

CONSEIL D'ORIENTATION DE L'ÉDITION PUBLIQUE ET DE L'INFORMATION ADMINISTRATIVE



Obligations de réaliser et de publier un rapport ou un document incombant aux administrations de l'État

Analyse et recommandations

Formation spécialisée « Politique de l'édition publique »

Décembre 2013

Sommaire

1. Objectif et périmètre de l'examen	3
2. Méthodologie : un recensement sans vocation exhaustive.....	3
3. Les principaux constats	4
3.1. Le nombre d'obligations identifiées de réaliser un rapport/ document/ texte, etc. ne semble pas excessivement élevé.....	4
3.2. Les domaines les plus concernés sont « environnement/ transports/ logement » et « social/ santé/ travail », puis les obligations « transversales » (applicables à l'ensemble ou la plupart des domaines), « économie/ finances », « culture/ communication », « justice »	4
3.3. Plus de la moitié des obligations identifiées de réaliser un rapport/document/texte, etc. sont d'origine législative et un peu plus du tiers d'origine réglementaire	5
3.4. Près de la moitié des obligations identifiées de réaliser un rapport/document/texte, etc. ne sont pas assorties d'une obligation de publier le rapport/document/texte, etc. réalisé	6
3.5. Lorsqu'elles existent, les modalités des obligations de publier sont hétérogènes, aussi bien par leur formulation dans les textes qui les imposent que par les conditions qu'ils prévoient	7
3.6. L'accès sur internet aux publications obligatoires est difficile et hétérogène pour les citoyens comme pour les agents	7
3.7. Le régime juridique des publications administratives (obligatoires ou non) est incertain	7
4. Recommandations	8
4.1. Standardiser les obligations de publication fixées par les textes	8
4.2. Étendre par la loi les obligations de publication à quelques catégories de rapports importants pour la transparence du débat public	8
4.3. Définir des modalités efficaces de publication, de conservation et de diffusion des rapports publics	8
4.4. Mettre en place un portail des publications administratives sur internet	9
Annexes.....	10

1. Objectif et périmètre de l'examen

Dans une perspective de recherche d'efficacité de la publication de l'État et de l'accès des citoyens à l'information publique, le COEPIA a examiné les obligations de réaliser et de publier un rapport ou un document imposées aux administrations.

Le champ d'analyse concerne l'État, ses services centraux et déconcentrés comme ses établissements et opérateurs, les autorités administratives indépendantes et les hautes juridictions. N'ont pas été examinées les obligations pesant sur les collectivités territoriales ou les assemblées parlementaires.

Cet examen vise principalement les rapports et publications assimilées. La diversité des documents publiés par l'État a cependant conduit à prendre en compte de façon un peu plus large d'autres types de publications afin de permettre l'examen d'un périmètre cohérent.

Ont par exemple été signalées les catégories suivantes : obligations de publication au JORF, aux BO, aux recueils des actes administratifs des préfetures, obligations de publication de résultats d'études ou encore de schémas directeurs.

En ont en revanche été écartées : les obligations de publication d'annonces, listes, déclarations, inscriptions au fichier immobilier ou au livre foncier, listes d'aptitude ou de candidature, etc.

N'ont pas été recensées non plus les obligations ponctuelles de produire un rapport dont l'échéance est échue (par exemple, les obligations pour le Gouvernement de remettre des rapports en 2009 et 2010 en application de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires).

Enfin, l'examen concernant les obligations de produire et de publier un document, les dispositions confiant à une administration une simple faculté de publier n'entrent pas dans ce champ.

2. Méthodologie : un recensement sans vocation exhaustive

Il s'est agi de repérer les obligations définies ci-dessus afin d'en avoir une idée suffisamment claire pour permettre l'analyse, mais sans viser une exhaustivité difficile à atteindre.

Pour effectuer ce recensement, les recherches ont principalement été effectuées sur les bases de données du site Légifrance (codes et JORF). Les principaux mots-clés utilisés correspondent aux formulations les plus fréquemment employées pour fixer ces obligations dans les textes législatifs et réglementaires : publication, publié, rendu public, remis, mise à disposition du public...

Ont aussi été parcourus des sites internet publics diffusant des rapports afin d'en relever la source.

Deux catégories d'obligations ont été distinguées :

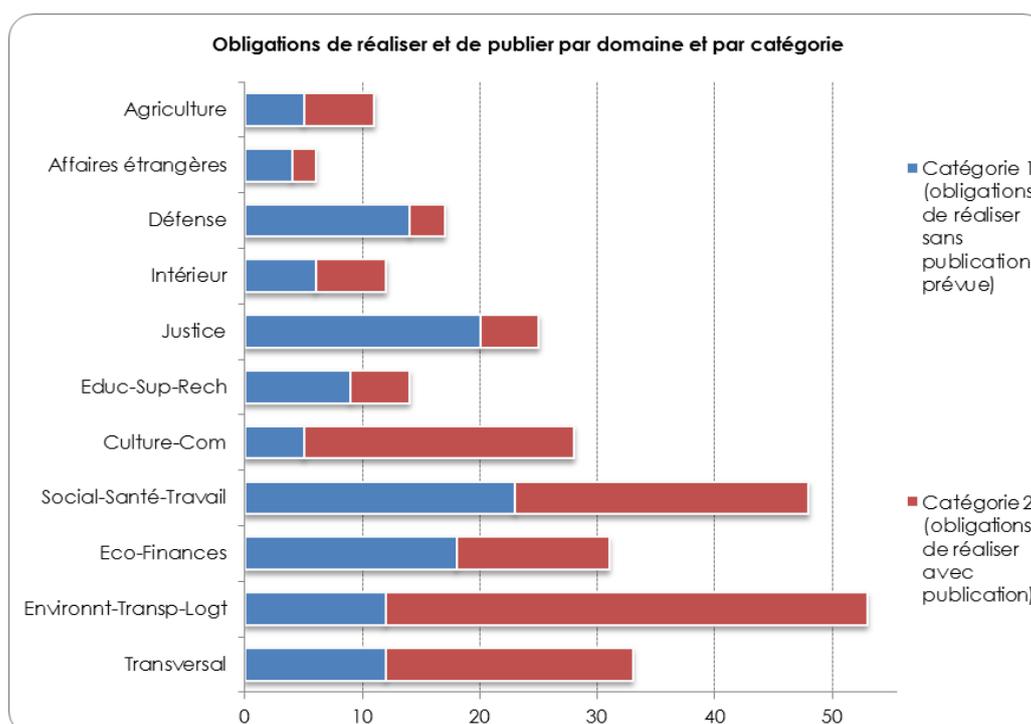
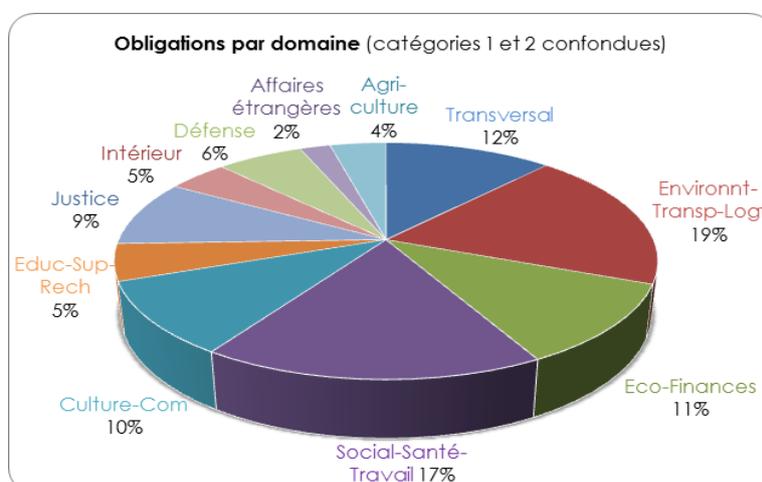
Catégorie 1 :	obligation de réaliser un rapport/document/texte, etc. <i>sans publication prévue</i>	Ex. : « remet un rapport au Premier ministre », « adresse un rapport », etc.
Catégorie 2 :	obligation de réaliser un rapport/document/texte, etc. <i>avec obligation de publier</i>	Ex. : « est publié », « sont rendues publiques », « est mise à disposition du public », « rapport public », etc.

3. Les principaux constats

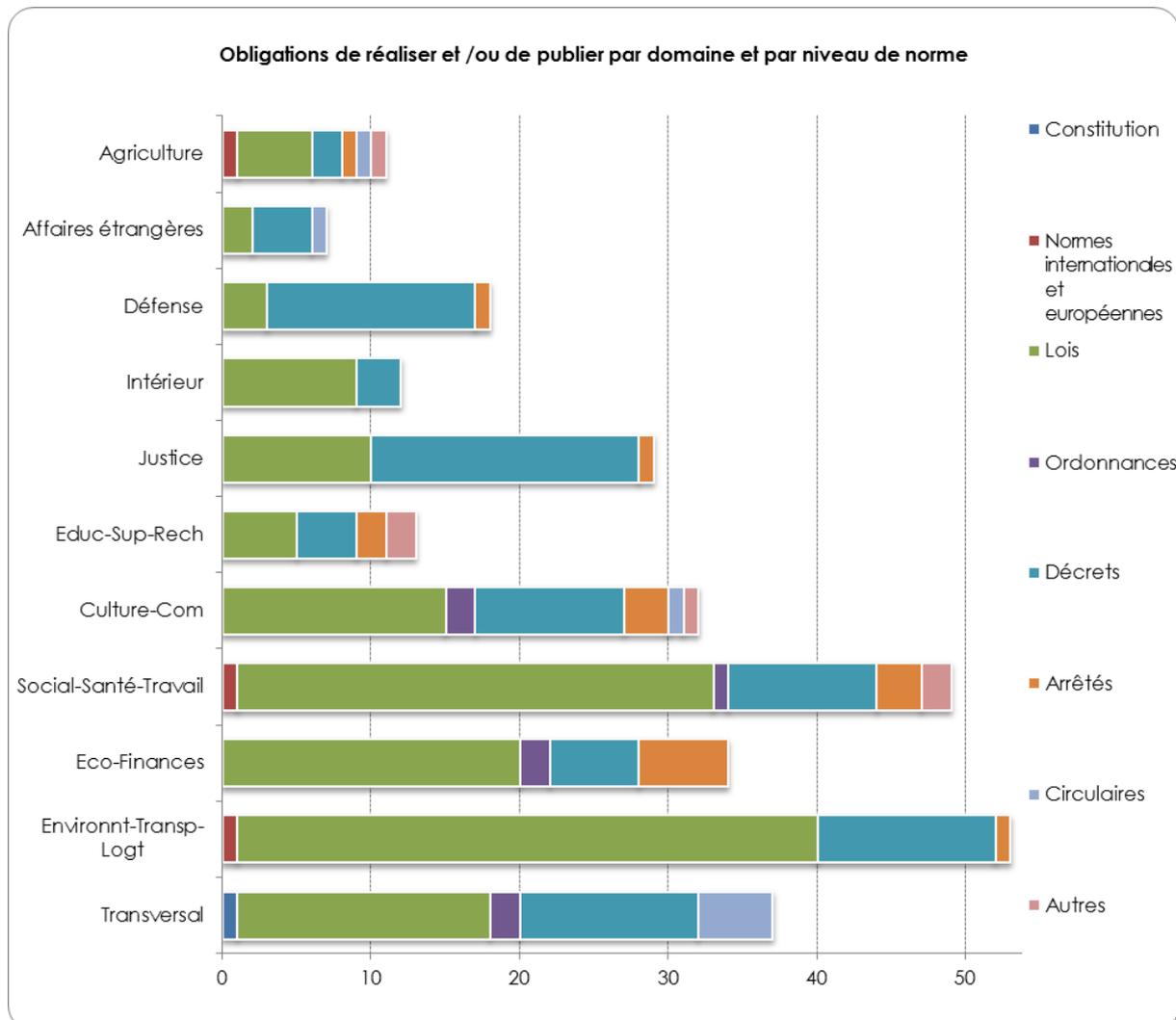
3.1. *Le nombre d'obligations identifiées de réaliser un rapport/ document/ texte, etc. ne semble pas excessivement élevé*

Près de 300 obligations ont pu être recensées, tous domaines d'action de l'Etat confondus. Il convient de prêter attention à l'ordre de grandeur plutôt qu'au chiffre précis, étant rappelé d'une part la non-exhaustivité de ce recensement et d'autre part la présence en son sein de plusieurs catégories recouvrant elles-mêmes plusieurs obligations en nombre indéfini (par exemple les obligations de publier au JORF ou dans un BO).

3.2. *Les domaines les plus concernés sont « environnement/ transports/ logement » et « social/ santé/ travail », puis les obligations « transversales » (applicables à l'ensemble ou la plupart des domaines), « économie/ finances », « culture/ communication », « justice »*



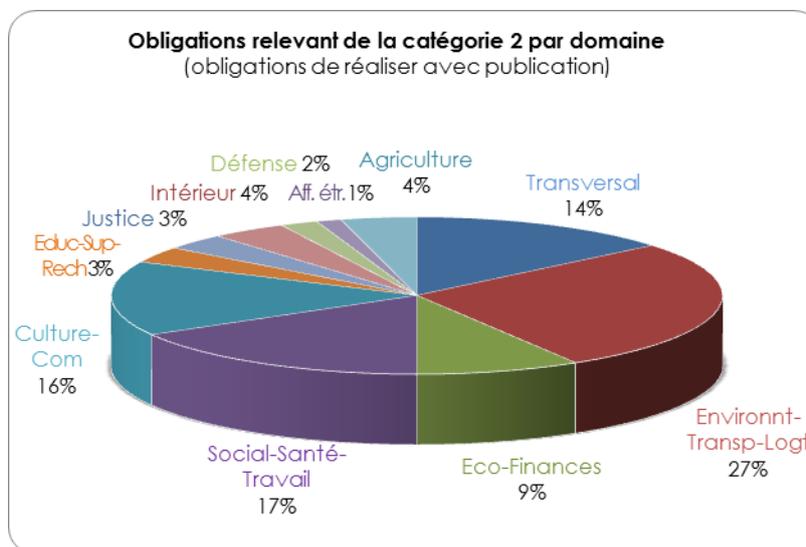
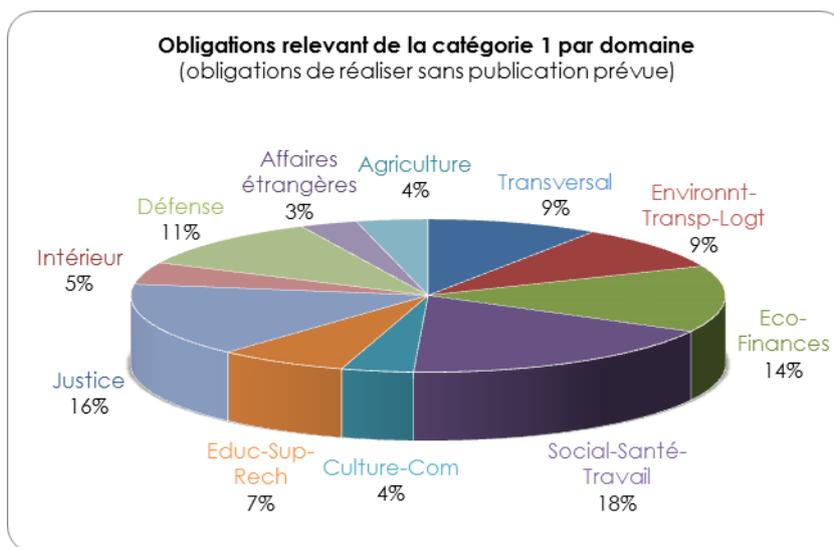
3.3. Plus de la moitié des obligations identifiées de réaliser un rapport/document/texte, etc. sont d'origine législative (environ 57%) et un peu plus du tiers d'origine réglementaire (29% par décret et 6% par arrêté)



Autres : décision, instruction, lettre de mission, délibération, etc.

3.4. Près de la moitié des obligations identifiées de réaliser un rapport/document/texte, etc. (cat. 1) ne sont pas assorties d'une obligation de publier le rapport/document/texte, etc. réalisé (cat. 2)

Pour un certain nombre d'entre elles, cela ne résulte pas d'un choix mais d'une simple absence de disposition sur ce point. Les rapports ainsi produits sont toutefois fréquemment publiés sur internet, du fait d'un usage, d'un réflexe de transparence et d'une volonté de communication. La publication n'est toutefois pas systématique et l'accès n'est pas assuré dans le temps.



3.5. *Lorsqu'elles existent, les modalités des obligations de publier sont hétérogènes, aussi bien par leur formulation dans les textes qui les imposent que par les conditions qu'ils prévoient*

La formulation des obligations de publication dans les textes législatifs et réglementaires apparaît aujourd'hui variable et imprécise : « publier », « rendre public », « mettre à disposition du public », etc. Elle peut parfois être implicite, quand est simplement évoqué un « rapport public » ou lorsqu'il est prévu qu'une commission d'enquête cesse ses activités à la publication de son rapport.

Les supports de publication sont rarement précisés. Quand ils le sont, ils peuvent s'avérer hétérogènes pour une même catégorie de publications : ainsi les rapports publics de la Cour des comptes figurent parmi les rares à devoir être publiés au JORF (et ne le sont de fait plus au JO en tant que tel).

3.6. *L'accès sur internet aux publications obligatoires est difficile et hétérogène pour les citoyens comme pour les agents*

En dehors des textes normatifs, il n'existe pas de point d'accès efficace, même pour les documents de type rapports et assimilés. La « [Bibliothèque des rapports publics](#) », mise en œuvre par la Direction de l'information légale et administrative, constitue un premier « noyau » notable, mais sa couverture n'apparaît pas suffisante malgré les efforts pour se procurer les documents. La circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet, qui est à son origine, mériterait à cet égard d'être revisitée. Globalement, les publications administratives apparaissent très dispersées sur internet, faisant largement reposer l'accès des citoyens comme des agents sur les capacités des moteurs de recherche.

En outre, la conservation des documents n'est pas stable ni garantie dans le temps. Les changements affectant la composition du gouvernement, les périmètres administratifs (fusions ou disparitions d'organismes par exemple) et les sites internet (refontes de sites, évolution des modalités de recherche, etc.) entraînent une perte progressive des contenus.

Enfin, à quelques exceptions près, l'authenticité des documents qu'il publie n'est pas garantie par l'État.

3.7. *Le régime juridique des publications administratives (obligatoires ou non) est incertain*

Le régime juridique des publications administratives (obligatoires ou non) est incertain en ce qui concerne leur statut (droits) comme leur diffusion (en dehors des publications au JORF et aux BO, peu de règles générales existent), en particulier lorsqu'elles ne sont pas prises en charge par un éditeur.

4. Recommandations

4.1. *Standardiser les obligations de publication fixées par les textes*

Quand une obligation de publication est fixée par un texte, il conviendrait que les rédacteurs recourent à une ou plusieurs formules types permettant une harmonisation. Une précision sur ce point dans le guide de légistique pourrait être utile.

4.2. *Étendre par la loi les obligations de publication à quelques catégories de rapports importants pour la transparence du débat public*

Les obligations de publication devraient être élargies à des catégories de documents dont la diffusion publique ne pose pas de difficulté au regard de la préparation des décisions du gouvernement, ou qui font déjà fréquemment l'objet d'une publication. Ainsi en va-t-il par exemple des rapports d'activité que produisent un grand nombre d'administrations.

Les rapports demandés par le Gouvernement à une personnalité ou un organisme public afin de nourrir sa réflexion ne seraient pas concernés par cette obligation générale et resteraient soumis à une autorisation ponctuelle de diffusion de la part du commanditaire. Si cette publication est décidée, sa diffusion et sa conservation devraient alors être assurées sur la même plateforme.

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal pose à son article 7 (chapitre I^{er} : de la liberté d'accès aux documents administratifs) une obligation générale de publication concernant « les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ». Pour le reste, elle ne prévoit que la faculté pour les administrations de « rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent ».

4.3. *Définir des modalités efficaces de publication, de conservation et de diffusion des rapports publics*

Les modalités de publication, et en particulier le dépôt et le support de diffusion, devraient être précisées de façon homogène, peut-être par un décret d'application de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, afin de s'appliquer à toutes les administrations de l'État.

Au moins en ce qui concerne les publications de type « rapports publics », un système de dépôt systématique sur une plateforme assurant la conservation, l'authentification et la diffusion gratuite au public comme aux agents est nécessaire.

Les publications résultant d'une obligation constitueraient le « noyau dur » d'un tel portail des publications administratives.

La circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur l'internet devra être revue pour définir un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de l'obligation élargie de publication recommandée ci-dessus. Il serait souhaitable qu'à cette occasion le statut de ces publications administratives puisse être précisé.

4.4. *Mettre en place un portail des publications administratives sur internet*

Il serait souhaitable que la recommandation émise par le COEPIA en juin 2013 (dans le cadre de son rapport sur les stratégies ministérielles de publication) de constituer une bibliothèque ou portail des publications administratives au format numérique, renforcée par les présentes conclusions, soit étudiée en 2014.

Les rapports déposés sur cette plateforme seraient conservés et authentifiés, accessibles gratuitement sur internet, avec une possibilité d'achat de la version imprimée s'il est édité en papier (par la DILA ou un autre éditeur) ou d'impression à la demande dans les autres cas. Outre un dispositif de dépôt sécurisé, un système permettant de générer automatiquement sur les sites internet des administrations déposant leurs rapports une liste de leurs titres (par thème ou administration), permettrait utilement leur consultation depuis ces sites en évitant les duplications et conflits de versions.

Ce portail doit être positionné comme la base centrale et de référence des publications administratives de l'État.

Annexes

- Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (en particulier art. 7)

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

- Ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FBD8F784B4419E2A0E737C20B6A7072D.tpdjo08v_2?cidTexte=JORFTEXT000000435289&dateTexte=20131203

- Décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FBD8F784B4419E2A0E737C20B6A7072D.tpdjo08v_2?cidTexte=JORFTEXT000019900707&dateTexte=20131203

- Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 (en particulier le titre II, chapitre I^{er}, art. 29 et s.)

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FBD8F784B4419E2A0E737C20B6A7072D.tpdjo08v_2?cidTexte=JORFTEXT000000265304&dateTexte=20131203

- Circulaire du 28 janvier 1999 relative à la diffusion gratuite des rapports officiels sur internet

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000743424&dateTexte=&categorieLien=id>