Lien avec la mission de service public d'un office public d'habitation à loyer modéré

Les documents sollicités sont le rapport amiante, établi à la suite de l'intervention du 29 janvier 2016, portant sur les parties privatives de l'appartement X, ainsi que les documents attestant que toutes les précautions nécessaires ont été prises avant la réalisation des travaux dans les parties communes du bâtiment D (travaux ascenseur et monte charge pharmacie), notamment en matière d'amiante, en application des dispositions des articles L. 1334-12-1, L. 1334-17 et R. 1334-14 du code de la santé publique. Les dispositions de l'article L. 1334-12-1 et R. 1334-14 et suivants du code de la santé publique mentionnées par le requérant prévoient que les propriétaires des

immeubles bâtis y font rechercher la présence d'amiante et conservent un dossier intitulé « dossier technique amiante ». Ainsi, ces documents nécessaires pour protéger la population contre les risques liés à la présence de poussière d'amiante dans l'air à l'intérieur d'immeubles bâtis ne portent pas sur l'exécution de contrats de droit privé mais sont produits dans le cadre de l'exécution d'un service public, dans les conditions et selon des procédures qu'imposent au bailleur social les articles L. 441-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Ils constituent des documents administratifs communicables en application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation préalable des mentions nominatives concernant des tiers en application des dispositions précitées des articles L. 311-6 et L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration **(TA de Paris, 1713705/5-2, 31 mai 2018 ; confirmé par CE, n° 422569, B, 7 juin 2019)**.

Document administratif

L'indemnité représentative de frais de mandat, instituée en vertu de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et dont l'utilisation est régie par l'article 32 bis de l'instruction générale du bureau de l'Assemblée nationale, se rattache à l'exercice du mandat parlementaire. Compte tenu de la nature des fonctions exercées par les parlementaires, le respect du principe de séparation des pouvoirs s'oppose à ce que la mission d'intérêt général qui leur est confiée soit qualifiée de mission de service public au sens et pour l'application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner si les relevés bancaires qui retracent l'utilisation de cette indemnité et la déclaration sur l'honneur y afférente ont le caractère de documents administratifs, les requêtes de l'association tendant à la communication de ces documents sont portées devant un juge incompétent pour en connaître. **(TA de Paris, 1808481- 1809570, 6 décembre 2018)** ; **(infirmé par CE, n° 427725, Association Regards Citoyens, A**, qui juge que 1) Lorsqu'un litige est relatif à un refus opposé à une demande de communication d'un document présentée sur le fondement de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises au code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le juge administratif est compétent pour apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication est demandée, cette demande relève ou non du champ d'application de la loi et, si tel n'est pas le cas, pour rejeter la demande dont il est saisi pour ce motif et 2) Il résulte des articles 56 et 57 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale que l'indemnité représentative de frais de mandat est destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député. Elle est donc indissociable du statut des députés, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement. Il s'ensuit que ni les relevés des comptes bancaires consacrés à l'indemnité représentative de frais de mandat, ni la déclaration sur l'honneur du bon usage de cette indemnité ne constituent des documents administratifs relevant du champ d'application de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)**)**.

Le droit à communication des documents administratifs s'exerce sur des documents et la circonstance que les documents obtenus ne comprendraient pas les informations attendues ne saurait conduire à considérer que leur communication n'a pas été faite. **(TA de Melun, 1703431, 28 décembre 2018)**.

Demande abusive

La communication des mandats administratifs émis par l'ordonnateur et les pièces justificatives du versement des primes, indemnités et éléments de traitement perçus en vue de leur liquidation près le comptable public pour la période de janvier à octobre 2016 avec notamment l'objet explicite, la référence comptable, le montant et l'imputation budgétaire, dès lors qu'elle ne concerne que la rémunération d'un seul agent sur une période de 10 mois ne présente pas de caractère abusif ; en revanche, la communication, à compter de 2013, du montant des rémunérations de toute nature versées à raison de leur mandat aux président, vice-présidents et administrateur du conseil d'administration du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Finistère, des mandats administratifs correspondants émis par l'ordonnateur et des avantages particuliers de chaque catégorie d'administrateur identifiés par nature, qui porte sur plus de 1 200 documents et nécessitent une intervention manuelle pour occulter les informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée des personnes intéressées et s'inscrit dans un climat de tension entre le requérant et le centre de gestion, excède la charge que le législateur entend faire peser sur les administrations et présente ainsi un caractère abusif. **(TA de Rennes, 1702561, 22 janvier 2018)**.

La demande initiale portait non seulement sur les emprunts en cours mais aussi sur tous ceux souscrits antérieurement ayant fait l'objet de réaménagements *« en remontant jusqu'au contrat initial »* soit, selon le rapport de la chambre régionale des comptes cité par la requérante, *« sur des durées parfois supérieures à 30 années »*. Une telle demande présentait, compte tenu de son caractère systématique et du nombre de documents concernés, un caractère abusif au sens de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration. **(TA de Dijon, 1501921, 3 mai 2018)**.

Il ressort des pièces du dossier que si la préfète des Hautes-Pyrénées a refusé de faire droit à la demande tendant à la communication de tous les arrêtés de retrait, au nom de l'État, de décisions tacites de non-opposition à des déclarations préalables sur tout le territoire du département des Hautes-Pyrénées entre le 1er mai 2016 et le 1er mai 2017, elle a toutefois invité le demandeur, dans son courrier du 27 mars 2018 et dans la décision litigieuse du 13 avril 2018, à en prendre connaissance sur place, compte tenu du caractère volumineux de cette demande. La préfète soutient, sans être sérieusement contestée, que les documents sollicités sont difficiles à identifier dans la mesure où ils sont susceptibles de concerner l'ensemble des communes du département relevant du règlement national d'urbanisme, soit 284 sur les 470, et que le suivi des dossiers est assuré au moyen d'un logiciel, le système d'information ministériel ADS 2007 qui permet une recherche par type d'autorisation, par la date de la décision, la date de la notification au

pétitionnaire mais qui ne permet pas d'isoler les arrêtés de retrait des décisions de non-opposition à déclaration de travaux, de sorte qu'il est impossible d'établir la liste de ces arrêtés. Elle indique néanmoins qu'il est possible de trier les déclarations de travaux suivies d'une décision de refus, pour aboutir à l'identification de 137 fichiers mais non des décisions demandées, et que pour trouver ces décisions, cela nécessite, d'abord, une consultation de ces fichiers pour les recenser, consultation dont la durée est estimée à trois jours de travail, puis, une fois les décisions identifiées, une recherche manuelle de celles-ci dans les boîtes d'archive, soit environ cinq jours de travail plein. Ainsi, il est constant que les documents sollicités, non individuellement identifiés ou désignés par le demandeur ne sont pas disponibles en l'état mais exigent une recherche parmi un nombre volumineux d'archives. En l'absence de traitement automatisé d'usage courant permettant de les obtenir, leur mise à disposition nécessite des investigations aux fins de rechercher manuellement, et commune par commune, l'ensemble des autorisations délivrées au cours de la période considérée. Le demandeur ne fait état d'aucune circonstance l'empêchant de se déplacer pour prendre connaissance des décisions demandées et sélectionner, le cas échéant, les documents devant être reproduits. Ainsi, compte tenu des possibilités techniques de l'administration, de la quantité des documents demandés, le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait méconnu les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration doit être écarté **(TA de Pau, 1801247, 30 octobre 2018)**.

Demande imprécise

La formulation utilisée par le requérant (*« tous les éléments réalisés entre le Ministère et toute autre structure de l'État ou déconcentrée, services en interne etc. s'agissant de sa personne »*) ne permet pas d'identifier les documents dont la communication est sollicitée **(TA de Paris, 1612507/5-3, 7 mars 2018)**.

Demande de renseignement

En l'espèce, les demandeurs ont sollicité, non pas la communication du procès-verbal d'infraction pénale à la législation d'urbanisme dressé contre leur voisin au titre de la construction entreprise à compter de l'année 2014 sur la parcelle cadastrée section X, mais la date d'établissement de ce document, la date de transmission du procès-verbal au procureur de la République en vertu de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme et le numéro de procédure sous lequel ce procès-verbal d'infraction a été enregistré. Ces informations, qui ne figurent pas dans un document existant, ne constituent pas des documents administratifs communicables. En l'absence d'obligation pour la commune d'élaborer un document particulier pour satisfaire à cette demande de communication d'informations, les demandeurs ne sont pas fondés à soutenir que la décision implicite de rejet de leur demande serait entachée d'une erreur de droit **(TA de Marseille, 1604422, 17 septembre 2018)**.

La demande tendant à ce que soient communiqués *« les chiffres extraits pour la récupération des sommes versées au titre de l'AAH de 2005 à ce jour (année par année) et leur justification écrite cas par cas ;- le nombre de personnes percevant l'AHH complète et celles ayant une AHH partielle (même période) ; - les preuves des réaffectations des sommes ainsi récoltées dans le système. »* doit s'analyser non comme une demande de documents administratifs, au sens du code des relations entre le public et l'administration, mais comme une recherche de renseignements ne relevant pas de l'application de ce code **(TA de Paris, 1712990/5-3, 24 octobre 2018)**.

L'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration impose à l'administration de donner aux personnes qui en font la demande connaissance et, le cas échéant, copie, des documents administratifs que désignent ces personnes, mais n'a pas pour objet ou pour effet de charger le service compétent de procéder à des recherches en vue de fournir au demandeur des renseignements ou une documentation sur un sujet donné. La commune de Strasbourg fait valoir, sans être utilement contredite, que la liste chronologique depuis le 6 mai 2015 de documents portant autorisation de construire, modifier ou aménager des terrains, bâtiments, installations classées ou infrastructures délivrés par la ville de Strasbourg ou transmises à la police du bâtiment par les services de l'État, du département ou de la région dans le périmètre des zones non aedificandi de Strasbourg, avec mention du numéro de dossier, la date de délivrance, le nom du titulaire, l'objet, la SHOB restant constructible dans la zone avant chaque projet, la SHOB au sol ou surface de plancher consommée par le projet et le solde des droits à construire restant après chaque autorisation et la liste chronologique pour les dossiers en cours d'instruction susceptibles d'être validés avant fin 2016, de documents portant autorisation de construire, modifier ou aménager des terrains, bâtiments, installations classées ou infrastructures délivrés par la ville de Strasbourg ou transmises à la police du bâtiment par les services de l'État, du département ou de la région dans le périmètre des zones non aedificandi de Strasbourg, dont la communication est sollicitée par l'association Zona zone non aedificandi n'existent pas en l'état et, qu'en l'absence de traitement automatisé d'usage courant permettant de les obtenir, l'établissement de tels documents nécessite des investigations aux fins de rechercher l'ensemble des autorisations délivrées au cours de la période considérée. Dans ces conditions, la demande de l'association requérante doit s'analyser non comme une demande de documents administratifs au sens du code des relations entre le public et l'administration, mais comme une recherche de renseignements ne relevant pas de l'application de ce code **(TA de Strasbourg, 1604780, 16 mai 2018)**.

Document inexistant

La Carsat Pays de la Loire justifie son refus de communiquer les comptes employeurs demandés par une impossibilité matérielle et technique de produire ces documents. Elle fait valoir que l'outil informatique qu'elle utilise pour le calcul des taux de cotisation dus au titre des accidents du travail, à l'instar des autres Carsat, a été modifié, à la suite de la parution du décret n° 2010-753 du 5 juillet 2010 modifiant les règles de calcul des taux de cotisation accidents du travail, et ne lui permet plus, depuis le 1er janvier 2014, d'accéder aux comptes employeurs antérieurs à 2010.

Elle indique également qu'elle n'a pas conservé matériellement dans ses archives les comptes employeurs annuels qu'elle a transmis antérieurement aux entreprises, dès lors qu'elle n'en a pas l'obligation et produit, à l'appui de ses allégations, une attestation de la directrice par intérim des risques professionnels à la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés indiquant qu'à la suite de la modification des règles de calcul utilisées pour le calcul des taux, l'édition annuelle des comptes employeurs a été supprimée de la dernière version de l'outil « Système de gestion des entreprises - tarification et prévention - ». La Carsat Pays de la Loire établit ainsi qu'elle n'est pas en mesure de fournir les documents demandés, en dépit d'exemples ponctuels de communication, qui peuvent avoir été rendus possibles par des circonstances particulières **(TA de Nantes, 1510703, 17 avril 2018)**.

Document préparatoire

Le rapport Jevakhoff, objet du litige, est issu d'une mission d'expertise conjointe confiée à M. Jevakhoff (inspection générale des finances), M. Guérin (inspection générale des affaires culturelles), Mme Duchesne et M. Lallement (Conseil général de 1'économie, de 1'industrie, de 1'énergie et des technologies) par la ministre de la culture et de la communication, le ministre du redressement productif et le ministre de l'économie et des finances. Cette mission consistait à étudier la complémentarité des trois modes de diffusion de la presse écrite : postage, portage et vente au numéro, afin de préciser les conditions dans lesquelles ces « trois canaux de diffusion pourraient rester pertinents sans créer d'externalités négatives à l'échelle de la filière ». L'idée était d'envisager l'évolution des aides à la presse après l'expiration des accords tarifaires tripartites relatifs au postage de la presse dits « accords Schwartz ». Il ressort des pièces du dossier que les préconisations de ce rapport, déposé en juin 2014, qui tendaient principalement à la restructuration des réseaux de distribution de la presse, ont été jugées « radicales » et « peu réalistes », notamment d'un point de vue social, et n'ont pas été suivies par le Gouvernement. Une nouvelle réforme de la distribution de la presse est d'ailleurs en cours et une mission a été confiée à M. Gérard Rameix en septembre 2017. Aussi, et alors qu'aucun des documents versés à l'instance à propos de cette réforme ne mentionne le rapport « Jevakhoff », il n'est pas établi, contrairement à ce que soutient la ministre de la culture, qu'il constituait à la date à laquelle est intervenue la décision implicite de rejet en litige, un document préparatoire à une décision en cours d'élaboration **(TA de Paris, 1708826, 4 octobre 2018)**.

Le rapport « Giannesini », déposé en septembre 2015, a donné lieu à une révision des tarifs postaux applicables à la presse pour 2016. Ces tarifs ont ensuite été infléchis en septembre 2016, sur la base de ce même rapport. Si la ministre de la culture soutient que d'autres préconisations du rapport, relatives notamment à la mise en place d'une aide à l'exemplaire unique et à la re-catégorisation des titres de presse, seraient susceptibles de faire l'objet de décisions futures, elle n'apporte pas d'élément de nature à le démontrer. En outre, la ministre défend, dans sa réponse aux propositions émises par la Cour des comptes sur les aides à la presse dans son rapport annuel 2018, la nécessité de conserver plusieurs dispositifs d'aides, chacune répondant à un objectif spécifique distinct. Elle s'appuie pour cela sur le rapport « Giannesini », lequel soulignerait les

difficultés liées à la mise en œuvre de l'aide à l'exemplaire unique. Dès lors, à la date des décisions implicites de rejet de la demande, les tarifs postaux applicables à la presse avaient déjà été fixés pour la période 2016 à 2020 sur le fondement de ce rapport et il ne ressort pas des pièces du dossier que d'autres décisions administratives étaient en cours d'élaboration en application de ses préconisations. Par suite, le rapport « Giannesini » ne constitue pas un document préparatoire mais un document administratif au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration **(TA de Paris, 1708825, 4 octobre 2018)**.

Il ressort des pièces du dossier que le rapport dont la communication est demandée a été rédigé à l'issue d'une enquête pour défaut de loyauté du groupe de nuit du service local de transmission d'un commissariat de police. Il est constant que plusieurs fonctionnaires de police ont été sanctionnés en décembre 2016 au vu des conclusions de ce rapport. Le préfet de police soutient que ce document a un caractère préparatoire dès lors que l'enquête a été rouverte et que de nouvelles sanctions pourraient être infligées. A l'appui de ces affirmations, il produit un acte de saisine daté du 23 janvier 2017 qui ouvre une procédure d'enquête administrative au regard des éléments complémentaires, relatifs aux faits dénoncés lors de l'enquête sur le défaut de loyauté du groupe de nuit. Toutefois, cet acte ne procède pas à la réouverture de l'enquête qui a fait l'objet du rapport dont la communication est demandée mais à l'ouverture d'une nouvelle procédure. En outre, ainsi qu'il a été dit, plusieurs fonctionnaires ont été sanctionnés en décembre 2016 sur le fondement du rapport litigieux. Dès lors, il n'est pas établi que le rapport litigieux soit un document préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration **(TA de Paris, 1712793, 22 novembre 2018)**.

Notion de traitement automatisé d'usage courant

Les actes d'électroconvulsivothérapie font l'objet dans la classification commune des actes médicaux (CCAM) d'un code intitulé AZRP001. Si la CNAMTS fait valoir que les informations relatives au montant des remboursements au niveau national pour les années 2010 à 2014 des séances d'électroconvulsivothérapie n'existent pas en tant que tel et nécessitent des analyses et extractions excédant les traitements automatisés d'usage courant, elle n'apporte aucun élément de nature à établir ses allégations, alors qu'en application des dispositions de l'article L. 161-28-1 du code de la sécurité sociale et de l'article 3 de l'arrêté du 19 juillet 2013 relatif à la mise en œuvre du Système national d'information interrégimes de l'assurance maladie, le Système national d'information interrégimes de l'assurance maladie a vocation à les répertorier. Les statistiques des remboursements au niveau national de ces actes pour les années 2010 à 2014 sont donc communicables sur le fondement de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. En revanche, en l'absence de codage propre et d'obligation pour le SNIIRAM de répertorier ces actes, la CNMATS n'est pas tenue de communiquer de tels statistiques pour les séances d'électroconvulsivothérapie effectuées sous anesthésie ou les actes de stimulation magnétique transcrânienne répétitive, qui ne peuvent être obtenus pas un traitement automatisé d'usage courant **(TA de Paris, 1617556/5-2, 11 janvier 2018)**.

Secret des délibérations du Gouvernement

En vertu de l'article L.161-28-1 du code de la sécurité sociale, le système national d'information interrégimes de l'assurance maladie, que le COPIIR a pour mission de gérer, contribue, entre autres missions, à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation de politiques de santé publique. Toutefois, il n'est pas établi que les documents dont la communication est demandée (ordres du jour, procès-verbaux et listes des personnes présentes aux réunions du Comité d'orientation et de pilotage d'informations interrégimes (COPIIR) des 2 février 2011, 5 janvier 2013 et 18 avril 2013 ainsi que des notes d'orientations et documents, manuscrits ou informatisés, utilisés ou produits dans le cadre de la préparation et de la tenue de ces réunions) seraient non détachables de la conception des politiques de santé. Dès lors, leur communication ne porterait pas atteinte au secret des délibérations du Gouvernement **(TA de Paris, 1602616, 22 novembre 2018)**.

Sécurité publique

Aux termes de l'article L. 1332-1 du code de la défense : *« Les opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation, sont tenus de coopérer à leurs frais dans les conditions définies au présent chapitre, à la protection desdits établissements, installations et ouvrages contre toute menace, notamment à caractère terroriste. Ces établissements, installations ou ouvrages sont désignés par l'autorité administrative (…) ». Aux termes de l'article L. 1332-2 du même code : « Un secteur d'activités d'importance vitale, mentionné au 1° du II de l'article R. 1332-1, est constitué d'activités concourant à un même objectif, qui : 1° Ont trait à la production et la distribution de biens ou de services indispensables : a) A la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations (…) ».* Selon l'arrêté du 2 juin 2006 fixant la liste des secteurs d'activités d'importance vitale et désignant les ministres coordonnateurs desdits secteurs, la gestion de l'eau est au nombre des secteurs d'activités d'importance vitale. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la communication du plan de la totalité du réseau de canalisation d'eau potable de la commune de Crest serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique **(TA de Grenoble, 1700303, 25 juillet 2018)**.

Recherche la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature

La direction départementale de la protection des populations de la Gironde a confié une requête à une inspectrice de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, pour vérifier la conformité des contrats de fourniture d'eau et de factures d'eau dans une commune. Il résulte des dispositions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public

et l'administration et de celles de l'article L. 511-3 du code de la consommation que les documents relatifs à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature, ne sont pas communicables. Le rapport d'enquête établi par l'inspectrice de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes relève de ce type de documents. Il n'est par suite pas communicable **(TA de Bordeaux, 1801334, 27 novembre 2018)**.

Délibération du jury

La communication de l'ensemble des documents ayant permis au jury de préparer sa décision et notamment, les éléments de correction des sujets élaboré par le jury, les bordereaux de notes et les feuilles d'appréciation et d'harmonisation est de nature à porter atteinte au secret des délibérations du jury **(TA de Montreuil, 1708863, 17 avril 2018)**.

Vie privée et comportement
(1° et 3° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration)

Les rapports d'exercice établis par les experts judiciaires régis par le décret du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires, comportent des informations couvertes par le secret de la vie privée ou portant des appréciations sur les personnes, dans des conditions que l'occultation de leur nom ne cesserait pas de rendre identifiables. Ils comportent également une analyse des modes d'exercice des experts judiciaires, notamment de leur niveau d'activités, de leur savoir-faire eu égard à la nature des formations suivies, du respect des délais qui leur sont impartis pour le dépôt de leurs rapports. Enfin, le choix des formations suivies par les experts fait apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation à des tiers serait susceptible de lui porter préjudice. L'importance de ces mentions a pour effet de rendre ces rapports non communicables dans leur ensemble à un tiers en application des 1° et 3° de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration **(TA de Paris, 1701384/5-2, 11 janvier 2018)**.

Il ressort des pièces versées au dossier qu'ont notamment été occultés par l'agence nationale de contrôle du logement social les noms et prénoms des inspecteurs-auditeurs de la mission interministérielle d'inspection du logement social, du chargé de mission d'inspection et des dirigeants des différents organismes contrôlés dont celui du requérant, les références aux annexes, les irrégularités relevées par la mission interministérielle d'inspection du logement social quant aux rémunérations du directeur général des directeurs généraux délégués et aux conditions d'attribution des marchés de maîtrise d'œuvre, les dépenses des organismes contrôlés, les cabinets ayant réalisé des audits pour le compte des organismes, les noms des logiciels utilisés ainsi que les cocontractants des organismes, alors que ces mêmes mentions n'ont pas été occultées dans tous les rapports et sont pour certaines publiques. C'est à bon droit que l'agence

nationale de contrôle du logement social a occulté une partie de ces mentions, dès lors qu'elles portent sur le comportement de personnes physiques, et notamment les irrégularités portant sur les rémunérations et l'identité des directeurs et en tant qu'elles portent sur le comportement des personnes morales telles que les conditions de dévolution des marchés publics, informations qui porteraient préjudice à ces personnes physiques ou morales en cas de divulgation. En revanche, les autres occultations ne correspondent à aucune des catégories visées l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration **(TA de Cergy-Pontoise, 1609970, 9 janvier 2018)**.

Le rapport de l'assistante sociale du 13 mai 2015 comporte des informations sur les revenus de Mme X et de son époux, leurs charges financières et leur reste à vivre, la profession de l'époux, leurs enfants et leur scolarité, ainsi que sur le fait qu'ils soient propriétaires de leur appartement. La divulgation de telles informations à des tiers, y compris l'employeur, porte atteinte à la protection de la vie privée de Mme X ainsi que l'a d'ailleurs estimé la commission d'accès aux documents administratifs. Il s'ensuit que la divulgation du rapport de l'assistante sociale au préfet de la Seine-Saint-Denis, employeur de Mme X, est intervenue en violation de l'article L. 411-3 du code de l'action sociale et des familles et que cette circonstance fait obstacle à ce qu'il soit versé au dossier administratif de l'intéressée, les dispositions de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre à l'administration de détenir des documents comportant des informations méconnaissant un secret protégé par la loi, qui n'aurait pas été levé par les agents concernés eux-mêmes **(TA de Montreuil, 1600778, 26 janvier 2018)**.

La copie des effectifs en situation de handicap à la cour d'appel de Paris de 2005 à 2013, ainsi que la copie des effectifs totaux incluant le personnel en situation de handicap sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande **(TA de Paris, 1605989/5-3, 28 mars 2018)**.

La communication de la liste des entreprises identifiées, dans l'enquête menée par le département d'études de l'association Inter service migrants (ISM) pour le compte du ministère du travail, comme discriminant à l'embauche selon l'origine du nom des candidats, qui contient nécessairement, par sa nature même, des éléments qui, eu égard à l'objet de la demande, ne peuvent être occultés et dont la divulgation porterait préjudice aux entreprises concernées n'est pas communicable aux tiers sur le fondement de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 **(TA de Paris, 1711381/5-2, 31 mai 2018)**.

La communication de décisions disciplinaires qui ont pu être prises à l'encontre d'autres personnes détenues, également transférées, ne peut être sollicitée que par l'intéressé, en application des dispositions de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, si après l'occultation de certaines mentions, l'intéressé reste identifiable. Il résulte des pièces du dossier, que l'occultation de certaines mentions sur les décisions disciplinaires sollicitées, tels que le nom des détenus transférés, ne peut permettre une anonymisation suffisante et ainsi la communication de ces décisions à un tiers **(TA de Grenoble, 1604744, 25 juillet 2018)**.

Si les fonctionnaires en question bénéficient de la rémunération résultant de l'application des règles de leur emploi, toutefois, les mentions relatives aux heures supplémentaires qu'ils ont effectuées et celles relatives à la rémunération mensuelle qu'ils ont perçue, nécessairement

variables au regard des heures supplémentaires effectuées, doivent être regardées, alors même que ces heures supplémentaires sont effectuées dans l'intérêt du service, comme des éléments d'appréciation personnelle sur la manière de servir de l'agent ou à tout le moins, des données qui relèvent de la vie privée. Par suite, ces mentions ne sont pas communicables à des tiers **(TA de Bordeaux, 1603973, 27 novembre 2018)**.

Eu égard à sa qualité de fils de M. X et aux motifs qu'il avance pour justifier sa demande de communication, à savoir la vérification de ses droits au regard de la nationalité française, la reconstitution de son histoire familiale et sa transmission à ses enfants, M. Y doit être regardé comme une personne intéressée, au sens des dispositions précitées de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, par les conditions dans lesquelles la nationalité française a été reconnue à M. X. Par suite, M. Y est fondé à demander l'annulation de la décision du ministre de l'intérieur refusant de lui communiquer les documents accompagnant la déclaration recognitive de nationalité française de M. X. **(TA de Nantes, 1602908, 18 décembre 2018)**.

Secret en matière industrielle et commerciale et secret des affaires

Si notamment l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire sont en principe communicables, le bordereau unitaire de prix de l'entreprise attributaire, en ce qu'il reflète la stratégie commerciale de l'entreprise opérant dans un secteur d'activité et qu'il est susceptible, ainsi, de porter atteinte au secret commercial, n'est quant à lui, en principe, pas communicable. Il en va de même des factures en tant qu'elles font apparaître ces prix unitaires **(TA de Dijon, 1701915, 12 avril 2018)**.

Les dossiers de demande d'autorisation des parcelles agricoles, censés avoir été constitués suivant le modèle prévu par l'article R. 331-4 du code rural et de la pêche maritime, comportent nécessairement des indications couvertes par le secret de la vie privée, en particulier celles relatives aux coordonnées des demandeurs et aux membres de leur exploitation, mais n'entrent pas dans cette catégorie de renseignements non communicables, au sens de l'article L. 311-6 précité du code des relations entre le public et l'administration, les indications relatives aux circonstances, à la nature et aux motivations de la demande, à consigner dans le formulaire normalisé, non plus que celles devant figurer dans les annexes de ce formulaire relatives à la description des biens concernés, au détail des surfaces parcellaires et aux critères d'appréciation de l'administration. La communication de ces mêmes indications ne peut être regardée, du seul fait qu'elles conduisent le demandeur à décrire son activité et à exposer les raisons pour lesquelles il souhaite exploiter les parcelles visées, comme portant atteinte au secret en matière industrielle et commerciale. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier que les renseignements non communicables contenus dans ces dossiers ne pourraient matériellement être occultés ou disjoints suivant les prévisions de l'article L. 331-7 du même code **(TA de Lyon, 1705483, 2 juillet 2018)**.

La chambre d'agriculture de la Corrèze s'est vu confier par un jeune agriculteur, dans le prolongement de ses attributions d'accompagnement à l'installation, la réalisation d'une étude de projet dans la perspective de la reprise de l'exploitation *« La ferme du Mas »*. Cette prestation de service payante s'inscrit dans un contexte concurrentiel. Il suit de là que les éléments de dossier s'inscrivant dans le cadre de cette étude, qui comportent notamment des informations économiques et financières et relatives à des stratégies commerciales, ne sont pas communicables à un tiers, en application des dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration qui préservent le secret des affaires **(TA de Limoges, 1601682, 20 septembre 2018)**.

Les débats devant la commission consultative des trésors nationaux, retranscrits dans les comptes rendus dont la société La Tribune de l'art demande la communication, contiennent des informations couvertes par le secret de la vie privée, tels que les noms des propriétaires, leurs adresses, les lieux où sont déposées les œuvres. Elle affirme également que ces documents comportent des informations couvertes par le secret des affaires, tels que les circonstances des transactions ou les négociations engagées entre les propriétaires de biens et les musées acquéreurs. Il résulte toutefois des dispositions de l'article L. 311-7 du code des relations entre le public et l'administration qu'il appartient à l'administration, dans le cas où les informations protégées peuvent être occultées ou disjointes, de procéder à la communication demandée après occultation ou disjonction de ces mentions. Dans ces conditions, et alors que l'impossibilité de cette occultation n'est pas opposée, les décisions par lesquelles la ministre de la culture a refusé de les communiquer à la société La Tribune de l'art doivent être annulées **(TA de Paris, 1713763, 6 décembre 2018)**.

La société AB Consultant demande que lui soient communiquées toutes les factures acquittées auprès de l'ensemble des prestataires dans le cadre des travaux de réfection et de réhabilitation de la halle Maigrot de l'INSEP. Cependant, de tels documents découlent nécessairement du bordereau unitaire de prix de l'entreprise attributaire du marché en question et reflètent sa stratégie commerciale. Dès lors que ces factures sont susceptibles de porter atteinte au secret commercial, les conclusions à fin de communication de ces documents ne peuvent être que rejetées **(TA de Paris, 1622835, 20 décembre 2018)**.

S'il est exact qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ne sont pas communicables les documents qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité et sont ainsi susceptibles de porter atteinte au secret commercial, tel le bordereau des prix unitaires de cette entreprise, il est toutefois constant que la régie Ecotri Moselle gère directement le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés pour le seul compte des collectivités et établissements publics adhérents au SYDEME. Dans ces conditions, la régie en cause ne saurait être regardée comme une entreprise opérant dans le secteur d'activité de la collecte du verre de sorte que la société Mineris est fondée à soutenir que l'atteinte au secret commercial n'est pas de nature à justifier le refus de communiquer les documents sollicités faisant état des coûts supportés par la communauté de communes du Centre Mosellan au titre de la prestation spécifique de collecte de verre en apport volontaire réalisée par la régie du SYDEME **(TA de Strasbourg, 1604321, 28 novembre 2018)**.

Archives publiques

En définissant des conditions spécifiques de communication des archives publiques du Président de la République, du Premier ministre et des autres membres du gouvernement dans le but de conserver et de permettre le versement de ces documents, les dispositions de l'article L. 213-4 du code du patrimoine, qui poursuivent un objectif d'intérêt général, ne portent pas atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 10-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...). La circonstance que l'autorité administrative ne puisse surmonter l'absence d'accord du signataire du protocole de versement ou, le cas échéant, de son mandataire, et soit tenue, par suite, de refuser la consultation d'archives publiques émanant du Président de la République n'entraîne pas, par elle-même, d'atteinte au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction protégé par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (...) **(TA de Paris, 1608472/5-1, 17 mai 2018)**.

Mandat de représentation de l'avocat et accès aux informations médicales

Si l'administration fait valoir qu'elle n'avait pas l'obligation de faire droit à la demande de communication dont elle était saisie dès lors que la demande de transmission émanait du conseil de Mme X et non de l'intéressée elle-même, et qu'y faire droit aurait entrainé une violation du secret médical ainsi que des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique, ni le secret médical, ni les dispositions précitées ne font obstacle à ce que la demande de communication d'un dossier médical soit réalisée par un avocat à la demande de son client. En outre, le secrétariat du comité médical avait la possibilité d'adresser les documents demandés directement à Mme X. Il résulte de tout ce qui précède que le secrétariat du comité médical départemental ne pouvait sans commettre d'erreur de droit, refuser la communication du dossier de Mme X au motif que la demande émanait du conseil de cette dernière **(TA de Rennes, 1602366, 6 avril 2018)**.

Informations environnementales

Selon l'article L. 124-1 du code de l'environnement : *« Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve des dispositions du présent chapitre. »*. L'article L. 124-2 du même code dispose que : *« Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : 1° L'état des éléments de*

l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1° ; (...) ». Les études réalisées par l'AFNR dont l'objet est de mesurer la quantité d'énergie véhiculée par les ondes radiofréquences reçues par l'usager d'un téléphone portable exprimée en débit d'absorption spécifique (DAS) sont au nombre des documents qui entrent dans le champ d'application de ces dispositions **(TA de Melun, 1709562, 28 décembre 2018)**.

Procédure contentieuse

Eu égard à l'imprécision de cet objet social, l'association Renau Vidéo Reportages ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre les décisions par lesquelles la commune de Suippes a refusé de communiquer les documents administratifs qui lui ont été demandés [par son président agissant en son nom propre] ; (...). Le président d'une association, agissant en son nom propre, ne saurait être regardé comme ayant adressé une demande préalable tendant à la communication de pièces concernées à la commune de Suippes lorsque cette demande initiale a été formée par l'association. **(TA de Chalons en Champagne, 1700526, 24 mai 2018)**.

Aux termes de l'article R. 622-1 du code de justice administrative : *« La juridiction peut décider que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par sa décision. Ceux-ci peuvent, en outre, dans le cours de la visite, entendre à titre de renseignements les personnes qu'ils désignent et faire faire en leur présence les opérations qu'ils jugent utiles. Les parties sont averties du jour et de l'heure auxquels la visite des lieux doit se faire. Il est dressé procès-verbal de l'opération. (...) ».* Les documents annexés à un arrêté préfectoral, qui constitue un acte administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, et qui contiennent des informations relatives à l'environnement, sont eux-mêmes communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions susvisées. Si le préfet de la Guadeloupe, qui ne conteste pas que le caractère communicable des documents demandés, soutient ne plus disposer desdits documents et les avoir perdus, il se borne à produire une attestation du service des archives départementales rédigée dans des termes ne permettant pas d'établir de manière certaine la disparition de l'arrêté sollicité et permettant de constater que les recherches du document ont été limitées aux seules archives préfectorales alors qu'il résulte des pièces du dossier qu'il a fait l'objet d'une transmission à plusieurs collectivités locales lors de sa publication. Dans les circonstances de l'espèce, la perte de ces documents ne peut être regardée comme établie. Dans ces conditions, il y a lieu d'organiser, avoir dire droit, une visite des lieux en application des dispositions précitées afin de pouvoir vérifier l'absence des documents en litige dans le service des archives départementales de la Guadeloupe **(TA de la Guadeloupe, 1701161, 16 octobre 2018)**.

Alors que l'administration avait enregistré ses demandes les 4 et 11 août 2017, la société JL Polynésie n'a saisi la CADA que le 8 janvier 2018, soit postérieurement au délai de deux mois à compter de la naissance de la décision de rejet née du silence gardé plus d'un mois par la Polynésie française, prévu par les dispositions réglementaires précitées. La société requérante ne saurait utilement faire valoir que les accusés de réception de ses demandes ne comportaient pas l'indication des voies et délais de recours, dès lors que ni les dispositions des articles L. 112-6 et L. 112-12 du code des relations entre le public et l'administration, ni celles de l'article 19 de la loi du 12 avril 2000, qu'elle invoque expressément, ne sont applicables à l'administration de la collectivité d'outre-mer. Elle ne saurait davantage se prévaloir de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, dès lors que l'obligation faite aux administrations d'adresser un accusé de réception indiquant les voies et délais de recours ne concerne pas la Polynésie française, laquelle ne peut être regardée en l'espèce comme s'étant volontairement soumise à une telle procédure. Par suite, cette saisine tardive de la CADA a pour effet de rendre irrecevables ses conclusions aux fins d'annulation et d'injonction sous astreinte. Les fins de non-recevoir soulevées par le défendeur et l'intervenant doivent ainsi être accueillies **(TA de la Polynésie française, 180013, 24 octobre 2018)**.

La circonstance que la communication du rapport à laquelle il a été procédé ait fait suite à une première consultation de la commission d'accès aux documents administratifs ne dispense pas le requérant de solliciter en vertu de l'article L. 342-1 précité l'avis de la commission consécutivement au refus de publication en ligne de ce rapport **(TA de Paris, 1800720, 14 novembre 2018)**.

Par un jugement du 29 janvier 2015 devenu définitif, le tribunal a annulé la décision implicite de l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur refusant de communiquer à M. X copie de la déclaration préalable d'embauche faite par son employeur sous réserve que cette déclaration existe matériellement et soit effectivement en possession de l'URSSAF et a enjoint à cette dernière, sous les mêmes réserves, de lui communiquer ce document dans le délai de quinze jours à compter de la notification du jugement. Par un jugement du 9 février 2016 également devenu définitif, le présent tribunal a jugé qu'en faisant état, par courriers des 9 avril 2014 et 24 mars 2015, de l'existence d'une déclaration d'embauche établie sous une forme électronique par la Sarl Nera Propreté Littoral le 19 février 2014 à 16h27, pour une embauche réalisée le 20 février 2014 à 7h00 et de certaines données s'y rapportant, l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur n'établissait pas, en tout état de cause, être dans l'impossibilité matérielle de produire la déclaration d'embauche sollicitée, quelle que soit sa forme et ne mentionne pas, d'ailleurs, avoir procédé à des recherches pour produire un tel document, ni une impossibilité à produire la déclaration d'embauche faite sur son site internet. Par ce même jugement, le tribunal a décidé, en exécution du jugement rendu le 29 janvier 2015, d'enjoindre à l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur de communiquer, dans le délai d'un mois, à compter de la notification de ce jugement et sous astreinte de 50 euros par jour de retard à compter de l'expiration de ce délai, copie de la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) faite par l'employeur de M. X sous quelque forme que ce soit. Il résulte de l'instruction que l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur a produit, en pièce jointe à son mémoire enregistré au greffe le 3 mars 2017 et communiqué au requérant, le 21 mars 2017, un document intitulé « dpae » correspondant à l'impression d'un document sous forme dématérialisée. L'URSSAF Provence Alpes

Côte d'Azur doit être regardée comme n'ayant exécuté le jugement du 9 février 2016 qu'à compter de la date du 21 mars 2017, date à laquelle la déclaration préalable à l'embauche sollicitée a été communiquée au requérant. Il n'est pas contesté que le jugement du 9 février 2016 a été notifié à l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur le 12 février 2016, ainsi que le fait valoir le requérant. Il y a lieu, dès lors, de procéder au bénéfice de M. X à la liquidation de l'astreinte pour la période du 12 mars 2016 au 20 mars 2017 inclus, au taux de 50 euros par jour de retard pour une durée de 294 jours, soit 18 650 euros. Toutefois, il y a lieu, compte tenu des difficultés matérielles rencontrées par l'URSSAF Provence Alpes Côte d'Azur pour exécuter le jugement n° 1403483 du 29 janvier 2015 liées au délai de conservation de ses archives, de modérer l'astreinte prononcée en application des dispositions précitées de l'article L. 911-7 du code de justice administrative et de la fixer à 8 000 euros **(TA de Nice, 1602366, 14 juin 2018)**.

Publication de données à caractère personnel

Il est constant que le contenu des avis de la CADA, lesquels sont des documents administratifs communicables, revêt le caractère d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée. Par ailleurs, l'avis litigieux, qui mentionne le nom, le prénom et l'emploi du requérant, ainsi que le fait qu'il a été victime de harcèlement moral, comporte des données personnelles au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978. Aucune disposition législative ou règlementaire n'autorise l'administration à réutiliser ou publier les données personnelles de M. X qui n'a pas consenti à leur publication. Ainsi, seule une anonymisation complète de l'avis de la CADA rendait possible sa publication sur internet par l'administration ; que, par suite, en publiant sur internet l'avis de la CADA litigieux sans l'avoir préalablement anonymisé, l'administration a commis une faute de nature à engager sa responsabilité **(TA de Paris, 1607984/6-2, 6 février 2018)**.

Événements marquants de 2018

Deux évènements majeurs ont marqué la vie de l'institution en 2018 : le lancement du nouveau site internet et la célébration du 40e anniversaire de la CADA.

En outre, toujours engagée dans l'accompagnement des administrations, la commission a organisé, le 29 juin 2018, en partenariat avec la préfecture de la région Bretagne, un séminaire interrégional des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) à Rennes. La CADA s'est enfin efforcée de former tout au long de l'année les administrations au droit d'accès aux documents administratifs et à l'ouverture des données.

Le site internet

Très attendu par les usagers et les administrations, le nouveau site internet a été mis en ligne en juillet 2018. Outre une refonte graphique complète, cada.fr a également pour objectif l'amélioration de l'expérience des internautes par la création de trois parcours distincts avec des contenus adaptés au profil des utilisateurs et à leurs besoins spécifiques. Ce nouveau site a vocation à présenter de manière la plus pédagogique possible le droit d'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques.

La très grande majorité des contenus a été revue et actualisée, notamment les fiches thématiques qui sont encore cette année la rubrique la plus consultée du site internet. Parmi elles, les fiches sur les marchés publics, l'urbanisme et les archives publiques ont rencontré un vif succès.

La base de recherche doctrinale a été complétement refondue et compte désormais plus d'un millier d'avis et conseils les plus récents et les plus représentatifs de la doctrine actuelle de la commission.

L'une des grandes nouveautés de ce site est la rubrique « connaitre la loi CADA » qui reprend l'application développée lors de la #datassession sur la transparence de l'action publique en

2017. En répondant au fur et à mesure à des questions de plus en plus précises en fonction de sa situation, l'internaute parvient à mieux savoir si le document dont il souhaite la communication lui serait communicable. À l'inverse, les administrations peuvent, grâce à cet outil, mieux appréhender la communicabilité des documents administratifs Cette nouvelle fonctionnalité s'inscrit dans la volonté de rendre sa doctrine plus accessible.

En 2019 se poursuivra la réactualisation des contenus, la mise en ligne de nouvelles rubriques et de nouveaux outils. La partie consacrée à l'open data et le guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques devraient être disponibles en ligne à la rentrée, après la prise en compte des retours de la consultation publique.

Le 40e anniversaire de la Commission

Instituée par la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs, la commission a fêté en 2018 son 40e anniversaire lors d'un évènement organisé le 5 octobre dernier.

Réunissant plus d'une centaine de participants, l'après-midi s'est articulée autour de deux tables rondes composées de personnalités d'univers très variés (journalistes, personnalités de la société civile, PRADA, membres de la commission).

La première, consacrée à la transparence a été l'occasion de mesurer les avancées accomplies en termes de transparence, Bien qu'elles existent, pour certains, il est indispensable de passer d'une logique de la demande à celle de l'offre avec l'ouverture des données publiques et la mise à disposition massive d'informations. De même, certains intervenants ont émis le souhait d'étendre le droit d'accès non plus seulement aux documents administratifs mais aux documents d'intérêts publics.
En outre, la question du point d'équilibre entre les exigences de transparence et le respect des secrets protégés par la loi a été longuement débattue. Il a été notamment rappelé que ces derniers sont une limite nécessaire à la pratique démocratique. Les législations sur le droit d'accès et sur la protection des données personnelles œuvrent dans le même sens, celui de la garantie des libertés individuelles.

L'ensemble des participants a salué le travail de l'institution et sa contribution à la démocratie tout en pointant les moyens insuffisants alloués pour l'accomplissement de ses missions.

La seconde table ronde a confronté les points de vue sur l'ouverture des données publiques et a permis de faire un point d'étape sur l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique. Dans un propos introductif, il a été rappelé les enjeux considérables de l'ouverture

des données publiques et les trois grandes échéances prévues par le législateur pour y parvenir. Les débats qui se sont suivis ont dressé un état des lieux en demi-teinte, à l'avant-veille de l'obligation pour certaines administrations de publier en ligne les bases de données et tout document d'intérêt social, économique ou environnemental ainsi que leur mise à jour.

Les administrations ont pu faire part de leurs contraintes techniques, pratiques et des moyens insuffisants pour appliquer en un temps relativement court les dispositions de la loi. Il a été souligné la difficulté de respecter différentes législations protégeant les secrets nécessaires et la protection des données personnelles. Les réutilisateurs quant à eux ont évoqué leurs difficultés à obtenir les données et dans des formats immédiatement exploitables.

Enfin, cet évènement a permis de saluer l'engagement des toutes les personnes qui ont contribué, tout au long de ces 40 ans, au travail de l'institution. Ce fut aussi l'occasion de mesurer l'évolution des enjeux de la commission et des problématiques toujours plus pointues qui sont soumises au collège de la CADA.

Le réseau des Prada

La formation des administrations et le développement du réseau des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA) ont également été deux axes majeurs de l'année écoulée.

Initié en 2017, le plan d'action à destination des PRADA s'est poursuivi en 2018 avec la tenue du 1er séminaire interrégional Bretagne-Normandie. Sous la présidence de Madame Marie-Françoise Guilhemsans, présidente suppléante de la CADA, cette journée de présentation du fonctionnement de l'institution, des évolutions récentes du droit d'accès et de la doctrine de la commission a été l'occasion d'échanges nourris avec les 35 participants. Ce premier séminaire a enfin mis en exergue la nécessité de poursuivre dans l'accompagnement de ces interlocuteurs qui sont les relais de l'action de la CADA dans les structures publiques.
La volonté de poursuivre l'accompagnement des administrations tant sur les questions de droit d'accès que sur les nouveaux enjeux de l'open data a conduit le secrétariat général à proposer des formations auprès des administrations. Soucieuse de répondre aux spécificités de chacune d'entre elles, chaque formation a été adaptée aux problématiques et aux documents les plus demandés aux entités. Ces actions de formation permettent en outre, aux administrations de mieux connaître les dernières positions doctrinales de l'institution et ainsi mieux répondre aux usagers qui les sollicitent. À titre d'exemple, une journée de formation a été dispensée auprès des personnels du ministère de l'éducation. La matinée consacrée à la présentation générale du droit d'accès s'est suivie par un long échange sur les algorithmes et plus précisément Parcoursup. L'après-midi, des mises en situation sur les rapports d'accidents scolaires ont été proposées. À l'inverse, la journée auprès des agents de la direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de Normandie a été axée plus particulièrement sur les rapports d'inspections et les accueils collectifs des mineurs.

En 2019, le secrétariat général poursuivra dans ce volet de formation à destination des administrations et des collectivités locales.

Moyens et performance

Une tension sur les délais et le stock, une activité de renseignement de plus en plus soutenue

L'année 2018 est caractérisée par la confirmation d'une situation de tension importante, tant au niveau du stock que des délais. Plusieurs facteurs l'expliquent. Le nombre de saisines de la CADA dépasse désormais les 7000, depuis 4 ans, à l'exception de 2016. L'indicateur le plus pertinent du volume des saisines, le nombre net d'entrées (total brut des entrées moins dossiers non instruits) connait depuis le début 2017 une très forte augmentation. L'analyse de la répartition des saisines et de leur nature en 2018 appelle plusieurs remarques. En premier lieu, le nombre de dossiers non instruits (860), est inférieur à celui de 2017. Cette différence se traduit notamment par l'augmentation du nombre de demandes de conseils, reflet de la complexité croissante des questions qui nous sont soumises et des questionnements multiples des administrations. Cela pèse notablement sur la charge de l'institution, les demandes de conseils étant des questions par nature inédites. En outre, les saisines qui sont présentées devant la commission sont de plus en plus denses, en termes de nombre de documents demandés, et d'un formalisme souvent très approximatif qui nécessite un fort travail de requalification par les agents de la commission.

Le nombre de sorties atteint un niveau important, mais qui est toutefois inférieur à celui de 2017. Cette performance en demi-teinte est notamment due au temps important passé à l'enregistrement des saisines. 2018 a également été marquée par une forte augmentation de l'activité de renseignement. Sur les 150 mails, en moyenne, reçus quotidiennement, plus de la moitié concerne des demandes de renseignement, que la CADA traite en temps réel. La plupart de ces questions concernent la mise en œuvre des obligations de mise en ligne ou les questionnements des administrations, notamment les plus petites, face à des demandes concernant un nombre de document de plus en plus important. Cette charge de travail en forte croissance se double d'une explosion de l'activité de renseignement téléphonique. Ainsi, nous évaluons à 8 jours mensuels / agents traitant le temps consacré à cette activité. L'analyse de l'activité de l'année écoulée montre également une explosion du nombre de dossiers traité par agent. Les effectifs du secrétariat général n'ont en effet que très peu augmenté ces 4 dernières années, avec un poste supplémentaire en 2017 et un en 2018 qui a pu être pourvu avec la confirmation de la création supplémentaire du poste de rapporteur général en fin d'année 2018. Cette tension a inévitablement eu pour conséquence un allongement du délai moyen de traitement des saisines, situation dont la commission a pris toute la mesure et qui a fait l'objet de mesures correctrices au cours du premier semestre 2019.

Nombre d'entrées	2015	2016	2017	2018
Dossiers instruits,	5815	5485	6127	6191
dont avis	5588	5212	5872	5867
dont conseils	227	273	255	324
dossiers non instruits	1403	1119	973	860
Total général	**7218**	**6604**	**7100**	**7053**

Nombre de dossiers notifiés*	2015	2016	2017	2018
Avis	5471	5028	5315	4755*
Conseil	195	274	251	303
Sanction				
Total général	**5666**	**5302**	**5566**	**5059**

* dont 1762 ordonnances

Une répartition stable des saisines par secteur

Thèmes	2015	2016	2017	2018
Affaires sanitaires et sociales	936	891	935	965
Economie, industrie, agriculture	702	672	508	504
Enseignement, culture, loisirs	293	267	359	412
Environnement, développement durable et transports	450	388	457	587
Finances publiques et fiscalité	567	567	519	522
Justice, ordre public et sécurité	567	496	599	825
Modalités d'accès	75	65	56	93
Réutilisation des informations publiques	4	5	6	18
Travail et emploi	1223	1109	1021	1075
Urbanisme et aménagement du territoire	703	739	772	720
Vie publique	396	359	896	481

Des évolutions sont notables dans deux secteurs. La hausse de la part des saisines en matière environnementale s'explique par la hausse des demandes liées aux dossiers d'installation classée. Concernant les dossiers de vie publique, le pic des saisines en 2017 était lié à la période électorale. L'augmentation des demandes concernant les modalités d'accès est le reflet de la croissance des demandes de mise en ligne, qui devrait se confirmer en 2019.

Délai moyen de traitement	2014	2015	2016	2017	2018
avis	50,73	56,87	70,93	93,98	128
conseils	64,07	77,83	76,20	84,25	120
Total général	**51,09**	**57,69**	**71,19**	**93,58**	**130**

	2015	2016	2017	2018
Taux de réponse aux avis favorables	56,87	70,93	93,98	128
	77,83	76,20	84,25	120
*dont avis effectivement suivis par l'administration	**57,69**	**71,19**	**93,58**	**130**

	Unité	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de dossiers traités par an et par ETP de la CADA	Jours	710	663	895	983	1012	1105

Un budget et des moyens en légère augmentation

Les effectifs du secrétariat général ont faiblement augmenté au cours des 3 dernières années. L'augmentation des crédits de titre 2 ne peut être interprétée comme une importante augmentation des moyens de la CADA. En effet, ces crédits ont également pour objet le financement des indemnités des rapporteurs généraux, rapporteurs et des membres de la commission. Or, si le nombre de rapporteurs, collaborateurs de la commission, oscillent entre

12 et 18, l'évolution des effectifs du secrétariat général, soumis au plafond d'emploi, demeure une priorité afin de permettre une évolution positive de sa performance.
Les crédits HT2 se stabilisent, et ont pour objet le financement des projets informatiques de la CADA (site internet, SALSA), les opérations de communication et de formation, dont les 40 ans de la CADA et les actions à destination des PRADA. Il est encore prématuré d'analyser l'impact financier réel et les mesures d'économies dégagées par l'installation en janvier 2018 de la CADA sur le site Ségur-Fontenoy.

Crédits hors titre 2		
CADA	LFI 2017	LFI 2018
Total	**233292**	**236947**

Crédits de titre 2		
CADA	LFI 2017	LFI 2018
Crédits hors CAS « Pensions »	982 070	1 032 626
Crédits CAS « Pensions »	207 930	299 881
Total	**233292**	**236947**

Plafond d'emploi						
	Catégorie A+	Catégorie A	Catégorie B		Catégorie C	
		titulaires	titulaires	contractuels	titulaires	contractuels
2015		**3**	**6**	**1**	**3**	**0,5**
2016		**3**	**6**	**0,5**	**3**	**0,5**
2017		**4**	**7**	**0,5**	**3**	**0,5**
2018	**1***	**4**	**7,5**	**0,5**	**3**	**0 ,5**

*A compter du 1er décembre 2018

Crédits et remerciements

Ont participé à la rédaction de ce rapport :

Marc DANDELOT, président de la Commission d'accès aux documents administratifs
Bastien BRILLET, rapporteur général
Barbara AVENTINO MARTIN, rapporteur général adjoint
Liza BELLULO, rapporteur
Christelle GUICHARD, secrétaire générale
Caroline DREZE, chargée de communication

Illustrations : Caroline Dreze.
Maquette et impression : DSAF/DPSG/PGFI – Juillet 2019.
Crédits photos : CADA, Freepik

Cada

20 avenue de Ségur
75007 Paris

Tél. : 01 42 75 79 99
Courriel : cada@cada.fr
https://www.cada.fr