

Rapport d'activité 2014

2014

RAPPORT D'ACTIVITE 2014

AVANT-PROPOS

L'année 2014 qui est l'objet de ce rapport annuel aura été la dernière du mandat de mon prédécesseur, le président Serge Daël, auquel je tiens à rendre un hommage particulier. Par son expertise juridique, fruit d'une longue expérience au sein de la juridiction administrative, et ses qualités humaines, importantes pour l'animation d'une instance collégiale, Serge Daël incarnait des qualités qui l'imposaient comme président de la Cada.

Traditionnellement, le rapport d'activité de la Cada inclut une synthèse non seulement de ses avis et conseils rendus dans l'année, mais aussi des principaux jugements et arrêts des tribunaux et cours administratives d'appel, ainsi que des décisions du Conseil d'Etat. Ce qui apparaît au travers de cette revue de la jurisprudence administrative est que la Cada, en 2014, a continué à exercer très efficacement le rôle que lui a assigné le législateur en matière de prévention du contentieux. Très rares sont les cas où les avis de la Cada sont infirmés par le juge administratif, et, dans la plupart des cas où cela arrive, c'est parce que ce juge disposait, grâce à son instruction, d'éléments de fait qui n'avaient pas été portés à la connaissance de la commission. Le volume du contentieux relatif à l'accès aux documents administratifs est relativement faible, en particulier au niveau du Conseil d'Etat (seulement quatre décisions pour toute l'année 2014, qui ont toutes confirmé la position exprimée par la Cada). Ce résultat est dû à la qualité juridique des avis de la commission, fruit de l'expertise de ceux qui participent à leur préparation, et est la source de l'autorité morale des avis rendus par une institution qui, pour l'essentiel, est seulement consultative.

Les questions relatives à l'accès aux documents administratifs ont continué en 2014 à représenter l'essentiel de l'activité de la Cada, les saisines relatives à la réutilisation des informations publiques diminuant même, pour représenter moins de 1,5 % du total. La légère diminution du nombre des saisines pour avis en 2014 ne doit pas être interprétée comme significative d'une tendance. Nous savons d'ores et déjà que le chiffre sera nettement plus élevé en 2015. Le nombre annuel de saisines de la Cada demeure supérieur à 5 000 par an. Même si, comme le montre l'année 2014, l'accès aux documents administratifs révèle toujours des questions nouvelles et délicates, il existe un volant structurel et significatif de saisines qui auraient pu être évitées si l'administration avait spontanément appliqué les règles désormais bien établies par la jurisprudence. De telles saisines contribuent à alourdir le travail la commission, qui fonctionne en limite de ses moyens, et à allonger le délai dans lequel les avis sont rendus. Pour l'avenir, il nous faut trouver des solutions pour que, d'une part, les administrations appliquent plus spontanément la jurisprudence de la Cada lorsque celle-ci est bien établie, et pour que la commission puisse, lorsque l'affaire le justifie, rendre ses avis selon une procédure plus simple.

Le faible nombre d'affaires concernant la réutilisation des informations publiques montre d'abord que la loi ne suscite pas en la matière de litiges, ce qui est une preuve de sa qualité. Il n'en reste pas moins que les affaires de ce type portent en général sur des questions de principe importantes, et l'un des avis majeurs de l'année 2014 est celui par lequel la Cada a posé les principes relatifs au calcul des redevances de réutilisation, principes qui conservent aujourd'hui leur actualité même si les règles relatives à l'instauration de redevances ont été profondément modifiées par l'entrée en vigueur de la directive ISP et par sa loi de transposition.

Assurer l'effectivité de la liberté d'accès aux documents administratifs, dans le respect de la protection de la vie privée et des secrets protégés par la loi, la mission assignée par le législateur à la Cada depuis 1978 est aujourd'hui au cœur des exigences de l'ère numérique. Dans ce contexte, beaucoup est attendu de notre institution. Son fonctionnement peut certainement être amélioré, mais il faut en même temps veiller à préserver les ressorts qui lui ont permis, avec une remarquable économie de moyens, de remplir efficacement sa mission.

Marc Dandelot, Président de la CADA

SOMMAIRE

◆ Avant-propos.....	7
◆ Chiffres clés de l'année 2014.....	11
Première partie : doctrine et jurisprudence.....	13
Les principaux avis et conseils rendus par la commission d'accès aux documents administratifs en 2014.....	15
L'actualité jurisprudentielle des tribunaux et des cours administratives d'appel.....	37
La jurisprudence du Conseil d'Etat.....	51
Deuxième partie : analyse de l'activité de la Cada...55	
L'analyse de l'activité de la Cada en 2014 : une continuité dans le règlement des litiges entre les usagers et les autorités administratives	57
Le fonctionnement de la Cada	64
◆ Annexes.....	67

Chiffres clés de l'année 2014

Nombre d'entrées brut/ Affaires totales traitées **6 574**

- dont dossiers non instruits 1 533

- dont dossiers instruits 5 041

- avis 4 906

- conseils 135

Désistements **487**

Répartition des avis rendus

- Avis favorable 2 878

- Sans objet (communiqué ou inexistant) 1 392

- Avis défavorable 502

- Avis d'incompétence 372

- Irrecevabilité de la saisine 236

Durée moyenne d'instruction des dossiers **50,7 jours**

Demandes de renseignements

- courriers et courriels 5 800

- téléphone 35 appels/jours

- PRADA 1 604

Première partie

DOCTRINE ET JURISPRUDENCE

Les principaux avis et conseils rendus par la commission d'accès aux documents administratifs en 2014

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

En vertu de l'article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005¹, toute autorité administrative peut saisir la commission d'une demande de conseil sur les questions relatives à l'application des dispositions qui régissent l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques. Hors le cas des demandes de conseil qui pourraient être présentées par l'autorité ministérielle pour les questions susceptibles de se présenter dans les limites de son portefeuille, la procédure ainsi prévue par le décret n'a pas pour objet de permettre à une autorité administrative de consulter la commission sur le caractère communicable de documents ou d'informations qui ne sont détenus ni par cette autorité, ni par une administration placée sous sa tutelle (*conseil n° 20141525 du 5 juin 2014, comité économique des produits de santé*).

La personne publique qui présente une demande de communication de documents administratifs relatifs à une personne décédée en sa seule qualité de légataire de cette personne et aux seules fins de la succession ne doit pas être regardée, pour l'application de la loi du 17 juillet 1978, comme une autorité administrative au sens de l'article 1er de cette loi et est fondée, par suite, à se prévaloir de cette dernière (avis n° 20142234 du 18 décembre 2014, direction générale des finances publiques).

Si les avocats ont qualité pour représenter leurs clients devant les administrations publiques sans avoir à justifier du mandat qu'ils sont réputés avoir reçu de ces derniers dès lors qu'ils déclarent agir pour leur compte, la présentation d'un tel mandat est en revanche requise devant une personne privée en charge d'une mission de service public telle que l'URSSAF, notamment pour l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs (*avis n° 20142414 du 18 septembre 2014, URSSAF d'Île-de-France*).

Le Conseil supérieur des messageries de presse, personne morale de droit privé instituée par la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, doit être regardé comme chargé d'une mission de service public au sens de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20143281 du 2 octobre 2014, Conseil supérieur des messageries de presse*).

L'administration ne peut pas subordonner au paiement d'un droit de 100 euros la communication d'un avis de non-imposition qui existe déjà en l'état ou est susceptible d'être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant (*avis n° 20141791 du 5 juin 2014, président du conseil territorial de Saint-Martin*).

¹ La loi du n°78-753 du 17 juillet 1978, le décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 et le décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 ont été codifiés dans le code des relations entre le public et l'administration, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Si l'article 79 du code civil local applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin prévoit explicitement que toute personne peut consulter le registre des associations ainsi que les pièces remises par l'association au tribunal d'instance et obtenir copie des inscriptions, tout demandeur a également le droit d'obtenir à ses frais la délivrance de photocopies de ces pièces (avis n° 20143367 du 30 octobre 2014, président du tribunal d'instance de Strasbourg ; cf. TA de Strasbourg, jugement du 18 juillet 2007, M. Rousselle, n° 0500341).

◆ Sur les domaines d'application

Affaires étrangères

Les actes d'abornement, produits ou reçus par les services de l'Etat dans leur mission de matérialisation et d'entretien des frontières physiques de la France, revêtent un caractère administratif et sont communicables à toute personne qui le demande, sauf dans le cas où cette communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France (avis n° 20140069 du 13 février 2014, direction départementale des territoires et de la mer des Pyrénées-Atlantiques).

Affaires sociales

Une association qui regroupe les organismes d'habitat social d'une région administrative afin d'assurer la promotion de ces organismes auprès des collectivités publiques n'est pas en charge d'une mission de service public, et la commission n'est donc pas compétente pour se prononcer sur une demande de communication adressée à cette union (avis n° 20143349 du 16 octobre 2014, Union sociale pour l'Habitat des Pays de la Loire).

Si une entreprise sociale de l'habitat est chargée d'une mission de service public, au sens de la loi du 17 juillet 1978, en tant que bailleur social, les listes électorales des électeurs des représentants des locataires au sein du conseil de surveillance ou du conseil d'administration de cette société se rattachent au fonctionnement interne de la société, non à ses missions de service public, et ne sont donc pas des documents de nature administrative (avis n° 20143551 du 16 octobre 2014, SAMO).

Les rapports d'inspection concernant la société agroalimentaire Spanghero à Castelnaudary établis par la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations de l'Aude entre 2008 et 2012 sont communicables à toute personne qui le demande, sous réserve de l'occultation des mentions protégées par les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (avis n° 20141278 du 22 mai 2014).

Les parents exercent en commun l'autorité parentale, et leur séparation est sans incidence sur les règles de dévolution de son exercice. Chacun des parents présente dès lors à l'égard des informations concernant les droits et obligations qui s'y attachent la qualité de personne intéressée au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par exemple s'agissant d'un dossier de demande de prestation déposé par l'autre parent pour le compte de leur enfant (avis n° 20141326 du 22 mai 2014, Maison départementale des personnes handicapées du Nord).

Dossiers médicaux et santé

Le parent qui ne dispose plus de l'exercice de l'autorité parentale demeure titulaire de celle-ci au sens des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique. Seul le parent qui s'est vu retirer cette autorité en application des articles 378 et 378-1 du code civil doit être regardé comme étant privé de l'autorité parentale et, par conséquent, du droit d'obtenir la communication des informations médicales relatives à son enfant mineur. Par suite, le dossier médical de son fils mineur est communicable au père sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la mère de son enfant se soit vu confier l'exercice exclusif de l'autorité parentale par un jugement du tribunal de grande instance (*avis n° 20142924 du 18 septembre 2014, centre hospitalier du Val d'Ariège*).

Les enregistrements sonores des communications téléphoniques du SAMU passées entre un médecin régulateur et un appelant contiennent en principe essentiellement des informations qui ont contribué à l'élaboration et au suivi du diagnostic de la personne, et les informations à caractère médical recueillies auprès de l'un des deux parents de l'enfant ne constituent pas des informations recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique, au sens de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique. Elles sont donc communicables à chacun des parents titulaires de l'autorité parentale. En revanche, les informations à caractère non médical recueillies dans ce cadre et relatives à l'un des deux parents sont couvertes par le secret professionnel (*avis n° 20142528 du 18 septembre 2014, Centre hospitalier et universitaire de Saint-Etienne*).

La personne investie d'un mandat de protection future qui a déjà pris effet peut accéder aux informations relatives à la santé de son mandant, à condition que le mandat s'étende à la protection de la personne et prévoie que le mandataire exercera les missions que le code de la santé publique confie au représentant de la personne en tutelle (*avis n° 20143874 du 30 octobre 2014, établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes « Le mas des Senes »*).

Les bénéficiaires d'un legs particulier n'acquièrent pas, du seul fait de ce legs, la qualité d'ayant droit, au sens de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique. Par ailleurs, la désignation de légataires universels ou, lorsqu'elle épuise la quotité disponible de la succession, la désignation de légataires à titre universel a pour effet d'exclure de la succession les personnes qui n'ont pas la qualité d'héritiers réservataires, que seuls présentent les descendants du défunt et le conjoint survivant. Elle prive en principe, par conséquent, de la qualité d'ayant droit au sens de ces dispositions, les personnes qui, sans cette désignation, auraient hérité de tout ou partie de la succession en vertu de la loi. Par conséquent, dans le cas où l'intégralité de la succession ou, tout au moins, de la quotité disponible, hors legs particuliers, a été attribuée par testament à un ou plusieurs légataires universels ou à titre universel, une personne qui, sans ce testament, aurait été au nombre des héritiers du défunt, sans toutefois présenter la qualité d'héritier réservataire, ne présente donc pas elle-même, en principe, la qualité d'ayant droit, même lorsque le testament la fait bénéficier d'un legs particulier.

Toutefois, eu égard à la finalité des dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, qui est notamment de permettre aux ayants droit de faire valoir leurs propres droits, la commission considère que les héritiers désignés par la loi qui sont exclus de l'universalité de la succession par l'effet d'un testament conservent le droit de recevoir les informations relatives à la santé de la personne décédée susceptibles de leur permettre de contester la validité de ce testament (*conseil n° 20141847 du 5 juin 2014, Groupement hospitalier intercommunal du Vexin ; cf. avis n° 20122050 du 7 juin 2012*).

La sœur de la défunte ayant bénéficié d'un appareil de téléalarme est directement concernée par le suivi des appels enregistrés à chaque déclenchement de l'appareil par un prestataire du centre communal d'action sociale, les jours précédant le décès de la bénéficiaire, dans la mesure où ce document pourrait

éclairer les circonstances du décès et justifier ainsi des droits que pourrait faire valoir la sœur de la défunte (*conseil n° 20142113 du 3 juillet 2014, maire de Valréas*).

La personne survivante qui a été privée de tout droit dans la succession de son conjoint décédé n'a pas la qualité d'ayant droit du défunt, au sens des articles L. 1110-4 et L. 1111-7 du code de la santé publique, et n'est donc pas titulaire d'un droit propre d'accès au dossier médical du défunt. Elle peut en revanche obtenir communication d'informations médicales relatives au défunt pour le compte de leur enfant mineur, qui reste ayant droit du défunt et dont elle est le représentant légal, à moins que le défunt ait exprimé avant son décès la volonté que les informations médicales qui le concernent ne soient pas délivrées à son conjoint survivant. Il existerait dans ce dernier cas un antagonisme entre la volonté du défunt et l'exercice, par le représentant légal de son ayant droit mineur, du droit d'accès de ce dernier au dossier médical et un conflit qui ne pourrait se résoudre que par la saisine du juge des tutelles en vue de désigner un tiers mandaté pour représenter l'enfant mineur dans l'exercice de son droit d'accès au dossier médical de son parent décédé (*conseil n° 20144122 du 27 novembre 2014, centre hospitalier de Chaumont ; cf. avis n° 20072173 du 7 juin 2007 et n° 20120187 du 26 janvier 2012*).

Les informations relatives à la consultation du dossier médical personnel informatisé d'un patient par le personnel médical, notamment la liste des personnels ayant eu accès à ce dossier médical sont indissociables de la procédure d'accès aux données à caractère personnel contenues dans les fichiers prévue par les articles 39 à 43 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. La commission d'accès aux documents administratifs n'est pas compétente pour connaître des questions d'accès relevant de ces dispositions, qui régissent de manière exclusive l'accès aux données à caractère personnel contenues dans les fichiers par les personnes autorisées en vertu des textes qui les créent, notamment les intéressés eux-mêmes (*conseil n° 20143587 du 30 octobre 2014, centre hospitalier universitaire de Caen*).

L'enregistrement, réalisé par un service hospitalier d'urgence d'une conversation téléphonique entre une sage-femme et un praticien de ce service est communicable à la sage-femme à l'origine de cet appel, bien qu'il contienne nécessairement des mentions protégées par le secret médical ou la protection de la vie privée de la patiente concernée, les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne faisant pas obstacle à la divulgation à cette sage-femme d'informations qu'elle a déjà obtenues sous le couvert du secret professionnel auquel elle est tenue en vertu de l'article R. 4127-303 du code de la santé publique et qu'elle a elle-même communiquées au service des urgences dans le cadre de la prise en charge de sa patiente (*avis n° 20140899 du 22 mai 2014, Centre hospitalier La Chartreuse*).

Les données produites par un défibrillateur cardiaque implantable, relatives à l'historique des événements cardiaques affectant le porteur du dispositif, sont des informations relatives à la santé du porteur régies par les articles L.1110-4 et L.1111-7 du code de la santé publique (*avis n° 20141338 du 19 juin 2014, Centre hospitalier de Carcassonne*), de même que les images produites par IRM (*avis n° 20142339 du 3 juillet 2014, Centre hospitalier Esquirol de Limoges*).

Les informations relatives à la consommation de Dompéridone chez les femmes allaitant et chez les nourrissons depuis 2006 susceptibles de figurer dans la base de données nationales SNIIRAM (Système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie) et qui n'auraient pas encore fait l'objet d'une diffusion publique sur le site ameli.fr sont communicables à toute personne qui le demande, sous réserve, d'une part, que ces informations puissent être extraites par un traitement automatisé d'usage courant, et, d'autre part, qu'elles soient agrégées à un niveau tel que l'identification des personnes concernées ne soit pas possible (*avis n° 20140831 du 27 mars 2014, CNAMTS*).

Sont communicables, dans les mêmes conditions, les informations relatives à la consommation des nouveaux anticoagulants oraux contenues dans le SNIIRAM, notamment les quantités consommées par mois du 1er septembre 2012 au 30 novembre 2013, par département, par région et à l'échelle nationale.

Le secret en matière commerciale et industrielle n'impose pas que ces données fassent l'objet d'une agrégation ou d'une anonymisation qui empêcherait de distinguer les informations relatives à l'une et l'autre spécialité pharmaceutique, alors même que chacune n'est produite et commercialisée que par un seul laboratoire, dès lors que ces informations, qui en tout état de cause ne se rapportent pas directement à la production et à la vente de ces médicaments mais seulement aux remboursements auxquels leur délivrance a donné lieu, n'ont pas été collectées auprès des fabricants et sont au contraire tirées des résultats chiffrés propres aux régimes de l'assurance maladie dont elles émanent (*avis n° 20140860 du 5 juin 2014, CNAMTS*).

Economie, agriculture et industrie, contrats et marchés

L'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBT) est chargé de la gestion d'un service public. Cependant, les documents relatifs à des plus ou moins-values générées par des prises de participation de cet organisme dans une Sicav ne présentent pas un lien suffisamment direct avec sa mission de service public et n'ont donc pas le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20142537 du 18 septembre 2014, Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics – OPPBT*).

Le stade Bollaert-Delelis de Lens, enceinte sportive sélectionnée pour le déroulement des épreuves du championnat d'Europe de football de l'UEFA organisé en France en 2016, a fait l'objet d'un bail emphytéotique administratif conclu entre le Racing Club de Lens, société anonyme sportive professionnelle et la ville de Lens qui en est propriétaire. Le Racing Club de Lens a confié à la région la mission de réaliser la rénovation du stade en son nom et pour son compte. Si, par l'effet du bail emphytéotique administratif, la région agit ainsi pour le compte d'une personne privée, elle doit toutefois être regardée, eu égard tant à l'intérêt public régional que représente le stade Bollaert, ouvrage public propriété d'une personne publique, qu'aux finalités assignées à l'intervention de la région dans le cadre du mandat qui lui a été confié, comme agissant dans le cadre de ses missions de service public. Le marché de travaux de droit privé passé par la région sollicité et les pièces qui s'y rapportent constituent donc des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978 (*conseil n° 20141784 du 19 juin 2014, président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais*).

L'économat des armées, constitué par l'article L. 3421-1 du code de la défense en établissement public de l'Etat « de caractère commercial » pour apporter un soutien logistique et fournir des services, des denrées et des marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger, est chargé d'une mission de service public avec laquelle présentent un lien suffisamment direct les contrats souscrits par l'établissement en vue de rendre les mêmes services au bénéfice des opérations conduites sous l'égide de l'Union européenne, que l'établissement intervienne comme prestataire ou comme pouvoir adjudicateur, par exemple pour la réalisation d'un campement militaire en République Centrafricaine pour la mission Eufor (*avis n° 20143434 du 18 décembre 2014, Economat des armées*).

En avril 2014, le rapport d'évaluation des partenariats public-privé réalisé par l'inspection générale des finances en 2012 conservait un caractère préparatoire à des décisions qui n'avaient pas encore été arrêtées, ce qui s'opposait temporairement à la communication de ce document (*avis n° 20140874 du 10 avril 2014, inspection générale des finances*).

Dans le cas le plus général, l'article L. 4132-16 du code général des collectivités territoriales a pour effet de rendre communicables à toute personne qui le demande les délibérations de la commission permanente du conseil régional relatives à l'attribution d'aides à des entreprises, sans que les éléments permettant d'identifier les entreprises aient à être occultés. La publication éventuelle de ces délibérations, qui ne présentent pas de caractère réglementaire, devrait en revanche s'abstenir de faire apparaître

d'autre élément particulier à chaque entreprise concernée que l'objet de la décision de la commission permanente, la raison sociale du bénéficiaire et le montant de l'aide attribuée, que ce soit au recueil des actes administratifs de la région, sur l'internet ou sur tout autre support de publication.

Dans le cas particulier d'une aide réservée aux entreprises faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou d'un mandat *ad hoc*, les particularités de ces procédures imposent des conditions de communication et de publication plus restrictives. En effet, ces deux procédures juridictionnelles instituées au chapitre Ier du titre Ier du livre VI du code de commerce et destinées à prévenir les difficultés des entreprises se distinguent par leur confidentialité particulière, que le législateur a entendu assurer par plusieurs règles spécifiques, notamment l'obligation de confidentialité à laquelle est tenue toute personne ayant connaissance, par ses fonctions, d'une telle procédure. Cette obligation constitue un secret protégé par la loi au sens du h du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et les dispositions de l'article L. 4132-16 du CGCT ne sauraient être interprétées, eu égard à leur objectif d'information du public sur la gestion régionale, comme prescrivant la communication des délibérations de la commission permanente faisant apparaître, à propos d'une entreprise identifiable, l'existence d'un mandat *ad hoc* ou d'une procédure de conciliation. Ce n'est que dans le cas où la procédure aboutit à l'homologation d'un accord entre l'entreprise et ses créanciers que « le jugement d'homologation est déposé au greffe où tout intéressé peut en prendre connaissance et fait l'objet d'une mesure de publicité », et ce en vertu de l'article L. 611-10 du code de commerce. Cette mesure de publicité générale prive nécessairement de portée, au regard de la communicabilité des délibérations en cause, la règle de confidentialité posée à l'article L. 611-15 du code de commerce qui cesse alors de faire obstacle tant au droit d'accès prévu par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 qu'à celui découlant de l'article L. 4132-16 du CGCT.

Il en résulte que les délibérations de la commission permanente relatives à l'attribution d'une aide à une entreprise faisant l'objet d'une procédure de conciliation ou d'un mandat *ad hoc* ne peuvent, en l'absence de publication d'un jugement d'homologation, être communiquées qu'après occultation des mentions qui permettraient d'identifier directement ou indirectement les entreprises ayant sollicité ou obtenu cette aide. De même, ces délibérations ne sauraient être publiées que dans l'hypothèse où un jugement d'homologation mettant fin à la procédure de conciliation aurait fait l'objet d'une mesure de publicité (*conseil n° 20135432 du 13 mars 2014, président du conseil régional d'Île-de-France*).

Dès lors que l'activité d'une personne morale ou d'un organisme, même chargés d'une mission de service public, s'exerce dans un milieu concurrentiel, le secret en matière industrielle et commerciale trouve à s'appliquer, notamment en ce qui concerne le secret des procédés, qui protège les informations susceptibles de dévoiler le savoir-faire, les techniques de fabrication ou les travaux de recherche de l'organisme concerné. Le régime juridique administratif ou à l'inverse industriel et commercial selon lequel s'accomplit cette mission de service public est à cet égard indifférent. Bien que l'activité des laboratoires d'analyse départementaux mentionnés à l'article L. 202-1 du code rural et de la pêche maritime puisse s'inscrire dans un contexte en partie concurrentiel, les documents qui concernent la réalisation d'analyses officielles, pour le compte des services de l'Etat, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, y compris en tant qu'ils comportent les tarifs des analyses fixés par voie contractuelle et malgré le rythme annuel de renouvellement de ces contrats. Dans l'hypothèse où les laboratoires concernés auraient conclu, avec les départements autres que ceux dont ils dépendent ou les services de l'Etat des marchés s'inscrivant dans une suite répétitive, l'administration saisie serait fondée à occulter, avant de transmettre à des tiers les contrats en cause, le détail des prix pratiqués.

Par ailleurs, en vertu de l'article R. 202-17 du code rural et de la pêche maritime, « les analyses mentionnées à l'article R. 202-8 sont réalisées par les laboratoires agréés conformément aux méthodes officielles publiées au Bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture. Toutefois, le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser un laboratoire agréé à utiliser d'autres méthodes sous réserve que la preuve soit apportée de leur équivalence avec les méthodes officielles ». Par suite, si elles figuraient dans les contrats en cause, devraient seules faire l'objet d'une occultation les méthodes non officielles, dans la

mesure où leur divulgation serait susceptible de porter atteinte au secret des procédés des laboratoires concernés (*avis n° 20141170 du 24 juillet 2014, Laboratoire de développement et d'analyses des Côtes d'Armor (LDA 22)*).

Les charges, produits et bilans de l'exploitation d'un service public délégué ne sont pas, d'une manière générale, couverts par le secret en matière commerciale et industrielle. Se rattachent en revanche à ce dernier la description détaillée des moyens techniques et humains de l'entreprise délégataire (*avis n° 20141773 du 5 juin 2014, maire de Saint-Malo*).

La convention passée avec une société privée pour l'attribution à celle-ci d'une subvention au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et les autres documents relatifs à cette subvention sont communicables après occultation des coordonnées bancaires du bénéficiaire de la subvention, des coordonnées personnelles du gérant de la société (adresse mail et numéros de téléphone individuels), des mentions relatives aux moyens techniques et humains de l'entreprise, à ses capacités d'exploitation et au montant de ses investissements. Les comptes fournis par l'entreprise et les mentions relatives au montant ou aux modalités de calcul de la subvention sont communicables (*avis n° 20141783 du 18 décembre 2014, préfet des Vosges*).

La communication de la liste des reçus libératoires justifiant le versement par les entreprises de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), même dépourvue de l'indication des montants versés, porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle (*avis n° 20142784 du 18 décembre 2014, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Provence-Alpes-Côte-d'Azur*).

Les dispositions de l'article L. 111-72 du code de l'énergie font obstacle à la communication du contrat ouvrant droit à l'obligation d'achat d'électricité passé par ERDF avec un producteur (*avis n° 20142789 du 16 octobre 2014, ERDF*).

Si le mémoire technique d'une entreprise attributaire d'un marché public n'est pas communicable en tant qu'il comporte des informations couvertes par le secret en matière commerciale et industrielle, est en revanche communicable à toute personne un tableau d'analyse de la valeur technique des offres ne comportant pas d'informations techniques détaillées dont la nature ou le degré de précision les ferait entrer dans la champ d'application de ce secret (*avis n° 20144050 du 13 novembre 2014, CROUS de Rennes-Bretagne*).

Les informations contenues dans un contrat d'assurance des risques statutaires du personnel, relatives aux garanties proposées, à l'assiette et aux taux de prime ainsi qu'aux éventuelles franchises, en tant qu'elles permettent de connaître, d'une part, les conditions de prix arrêtées entre l'administration et l'entreprise retenue et, d'autre part, l'objet même de la prestation acquise, ne relèvent pas du secret en matière industrielle et commerciale protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*conseil n° 20144451 du 11 décembre 2014, maire de Briançon*).

La circonstance que le programme informatique développé par une société privée et fourni à l'administration ne puisse être lu qu'à l'aide d'un autre logiciel fourni par le prestataire ne peut constituer un motif faisant obstacle à sa communication, soit par la fourniture d'une copie lisible, soit par consultation sur place (*avis n° 20142953 du 16 octobre 2014, président du conseil général du Rhône*).

Enseignement, culture, archives et loisirs

Depuis l'intervention de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, la commission n'est plus compétente pour connaître d'une demande relative à la communication d'archives détenues par

l'Assemblée nationale ou le Sénat (*avis n° 20143027 du 16 octobre 2014, président de l'Assemblée nationale*).

S'il appartient à la commission de se prononcer sur une demande d'accès au dossier d'archives d'une affaire portée devant les juridictions, présentée sur le fondement de l'article L. 213-3 du code du patrimoine et par dérogation aux délais fixés au 4° du I de l'article L. 213-2 de ce code, ainsi que de qualifier ou non les mentions des jugements d'informations publiques au regard de l'ensemble des dispositions législatives régissant leur communication, aucune disposition ne lui donne compétence pour émettre un avis sur un refus de communication fondé sur les dispositions particulières relatives aux jugements, visées au c de ce 4° (*avis n° 20140458 du 13 mars 2014, président du tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse*).

Les contrats conclus par une fédération sportive pour l'achat de photocopieurs se rattachent aux besoins du fonctionnement propre de la fédération et non directement à l'exécution de la mission de service public qui lui est dévolue. Ils ne revêtent dès lors pas une nature administrative au sens de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20143060 du 16 octobre 2014, fédération française de karaté et disciplines associées*).

Une étude sur l'organisation actuelle et la réorganisation des équipements scolaires et des structures ainsi que des équipements périscolaires, achevée en décembre 2010, ne peut plus, au début de l'année 2014, être regardée comme conservant un caractère préparatoire à une décision administrative qui n'aurait pas encore été prise, relative à un projet précisément identifié (*avis n° 20140494 du 13 mars 2014, maire de Guebwiller*).

L'obligation de secret des délibérations du conseil supérieur de l'audiovisuel à laquelle sont tenus ses membres et anciens membres a pour objet de prohiber la divulgation des opinions formulées par chacun lors de l'examen des affaires mais ne fait pas obstacle à la communication des documents ayant servi de fondement aux décisions adoptées par cette autorité (*avis du 16 octobre 2014, conseil supérieur de l'audiovisuel*).

Le document faisant apparaître la détention, par les accompagnateurs d'enfants dans un centre de loisirs de la commune, du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur d'accueils collectifs de mineurs, réglementairement requis pour l'exercice de ces fonctions, ne relève de ce fait pas de la vie privée de ces animateurs mais est communicable à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de la seule occultation des mentions couvertes par la vie privée de leurs titulaires, telles que la date et le lieu de leur naissance, mais non de la date d'obtention de ce diplôme (*avis n° 20142424 du 24 juillet 2014, maire de Chelles*).

En cas de divorce ou de séparation des parents, s'il importe que soient communiqués à chacun d'entre eux les renseignements généraux concernant leur enfant, certains éléments ne peuvent être communiqués sans nuire au respect de la vie privée de chacun des parents.

Ainsi, en l'espèce, l'ensemble des documents établis ou détenus par l'école et se rapportant à la fille du demandeur sont, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, communicables à celui-ci, dès lors qu'il est titulaire de l'autorité parentale, sous réserve toutefois de l'occultation des mentions couvertes par le secret de la vie privée de tiers, notamment celle de la mère de l'enfant (telles que les coordonnées personnelles et professionnelles de celle-ci, sa situation patrimoniale et financière, sa situation matrimoniale...).

En conséquence, les autorisations parentales consenties par la mère de l'enfant, y compris la liste des personnes autorisées à venir chercher l'enfant à l'école, sont communicables au père, sans qu'il y ait lieu à occultation du nom de ces dernières. L'indication de l'adresse de la mère de l'enfant est également

communicable à son père, si cette adresse est également celle de l'enfant (*avis n° 20135318 du 30 janvier 2014, école maternelle Françoise Dolto*).

Le père ou la mère qui, en cas de séparation, n'exerce pas l'autorité parentale, sans pour autant qu'elle lui ait été retirée, conserve la qualité de personne intéressée, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par les documents relatifs à l'éducation et à la scolarité de son enfant mineur, qui lui sont donc communicables, sous réserve, le cas échéant, de l'occultation des mentions dont la communication porterait atteinte au respect de la vie privée de l'autre parent, y compris l'adresse de ce dernier, mais seulement lorsqu'elle est différente de celle de l'enfant. Ce n'est que dans le cas où l'autorité parentale lui a été retirée par décision de justice, ainsi que le prévoient les articles 378 à 381 du code civil, totalement ou, si le retrait n'est que partiel, en ce qui concerne l'éducation de l'enfant, que le dossier de l'enfant n'est plus communicable au parent concerné, qui, alors seulement, a perdu en totalité ou en partie la qualité de titulaire de l'autorité parentale.

De même, dans le cas où l'autorité parentale n'est pas retirée au père ou à la mère mais que son exercice est délégué à un tiers par décision du juge aux affaires familiales conformément aux articles 377 à 377-3 du code civil, le parent concerné conserve la qualité de personne intéressée par le dossier scolaire de l'enfant mineur, à moins que le jugement de délégation n'en dispose autrement (*avis n° 20143747 du 30 octobre 2014, direction académique des services départementaux de l'éducation nationale de Seine-et-Marne*).

Les dossiers conservés par le centre de recherche et de restauration des musées de France au sujet de l'analyse ou de la restauration d'œuvres d'art ne sont pas communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, lorsqu'ils se composent de documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées dépourvues d'une mission de service public, ou hors du cadre de cette mission.

Les autres rapports d'analyse et études préalables à une restauration ne sont temporairement pas communicables, tant qu'ils conservent un caractère préparatoire à la décision éventuelle de restaurer une œuvre et, le cas échéant, de passer un marché public à cette fin. Ils deviennent ensuite communicables, comme les devis de restauration et les rapports de restauration qui rendent compte de l'exécution des travaux, sous réserve de l'occultation des mentions ou de la disjonction des pièces dont la divulgation porterait atteinte au secret des procédés, lequel relève du secret en matière commerciale et industrielle et doit bénéficier tant aux organismes privés qu'aux organismes publics qui ont pu produire les rapports d'analyse détenus par le centre de recherche et de restauration, à la suite d'un appel d'offres et d'une mise en concurrence. Les disjonctions ou occultations ainsi opérées doivent cependant rester strictement circonscrites à ce qu'exige la protection du secret des procédés, de manière à éviter de faire abusivement obstacle à une communication qui, sans porter atteinte à ce secret, serait utile à l'appréciation critique des travaux de restauration opérés sur des œuvres dépendant des collections publiques.

Ne sont en revanche pas communicables les mentions qui décrivent des éléments du patrimoine de personnes privées. De même, les correspondances échangées avec les marchands d'art ne sont communicables aux tiers qu'après occultation de l'ensemble des mentions susceptibles, en faisant apparaître les opérations réalisées ou projetées par le marchand d'art, les domaines qu'il prospecte, ou encore son niveau d'activité, de porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle.

Les corrigés types des épreuves du certificat de capacité professionnelle de conducteur de taxi organisées par la préfecture de police sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sans qu'ait d'incidence la circonstance que la variété des sujets potentiels serait restreinte (*avis n° 20142407 du 18 septembre 2014, préfet de police*).

La commission est favorable à la communication, à l'auteur d'une recherche sur les fusillés de la ville au cours de la Seconde guerre mondiale en vue de vérifier les informations mentionnées sur le monument aux morts de la ville de Dax, soutenue par la commune, d'une copie du dossier du fichier central de la

police judiciaire concernant une personne fusillée par l'occupant en 1942, dossier qui sera dès 2017 communicable à toute personne qui le demande (*avis n°20142662 du 16 octobre 2014, ministre de l'intérieur*).

Environnement, développement durable et transports

Relèvent du champ d'application des dispositions des articles L.124-1 à L.124-8 du code de l'environnement les informations portant sur les espèces protégées par les stipulations de la convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction contenues dans le rapport d'expertise établi par un commissaire-priseur à l'appui d'une demande de réexportation d'une œuvre composée pour partie de carapaces de tortues marines (*conseil n°20141770 du 22 mai 2014, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie*).

La communication de la réponse apportée par les autorités françaises à la Commission européenne dans le cadre de la procédure « EU Pilot » à propos du respect des objectifs de la directive 2000/60/CE dans le cadre du projet de retenue de Sivens (Tarn) porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France au sens du c) du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 visé au 1° du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, qui couvre les relations de la France avec les organisations internationales, leurs organes et leurs membres, sans présenter pour la protection de l'environnement un intérêt suffisant à justifier une telle atteinte (*avis n°20142873 du 2 octobre 2014, Premier ministre*).

La communication à un tiers du plan simple de gestion d'une forêt, prévu à l'article L.312-1 du code forestier pour la gestion des bois et forêts des particuliers, porterait atteinte à la protection de la vie privée des propriétaires sans présenter, au regard de la protection de l'environnement, un intérêt suffisant à justifier cette atteinte (*avis n°20142683 du 4 septembre 2014, centre régional de la propriété forestière de Bretagne*).

Finances publiques et fiscalité

L'administration par la Caisse des dépôts et consignations des fonds que les notaires sont tenus de déposer auprès d'elle relève des missions de service public dont la Caisse est chargée.

Toutefois, dans la mesure où les opérations réalisées par la Caisse pour la gestion des comptes de disponibilités courantes ouverts par les notaires sont soumises aux règles du droit bancaire et ne mettent en jeu, entre le tireur, le tiré et le tiers bénéficiaire, que des rapports de droit privé, les documents qui se rapportent à ces opérations, tel un chèque tiré sur la Caisse par un notaire, n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n°209135380 du 30 janvier 2014, direction générale des finances publiques*).

Une demande de subvention adressée à une administration au titre de ses compétences est reçue par celle-ci dans le cadre de sa mission de service public et constitue, par suite, un document administratif communicable à toute personne qui en fait la demande, même lorsque l'autorité saisie décide de ne pas accorder la subvention (*avis n°20135434 du 30 janvier 2014, président du conseil départemental de la Meuse*).

La facture d'honoraires, débours et frais divers présentée par un notaire pour la rédaction de l'acte de vente d'un fonds de commerce à la commune, si elle a été établie à l'occasion d'une transaction privée affectant le domaine privé de la commune et ne présente dès lors pas le caractère d'un document administratif n'en constitue pas moins une pièce justificative des comptes de la commune, au sens de

l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales, communicable à ce titre à toute personne qui en fait la demande, sans que le secret professionnel des notaires puisse légalement fonder un refus de communiquer une telle pièce (*avis n° 20141258 du 29 avril 2014, maire d'Antibes-Juan-les-Pins*).

Le rapport sur les comptes de la Cour des comptes rédigé par des commissaires aux comptes peut être regardé comme une mesure d'instruction au sens de l'article L. 141-10 du code des juridictions financières, auquel renvoie le 1° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où ce rapport a été commandé par la Cour des comptes elle-même et alors que la certification des comptes des administrations publiques dont la Cour est chargée doit notamment, en ce qui concerne ses propres comptes, s'appuyer sur ce document (*avis n° 20142577 du 30 octobre 2014, Cour des comptes*).

La Cour des comptes ne pourrait communiquer les documents qu'elle a utilisés pour parvenir aux conclusions présentées dans son rapport public consacré à la gestion des enseignants sans méconnaître les dispositions de l'article L. 141-7 du code des juridictions financières qui lui fait obligation de prendre toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations (*avis n° 20140861 du 27 mars 2014, Cour des comptes*).

Le secret professionnel auquel sont astreints les agents des unions de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales et le secret en matière commerciale et industrielle font obstacle à la communication à des tiers des documents relatifs à la contribution mise à la charge des établissements de vente en gros de spécialités pharmaceutiques et des entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques, qui font apparaître les informations relatives aux résultats d'exploitation des entreprises assujetties (*avis n° 20142377 du 24 juillet 2014, URSSAF d'Île-de-France*).

En application de l'article 1406 du code général des impôts, la déclaration modèle H1 a pour objet le recensement, en vue de l'établissement de la valeur locative cadastrale, des constructions nouvelles et changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties. Ni les dispositions de l'article L. 107 A du livre des procédures fiscales, relatif à la communication de certaines informations cadastrales précisément énumérées (les références cadastrales, l'adresse ou, le cas échéant, les autres éléments d'identification cadastrale des immeubles, la contenance cadastrale de la parcelle, la valeur locative cadastrale des immeubles, ainsi que les noms et adresses des titulaires de droits sur ces immeubles), ni l'article L. 107 B du même livre, ne peuvent servir de fondement à la communication aux tiers de ces déclarations. A la différence des procès-verbaux de la commission départementale des impôts (*avis Cada n° 20102107 et CE 18 juillet 2011, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, c. société GSM Consulting*), ces déclarations ne peuvent, en raison de leur objet et de la nature des informations qu'elles comportent, être communiquées à un tiers (*avis n° 20144327 du 11 décembre 2014, direction générale des finances publiques*).

La communication à des tiers du document par lequel l'administration a notifié individuellement à un propriétaire les résultats, pour ce qui le concerne, de la révision ou de la réfection du cadastre ou du document sur lequel il a pu porter ses éventuelles observations, notamment dans le délai de mise à disposition du nouveau plan cadastral à la mairie, porterait atteinte à la protection de la vie privée de ce propriétaire (*avis n° 20142181 du 3 juillet 2014, direction générale des finances publiques*).

Selon l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue par le même article entre l'autorité administrative et le bénéficiaire de la subvention, ainsi que le compte rendu financier de la subvention, doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou par les autorités administratives qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978. Ce renvoi aux conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 couvre tant les règles relatives aux modalités de communication que les règles de fond résultant de cette loi. S'appliquent ainsi

les exceptions au droit d'accès prévues par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, notamment le secret en matière commerciale et industrielle, sauf en ce qui concerne les éléments que les dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 rendent nécessairement communicables à toute personne qui le demande. Si le secret en matière commerciale et industrielle s'oppose ainsi, en principe, à la communication des informations relevant du secret des procédés, y compris les informations relatives aux moyens techniques et humains de l'entreprise, du secret des stratégies commerciales et du secret des informations économiques et financières, sont néanmoins communicables, sur le fondement de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, le budget et les comptes remis par le bénéficiaire de la subvention et les éléments financiers de la convention (*avis n° 20143073 et 20142839 du 18 décembre 2014, président du conseil régional de la Réunion*).

L'article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat et à l'engagement éducatif impose aux associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et qui reçoivent une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros de publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. Le législateur a, en prévoyant la publicité de ces éléments de rémunération dans le compte financier de ces associations, entendu s'inspirer des dispositions de la loi de finances pour 2002 relatives au régime d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée des associations dont les dirigeants sont rémunérés, et a eu pour objet d'assurer une transparence renforcée de la gestion des fonds publics. Dès lors, le secret de la vie privée énoncé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne fait pas obstacle à ce que les informations publiées dans le compte financier et relatives aux rémunérations de chacun des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés d'une association relevant de l'obligation énoncée par l'article 20 de la loi du 23 mai 2006, ainsi que leurs avantages en nature, soient communiquées à des tiers (*conseil n° 20144478 du 11 décembre 2014, conseil régional d'Île-de-France*).

Les dispositions de l'article L. 107 A du livre des procédures fiscales obligent les services fiscaux et les services municipaux, dans les conditions et limites fixées par les dispositions réglementaires d'application de cet article, à communiquer aux demandeurs les informations cadastrales qu'elles énumèrent dans leur dernier état mais n'ont ni pour objet ni pour effet d'imposer à l'administration de rechercher l'état des mêmes informations à des dates antérieures à celle de la demande de communication (*avis n° 20142146 du 3 juillet 2014, maire de Terre-de-Bas*).

Les documents déposés auprès des services chargés de la publicité foncière deviennent communicables de plein droit selon les seules modalités prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 auquel renvoie l'article L. 213-1 du code du patrimoine, passé le délai de cinquante ans prévu à l'article 2449 du code civil (*avis n° 20141788 du 22 mai 2014, direction générale des finances publiques*).

Une demande de communication de l'ensemble des titres de recettes, mandats de paiement et factures d'une commune, pour l'ensemble d'une longue période (trois années en l'espèce), paraît trop générale pour permettre au maire de distinguer les documents communicables de ceux qui ne le sont pas, dans la limite des charges que le législateur a entendu faire peser sur l'administration (*avis n° 20141563 du 5 juin 2014, maire de La Chapelle-Viviers*).

Justice, défense, ordre public et sécurité

Les décisions d'habilitation prises par le procureur général près la cour d'appel pour permettre aux agents des services fiscaux qu'il désigne de procéder à des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction sont de nature judiciaire et ne relèvent pas

du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20140564 du 13 mars 2014, ministre de la justice*).

Parmi les documents relatifs à une procédure d'expulsion locative, il y a lieu de distinguer les documents établis par l'huissier qui procède à l'expulsion en exécution d'une décision de justice, pour les besoins propres de cette mission, qui ne présentent pas un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978, des documents produits par les services préfectoraux ou les forces de l'ordre, qui présentent au contraire un tel caractère et sont communicables sur le fondement et sous les réserves des articles 2 et 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20140634 du 10 avril 2014, préfet du Bas-Rhin*).

La demande d'apostille, formalité authenticatrice instaurée par la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, présentée par une ambassade au procureur de la République, est détachable de toute procédure juridictionnelle et revêt, quand bien même elle viserait un document juridictionnel, un caractère administratif (*avis n° 20141159 du 29 avril 2014, premier président de la cour d'appel de Dijon*).

Le procès-verbal de l'assemblée générale et du bureau de la Commission internationale de l'état civil sont soumis au droit d'accès garanti par la loi du 17 juillet 1978 dès lors qu'ils sont reçus par le ministère de la justice dans le cadre de ses missions de service public relatives à l'organisation générale de l'état civil, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que la Commission internationale de l'état civil est une organisation intergouvernementale (*avis n° 20142296 du 18 septembre 2014, ministère de la justice*).

Les documents se rapportant à une procédure de recherche dans l'intérêt des familles, telle qu'elle était organisée par les circulaires du ministre de l'intérieur du 11 mai 1953, du 28 janvier 1959 et du 21 février 1983 avant d'être supprimée par celle du 26 avril 2013, revêtent un caractère administratif et sont, avant l'expiration du délai de cinquante ans fixé au 3° du I de l'article L. 213-2 du code du patrimoine, communicables à la personne recherchée, directement concernée par un tel dossier, après, le cas échéant, occultation des mentions ou disjonction des pièces dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée d'autres personnes ou qui feraient apparaître d'autres personnes, y compris, éventuellement, celles qui ont sollicité la recherche menée dans l'intérêt des familles, un comportement dont la divulgation pourrait leur porter préjudice (*avis n° 20141589 du 13 mai 2014, préfet du Nord*).

La convention passée par un barreau avec un tribunal de grande instance pour l'organisation matérielle des permanences de garde à vue et la participation financière de l'Etat et les autres documents relatifs à cette convention se rattachent à la mission de service public poursuivie par l'ordre des avocats et présentent ainsi la nature de documents administratifs (*avis n° 20144112 du 13 novembre 2014, ordre des avocats au barreau de Lyon*).

Le ministre de l'intérieur ayant, dans une réponse en date du 29 juillet 2014 à la question écrite posée par un député, indiqué avoir approuvé les recommandations contenues dans le rapport sur la lutte contre les cyber-menaces en matière de sécurité intérieure qui lui avait été remis le 31 mai précédent et désigné un délégué ministériel chargé notamment de veiller à leur mise en œuvre effective, ce rapport ne présentait plus de caractère préparatoire à des décisions qui n'auraient pas encore été prises, quel que soit l'état de réalisation, en pratique, de ces propositions (*avis n° 20143687 du 27 novembre 2014, ministre de l'intérieur*).

La communication des inventaires ministériels des documents classifiés, susceptibles de faire apparaître la localisation précise de documents classifiés, voire de permettre d'en déduire leur objet, serait de nature à porter atteinte au secret de la défense nationale (*avis n° 20143973 du 11 décembre 2014, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale – SGDSN*).

Les documents relatifs à la mise en place d'une zone de sécurité prioritaire sont en principe librement communicables, sous réserve de la seule occultation d'éventuelles mentions susceptibles de porter

atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Les comptes rendus du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance attaché à la zone de sécurité prioritaire sont eux-mêmes susceptibles de contenir des informations dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité publique. La communication des plans de situation des caméras de vidéosurveillance et des zones qu'elles couvrent serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique (*avis n° 20140411 du 27 février 2014, maire de Libourne*).

Bien que par le passé la diffusion d'informations relatives à la localisation de travaux de même nature, tendant à la construction de la plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes, ait donné lieu à des troubles importants à l'ordre public et à des atteintes à la sécurité des personnes, le dossier de déclaration au titre de la loi sur l'eau déposé pour la mise en œuvre de mesures compensatoires des aménagements ayant une incidence sur l'écoulement de cours d'eau, sur des plans d'eau ou sur des zones humides, ne comporte pas lui-même d'informations dont la révélation serait de nature à faciliter la commission d'actes de malveillance ou à porter atteinte à la sécurité publique, dès lors qu'il se borne à une analyse du milieu et à présenter les caractéristiques des aménagements devant être réalisés, et alors que la décision autorisant à entreprendre les travaux correspondants a fait l'objet d'une diffusion publique et comporte l'indication, à la fois, du lieu de réalisation de ces travaux en mentionnant la zone précise où ils doivent être exécutés ainsi qu'une indication de temps, en précisant que ces travaux pourront être entrepris dès réception de l'autorisation du préfet. Ce dossier est donc communicable à toute personne qui le demande (*avis n° 20135300 du 30 janvier 2014, préfet de Loire-Atlantique*).

Les risques d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, dans un contexte qui peut laisser craindre que les informations relatives aux entreprises prestataires, si elles étaient divulguées auprès du public, puissent être utilisées de manière malveillante, sont suffisamment circonstanciées pour justifier l'occultation préalable des mentions relatives aux entreprises intervenant dans la réalisation du projet de plateforme aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes et à leurs coordonnées. Il n'y a toutefois pas lieu d'occulter les mentions relatives aux entreprises dont le nom et les coordonnées ont nécessairement été divulguées au public, soit qu'elles aient été attributaires d'un marché public, soit, s'agissant plus précisément des entreprises intervenant sur les chantiers de réalisation de la plateforme, qu'elles aient été sujettes à l'obligation d'affichage prévue à l'article R. 8221-1 du code du travail (*avis n° 20140418 du 27 février 2014, préfet de Loire-Atlantique*).

Il n'apparaît pas que la communication des noms des personnalités et fonctionnaires composant les organes de la Miviludes pourrait avoir, par elle-même, pour effet d'affaiblir son action, ni, par suite, de porter atteinte à la sécurité publique. En l'absence de toute menace directement portée sur les personnes physiques participant aux travaux de la Mission, une telle communication ne peut pas non plus être regardée comme étant de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes en cause (*avis n° 20142494 du 24 juillet 2014, Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires - Miviludes*).

Les rapports de l'inspection générale de l'administration sur les conditions d'accueil des demandeurs de visas, sur l'accueil des étrangers dans les préfetures et sur l'évaluation de la conduite des procédures de nationalisation en préfecture sont communicables à toute personne qui le demande, à l'exception de certains passages dont la communication porterait atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France et d'autres passages qui conservaient, en juillet 2014, un caractère préparatoire (*avis n° 20142702 du 24 juillet 2014, inspection générale de l'administration*).

Le fichier informatique AGRIPPA relatif aux déclarations de possession d'armes à feu ne comporte aucune mention dont la communication porterait atteinte à la sécurité publique (*conseil n° 20144005 du 11 décembre 2014, sous-préfet d'Ancenis*).

Travail, emploi, fonction publique

L'association régie par la loi de 1901 et fondée par plusieurs collectivités territoriales pour contribuer à la création, au développement et à la gestion des œuvres sociales des personnels de ces collectivités mais dans laquelle l'administration ne dispose que d'un rôle consultatif n'a pas reçu de celle-ci une mission de service public (*avis n° 20141912 du 19 juin 2014, comité des œuvres sociales de Saint-Quentin*).

La situation des agents de la RATP étant régie par le droit du travail et la nomination d'un agent à la tête d'une unité de cet établissement public restant par elle-même sans incidence sur l'organisation et le fonctionnement du service public, l'acte de nomination d'un directeur d'unité opérationnelle ne revêt pas le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20141650 du 3 juillet 2014, RATP*).

Les comptes du comité d'entreprise d'un établissement public ne présentent pas le caractère de documents administratifs. Pour autant, en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'établissement a l'obligation de communiquer à toute personne qui le demande les comptes de ce comité, puisque, conformément aux dispositions du code du travail, il lui verse une subvention (*avis n° 20141045 du 10 avril 2014, office public de l'habitat « Maisons-Alfort Habitat »*).

Les documents relatifs à la prise en charge par une collectivité publique de l'allocation de retour à l'emploi versée à l'un de ses anciens agents de droit public présentent le caractère de documents administratifs mais ne sont pas communicables aux tiers (*avis n° 20141451 du 13 mai 2014, président du conseil général de Seine-Saint-Denis*).

La seule qualité d'ayant droit d'un fonctionnaire décédé ne confère pas celle de personne intéressée à l'égard du dossier individuel de cet agent. Cependant, l'enfant mineur d'un agent décédé est directement concerné tant par le relevé des cotisations de l'Etat à l'organisme de prévoyance dont relevait l'agent que par les mentions de ses bulletins de paie relatives à l'ensemble des éléments de rémunération sur lesquels sont assises les cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique, en fonction desquelles sont calculés les points ouvrant droit au versement de prestations de réversion aux orphelins de ce fonctionnaire, ces deux types de documents étant nécessaires à l'intéressé pour faire valoir ses droits (*avis n° 20142616 du 4 septembre 2014, ministre de la défense*).

La mère d'un agent décédé, qui cherche à rassembler l'ensemble des informations relatives aux circonstances exactes du décès de son fils et entend se prévaloir de ses droits éventuels à raison du contenu du document qui rend compte de la procédure administrative interne ayant mis en cause l'agent dans les heures ayant précédé le décès est directement concernée par le contenu de ce document et justifie à ce titre de la qualité de personne intéressée au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20141591 du 13 mai 2014, ministre de la défense*).

S'agissant du compte rendu d'une réunion d'un groupe de travail au cours de laquelle sont présentées, en présence de l'agent concerné, les conclusions du rapport d'experts de médiation psycho-sociale relatif à sa situation personnelle, il y a lieu, eu égard à l'objet de ce compte rendu et au caractère volontaire des propos échangés, d'apprécier la qualité d'intéressé de chacun des participants à cette réunion à l'égard des mentions faisant apparaître le comportement de personnes physiques nommément désignées non dans la limite des propos que chacun a personnellement tenus mais à l'égard des débats pris dans leur ensemble. Ce compte rendu est ainsi communicable à l'agent concerné sous réserve de l'occultation des seules mentions faisant apparaître, dans des conditions susceptibles de leur porter préjudice, le comportement

de personnes nommément désignées qui n'étaient pas présentes (*avis n° 20140898 du 22 mai 2014, centre hospitalier de Seclin*).

Eu égard aux informations qu'ils comportent nécessairement sur la structure, le fonctionnement et la sécurité du dispositif de vote électronique utilisé dans le cadre de l'organisation d'élections professionnelles, la communication de rapports d'expertise de ce dispositif remis à la CNIL porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, qui couvre notamment le secret des procédés. Leur communication pourrait également faciliter des atteintes au secret du suffrage, garanti par la loi en matière d'élection des institutions représentatives du personnel, et ainsi porter atteinte à un secret protégé par la loi au sens du h du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20134647 du 13 mars 2014, CNIL*).

Les informations relatives aux horaires et activités des agents n'étant communicables qu'à chacun d'eux pour ce qui le concerne seul, la communication à l'un d'eux des plannings collectifs de garde quotidiens, dont l'administration ne dispose pas sur support informatique, imposerait l'occultation manuelle de l'ensemble des informations qui ne seraient pas communicables au demandeur. La lourdeur des opérations matérielles qu'exigerait ainsi la communication des 1 800 documents sollicités excèderait en l'espèce les charges que le législateur a entendu faire peser sur l'administration (*avis n° 20140129 du 13 février 2014, SDIS de la Charente*).

Le rapport d'un ergonome et celui d'un agent de prévention quant aux aménagements susceptibles d'être apportés à deux postes de travail afin de répondre aux restrictions à l'emploi des deux agents qui les occupent prescrites par la médecine du travail apportent, indépendamment des éléments propres à la pathologie affectant les deux agents concernés, des informations susceptibles de permettre une amélioration plus générale des conditions de travail dans tous les postes comparables. Ils sont communicables à toute personne qui le demande, après occultation de l'ensemble des mentions relatives à l'état de santé des deux agents (*avis n° 20140134 du 13 février 2014, centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Eure*).

Dans un établissement public, la rémunération d'un cadre dirigeant classé « hors catégorie » n'ayant pu être déterminée par aucune règle régissant l'emploi concerné et résultant par suite nécessairement d'un accord entre les parties au contrat, celle-ci n'est pas communicable aux tiers, dès lors que la divulgation de cette information est de nature à révéler, au sens du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, l'appréciation portée sur leur bénéficiaire (*cf. CE, 24 avril 2013, Syndicat CFDT Culture, n° 343024*) - (*avis n° 20141151 du 29 avril 2014, Institut Mines-Télécom*).

Le montant annuel de la part variable de l'indemnité de responsabilité attribuée aux préfets et sous-préfets en poste territorial, fixé en pourcentage du montant annuel de la part fonctionnelle de la même indemnité, lui-même arrêté pour chacune des classes fonctionnelles dont relèvent les membres de ce corps, tient compte de la manière de servir et des résultats obtenus. Son montant individuel fait donc apparaître le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur l'agent et n'est de ce fait pas communicable aux tiers. L'anonymisation des montants individuels minimum et maximum accordés aux membres du corps préfectoral d'un département déterminé ne rendrait pas impossible, au regard tant du nombre limité de bénéficiaires concernés que des modalités de la détermination du montant individuel, l'identification individuelle des bénéficiaires de chacun de ces montants minimum et maximum, qui ne sont donc pas non plus communicables. Est en revanche communicable le montant moyen de l'indemnité allouée dans le département, puisque cette communication ne permet pas à elle seule de déduire le sens de l'appréciation ou du jugement de valeur porté sur chacun des bénéficiaires de cette indemnité (*avis n° 20141211 du 29 avril 2014, ministre de l'intérieur*).

La demande de promotion ou de mutation d'un agent effectivement promu ou muté est communicable à toute personne qui le demande, sous réserve d'en occulter les mentions dont la communication porterait

atteinte à la protection de leur vie privée, qui porteraient une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique ou qui feraient apparaître de la part de l'agent ou d'une autre personne un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En revanche, la demande de promotion ou de mutation d'un agent qui n'a pas été promu ou muté n'est pas communicable aux tiers (*avis n° 20144115 du 27 novembre 2014, ministre de l'intérieur*).

La déclaration à l'administration fiscale des avantages en nature concédés à certains agents, lorsque sa communication est demandée à l'administration employeur, n'est pas couverte par le secret professionnel des agents du fisc et est communicable à toute personne qui le demande (*avis n° 20143300 du 2 octobre 2014, président du conseil général des Deux-Sèvres*).

La liste nominative des agents pour lesquels un syndicat sollicite, en leur qualité de représentants syndicaux, des crédits de temps syndical sous forme de décharges d'activité de service est communicable à toute personne qui le demande (*avis n° 20144260 du 18 décembre 2014, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Urbanisme, aménagement et logement

La procédure d'appel à projet que la commune peut décider d'organiser préalablement à la vente d'un bien de son domaine privé pour choisir un acquéreur déterminé, alors même qu'elle n'y serait pas légalement tenue, est détachable de l'opération de vente et de l'acte notarié dont celle-ci fait l'objet. Les documents se rapportant à une telle procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence constituent ainsi des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20135392 du 30 janvier 2014, maire de Vertou*).

Le procès-verbal dressé pour constater que les travaux de démolition auxquels un propriétaire a été condamné sous astreinte par un jugement du tribunal correctionnel n'ont été que partiellement réalisés s'inscrit dans le cadre d'une procédure pénale et revêt un caractère judiciaire, alors même qu'il sert de fondement à l'arrêté préfectoral portant liquidation de l'astreinte, lequel peut faire l'objet d'une opposition à exécution devant la juridiction qui a prononcé cette astreinte (*avis n° 20144031 du 13 novembre 2014, préfet de la Gironde*).

Une société anonyme d'habitations à loyers modérés n'est pas chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, ce qui fait obstacle à ce que lui soient appliquées les dispositions du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations relatives à l'environnement (*avis n° 20144453 du 11 décembre 2014, La Nantaise d'Habitations*).

Vie publique

La Cada n'est pas compétente pour se prononcer sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L.O. 135-2 du code électoral et de l'article 7 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013, qui organisent la mise à disposition des électeurs, à seule fin de consultation, de certains éléments des déclarations de situation patrimoniale remises par les parlementaires à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et les dispositions du 1° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 selon lesquelles les documents élaborés ou détenus par cette autorité dans le cadre des missions qu'elle tient de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ne sont pas communicables vaut tant pour les déclarations de situation patrimoniale qu'elle reçoit que des documents qu'elle confectionne à partir de ces déclarations afin de les mettre à disposition des électeurs en préfecture (*avis n° 20142664 du 4 septembre 2014, préfet de l'Isère*).

Revenant sur sa doctrine antérieure (*avis n° 20080877 du 21 février 2008*), la commission considère que le régime de communication des listes électorales défini par les articles L. 28, R. 10 et R. 16 du code électoral s'étend aux registres des décisions de la commission de révision et, lorsqu'ils existent, aux comptes rendus des réunions de cette commission, dans la limite, toutefois, des informations de ces documents qui sont indissociables des opérations d'établissement et de révision des listes électorales. Ces documents sont donc communicables à tout électeur qui en fait la demande, à l'exception de celles de leurs mentions qui seraient relatives, en cas d'inscription sur la liste, à l'adresse antérieure à cette inscription et, en cas de radiation de la liste, à l'adresse dans la nouvelle commune où l'intéressé s'est fait inscrire (*conseil n° 20134812 du 30 janvier 2014, maire de Saint-Gély-du-Fesc*).

Les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture, dont les mentions révèlent le choix d'électeurs nommément désignés de se rendre ou non aux urnes, choix qui relève de leur vie privée, ne sont communicables que sur le fondement de l'article L. 68 du code électoral, à tout électeur qui le requiert et sous réserve que la demande en soit formulée avant l'expiration du délai de dix jours à compter de l'élection que fixent ces dispositions. L'accès à ces listes s'exerce alors, au choix du demandeur, soit par consultation gratuite sur place, soit par voie électronique sans frais, soit par remise ou envoi de copies sur papier, disquette ou cédérom, dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais du demandeur, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, lesquelles s'appliquent en l'absence de dispositions expresses sur ce point dans le code électoral. Ces listes n'étant pas communicables à tous mais seulement aux électeurs, les informations qu'elles comportent n'ont pas le caractère d'informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20142064 du 19 juin 2014, préfet de l'Yonne*).

Les règles d'accès aux délibérations de la commission permanente d'un conseil régional définies par l'article L. 4132-16 du code général des collectivités territoriales et par la jurisprudence (Conseil d'Etat, 10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814) sont applicables aux comptes rendus ou procès-verbaux des séances de cet organe (*avis n° 20142487 du 24 juillet 2014, président du conseil régional de Rhône-Alpes*).

Dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les testaments et codicilles se rapportant aux legs consentis à un consistoire israélite ainsi que les actes de disposition ou les justificatifs des libéralités entre vifs consentis à un tel établissement public du culte, que le préfet a reçus dans le cadre de sa mission de service public afin qu'il puisse, avant 2007, les autoriser ou, à compter de 2007, s'y opposer, constituent des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, mais ils ne sont communicables qu'aux seules personnes directement concernées (*avis n° 20144319 du 11 décembre 2014, préfet du Bas-Rhin*).

Lorsqu'elle se rapporte aux traitements de données personnelles mis en œuvre par une personne chargée d'une mission de service public dans le cadre de cette mission, l'activité du correspondant informatique et liberté revêt elle-même le caractère d'une mission de service public et son bilan annuel d'activité celui d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20140108 du 13 février 2014, maire de Montpellier*).

Les dispositions de l'article 38 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, qui astreignent cette autorité et ses agents au secret professionnel font obstacle à la communication aux tiers des documents recueillis par ces agents dans l'exercice de leur mission, alors même que le demandeur serait partie à la procédure engagée par l'institution (*avis n° 20142672 du 16 octobre 2014, Défenseur des droits*).

L'ensemble des documents relatifs aux moyens alloués à un ancien président de la République sont communicables à toute personne qui le demande, sous réserve de l'occultation préalable des mentions dont la divulgation porterait atteinte à sa sécurité ou à celle des personnes qui l'entourent ou à la

protection de sa vie privée, c'est-à-dire les détails précisant le niveau et les modalités de sa protection physique, les adresses de ses résidences, locaux de travail et lieux de séjour ou les dates et destinations de ses déplacements privés (*avis n° 20144136 du 27 novembre 2014, Premier ministre*).

La liste des personnes redevables de la participation pour voies et réseaux est un document administratif communicable à toute personne qui le demande sans occultation des adresses et numéros de parcelles concernées, ni des noms des redevables ou du montant appelé, mais après occultation du montant effectivement acquitté par chacun (*conseil n° 20140315 du 27 février 2014, maire de Castelnau-le-Médoc*).

Les documents relatifs au montant des jetons de présence ou indemnités alloués aux membres du conseil d'administration de la société anonyme BPI-Groupe, ainsi que les documents relatifs aux autres rémunérations, avantages ou compensations qui leur seraient également attribués en leur qualité d'administrateur ou à raison d'autres fonctions exercées dans cette société sont des documents administratifs communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation préalable des éventuelles mentions relevant du secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi, telles notamment que la date de naissance, les coordonnées bancaires ou les adresses personnelles de leurs bénéficiaires (*avis n° 20140261 du 27 mars 2014, Banque publique d'investissement France*).

Les décisions administratives d'attribution d'une distinction honorifique ou de remise d'une médaille à une personne sont, eu égard à l'objet de telles décorations ou récompenses, communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de cette loi, après occultation d'éventuelles mentions intéressant la vie privée des récipiendaires (adresse, date et lieu de naissance), de même que les discours prononcés par l'autorité publique en faveur des récipiendaires, sans qu'il y ait lieu d'occulter les mentions laudatives des bénéficiaires de ces récompenses ni le rappel des faits qui en motivent l'attribution (*avis n° 20141119 du 29 avril 2014, maire de Grenoble*).

Le registre des entrées et des sorties des animaux de la fourrière municipale et le registre sanitaire et de santé des animaux de compagnie sont communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve de l'occultation des noms et adresses des personnes qui sollicitent l'intervention de la fourrière ou déposent ou retirent des animaux dans l'établissement, ainsi que de toute mention, tels les numéros de tatouage des animaux, permettant d'identifier leurs propriétaires (*avis n° 20140710 du 5 juin 2014*).

La liste des affaires confiées par une commune à une société d'avocats est communicable à toute personne qui le demande, sans occultation ni du nom des parties concernées ni de l'objet de ces affaires (*avis n° 20140080 du 27 février 2014, maire de Ploërmel*).

L'avis du Haut Conseil de la Polynésie française sur une loi de pays est communicable à toute personne qui le demande (*avis n° 20142508 du 24 juillet 2014, président de la Polynésie française*).

Sur la réutilisation des informations publiques

En l'absence d'accord des intéressés et de disposition législative ou réglementaire permettant sans cet accord la réutilisation d'informations publiques qui comportent des données à caractère personnel, il incombe à l'autorité administrative, avant toute réutilisation par un tiers des données qu'elle détient, de s'assurer que la reconstitution de l'identité des personnes concernées, notamment par recoupement ou interconnexion de fichiers, n'est pas raisonnablement prévisible (*conseil n° 20142131 du 4 septembre 2014, président du conseil régional d'Île-de-France*).

Les documents relatifs à un marché passé par la SNCF pour la construction d'un pont-rail, qui sont en principe communicables à toute personne qui le demande, ont été produits ou reçus par cet établissement

public dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial, de sorte que les informations qu'ils comportent ne constituent pas des informations publiques au sens de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 et échappent donc au droit de réutilisation garanti par cet article. La réutilisation de ces informations ne serait donc légalement possible que dans le respect des droits de propriété intellectuelle que pourraient détenir sur ces informations non seulement les tiers mais également la SNCF elle-même. La société qui en a obtenu communication ne saurait par ailleurs utiliser ces informations en vue de pratiques prohibées par le droit de la concurrence, en particulier les ententes illicites (*avis n° 20141034 du 10 avril 2014, SNCF*).

Une société privée a le droit, en vue de réaliser une étude comparative sur le coût de différentes méthodes de traitement d'un anévrisme de l'artère poplitée, d'obtenir de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation des données issues de la base de données du programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI) concernant les établissements de santé privés, extraites des résumés standardisés de facturation (RSF) dont auront été supprimées toutes les données susceptibles de permettre l'identification des établissements privés et des personnes concernées. Cette réutilisation est subordonnée au respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (*conseil n° 20144116 du 27 novembre 2014, Agence technique de l'information sur l'hospitalisation – ATIH*).

Revenant sur la position adoptée dans le conseil n° 20081079 du 6 mars 2008, la commission estime, désormais, que les dispositions de l'article L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale, et les dispositions similaires applicables à différentes catégories de collectivités territoriales peuvent, dans certaines hypothèses, constituer des « dispositions législatives contraires », au sens de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, dans la mesure où ces dispositions prévoient, s'agissant des arrêtés de l'exécutif de l'établissement ou de la collectivité et des délibérations de son assemblée délibérante que : « Chacun peut les publier sous sa responsabilité », faisant ainsi exception à l'interdiction de publier des documents administratifs comportant des données à caractère personnel, posée de manière générale à l'article 7 de la loi.

Cependant, parmi les arrêtés relatifs à la situation individuelle des agents d'une collectivité territoriale, seuls ceux de ces arrêtés ou, après occultation, seules les parties de ces arrêtés qui sont, au regard de la nature des informations qu'ils comportent, communicables à tous sont également publiables, notamment sur le site internet de données ouvertes tenu par la collectivité. Les arrêtés dont certaines mentions doivent être occultées avant communication à un tiers ne peuvent être publiés qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées. Un tiers peut publier ces arrêtés dans les mêmes conditions (*conseil n° 20144006 du 13 novembre 2014, communauté urbaine d'Arras*).

Les mentions librement portées en toute connaissance de cause par certains usagers dans un registre, dit « livre d'or », qui a pour vocation même d'être ensuite laissé à la consultation des autres usagers des services de la commune, afin de permettre à ceux-ci d'en prendre connaissance et de le compléter s'ils le souhaitent, ne relèvent pas de la protection de la vie privée ou du comportement de leurs auteurs. Ce livre d'or est donc communicable à toute personne qui en fait la demande. S'agissant en particulier de la page signée par deux personnes décédées en 1974 et 2010 respectivement, et en l'absence d'incidence directe sur d'autres personnes de la divulgation des informations qu'elle comporte, ces dernières ne présentent plus le caractère de données personnelles. Leur réutilisation n'est donc pas soumise aux dispositions de l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978, qui imposent de recueillir l'accord des personnes concernées. Elle reste régie par les dispositions de l'article 11, qui interdisent notamment d'en altérer le sens (*conseil n° 20142300 du 4 septembre 2014, maire de Montaut-les-Créneaux*).

Alors que l'article 6 de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, dans sa rédaction antérieure à sa modification par la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, ne fixe qu'une règle de plafonnement du total

des recettes produites par les redevances de réutilisation, en fonction de coûts dont elle précise les modalités d'évaluation comptable et d'un « retour sur investissement raisonnable », l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 précise certaines des règles mêmes selon lesquelles les redevances doivent être établies, dans le respect du plafond.

La commission en déduit que, pour l'établissement des redevances, l'administration peut combiner trois types de facteurs :

- une contribution aux coûts de mise à disposition, de collecte ou de production des informations qu'elle a effectivement supportés ;
- une rémunération des investissements afférents qu'elle a effectivement consentis, raisonnablement proportionnée à ces investissements ;
- lorsque l'administration détient sur les documents contenant les informations susceptibles d'être réutilisées des droits de propriété intellectuelle à caractère patrimonial, une rémunération de ces droits, qui doit elle-même rester raisonnable.

La commission estime que, dans ce cadre, l'administration, qu'elle opte pour une tarification forfaitaire, pour une tarification à l'unité ou pour une tarification variant selon d'autres facteurs, ne peut légalement établir une redevance de réutilisation sur des bases étrangères à ces trois séries de facteurs. Ainsi, contrairement à la faculté que la jurisprudence relative aux redevances pour services rendus (Conseil d'État, Assemblée, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, décision n° 293229-293254 publiée au Recueil Lebon), ouvre aux établissements et institutions d'enseignement et de recherche et aux établissements, organismes ou services culturels, auxquels ne s'imposent pas les dispositions de l'article 15 de la loi du 17 juillet 1978 (*avis n° 20111743 du 25 mai 2011 ; n° 20122417 du 5 juillet 2012*), les autres autorités administratives ne peuvent établir une redevance de réutilisation des informations qu'ils fournissent en fonction de la valeur économique de cette prestation pour son bénéficiaire, si ce n'est, le cas échéant, au titre de la rémunération de droits de propriété intellectuelle, pour l'établissement de laquelle la loi ne donne aucune indication autre que l'obligation qu'elle reste raisonnable.

En outre, conformément à la directive, la loi impose que le produit total des redevances, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé par les différents facteurs qui peuvent être pris en compte dans l'établissement des redevances.

Le coût que l'administration s'impute à elle-même comme si elle se facturait le prix de l'utilisation commerciale de ses propres données doit être inclus dans l'évaluation du produit total des redevances et, puisqu'il ne correspond pas à un coût de collecte, de production ou de mise à disposition des informations, ne doit pas être pris en compte dans la détermination du plafond applicable à ce produit.

Ce plafond doit être respecté tant globalement que pour chaque type de réutilisation faisant l'objet d'une tarification distincte.

S'agissant enfin de la période appropriée d'évaluation des coûts, dans le cas d'informations collectées, produites et mises à disposition moyennant des investissements récurrents faisant l'objet d'un amortissement linéaire, les coûts peuvent être évalués sur la durée de l'exercice comptable (*avis n° 20141556 du 30 octobre 2014, Service hydrographique et océanographique de la marine*).

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

Demandeur

Les « fiches d'infractions au plan d'occupation des sols » dressées par l'association syndicale autorisée du parc de Maisons-Laffitte et adressées aux services compétents de la mairie, sont consultables par toute personne membre de l'association qui en fait la demande afin de leur permettre d'exercer leurs droits. Ces documents sont consultables sous réserve de l'occultation, en application du II et du III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, des mentions qui feraient apparaître le comportement ou l'identité d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice et sous réserve qu'ils constituent des documents achevés. *(TA Versailles, 12 mai 2014, M. S., n° 1104557)*.

La loi du 17 juillet 1978 permet à toute personne physique ou morale qui en fait la demande d'obtenir la communication de documents administratifs, sous les seules réserves énoncées à son article 6 concernant notamment les documents portant atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle. L'objet énoncé à l'article 2 des statuts de l'association Pro Natura en Périgord, ne saurait dès lors avoir pour effet de limiter son droit de communication aux seuls documents ayant un lien avec l'objet qu'elle s'est assignée, tendant à la protection de la nature et de l'environnement, et faire ainsi obstacle à son droit de communication de documents divers concernant la commune de Monsaguel. *(TA Bordeaux, 21 octobre 2014, association Pro Natura en Périgord, n° 1400361)*.

Saisine de la commission

En vertu des dispositions de l'article 20 de la loi du 17 juillet 1978, la saisine de la commission d'accès aux documents administratifs pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux contre la décision de l'administration refusant, après saisine de cette commission, de communiquer un document. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. V. aurait complété sa demande, alors que par un courrier du 24 juin 2013, la commission d'accès aux documents administratifs l'avait informé que sa demande ne remplissait pas les conditions nécessaires pour pouvoir être enregistrée et ne pouvait, par suite, être examinée en l'état. Dans ces conditions, la commission d'accès aux documents administratifs n'ayant pas été régulièrement saisie par M. V., ce dernier n'est pas recevable à saisir directement le juge administratif du refus opposé à sa demande de communication. *(TA Nîmes, 10 avril 2014, M. V., n° 1301741)*.

Documents privés détenus par une personne publique

L'acte de vente conclu le 29 novembre 2011 entre l'Etat et la commune de Vaujours, qui a pour objet la cession des parcelles sises aux 26 et 28 rue de Meaux, sur le territoire de cette collectivité, constitue un acte de gestion des domaines privés de ces deux personnes publiques. Il revêt, dès lors, le caractère d'un contrat de droit privé n'entrant pas dans le champ de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. *(TA Montreuil, 20 mars 2014, M.D., n° 1300427)*.

Le contrat passé entre un particulier et une collectivité publique, propriétaire d'un bien immobilier faisant partie du domaine privé, n'est pas par sa nature et son objet, au nombre des documents qui, par application des articles 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 doivent être communiqués. (*TA Montpellier, 11 juillet 2014, M. P., n° 1305561*).

La circonstance que le terrain acquis par une commune aurait pour destination future l'agrandissement de la voie publique susceptible d'être incorporée au domaine public communal ne suffit pas à donner à l'acte sous seing privé passé entre une commune et des personnes privées, et qui porte sur des terrains faisant partie du domaine privé de la commune, le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. (*TA Grenoble, 31 décembre 2014, M. et Mme G., n° 1200814*).

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

▪ Documents ayant un caractère administratif

Les documents relevant de la comptabilité interne des ministères, relatifs à la ventilation des crédits au sein de chaque action revêtent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de cette loi et de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000. (*TA Paris, 16 décembre 2014, M. C., n° 1312624/5-2*).

Le rapport d'activité que la commission départementale des soins infirmiers doit annuellement établir, en vertu de l'article L. 3223-1 du code de la santé publique, a pour objet de retracer l'exercice, par cette commission administrative, des missions de service public qui lui sont confiées et revêt ainsi le caractère d'un document administratif. Il en va nécessairement de même du tableau exposant les données statistiques sur lequel il s'appuie, qui en est une composante en vertu de l'article R. 3323-11 du même code, et qui doit se conformer au modèle fixé par un arrêté ministériel du 26 juin 2012. Ainsi organisées, ces données statistiques prennent la forme d'un document achevé au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. (*TA Lyon, 18 décembre 2014, association « commission des citoyens pour les droits de l'homme, n° 1402663, n° 1402671, n° 1402668, n° 1402666*).

Un accord transactionnel conclu entre la commune de Lentigny et des sociétés ayant pour objet de mettre un terme au litige soulevé par ces entreprises concernant l'attribution du lot « menuiseries intérieures » d'un marché de travaux pour la restructuration et l'extension de bâtiments communaux, et qui n'a pas trait à la gestion d'activités de droit privé de la commune de Lentigny, constitue un document administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. (*TA Lyon, 18 décembre 2014, M. P. et M. P., n° 1405455*).

▪ Documents dépourvus de caractère administratif

Alors même qu'ils ont été élaborés par des services administratifs en vertu des pouvoirs d'investigation qui leur sont conférés, des procès-verbaux et rapports d'enquête établis en application de l'article L. 450-2 du code de commerce ne constituent pas, dans la mesure où ils constatent des pratiques qui ne sont susceptibles d'être sanctionnées que par une décision juridictionnelle, des documents administratifs. En l'espèce, les documents litigieux dont la communication a été demandée par la société Speed Rabbit Pizza qui ont pour objet la constatation des infractions aux règles relatives aux délais de paiement prévues par l'article L. 443-1 du code de commerce, susceptibles seulement de sanctions prononcées par le juge pénal, ne constituent pas des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. (*TA Toulouse, 11 juillet 2014, société Speed Rabbit Pizza, n° 1401273 ; TA Poitiers, 20 mars 2014, société Speed Rabbit Pizza, n° 1102062 ; TA Paris, 20 mai 2014, société Speed Rabbit Pizza, n° 1115974/6-2 ; cf. CE, 19 février 2014, Ministre de l'économie et des finances c/ société Speed Rabbit Pizza, n° 366707, 366708, 371215, 371216, B*).

Les justificatifs de la publicité des délibérations du conseil municipal de la commune de Saint-Wandrille Rançon ne constituent pas des documents administratifs au sens et pour l'application des dispositions des

articles 1 et 2 de la loi du 17 juillet 1978. (TA Rouen, 16 octobre 2014, Mme D. et autres, n° 1302150, 1303225).

Les procès-verbaux constatant des infractions au code de l'urbanisme sur le fondement de l'article L. 480-1 de ce code sont élaborés pour être transmis à l'autorité judiciaire. Ils ne présentent donc pas un caractère administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. Il en va de même pour toutes les pièces qui y sont jointes et sont indissociables de la procédure judiciaire. Ces documents ne sont dès lors communicables que dans les formes et selon les modalités propres à la procédure juridictionnelle prévue à l'article R. 156 du code de procédure pénale. (TA Toulon ord., 8 septembre 2014, M. F., n° 1402333 ; TA Lyon, 2 juillet 2014, SCEA Val de Saône et autres, n° 1105163, 1206249).

Les procès-verbaux d'infractions de travail dissimulé et d'emploi d'un étranger sans titre de travail, établis dans le cadre de la procédure d'application de la contribution spéciale prévue à l'article L. 8253-1 du code du travail, qui relèvent de l'autorité judiciaire, ne constituent pas des documents administratifs au sens des dispositions précitées de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. (TA Cergy-Pontoise, 8 décembre 2014, SARL AKSU, n° 1307245 ; TA Cayenne, 29 décembre 2014, Mme C., n° 1400115).

Une grille de correction d'une épreuve d'examen, qui constitue un document purement interne à l'organisation d'un jury de concours, n'a pas le caractère d'un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. (TA Paris, 3 juin 2014, Mme B., n° 1218486).

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

▪ Documents ayant un caractère administratif

Selon l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, le droit d'accès aux documents administratifs tel que défini par cette loi s'applique notamment aux personnes de droit privé chargées d'une mission de service public. Telle est la situation de la CARSAT Bretagne. (TA Rennes, 31 janvier 2014, société Agro Ouest Services, n° 1203679).

Par son objet, l'enseignement de la musique aux habitants de la commune de Cuers, l'union musicale de Cuers constituée sous forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901, est un organisme privé chargé d'une mission de service public. En conséquence les documents qui se rattachent à cette mission sont des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. (TA Toulon, 6 mars 2014, M. et Mme C., n° 1301535).

La caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse, organisme de droit privé, est chargée de la mission de service public de gestion des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse. Les documents qu'elle produit ou reçoit sont, lorsqu'ils se rapportent à cette mission de service public, soumis au droit d'accès ouvert par la loi du 17 juillet 1978. (TA Paris, 16 décembre 2014, M. M., n° 1400741/5-2).

Dès lors que les contreparties financières versées dans le cadre des « contrats d'amélioration des pratiques individuelles », pris en application de l'article L. 162-12-21 du code de la sécurité sociale, le sont en considération de l'activité professionnelle du signataire et dans le but d'améliorer la qualité des soins, la prévention et la maîtrise des dépenses de santé, le nom des bénéficiaires de ces aides n'est couvert ni par le secret médical, ni par le secret de la vie privée, ni par celui des affaires, qui protège en revanche le montant de l'aide perçue en ce qu'il est susceptible de permettre de déduire le montant du chiffre d'affaires. Ainsi, aucun principe ne s'oppose à ce que la caisse d'assurance maladie de la Loire-Atlantique communique à M. Be., sans dévoiler le montant des aides perçus par les signataires, la liste des médecins ayant signé un « contrat d'amélioration des pratiques individuelles » dans les communes de Nantes, Orvault et Carquefou. (TA Nantes, 1^{er} avril 2014, M. B., n° 1109715).

▪ Documents dépourvus de caractère administratif

Les écoles privées autorisées à préparer les candidats au diplôme d'Etat d'aide-soignant assurent une activité d'intérêt général pour laquelle elles ne sont investies d'aucune prérogative de puissance publique. Ni l'autorisation à laquelle l'article L. 4383-3 du code de la santé publique soumet l'ouverture de ces

établissements, ni l'agrément dont le directeur de l'école doit justifier en application du même article, ni d'ailleurs la circonstance que les élèves sont appelés à suivre des stages dans des établissements publics hospitaliers, n'ont pour effet de faire participer ces écoles à l'exécution d'un service public. Dans ces conditions, le document sollicité par la requérante qui n'a pas été élaboré dans le cadre d'un service public, ne constitue pas un document administratif au sens des dispositions précitées de l'article 1^{er} de la loi susvisée du 17 juillet 1978 et n'entre pas dans le champ d'application de cette loi dont le contrôle de l'application relève du seul juge administratif. (*TA Versailles ord., 5 juin 2014, Mme Z., n° 1402793*).

Les documents détenus par une personne morale de droit privé n'ont le caractère de document administratif que s'ils se rapportent à une mission de service public. La SADEV 94, quand bien même son capital serait détenu par des collectivités publiques, est une société d'économie mixte de droit privé. L'objet social de cette société lui donne pour objectifs d'intervenir dans les secteurs de l'aménagement, de la construction, et de la gestion des services, ouvrages ou équipements publics ou privés. Il ne ressort pas de ces stipulations que la SADEV 94 serait chargée d'une mission de service public. Il n'est pas établi, ni même allégué, qu'il aurait été attribué à cette société des prérogatives de puissance publique. Si cette société a conclu avec la commune de Villejuif un contrat d'aide à la maîtrise d'ouvrage, il ne ressort pas des pièces du dossier, et il n'est pas non plus allégué, que ce contrat confierait à cette société la gestion d'un service public. Il en résulte que le litige qui oppose la SCI SREY à la SADEV 94 sur la communication de documents est un litige de droit privé relevant de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. (*TA Melun, 20 août 2014, SCI SREY, n° 1403441*).

Documents non communicables

▪ Contrat de prestation de services

Le contrat d'assistance signé le 8 avril 2005 entre le Consortium de réalisation (CDR) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ainsi que les avenants qui ont pour objet de préciser les modalités de l'assistance technique et opérationnelle que la CDC apporte au CDR et à ses filiales pour gérer la phase finale de la défaisance du Crédit Lyonnais et qui comporte par ailleurs une clause attributive de compétence au profit du tribunal de grande instance de Paris doit être regardé comme un contrat de prestation de services conclu dans le cadre des activités concurrentielles de la CDC, au sens du 1^o du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. C'est par une exacte application des dispositions de l'article 2 de cette loi que le directeur général de la CDC en a refusé la communication aux requérants. (*TA Paris, 15 mai 2014, Mme L.S. et autres, n° 1302438/6-3*).

▪ Sûreté de l'Etat, sécurité publique ou sécurité des personnes

Les décisions qui refusent l'agrément préalable, mentionné à l'article L. 2335-2 du code de la défense, à l'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés sont au nombre de celles dont la communication des motifs est de nature à porter atteinte à la sécurité publique et qui n'ont donc pas à être motivées, en application des dispositions combinées de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 et de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. (*CAA Versailles, Société The Inner Arch, nos 13VE02489, 13VE02490, 13VE02492, 13V02493, 13VE02494*).

Les lettres de témoignage d'anciens adeptes des « Témoins de Jéhovah » qui relatent leur expérience, en mentionnant les dates, les lieux, les personnes rencontrées, les liens de parenté et dénoncent les agissements de certaines personnes Témoins de Jéhovah, font obstacle, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à leur communication, dès lors que la divulgation de ces documents, dans les termes dans lesquels ils sont rédigés, personnels, précis et circonstanciés, serait de nature à permettre aisément l'identification de leurs auteurs ou à leur porter préjudice, les données nominatives et personnelles seraient-elles même occultées, et serait susceptible ainsi de porter atteinte à la protection de la vie privée ou à la sécurité des personnes. La lettre de signalement adressée au procureur de la République par les faits précis et les détails qu'elle contient sur les personnes désignées nominativement et les agissements dénoncés n'est pas davantage communicable pour les mêmes raisons que

précédemment évoquées. (TA Paris, 22 décembre 2014, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France, n° 0706726/6-3).

Il ressort de la note du 30 janvier 2001, adressée par le secrétaire général de la MILS au directeur de cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité, que celui-ci dans le cadre de sa mission de coordination de l'action préventive des pouvoirs publics à l'encontre des agissements des mouvements à caractère sectaire met en garde un organisme public nommément désigné sur les menaces à l'ordre public que peuvent présenter certains agissements des Témoins de Jéhovah. Si les mentions désignant cet organisme ou permettant de l'identifier et révélant précisément les circonstances de la mise en garde, doivent être occultées ou disjointes, dès lors que la divulgation de ces informations serait de nature à porter atteinte à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, protégées par le I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, il ne ressort pas des mentions portées au troisième paragraphe exposant de façon générale les agissements qui sont reprochés aux Témoins de Jéhovah qu'elles ne pourraient faire l'objet d'une communication. Par suite, sous réserve de l'occultation ou des disjonctions nécessaires des mentions ainsi qu'il a été dit ci-dessus, cette note, sous une forme partielle, est communicable. (TA Paris, 22 décembre 2014, Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France, n° 0712489/6-3).

▪ Documents fiscaux et secret professionnel

La « fiche de programmation » de contrôle fiscal comporte des informations susceptibles de renseigner les contribuables sur les critères retenus par l'administration pour sélectionner leurs dossiers afin d'entreprendre l'examen de leur situation fiscale. Par suite, la divulgation de ce document porterait atteinte à la recherche des infractions fiscales au sens des dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. (CAA Paris, 27 mars 2014, M. B., n° 13PA00996).

▪ Secrets protégés par la loi

Il résulte des dispositions des articles 16-8 du code civil, L. 1211-5, L. 1273-3 et R. 1244-5 du code de la santé publique que l'ensemble des informations contenues dans le dossier d'un donneur de gamètes utilisés dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation fait l'objet d'un secret protégé par la loi, au sens de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, garantissant en particulier la préservation de l'anonymat du donneur à l'égard de toute personne demandant à y avoir accès et notamment de celle qui a été conçue à partir de gamètes issus de ce don. Il ne peut être dérogé à cette règle qu'en vertu des dispositions des articles L. 1244-6 et L. 1131-1-2 du code de la santé publique, qui prévoient la communication de certaines informations de nature médicale par l'intermédiaire d'un médecin. M. M. n'est pas au nombre des personnes et autorités auxquelles la loi réserve strictement l'accès à certaines données relatives aux donneurs de gamètes. Par suite, l'Assistance publique-hôpitaux de Paris a pu, sans méconnaître les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, refuser de communiquer à M. M. toute information concernant le donneur à l'origine de sa conception, que ces informations soient ou non identifiantes et de nature médicale. (TA Paris 27 janvier 2014, M. M., n° 1121183/7-1 ; cf. CE, 13 juin 2013, M. M., n° 362981).

▪ Procédures engagées devant les juridictions

Il résulte du f) du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, eu égard à l'exigence de transparence imposée aux personnes mentionnées par la loi du 17 juillet 1978, que la seule circonstance que la communication d'un document administratif soit de nature à affecter les intérêts d'une partie à une procédure juridictionnelle, ou qu'un document ait été transmis à une juridiction dans le cadre d'une instance engagée devant elle, ne fait pas obstacle à la communication par les personnes précitées de ces documents ou des documents qui leur sont préparatoires. En revanche, pour assurer le respect tant du principe constitutionnel d'indépendance des juridictions, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, résultant des articles 12, 15 et 16 de cette Déclaration, le législateur a pu exclure la communication des documents administratifs, sauf autorisation donnée par l'autorité judiciaire ou par la juridiction administrative compétente, dans l'hypothèse où cette communication risquerait d'empiéter sur les compétences et prérogatives de cette autorité ou de cette juridiction, auxquelles il appartient seules, dans

le cadre des procédures engagées devant elles et en vertu des principes et des textes qui leur sont applicables, d'assurer le respect des droits de la défense et le caractère contradictoire de la procédure. Par application de l'article 40 du code de procédure pénale, le rapport de l'enquête qui s'est déroulée de septembre à novembre 2013 sur les risques psychosociaux au sein de l'usine Goodyear Dunlop Tires France d'Amiens Nord a été transmis au procureur de la République. La communication de ce rapport empiéterait sur les prérogatives du procureur de la République qui est seul habilité à autoriser l'expédition de pièces de procédure. Il suit de là que la directrice régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Picardie était tenue d'en refuser la communication. (*TA Amiens, 20 mars 2014, CHSCT de l'établissement d'Amiens Nord de la société Goodyear Dunlop Tires France ; cf. CE, 26 décembre 2013, société Les laboratoires Servier, n° 372230*).

Documents communicables aux seuls intéressés

▪ Secret en matière commerciale et industrielle

La protection du secret commercial et industriel vise à prévenir les conséquences préjudiciables qui découleraient de la divulgation d'éléments manifestant la stratégie mise en œuvre par le candidat lors de la procédure de passation d'une délégation de service public relative à la gestion de structures destinées à l'accueil d'enfants en bas âge sous la forme d'un affermage. Cette exception a notamment pour objet de protéger les informations relatives aux moyens humains et financiers exposant l'organisation interne de l'entité ayant soumissionné. Le secret instauré par la loi a également pour objet de ne pas porter atteinte à la concurrence, notamment lors du renouvellement de la convention. L'exception à la communication de documents administratifs sur le fondement du secret en matière commerciale et industrielle doit être appréciée au regard de la nature de la convention et des données de l'espèce. Elle doit également être analysée au regard de l'origine des pièces dont la transmission est sollicitée, l'impératif de transparence étant plus strictement apprécié s'agissant de l'attributaire du contrat. La situation particulière de la requérante, ancien délégué, doit également être prise en considération. Les opérateurs économiques non retenus lors de la procédure de passation bénéficient d'une protection renforcée. (*TA Strasbourg, 5 novembre 2014, Association de gestion des équipements sociaux, n° 1303579*).

Eu égard au caractère fortement concurrentiel du secteur des matériaux enrobés destinés aux routes nationales, notamment caractérisé par des écarts de coûts très réduits entre sociétés concurrentes sur les postes matériaux, matériel et transport, celles-ci sont contraintes de développer des stratégies commerciales très spécifiques, en vue de présenter les offres les plus compétitives. La communication des pièces demandées par la S.A. T., qui a pour objet la prise de connaissance de tels éléments, doit ainsi être regardée comme étant de nature à porter atteinte à la concurrence et au secret en matière commerciale et industrielle. (*TA Rouen, 24 avril 2014, S.A. T., n° 1203719*).

Il résulte des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 que l'administration doit communiquer les documents concernés par la loi, parmi lesquels figurent les documents relatifs aux marchés publics. Toutefois, en vertu du II de l'article 6 de la même loi, ce droit d'accès doit s'exercer dans le respect du secret en matière commerciale et industrielle, lequel recouvre le secret des procédés, le secret des informations économiques et financières, et le secret des stratégies commerciales. La communication de certaines informations peut également être refusée lorsque celles-ci comportent un risque d'atteinte à la libre concurrence, compte tenu du mode de passation, de la durée, ou de l'objet du marché. Il en est ainsi notamment des informations relatives au détail des prix, lorsque le marché a pour objet de répondre à des besoins susceptibles de se reproduire de manière fréquente et de donner lieu à la passation de nouveaux marchés portant sur des prestations similaires et présentant les mêmes problématiques de contenu de prix. (*TA Dijon, 7 août 2014, société Baudin Châteauneuf, n° 1302610-1400472*).

▪ **Protection de la vie privée**

Le document qui comporte notamment des pièces d'état civil ou encore une notice de renseignements, est un document dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Par suite, il ne peut être communiqué qu'aux personnes intéressées. En l'espèce, la décision de justice produite par un requérant ne lui confère pas la qualité de descendant à l'égard de celui qu'il présente comme son arrière-grand-père. Dans ces conditions, il ne peut être regardé comme une personne intéressée, au sens des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, par la situation de M. B. en ce qui concerne les conditions dans lesquelles la nationalité française de ce dernier a été reconnue. (*TA Nantes, 16 décembre 2014, M. H., n° 1304353 ; cf. CE, 17 avril 2013, Ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ M. O., n° 337194*).

Si les fiches individuelles de notation et d'évaluation des agents publics sont des documents administratifs qui ne sont, en principe, communicables qu'aux seuls intéressés, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ces documents, qui portent une appréciation sur les agents concernés, sont, toutefois, communicables à un tiers, mais après anonymisation et sous la stricte réserve que cette opération permette d'empêcher toute identification des personnes qui y sont mentionnées. En l'espèce toutefois, eu égard au petit nombre d'agents concernés, l'anonymisation de ces documents n'aurait pu faire obstacle à l'identification des intéressés. (*TA Besançon, union syndicale professionnelle des policiers municipaux, n° 1301094*).

▪ **Documents ou dossiers médicaux**

La communauté de communes du V. a mentionné sur les plannings prévisionnels de travaux du mois de février 2011, destinés aux agents du service dans lequel est affecté M. G., que ce dernier ne devait pas exécuter certaines tâches en raison d'une contre-indication médicale et qu'il devait éviter « les efforts trop importants pour le genou droit » et « les travaux en position accroupie ou genoux à terre ». Contrairement à ce que soutient le requérant, ces mentions, dans les termes généraux où elles sont rédigées, ne sont pas de nature à avoir porté atteinte au secret médical ou au respect de sa vie privée. (*CAA Nancy, 18 juin 2014, M. G., n° 13NC01447*).

1°) Ni la loi du 4 mars 2002, ni aucun autre texte concernant la communication de documents détenus par l'administration, ni enfin aucun principe général du droit ne subordonne la communication du dossier médical d'une personne défunte par un établissement hospitalier à la condition qu'elle y soit décédée ou qu'elle y ait été traitée juste avant son décès. Dans l'hypothèse où cette personne est décédée d'une pathologie pour laquelle elle a été soignée dans un hôpital, ses ayants droit sont fondés à demander les pièces du dossier médical qui leur permettraient de connaître les causes du décès, nonobstant le fait que le décès soit intervenu hors de cet hôpital.

2°) Si le secret médical ne s'éteint pas avec le décès de la personne, il appartient à l'hôpital qui détient le dossier médical de rechercher, lorsqu'il est saisi d'une demande d'un ayant droit tendant à connaître les causes du décès, les informations qui lui permettent d'atteindre cet objectif reconnu par la loi. Ainsi, l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris ne saurait s'exonérer d'une telle obligation au motif que M. P. chercherait à comprendre les causes du décès de son frère et non à les connaître.

(*TA Paris, 14 octobre 2014, M. P., n° 1306263/6-2, classé en C+*).

Il résulte des dispositions des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du code de la santé publique, éclairées par les travaux parlementaires de la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé dont elles sont issues, que le législateur a entendu autoriser la communication aux ayants droit d'une personne décédée des seules informations nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi par ces ayants droit, à savoir la connaissance des causes de la mort, la défense de la mémoire du défunt ou la protection de leurs droits, et non de l'ensemble des informations contenues dans ce dossier. S'il estime insuffisantes les informations ainsi communiquées, c'est à l'ayant droit qui en est destinataire qu'il incombe de démontrer que celles-ci ne lui permettent pas de poursuivre l'un ou l'autre des objectifs qui ont motivé sa demande de communication. (*TA Paris, 16 décembre 2014, Mme. L., n° 1401410/5-2*).

Les clés de déchiffrement permettant d'accéder à des données de santé protégées ne sauraient être regardées comme des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978. Si la

société Celtipharm fait valoir qu'elle n'entend accéder à ces clés qu'après qu'elles aient été placées dans une « boîte noire inviolable », conformément à la délibération n° 2011-246 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en date du 8 septembre 2011, autorisant, sur sa demande, la SA Celtipharm à mettre en œuvre un traitement de données à caractère personnel ayant pour objet la réalisation d'études épidémiologiques à partir de feuilles de soins anonymisées à bref délai, et incluant l'utilisation de clés de déchiffrement remis par le groupement d'intérêt économique SESAM-Vitale, les modalités de mise en œuvre de cette autorisation, incluant l'insertion de ces clés dans une boîte noire, n'avaient pas été définies à la date de la demande présentée au titre de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi, et quelles qu'en soient les causes, en l'absence de dispositif approprié à la date de la décision attaquée, les données issues des feuilles de soins électroniques demeuraient, en tout état de cause, soumises à la règle énoncée à l'article 6 de la loi susvisée du 17 juillet 1978, selon laquelle ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée ou au secret médical. (TA Nantes, 30 décembre 2014, société Celtipharm, n° 1212021).

S'il est constant que les fiches cliniques et échographiques dont la communication est sollicitée énumèrent le nom et la date de naissance du patient, son sexe, son poids, sa taille, son indice de masse corporelle, les éventuelles interventions chirurgicales qu'il a subies, le traitement suivi, les données issues des mesures échocardiographiques ainsi que le nom du médecin cardiologue l'ayant examiné et la ville où ce dernier exerce, il n'est pas établi que ces fiches ne puissent être anonymisées. Ainsi, la communication de celles-ci n'est pas susceptible de porter atteinte à la vie privée et au secret médical des patients concernés à la condition qu'il y soit procédé sous réserve de l'occultation préalable des mentions qui seraient susceptibles de porter atteinte à l'un des secrets protégés par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et notamment les noms, les jour et mois de naissance des patients concernés, ainsi que les noms et villes d'exercice des médecins cardiologues les ayant renseignées. (TA Montreuil, 20 février 2014, société Les Laboratoires Servier, n° 1207812).

Documents juridictionnels ne relevant pas de la loi du 17 juillet 1978

Les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions et qui se rattachent à la fonction de juger dont elles sont investies, n'ont pas le caractère de document administratif pour l'application de la loi du 17 juillet 1978. Ainsi l'avis, y compris son éventuelle copie d'écran, par lequel le président du Tribunal de grande instance de Paris a été informé de la demande d'aide juridictionnelle de M. S., et dont ce dernier a demandé la communication, a pour effet d'obliger la juridiction à surseoir à statuer. Il se rattache ainsi à la fonction de juger dont le tribunal est investi. En conséquence, il n'a pas le caractère de document administratif et n'entre donc pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. (TA Paris, 6 juin 2014, M. S., n° 1212126/6-3).

Demandes de communication ne pouvant pas être satisfaites

▪ Caractère abusif de la demande

Il résulte des pièces produites que Mme I. a consulté à trois reprises au cours de sa carrière de plus trente ans son dossier administratif. L'Agence régionale de santé ne pouvait donc motiver un refus par le caractère abusif et répétitif des demandes alors même que si la précédente consultation du 11 février 2013 était récente, il résulte des éléments du dossier qu'il était incomplet à raison de pièces en cours de traitement en vue de la constitution d'un dossier numérique et que Mme I. n'a pu vérifier si certains documents, cités dans un mémoire en défense par l'agence régionale de santé comme faisant partie de son dossier, avaient effectivement été déposés dans son dossier administratif. (TA Saint-Denis, 29 décembre 2014, Mme I., n° 1301046).

Si la commune de Méjannes-le-Clap soutient que les demandes de M. R. seraient abusives, de par leur caractère répété et leur fin de nuisance et d'intimidation de la commune dans le cadre d'une procédure

pénale en cours, ces demandes, faites une fois oralement, une fois par écrit et une fois par voie d'huissier, qui ne concernent qu'une liste de documents limitée en lien avec les procédures juridictionnelles qui opposent le requérant à la commune, ne présentent pas un caractère abusif. (TA Nîmes, 20 février 2014, M. R., n° 120198)

▪ Documents inexistantes ou détruits

L'obligation de communication instituée par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ne peut porter sur des documents que l'administration est dans l'impossibilité matérielle de produire. Il appartient au tribunal d'apprécier, compte tenu des allégations des parties, l'existence du document sollicité et la circonstance qu'il serait détenu par l'autorité administrative. (TA Toulon, 7 mai 2014, Mme M., n° 01601302820).

En se bornant à alléguer la perte des documents, sans établir de preuve de cette perte ou de leur destruction, ni aucun document justifiant de la recherche de ces pièces, France Télécom n'apporte pas d'éléments de nature à établir les raisons de l'absence de production des documents sollicités. (TA Rennes, 7 mars 2014, M. C., n° 1104434).

Quelles que soient les conditions dans lesquelles ceux-ci devaient être conservés, détruits ou archivés, l'autorité administrative, qui n'a pas l'obligation de reconstituer les documents détruits ou de rechercher auprès d'autres organismes des pièces qui ne sont plus en sa possession, n'a ainsi pas méconnu les dispositions de la loi susvisée du 17 juillet 1978 en se fondant sur cette impossibilité matérielle de les communiquer pour rejeter la demande dont elle était saisie. (TA Marseille, 30 juin 2014, M. C., n° 1302559).

▪ Documents préparatoires ou inachevés

En application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, le droit à communication, sur le fondement de cette loi, ne s'applique qu'à des documents achevés et l'administration n'est pas tenue de communiquer, en application de ces dispositions, les documents préparatoires à une décision administrative en cours d'élaboration. Il est constant que le projet de statuts rénovés de l'association foncière de remembrement de Plonévez-du-Faou, adopté par le bureau de cet organisme le 22 mars 2011, devait ensuite être soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Ainsi, l'association foncière de remembrement n'était pas tenue, en application de la loi du 17 juillet 1978, de faire droit à la demande de M. C. (TA Rennes, 14 novembre 2014, M. C., n° 1102658).

Le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1978 prévoit que le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés, et ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. S'agissant de la communication du plan local d'urbanisme, il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 25 mars 2010, le conseil municipal de Villeneuve-la-Garenne a décidé de prescrire l'élaboration d'un plan local d'urbanisme et a fixé les modalités de la concertation. La commune fait valoir sans être contredite sur ce point qu'à la date de la décision attaquée, ce plan n'avait pas été approuvé. Ainsi, le projet de plan local d'urbanisme en cours d'élaboration doit être regardé comme un document préparatoire à son adoption au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1978. (TA Cergy-Pontoise, 10 octobre 2014, SCI de l'Etoile, n° 1307366).

▪ Documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique

Sont exclus du droit à communication, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, les articles de presse, qui, par nature, font l'objet d'une diffusion publique (TA Paris, 22 décembre 2014, Fédération chrétienne des Témoins de Jéhovah de France, n° 0706726/6-3)

La mise à disposition du registre au public se présentant en mairie ne peut constituer une diffusion publique au sens des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. (TA Nîmes, 20 février 2014, M. R., n° 1201984).

Modalités de communication

Les documents sollicités relatifs aux plans d'occupation des sols approuvés le 2 avril 1990 et le 1^{er} juillet 1997, et dont la commune de Mareil-le-Guyon soutient qu'ils ne sont plus dans ses archives, ni dans celles des autres administrations concernées notamment celles de la préfecture des Yvelines, sont d'une ancienneté telle qu'elle excède la durée normale de conservation des documents dans les archives des administrations communales ou autres. Dans ces conditions, la commune de Mareil-le-Guyon a pu légalement, par la décision attaquée, refuser la communication de ces documents, sans faire application des dispositions précitées de l'article 2 de la loi susvisée du 17 juillet 1978 faisant obligation à une administration, dans l'hypothèse d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration, de la transmettre à cette dernière et d'en aviser l'intéressé. Au demeurant, cette obligation ne s'applique pas à l'hypothèse où ces documents sont détenus par le service des archives départementales ou nationales et dont la communication ne relève pas de la loi du 17 juillet 1978. (*TA Versailles, 3 juillet 2014, GFA des Bergeries, n° 1106005*).

Si, avant de communiquer les rapports sollicités par l'association requérante, l'administration doit notamment occulter les données qui seraient susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique et à la sécurité des personnes, celle-ci n'établit pas que la version papier de ces rapports manuellement ou électroniquement expurgés conformément aux prescriptions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne pourrait pas faire l'objet d'une numérisation dans un format insusceptible de faire réapparaître les informations occultées ou de prévenir une utilisation malveillante des données transmises. Ainsi, l'administration ne démontre pas, par les arguments qu'elle invoque, que les documents sollicités ne peuvent être adressés au requérant par courrier électronique. (*TA Strasbourg, 5 février 2014, Section française de l'observatoire international des prisons, n° 1202370*).

Si aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ne fait obligation à une autorité administrative, saisie d'une demande de communication de documents administratifs, de rechercher auprès d'autres organismes les pièces qui ne sont pas en sa possession, celle-ci est néanmoins tenue, en vertu de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, lorsqu'elle est saisie d'une demande suffisamment précise pour lui permettre d'identifier l'autorité compétente, de la transmettre à cette dernière. (*TA Pau, 28 février 2014, société Eurofins IPL Hydrologie, n° 1301943*).

Il résulte des dispositions combinées de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, de l'article 35 du décret du 30 décembre 2005 et de l'article 2 de l'arrêté du 1^{er} octobre 2011, que, pour définir le tarif applicable à la communication d'un document administratif, seuls doivent être pris en compte le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour ce service et le coût de l'affranchissement. Il s'en suit que l'autorité territoriale ne saurait mettre à la charge du demandeur un montant correspondant à ses charges de personnel ou à tout autre coût qui n'est pas expressément prévu par ces dispositions. Dès lors, le tribunal annule une délibération du conseil municipal de Neuves Maisons en tant qu'elle met à la charge du demandeur d'un document administratif un montant de 10 euros par quart d'heure correspondant à l'ensemble des frais de fonctionnement supportés par la collectivité au titre de la transmission du document. (*TA Nancy, 14 octobre 2014, M. B., n° 1300341*).

M. H. demande la communication des originaux des documents, dans la mesure où, selon lui, un doute sérieux existe quant à l'authenticité des documents mis en ligne par la commune de Ressons-le-Long. Toutefois, une demande de communication de documents administratifs ne peut être réalisée que par la délivrance de copies de l'original et non la communication de l'original, sauf à demander à consulter sur place ledit original, ce qu'il appartient au requérant de faire, s'il s'y croit fondé. (*TA Amiens, 13 février 2014, M. H., n° 1300325*).

L'Association Ressons-le-Long Environnement soutient que la commune de Ressons-le-Long ne l'a pas mise en mesure de procéder à un choix des modalités de communication des documents dont elle a été destinataire, par courrier avec accusé de réception. Il résulte, toutefois, des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 qu'il appartient à toute personne souhaitant obtenir la communication de documents

administratifs de préciser les modalités de celle-ci. Il ressort de la demande de communication de documents administratifs en date du 25 février 2013 que l'Association Ressons-le-Long Environnement n'a pas précisé les modalités de la communication des documents sollicités. Il appartenait alors à la commune, sans qu'elle ne sollicite au préalable l'association requérante sur ce point, de choisir les modalités de communication permettant d'assurer au mieux l'effectivité du droit de communication. Afin de s'assurer de la bonne communication des documents, la commune de Ressons-le-Long a décidé de procéder à la communication par délivrance d'une copie envoyée par courrier avec accusé de réception. Par suite, et dès lors que l'Association Ressons-le-Long Environnement a effectivement reçu les documents demandés, le maire de la commune de Ressons-le-Long pouvait à bon droit mettre à sa charge le coût de reprographie et d'envoi des documents demandés. (*TA Amiens, 13 février 2014, Association Ressons-le-Long Environnement, n° 1300840*).

Procédure

▪ Office du juge de l'excès de pouvoir

Il appartient au juge administratif de requérir de l'administration compétente la production de tous les documents nécessaires à la solution du litige dont il est saisi et susceptibles de permettre de vérifier les allégations du demandeur. Le fait que la commission d'accès aux documents administratifs, saisie pour avis, ait considéré que ces documents n'étaient pas communicables à des tiers en raison du secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ne saurait constituer un motif de refus par le juge administratif d'user de ses pouvoirs généraux d'instruction. Ainsi, en s'abstenant de faire usage de ses pouvoirs d'instruction, le tribunal administratif a entaché son jugement d'irrégularité. (*CAA Bordeaux, 15 juillet 2014, M. R., n° 12BX02220*).

A supposer que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 ainsi que celles de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique n'autorisent pas que l'identité d'une personne auteur d'une demande d'hospitalisation sans consentement sur le fondement des dispositions de l'article L. 3212-1 du code de la santé publique soit révélée à la personne qui fait ou a fait l'objet d'une telle mesure, elles ne peuvent faire obstacle à ce que l'établissement qui a pris une telle décision faisant l'objet d'un recours en excès de pouvoir communique une copie intégrale de la demande à la juridiction saisie de ce recours. (*CAA Versailles, 23 septembre 2014, EPS de Ville-Evrard, n° 13VE03364*).

▪ Office du juge des référés

Le juge des référés tient des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative le pouvoir d'ordonner la communication de documents administratifs, et non de documents préparatoires. Dans ces conditions, la requête de M. R., qui demande la communication de documents préparatoires à l'établissement du budget de la commune de Saint-Martin-la-Garenne doit être rejetée. (*TA Versailles ord., 14 novembre 2014, M. R., n° 1407799*).

▪ Responsabilité

La communication à un tiers d'informations et documents composant le dossier universitaire d'un étudiant est susceptible de porter atteinte à la protection de la vie privée de celui-ci. Un tel dossier se voit donc appliquer les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les services d'une université ne doivent dès lors, en principe, et sauf circonstances particulières, communiquer de telles informations qu'à l'intéressé, lorsque celui-ci en fait la demande.

Dans l'hypothèse où un administré soutient que des informations détenues par une seule administration auraient été indument communiquées à un tiers, il appartient seulement à cet administré de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel agissement. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à combattre cette présomption. Tel est notamment le cas s'agissant d'informations contenues dans le dossier universitaire

d'un étudiant dont les services de l'université concernée sont, en principe, seuls détenteurs. (CAA Versailles, 18 juillet 2014, M. D., n° 12VE03403).

Régimes spéciaux de communication

▪ Listes électorales

Il résulte des dispositions des articles L. 28 et R. 16 du code électoral, qui visent à la fois à garantir le droit d'accès aux listes électorales et à assurer la protection des données à caractère personnel qui y figurent, que les listes électorales sont communicables à tout candidat, parti ou groupement politique, ainsi qu'à tout électeur, à la condition qu'il s'engage à ne pas en faire un usage purement commercial. Dans cette perspective, le caractère purement commercial ou non de l'usage des listes électorales au sens de l'article R. 16 du code électoral doit s'apprécier au regard de l'objet de la réutilisation envisagée et de l'activité dans laquelle elle s'inscrit, la forme juridique retenue par le réutilisateur pour poursuivre cette activité et l'existence ou l'absence de ressources tirées de cet usage constituant à cet égard de simples indices, qui peuvent conduire à regarder comme purement commerciales non seulement la commercialisation des données elles-mêmes, le cas échéant après retraitement, mais aussi leur utilisation dans le cadre d'une activité à but lucratif. Par suite, pour instruire une demande de communication d'une liste électorale, l'administration sollicitée à cette fin et qui dispose d'éléments objectifs permettant de douter de la réalité de l'engagement pris par le demandeur, peut demander à celui-ci tout complément d'information lui permettant de porter une appréciation éclairée sur l'usage que ce dernier envisage d'en faire et sur la portée de l'engagement pris par le demandeur. (TA Nantes, 22 octobre 2014, M. H., n° 1309977, classé en C+).

▪ Environnement

Il résulte des termes mêmes de l'article L. 124-1 du code de l'environnement que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, qui définissent les règles générales en matière de communication de documents administratifs, ne sont applicables à une demande de communication d'un document en tant qu'il contient des informations relatives à l'environnement que sous réserve que les dispositions du chapitre IV du Titre II du Livre 1^{er} du code de l'environnement n'aient pas défini des modalités particulières de communication. Dès lors que les articles L. 124-4 et L. 124-5 de ce code énumèrent les motifs pour lesquels les autorités publiques peuvent rejeter une demande d'information relative à l'environnement, seuls ces motifs peuvent justifier légalement un refus de communiquer des informations relatives à l'environnement : le caractère préparatoire des informations sollicitées ne figure pas au nombre de ces motifs.

Il ressort des pièces du dossier que le rapport « Interland » et le contenu du scénario dit « Belvédère » du comité final de pilotage de la commune d'Ault dont la communication est demandée par l'association requérante portent sur la stratégie de développement communal et de la gestion durable de l'érosion côtière ; que de tels documents portant sur la manière de lutter contre le phénomène d'érosion côtière doivent être considérés comme des documents qui comportent des informations relatives à l'environnement au sens de l'article L. 124-1 du code de l'environnement ; qu'en outre, la circonstance que les conclusions du rapport d'études « Interland » ne peuvent être encore exploitées par l'autorité administrative en l'absence d'adoption du nouveau plan de prévention des risques par le préfet de la Somme ne remet pas en cause le caractère achevé de ce document préparatoire ; que, de même, le fait que le conseil municipal d'Ault, seul organe compétent pour adopter une décision concernant le scénario à retenir pour lutter contre l'érosion côtière dans cette commune, ne se soit pas encore prononcé sur ce sujet souhaitant, au préalable, une phase de concertation avec la population locale ne permet pas de contester utilement le caractère achevé du contenu du scénario « Belvédère » rendu par le comité final de pilotage de ladite commune qui est un document préparatoire à cette décision à venir. (TA Amiens, 7 mai 2014, Association Ault Environnement, n° 1301867, classé en C+).

Seuls les motifs prévus, notamment à l'article L. 124-4 du code de l'environnement, peuvent légalement fonder un refus de communiquer des informations relatives à l'environnement. Ainsi, le 1° du I de l'article L. 124-4 du code de l'environnement permet de refuser la communication de ces informations, dans le cas où leur communication porterait atteinte aux intérêts mentionnés au 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à l'exception de ceux visés à ses e) et h). En revanche, il ne permet pas de s'opposer à leur communication, au seul motif que les informations relatives à l'environnement seraient contenues dans un avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, auquel la loi a confié des attributions contentieuses et des attributions en matière administrative et législative, ne participe pas aux délibérations du Gouvernement et ne peut être regardé comme auteur d'un décret en Conseil d'Etat, du fait de sa consultation obligatoire avant édicton de ce décret. Par suite, le ministre ne peut utilement soutenir que les dispositions du a) du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 font obstacle à la communication des informations relatives à l'environnement qui assortiraient l'avis du Conseil d'Etat en cause. (*TA Paris, 6 juin 2014, Association France Nature Environnement, n° 1217221/6-3*).

Réutilisation des informations publiques

Les résultats nominatifs d'admission aux examens, alors même qu'ils ne seraient pas accompagnés des notes des candidats, constituent des données à caractère personnel ne concernant que l'intéressé. Si leur affichage ou leur publication sur le site dédié du ministère de l'éducation nationale leur fait perdre leur caractère inachevé et les rend donc communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978, ces données n'en perdent pas pour autant leur caractère personnel, de sorte que leur communication ne peut se faire que dans les conditions prévues à l'article 13 de cette même loi. Ainsi, la réutilisation de ces données, et, notamment, leur communication à des tiers, exige que les candidats y aient préalablement consenti. Dès lors, les listes des résultats nominatifs des examens ne pouvaient être communiquées à la société sans qu'en soient préalablement retirées les données relatives aux candidats n'ayant pas donné leur consentement à leur réutilisation. En admettant même, comme le soutient la société France Examen, que de telles informations ne constituent pas des données à caractère personnel, dès lors qu'elles ne comportent pas les notes des candidats, il n'en demeure pas moins que les intéressés doivent avoir été mis à même de s'opposer à la réutilisation des informations les concernant. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que le ministère de l'éducation nationale aurait omis de recueillir le consentement des candidats ou l'aurait recueilli selon des modalités irrégulières. (*CAA Paris, 30 juin 2014, Société France Examen, n° 13PA00947*).

Il résulte des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 que les informations publiques communicables de plein droit, figurant dans les documents détenus, quel que soit leur support, par une autorité administrative relèvent du droit de réutilisation consacré par cette loi. Il appartient toutefois à l'autorité compétente, saisie d'une demande de réutilisation de ces documents, de s'assurer que cette réutilisation satisfait notamment aux exigences qu'imposent les dispositions de l'article 13 de cette loi qui, s'agissant d'informations publiques comportant des données à caractère personnel, renvoient aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978. A cet égard, seules constituent des données à caractère personnel des informations relatives à une personne physique identifiable. (*TA Paris, 3 juin 2014, M. D., n° 1209761, 1311779/6-2*).

La jurisprudence du Conseil d'Etat

- **CE, 19 février 2014, *Ministre de l'économie et des finances c/ société Speed Rabbit Pizza*, nos 366707, 366708, 371215, 371216, à mentionner aux Tables**

En l'absence d'équivalent aux dispositions prévues au 1° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 pour l'Autorité de la concurrence, déclarant non communicables les documents élaborés ou détenus par cette autorité dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision, le Conseil d'Etat a à se prononcer dans cette affaire sur la communicabilité de tels documents élaborés ou détenus par la DGCCRF. Ainsi, alors même qu'ils ont été élaborés par des services administratifs en vertu des pouvoirs d'investigation qui leur sont conférés, des procès-verbaux et rapports d'enquête établis en application de l'article L. 450-2 du code de commerce ne constituent pas, dans la mesure où ils constatent des pratiques qui ne sont susceptibles d'être sanctionnées que par une décision juridictionnelle, des documents administratifs.

- **CE, 26 mai 2014, *Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz*, n° 342339, à mentionner aux Tables**

Dans cette décision, le Conseil d'Etat étend aux bulletins de salaires la solution qu'il avait retenue pour les contrats de travail dans sa décision du 24 avril 2013, *Syndicat CFDT Culture* (n° 343024, à mentionner aux Tables) concernant la communicabilité aux tiers des mentions relatives à la rémunération figurant dans ces documents. Le Conseil d'Etat juge qu'il faut désormais considérer tant le contrat de travail que le bulletin de salaire d'un agent public comme des documents administratifs librement communicables à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, sous réserve que soient occultées, préalablement à la communication, toutes les mentions qui porteraient atteinte à la protection de la vie privée ou comporteraient une appréciation ou un jugement sur la valeur de l'agent public en cause. Lorsque la rémunération qui figure dans le contrat de travail et sur le bulletin de salaire résulte de l'application des règles régissant l'emploi concerné, la communication n'est pas susceptible de révéler une appréciation ou un jugement de valeur, au sens des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, sur la personne recrutée. En revanche, lorsqu'elle est arrêtée d'un commun accord entre les parties sans référence à des règles la déterminant, la rémunération révèle nécessairement une appréciation et un jugement de valeur portés sur cette personne. Dans ce cas, le contrat de travail peut être communiqué après occultation des éléments relatifs à la rémunération, tandis que la communication du bulletin de salaire, qui serait privée de toute portée sans la rémunération, ne peut être opérée.

- **CE, 15 octobre 2014, *Ministre de l'économie et des finances c/ Association de défense des intérêts des fonctionnaires de l'Etat (ADIFE) - P & T et autres*, nos 365058 365063, à mentionner aux Tables**

Dans cette décision qui concernait des documents détenus par la société France Télécom devenue société Orange, le Conseil d'Etat précise les notions de document administratif et d'administration au sens de la loi du 17 juillet 1978 et donne la teneur des obligations pesant sur les personnes de droit privé devant être regardées comme des administrations au sens de cette même loi. En premier lieu, parmi les documents détenus par une personne de droit privé chargée d'une mission de service public qui exerce également d'autres activités, revêtent le caractère de documents administratifs communicables ceux qui présentent un lien suffisamment direct avec sa mission de service public. En second lieu, une telle

personne de droit privé doit être regardée comme une « administration » au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Lorsque l'Etat est saisi d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'il ne détient pas et qu'il estime être détenu par une personne de droit privé chargée d'une mission de service public, il est tenu de la transmettre à cette dernière, en vertu de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, et d'en aviser le demandeur. Dans les mêmes conditions, une personne de droit privé chargée d'une mission de service public est tenue de transmettre les demandes de communication de documents administratifs qui lui ont été adressés à tort et d'en aviser l'intéressé. Enfin, à l'issue des délais de naissance des décisions implicites de refus, fixés respectivement par les dispositions des articles 17 et 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, dont le premier court à compter de la date de sa réception par l'administration initialement saisie, la demande de communication de documents est réputée avoir été implicitement rejetée par l'administration qui détient le document en cause, que cette demande lui ait été ou non transmise.

- **CE, 30 décembre 2014, *Ministre délégué chargé du budget c/ SNC Miramar Crouesty*, n° 371225, à mentionner aux Tables**

Elargissant la solution qu'il avait retenue dans *Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement c/ société GSM Consulting* (CE, 18 juillet 2011, n° 345564, aux Tables), le Conseil d'Etat juge dans cette décision que les dispositions de l'article L. 103 du livre des procédures fiscales (LPF) relatives au secret professionnel ne sauraient faire obstacle, par elles-mêmes, à la communication à un redevable de l'imposition régie par l'article 1498 du code général des impôts (CGI) des éléments utiles à sa défense, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Ce droit à communication ne saurait s'appliquer qu'à des documents qui revêtent un caractère pertinent pour l'évaluation des biens commerciaux. Il ne saurait, non plus, avoir pour conséquence de divulguer des informations couvertes par l'un des secrets protégés par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Les procès-verbaux pertinents établis pour une telle évaluation sont, à cet égard, susceptibles d'être communiqués à un redevable de l'imposition régie par l'article 1498 du code général des impôts mais tel n'est pas le cas des fiches de calcul établies par l'administration fiscale à cette même fin, à moins que celles-ci ne revêtent un caractère pertinent pour contester le principe du recours, par l'administration, à l'une ou l'autre des méthodes d'évaluation, ou l'évaluation de la valeur locative qui résulte de l'application de celle-ci. Le caractère pertinent de ces fiches de calcul peut résulter, notamment, de ce que le local auquel celles-ci se réfèrent est un local-type inscrit au procès-verbal de la commune, ou de la circonstance que des éléments figurant dans ces fiches de calcul sont opposés au contribuable par l'administration fiscale. Lorsqu'elle procède à la communication de la fiche de calcul sollicitée, l'administration conserve, sous le contrôle du juge, la possibilité d'occulter ou de disjointer, dans les conditions prévues par le III de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les informations contenues dans ce document susceptibles d'être couvertes par l'un des secrets prévus par le I et le II de cet article.

Deuxième partie

ANALYSE DE L'ACTIVITE DE LA CADA

L'analyse de l'activité de la Cada en 2014 : une continuité dans le règlement des litiges entre les usagers et les autorités administratives

◆ L'année 2014 est caractérisée par une légère baisse du nombre de saisines enregistrées : la Cada a examiné 5 041 avis et conseils en 2014 contre 5 486 en 2013.

Le nombre total de saisines enregistrées en 2014 est légèrement inférieur à celui constaté en 2013. Ainsi, 4 906 demandes d'avis ont été enregistrées en 2014 contre 5 306 en 2013. La part du nombre de consultations de l'administration a légèrement diminué par rapport à l'année 2013 : 135 conseils ont été rendus en 2014 contre 178 en 2013.

La relative stabilité des saisines sur les deux dernières années ne dément toutefois pas l'augmentation constante du nombre de saisines de la Cada sur le long terme. Après un pic de 5 593 saisines atteint en 2006, l'activité de la Cada s'est stabilisée autour du chiffre moyen de 5 000 dossiers par an depuis 2006.

L'année 2014 est également caractérisée par une diminution importante du nombre de la part de dossiers non instruits parmi l'ensemble des saisines de la Cada. Ainsi, on compte 1 533 dossiers non instruits en 2014 contre 2 318 en 2014. Cette évolution sensible a notamment pour conséquence une augmentation des délais de traitement, l'instruction des dossiers constituant une charge de travail plus importante pour les rapporteurs et le secrétariat général.

Toutefois, l'analyse des résultats du premier semestre 2015 permet d'anticiper une hausse importante du nombre de saisines de la Cada. S'il paraît prématuré d'en tirer des conclusions définitives, cette hausse pourrait notamment s'expliquer par une connaissance accrue de l'institution et par la diversité des sujets en matière de transparence et de droit d'accès dont sont saisies les administrations. Par ailleurs, l'année 2015 est également caractérisée par une augmentation du nombre de questions juridiques nouvelles qui sont soumises à la commission et qui nécessitent un examen plus approfondi des affaires qui lui sont soumises.

Cette tendance devrait cependant se confirmer avec les évolutions législatives concernant l'ouverture des données publiques et les questions de réutilisation et de redevance.

◆ Une répartition stable des saisines par secteur

Thème	Nombre de dossiers	2013 (%)	2014 (%)
Affaires sanitaires et sociales	912	13,2	18
Economie, industrie, agriculture	578	11,4	11,4
Enseignement, culture, loisirs	252	5,6	5
Environnement, développement durable, transports	336	8,5	6,6
Finances publiques et fiscalité	464	6,7	9,2
Justice, ordre public et sécurité	396	11,1	7,8
Modalités d'accès- réutilisation des informations publiques	69	15,4	1,4
Travail et emploi	1074	17	21,2
Urbanisme et aménagement du territoire	626	5,3	12,4
Vie publique	349	5,8	6,9

Augmentation de la part des saisines en matière d'affaires sociales, de travail et emploi et d'urbanisme et aménagement du territoire.

Le thème affaires sociales recouvre les demandes d'accès aux informations médicales et en particulier aux dossiers médicaux ainsi que les litiges liés aux prestations sociales. La part des saisines dans cette matière est passée de 13,2 % de l'ensemble des saisines en 2013 à 18 % du total des affaires en 2014. Parmi ces saisines, 470 concernent les litiges d'aide sociale et les dossiers de prise en charge de maladie professionnelle. Cette augmentation en part relative du nombre total des affaires dont a été saisie la Cada reflète la tendance amorcée en 2013 de la multiplication des affaires mettant en cause les CPAM. L'intervention de la Cada vis-à-vis de l'ensemble des caisses primaires d'assurance maladie afin de prévenir au mieux ce type de litiges commence à produire ses effets.

Les litiges regroupés dans la catégorie « Travail et emploi » concernent le plus souvent les demandes d'accès des agents publics à leur dossier administratif et à l'ensemble des actes les concernant, ainsi que les demandes d'accès aux documents détenus par les inspections du travail dans le cadre de conflits entre employeurs et salariés.

En 2014, 948 dossiers concernent les dossiers individuels des agents publics, contre 806 en 2013. Cette augmentation en nombre et en part relative dans le nombre total de dossiers traités par la Cada en 2014 démontre qu'un travail de sensibilisation auprès des administrations, pourtant effectué depuis plusieurs années par la Cada tant par des formations qu'au travers de ses avis doit être poursuivi, notamment sur les accès aux documents concernant la notation et l'avancement.

Le nombre d'affaires en matière d'urbanisme est demeuré stable, bien que sa proportion dans le nombre des affaires instruites ait augmenté. Ainsi, comme en 2013, on compte 246 saisines en matière de permis de construire. Cette part constante reflète, d'une part, la persistance des litiges concernant la plupart du temps des conflits de voisinage ainsi que la difficulté pour certaines collectivités territoriales à faire face à l'afflux de ces demandes, souvent en raison d'un manque de personnel dédié à ces questions.

Baisse de la part des saisines en matière de modalités d'accès et de réutilisation des informations publiques

Les saisines de la Cada concernant les modalités d'accès sont au nombre de 60 en 2014, contre plus de 120 en 2013. Les questions soulevées par les affaires de réutilisation ont retrouvé en 2014 un niveau plus représentatif de l'activité de la Cada. En effet, en 2013, la Cada avait été saisie de plus de 120 dossiers, mais qui ne correspondaient en réalité qu'à 20 questions nouvelles.

La part des affaires de réutilisation dans l'ensemble des affaires traitées par la Cada demeure à un niveau très faible depuis 2010.

◆ Les relations entre demandeurs et administrations

Catégories d'administrations mises en cause

	2010	2011	2012	2013	2014
Communes	32,3	31,5	32,5	32,6	33,1
Etat- AAI	29,1	32,5	32,8	30,3	31,4
Etablissement publics territoriaux	20,4	17,3	16	18	12,4
Organismes privés chargés d'une mission de service public	7	7,3	7,4	7,5	9,7
Etablissements publics de l'Etat	5,4	6,9	5,8	6,6	6,4
Départements	4,6	3,4	4,3	4	5,7
Régions	0,8	0,7	0,8	0,6	1,1
Autres organismes	0,1	0,1	0,8	0,2	0,3

L'analyse de l'évolution des administrations mises en cause fait notamment apparaître une baisse significative de la mise en cause des établissements territoriaux : 18 % en 2013 contre 12,4 % en 2014. Cette diminution ne s'explique pas uniquement par une meilleure appréhension des questions relatives au droit d'accès par les autorités locales. En effet, l'année 2013 a été caractérisée, dans un contexte lié aux élections locales, par une forte pression sur les exécutifs locaux, qui s'est notamment traduite par une demande importante de documents auprès de ceux-ci.

Liste des administrations mises en cause dans plus de dix affaires

Direction générale des finances publiques (DGFIP)	173
Ministère de l'intérieur	86
Ministère de la défense	83
Service départemental d'incendie et de secours du Cher (SDIS 18)	77
Ministère de la justice	69
Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP)	66
Préfecture de police de Paris	44
Caisse primaire d'assurance maladie du Rhône (CPAM 69)	39
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	38
Mairie de Paris	37
Orange Groupe	34
Service départemental d'incendie et de secours de la Charente (SDIS 16)	34
Préfecture de la Seine-Saint-Denis	32
Ministère des affaires étrangères et du développement international	30
Ministère de la culture et de la communication	28

Conseil supérieur de la mutualité (CSM)	24
La Poste	21
Caisse primaire d'assurance maladie du Morbihan (CPAM 56)	21
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	20
Pôle emploi	20
Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	17
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	17
Communauté d'agglomération de Montpellier	16
Préfecture du Nord	16
Caisse primaire d'assurance maladie d'Ille-et-Vilaine (CPAM 35)	15
Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes	14
Agence régionale de santé d'Ile-de-France (ARS 75 - Siège)	14
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)	13
Mairie de Rueil-Malmaison	13
Préfecture de Seine-et-Marne	12

Des réponses contrastées des administrations au cours de l'instruction

Le délai moyen de réponse de l'administration est de 12 jours en 2014. S'il est proche du délai de 10 jours prévu par l'article 18 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005, il est à mettre en relation avec le nombre d'avis rendu en l'absence de réponse de l'administration. Il s'élève à 1806 en 2014 soit près d'un tiers des saisines, ce qui est sensiblement équivalent au niveau constaté en 2013.

L'objectif que se fixe la commission afin de réduire ce taux est de renforcer l'animation du réseau des PRADA et de développer des actions de formation auprès de l'administration. Cette action nécessite cependant que la commission soit en mesure de se concentrer sur cet objectif à effectifs constants, dans un contexte très contraint d'augmentation de son activité, constaté en 2015.

◆ Analyse des avis rendus par la Commission

Répartition du sens des avis rendus par la Commission

	2010	2011	2012	2013	2014
Avis favorables	46	46,5	45,37	57,4	49,1
Demandes sans objet	33,4	33,2	31,4	23	32
Avis défavorables	9,2	8,4	10,39	9,3	8,6
Avis d'incompétence	5	6,4	7,8	4,9	6,3
Demandes irrecevables	9,2	5,5	5,7	5,4	4,0

La diminution de la part des avis favorables s'explique par l'augmentation du nombre de demandes devenues sans objet au moment où la Commission a rendu son avis. Cela s'explique, d'une part, par une augmentation plutôt faible du nombre de désistements ou de documents communiqués, ce qui apparaît un résultat plutôt satisfaisant pour le travail de la commission, et d'autre part, par l'augmentation au sein de cette catégorie de la part de documents détruits ou inexistantes.

Taux de réponse des administrations sur les suites données aux avis favorables (%)

2010	65,9
2011	66,7
2012	63,5
2013	47,15
2014	63,15

Le taux d'information sur les suites d'avis a retrouvé un niveau similaire à celui constaté en 2012, notamment en raison de la résorption en 2014 des difficultés informatiques qui ne permettaient pas à la Commission un envoi automatique des lettres de relance. Toutefois, le taux de 63,15 % constaté en 2014 peut être amélioré, notamment en continuant le travail auprès des administrations visant à les informer de la nécessité d'informer la commission des suites d'avis. Cette obligation est particulièrement prégnante dans le cas où l'avis rendu par la Commission est un préalable à une procédure auprès des juridictions administratives.

◆ L'animation du réseau des personnes responsables (PRADA)

La Cada compte, en 2014, 1 722 personnes responsables, présentes dans : 132 administrations d'État, dont 7 ministères et 92 préfectures ; 6 rectorats, 28 établissements publics administratifs ; dans 21 conseils régionaux et 86 conseils généraux ; 724 communes ; 622 établissements publics territoriaux, dont 558 communautés de communes ; 34 centres hospitaliers, et 19 autres établissements publics territoriaux ; 32 organismes privés chargés d'une mission de service public.

La commission a recherché depuis plusieurs années des solutions pour aider les personnes responsables à remplir leur mission, et le meilleur moyen a été de mettre à leur disposition des outils d'information, effort qui a été poursuivi tout au long de l'année 2014 par la mise à jour des synthèses et des fiches pratiques et l'envoi de la lettre d'information.

Il reste que les PRADA sont particulièrement demandeuses de formation comme le montre le succès des journées organisées à Paris en 2014 autour de trois thèmes : l'accès aux dossiers de commande publique (24 mars), l'accès au dossier personnel, la protection de la vie privée et du comportement dans la loi Cada (15 mai), et l'accès aux documents d'urbanisme, aux enquêtes publiques et aux informations environnementales (13 juin).

◆ Analyse de la performance de l'activité de la Cada

Conformément à la charte de gestion du programme 308 « Protection des droits et libertés », la Cada s'est inscrite dans une démarche de performance. Elle inscrit ses résultats correspondant à l'objectif 1 « défendre et protéger efficacement les droits et les libertés », en répondant à deux indicateurs : le nombre de dossiers traité par agent et le délai moyen d'instruction des dossiers.

Nombre de dossiers traités par an et par un ETP d'agents traitants de la Cada

	Unité	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de dossiers traités par an et par ETP de la Cada	Jours	637	623	664	710	663

La Cada a régulièrement fait valoir que, d'une part elle n'a aucun contrôle sur le flux des demandes – même si elle peut avoir une influence à long terme par son travail d'information auprès des administrations – et d'autre part, que ses agents, les rédacteurs, chargés d'une partie de l'instruction des demandes, ne peuvent réaliser un travail de qualité sur les dossiers que s'ils y consacrent un temps raisonnable de vérification et d'analyse. Ce qui suppose le traitement, selon la difficulté des affaires, d'un maximum de 7 à 10 saisines journalièrement et ce rythme tout au long de l'année est déjà extrêmement élevé.

Le délai moyen d'instruction des dossiers

	Unité	2010	2011	2012	2013	2014
Délai moyen d'instruction des dossiers par la Cada	Jours	37,2	39,9	39,1	40,3	50,1

Le délai moyen de traitement des avis s'est allongé en semestre 2014 ce qui donne sur l'année un mauvais résultat. Plusieurs facteurs conjoncturels expliquent cet allongement :

- les saisines ont été nombreuses en juin et surtout en juillet-août qui sont habituellement des mois plus creux. Cet afflux, alors que la Commission ne se réunit pas en août a entraîné l'inscription d'un nombre record de dossiers sur les séances de l'automne dont la notification a été reportée sur le début d'année 2015 ;
- enfin, plusieurs difficultés informatiques ont retardé l'ensemble des notifications.

Cette augmentation du délai s'explique également par la complexité croissante des affaires qui ont nécessité une étude plus approfondie des sujets. 86 % des avis ont été notifiés dans un délai inférieur à 50 jours ce qui reste un excellent résultat.

Même si, facialement, l'allongement du délai n'est pas une bonne performance, il correspond souvent de la part de la commission à un besoin d'approfondir l'instruction des dossiers et de rendre des avis plus précis sur le fond, donc de meilleure qualité.

L'année 2015 sera vraisemblablement une année record en termes de nombre de saisines. La complexité des questions soumises à la Cada est également plus importante. Par ailleurs, l'actualité législative très riche a considérablement chargé le travail de la commission. Les avis sur les différents projets de texte ont été rendus dans des délais très contraints ce qui a conduit la commission à devoir reporter l'examen de certaines affaires. Le délai de traitement des dossiers s'en est donc trouvé impacté.

◆ Budget et moyens de fonctionnement de la Cada

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

	2012	2013	2014
Titre 2	984 533 € consommés : 958 952 €	1 000 477 € consommés : 958 952 €	976 352 € consommés : 761 349 €
Titre 3 crédits limitatifs	64 927 € consommés : 62 057 €	65 505 € consommés : 58 807 €	78 118 €
Plafond d'emploi	13 ETPT	13 ETPT	13 ETPT
Consommation d'ETPT	12,5	12,6	13

Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement couvrent comme les années précédentes des dépenses de logistique. La dotation de fonctionnement de 78 000 € en 2014, a couvert les frais de fonctionnement d'un montant de 48 000 €. L'évolution de cette dotation a notamment permis de couvrir les évolutions de l'application informatique, indispensable au bon fonctionnement.

Au total, la Cada dispose de marges limitées, car même si les postes de dépenses d'affranchissement postal et de papier baissent grâce à la dématérialisation, d'autres liées à l'entretien et au chauffage par exemple augmentent, réduisant ainsi les possibilités en matière de communication et de formation.

Les crédits de rémunération

La Cada dispose de 13 ETPT pour son secrétariat général, les membres de la commission et les rapporteurs, chargés de mission, et rapporteurs généraux chargés de l'instruction des dossiers étant rémunérés sous forme d'indemnités. Si les recrutements effectués en 2013 tant au secrétariat général que parmi les rapporteurs et les chargés de mission ont permis de faire face à l'afflux des demandes, la pression demeure importante sur les effectifs. La hausse des saisines constatée depuis le début de l'année 2015 ne fait que confirmer cette tendance.

Effectifs du secrétariat général par catégorie

	Catégorie A	Catégorie B		Catégorie C	
	titulaires	titulaires	contractuels	titulaires	contractuels
2014	3	7	0	3	-
2015	3	7	1	3	

Le fonctionnement de la Cada

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

La commission peut également, en application de l'article 27 du décret du 30 décembre 2005, répondre aux demandes de conseil des administrations sur toute question relative à l'interprétation des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Les administrations, notamment les collectivités territoriales, ne se privent pas d'utiliser ce droit de consultation.

Le terme de « commission » utilisé par la loi du 17 juillet 1978 et son décret d'application du 30 décembre 2005, doit être entendu au sens du collège de onze membres dont la composition est fixée par l'article 23 de la loi.

Le législateur a donné à la composition de la commission une diversité qui permet que les avis et conseils qu'elle rend soient la synthèse de points de vue singuliers. Si la présence au sein de la commission, présidée par un conseiller d'État, de magistrats des ordres judiciaire et administratif (Cour de cassation et Cour des comptes) et de professeurs de l'enseignement supérieur garantit leur solidité juridique, les personnalités qualifiées en matière d'archives, de protection des données à caractère personnel, de concurrence et de diffusion publique d'informations qui y siègent concourent, par leur expertise, à la pertinence de ces avis et la participation d'élus permet de mieux prendre en compte les besoins concrets du public et de la société. La réflexion de tous s'enrichit au contact des compétences de chacun.

Il convient cependant de souligner que les séances de la commission, qui constituent le point culminant du processus de production des avis et conseils, ne pourraient avoir lieu sans le concours en coulisse d'autres acteurs, qui de la réception d'un dossier à la notification de l'avis ou du conseil correspondant, permettent au collège de mener à bien la mission qui lui a été confiée par la loi.

La commission est en effet soutenue dans son activité par les deux pôles que constituent d'une part son secrétariat général et d'autre part son équipe de rapporteurs, supervisés par un rapporteur général et un rapporteur général adjoint.

◆ La première phase d'instruction des dossiers par le secrétariat général de la Cada

Le secrétariat général de la Cada est le service administratif de la commission. Il s'agit d'une structure de taille modeste qui comprend en tout treize agents permanents : une secrétaire générale, un secrétaire général adjoint et un administrateur de l'application informatique de traitement des dossiers, cadres A de la fonction publique de l'État, sept rédacteurs, cadres B, et trois secrétaires, de catégorie C. Cette équipe prépare les séances du collège et, après les séances, notifie les avis et conseils rendus par celui-ci. Elle

assure également un rôle prenant de renseignement des administrations et des particuliers par téléphone et par courrier électronique.

Quotidiennement, le secrétariat général de la commission est destinataire d'environ quarante à cinquante demandes qui lui parviennent par courrier postal, télécopie ou courrier électronique. Ces demandes sont enregistrées par les trois agents du secrétariat dans l'application de traitement informatisé dont est doté le service.

Ces demandes peuvent appeler des traitements différenciés : les demandes qui entrent dans le champ de compétence de la commission et remplissent les conditions de recevabilité donnent lieu à l'ouverture d'un dossier dit « instruit », destiné à être inscrit sur la liste ou rôle des affaires qui seront soumises au collège.

Les autres demandes non recevables, soit parce que leur objet est étranger au champ de compétence de la commission, soit parce qu'elles sont incomplètes ou prématurées, donnent lieu à la création d'un dossier dit « non instruit » et à l'envoi au demandeur d'une lettre lui indiquant le motif de rejet de sa demande.

Les dossiers dits « instruits » sont classés en fonction du thème auquel ils se rattachent et répartis entre les rédacteurs pour traitement. Les affaires dont est saisie la commission se caractérisent par une grande variété de sujets : urbanisme, marchés publics, fonction publique, santé, fiscalité, finances publiques, environnement, etc.

Le rédacteur auquel est confié un dossier en prend connaissance de façon exhaustive afin d'identifier le ou les documents qui font l'objet de la saisine. Il s'agit d'une tâche d'analyse parfois délicate, notamment lorsque le demandeur a joint à son dossier des documents en nombre et sans rapport direct avec le refus de communication de document allégué. Un rédacteur est chargé en moyenne de préparer pour chaque séance de la commission entre trente et quarante-cinq dossiers.

Après validation de cette première phase de son travail par le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint, le rédacteur adresse au demandeur un courrier accusant réception de sa demande, et à l'administration mise en cause un courrier l'informant de la saisine et lui demandant d'apporter à la commission ses observations ainsi qu'un exemplaire du document administratif en cause, lorsque cela reste utile. Il est demandé aux administrations de produire leurs observations et pièces dans le délai très court de dix jours à compter de la date de réception de la demande, la Cada étant elle-même tenue par les textes applicables de rendre ses avis dans le délai légal très resserré d'un mois.

Le rédacteur transmet alors le dossier à un rapporteur. Pendant la phase d'instruction du dossier par le rapporteur, c'est le rédacteur qui est chargé de l'enregistrement dans le dossier des pièces qui continuent de parvenir au secrétariat général : observations des administrations, documents litigieux, courriers complémentaires des demandeurs.

◆ **La deuxième phase d'instruction : l'élaboration des avis et conseils par les rapporteurs et les rapporteurs généraux**

Les rapporteurs sont actuellement au nombre de dix-sept et se voient confier chacun entre dix et vingt dossiers à chaque séance. L'indépendance et l'expérience de l'analyse et de la rédaction juridiques que nécessite l'exercice de leur fonction conduisent à les recruter pour l'essentiel, comme le rapporteur et le rapporteur général adjoint, parmi les membres du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des

tribunaux administratifs en activité dans ces juridictions. L'équipe actuelle compte également un membre de la Cour des comptes, deux membres de l'Inspection générale de l'administration et deux conservateurs d'archives auxquels sont confiés les dossiers portant sur les demandes d'accès aux archives par dérogation aux délais légaux de communication.

Le rapporteur étudie le dossier au fond au vu des éléments fournis par le demandeur dans son dossier de saisine et par l'administration dans sa réponse à la demande d'observations qui lui a précédemment été adressée par le secrétariat général, et rédige un projet d'avis ou de conseil. Il peut s'appuyer à cette fin sur le considérable fonds d'avis et de conseils déjà rendus par la Cada depuis sa création, particulièrement sur les plus récents qui reflètent l'état actuel de la doctrine de la commission.

Une semaine avant la séance, les rapporteurs transmettent leurs projets d'avis et de conseils au rapporteur général ou au rapporteur général adjoint ainsi qu'au président. Le rapporteur général et le rapporteur général adjoint vérifient ces projets, et au besoin les rectifient en vue d'assurer la cohérence et la justesse juridiques des quelques deux cent cinquante soumis à la commission lors de chaque séance.

◆ La phase de délibéré des affaires par le collège : la séance

La commission se réunit en général tous les quinze jours ; elle a ainsi tenu vingt-trois séances en 2014. Pour pouvoir rendre environ cinq mille avis et conseils par an, il lui faut donc, comme il a été dit ci-dessus, examiner environ deux cent cinquante affaires par séance, tous les quinze jours. Les membres reçoivent quelques jours avant la séance un inventaire exhaustif des affaires inscrites à l'ordre du jour. La plupart ne soulèvent pas de difficulté majeure et nécessitent seulement un rappel et l'application au cas d'espèce de principes bien établis par la loi, la jurisprudence contentieuse ou la doctrine de la commission. Les projets d'avis et de conseils répondant à ces demandes font donc l'objet d'une approbation d'ensemble de la part du collège, au vu du sens proposé pour chacun d'eux par le rapporteur général et mentionné sur le rôle de la séance pour ces dossiers dits de « partie III » de cet ordre du jour, après, le cas échéant, évocation plus détaillée de telle ou telle affaire à la demande d'un membre de la commission.

La commission délibère en revanche de manière approfondie de quelques dossiers, dont le nombre varie généralement de cinq à dix, sélectionnés par le rapporteur général ou le rapporteur général adjoint en accord avec le président, en raison de la nouveauté ou de la complexité des questions qu'ils soulèvent. Ces affaires sont inscrites en « partie II » de l'ordre du jour, ou en « partie I », lorsque l'administration concernée est invitée à venir faire valoir son point de vue lors de la séance, avant que les membres délibèrent hors de sa présence. Les avis et conseils auxquels elles donnent lieu constituent le socle de la doctrine de la commission et celle-ci veille à une motivation particulièrement précise de ces avis. L'invitation faite à l'administration de venir préciser oralement sa position et répondre aux questions des membres de la commission est restée exceptionnelle au cours de certaines périodes d'activité de la commission. Elle est devenue plus fréquente en 2015, une ou deux affaires étant inscrites à cette fin en « partie I » de l'ordre du jour pour deux séances sur trois environ.

Dans les jours qui suivent la séance, les avis et conseils adoptés par la commission sont alors notifiés par le secrétariat général, après une dernière relecture, au demandeur et à l'administration concernée.

ANNEXES

COMPOSITION DE LA COMMISSION (au 1^{er} décembre 2015)

Président : Marc DANDELLOT, conseiller d'État

Conseillère d'Etat, présidente suppléante

Catherine DE SALINS

Magistrats de la Cour de Cassation

Stéphanie GARGOULLAUD, titulaire

Claire CARBONARO, suppléante

Magistrats de la Cour des Comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, titulaire

Esther MAC NAMARA, suppléante

Députés

René DOSIERE, titulaire

Eva SAS, suppléante

Sénateurs

Corinne BOUCHOUX, titulaire

André REICHARDT, suppléant

Élus d'une collectivité territoriale

Jean-Marie PLATET, titulaire

Nadine BELLUROT, suppléant

Professeurs de l'enseignement supérieur

Bénédicte DELAUNAY, titulaire

Antoine PROST, suppléant

Personnalités qualifiées en matière d'archives

Bruno RICARD, titulaire

Frédérique HAMM, suppléante

Personnalités qualifiées en matière de protection des données à caractère personnel

Philippe LEMOINE, titulaire

Marie-Hélène MITJAVILE, suppléante

Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

Irène LUC, titulaire

Henri GENIN, suppléant

Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique d'informations

Christian PHELINE, titulaire

Perica SUCEVIC, suppléant

COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT

chargés de mission au Secrétariat général du Gouvernement

Vincent DROULLE

Hervé CASSARA

Colas MORILLON, adjoint

Marie-Lorraine PESNEAUD, adjointe

Rapporteurs

Rapporteur général

Nicolas POLGE, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteur général adjoint

Marie PREVOT, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Rapporteurs

Maximilien BECQ-GIRAUDON, inspecteur de l'administration

Bastien BRILLET, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Benjamin de MAILLARD, auditeur au Conseil d'État

Alix de PHILLY, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Pierre-Olivier CAILLE, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Stéphane CLOT, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Geneviève ETIENNE, conservatrice générale du patrimoine

Tsiporah FRIED, rapporteur de la Cour des comptes

Olivier LEMAIRE, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Rémy MARTIN, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Jean-François MOUFFLET, conservateur du patrimoine

Manon PERRIERE, auditrice au Conseil d'État

Emmanuelle PETITDEMANGE, auditrice au Conseil d'Etat

Frédéric PICHON, inspecteur de l'administration

Benjamin ROHMER, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Sylvie STEFANCZYK, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel

Secrétariat général

Secrétaire générale

Christelle GUICHARD

Secrétaire général adjoint

Jean-Claude CLUZEL

Rédacteurs

Benoît BONNE

Denis BRIN

Caroline DREZE

Brigitte DUFOUR

Anne FERRER

Nicolas FROGER

Richard FOSSE

Joël THIBEAU

Secrétariat

Frédéric ALLOUCHERY

Monique JEAN

Catherine MERLHE

Commission d'accès aux documents administratifs
35 rue Saint-Dominique F-75007 Paris 07 SP

Tél.01 42 75 79 99 – Fax 01 42 75 80 70 –Courriel cada@cada.fr

<http://www.cada.fr>

