

Sommaire

■ Avant-propos

■ L'activité de la CADA en chiffres

11 **Comment se répartit l'activité de la CADA ?**

3

17 **Quelle est l'origine des saisines ?**

25 **Quels sont les avis rendus par la CADA ?**

35 **Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?**

39 **Quels sont les délais de traitement ?**

■ Vers une nouvelle CADA

45 **Le régime général d'accès aux documents administratifs**

51 **L'accès à l'information en matière d'environnement**

55 **La réutilisation des informations publiques**

59 **La CADA est dotée d'un pouvoir de sanction**

■ La CADA et le juge administratif

65 **La CADA semble jouer efficacement son rôle de prévention du contentieux**

81 **La CADA doit cependant faire évoluer certaines de ses positions pour tenir compte de celles du juge**

87 **Décisions du Conseil d'État**

■ Sélection d'avis et de conseils illustrant certaines des difficultés rencontrées

- 115** Des textes inadaptés ?
 - 119** Un détournement de la loi du 17 juillet 1978 ?
 - 121** Comment concilier l'accès aux documents administratifs et la protection des données personnelles ?
 - 123** Communiquer, oui, mais comment ?
 - 127** Quelques affaires inédites
- Annexes
- 221** Composition de la CADA au 1^{er} mai 2006
 - 223** Collaborateurs de la Commission
 - 225** Textes

Avant-propos

Le bilan de l'année 2005 se caractérise pour la CADA à la fois par la poursuite des tendances des dernières années et par une perspective sensible de renouvellement.

L'activité de la Commission, objet de la première partie du rapport, est restée globalement stable. La principale évolution constatée par la mesure statistique de celle-ci réside dans l'allongement du délai moyen à l'issue duquel elle répond aux demandes d'avis et de conseils dont elle est saisie. Si le délai d'un mois n'a jamais été vraiment respecté, il atteint pour la première fois la durée moyenne de 51,8 jours contre 46,1 jours en 2004, un peu moins de 43 entre 2000 et 2003, 37,9 en 1999 mais 49,1 en 1998. Plusieurs éléments se cumulent pour expliquer ce retard dont le principal tient à la stagnation des moyens en personnel de la Commission alors que son activité a sensiblement crû entre 1998 et 2005, passant de 3 957 affaires à 5 105. Certes, des mesures ont été prises en septembre 2005 (création d'un poste de rapporteur général adjoint et d'un poste de chargé de mission), mais elles n'ont produit d'effets qu'au cours de l'année 2006. Cette tendance s'est trouvée aggravée en 2005 par l'association de la Commission aux travaux d'élaboration de nouveaux textes qui a représenté une charge importante et qui, à effectif constant, s'est inévitablement faite au détriment de l'examen des demandes d'avis et de conseils.

Mais l'année 2005 aura surtout été marquée par une activité normative intense qui affecte les règles d'accès aux documents administratifs, renforce le particularisme des règles relatives à l'accès aux informations en matière d'environnement, crée un véritable droit en matière de réutilisation des informations publiques. La Commission espère qu'une fois clarifiées certaines notions, ces nouvelles règles qui font l'objet d'une analyse détaillée dans la deuxième partie de ce rapport contribueront à améliorer les droits des administrés.

Deux points méritent d'être soulignés parmi les nouvelles dispositions. D'une part, la CADA, dont le statut d'autorité administrative indépendante est confirmé, se voit confier, en matière de réutilisation des informations publiques, un pouvoir de sanction qui, à terme, donnera à une partie de son activité un caractère plus « juridictionnel ». D'autre part, ces nouvelles dispositions applicables prévoient la désignation d'une personne responsable à l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, notamment par les ministres, les préfets, les départements, les régions et les communes et établissements publics de coopération intercommunale dépassant le seuil de 10 000 habitants. La CADA, qui rencontre souvent des difficultés pour identifier les interlocuteurs responsables au sein des services auxquels la communication d'un document est demandée, compte beaucoup sur cette procédure pour que se constitue peu à peu un réseau de correspondants qui pourront faciliter l'instruction des dossiers mais également concourir à la diffusion au sein des services et des collectivités publiques des principes qu'elle applique.

La troisième partie du rapport analyse les relations de la CADA avec le juge administratif.

L'examen des jugements des tribunaux administratifs sur des affaires ayant donné lieu à des avis de la CADA, déjà effectué l'an dernier, confirme que la Commission peut jouer un rôle efficace pour prévenir le développement du contentieux. S'y ajoute cette année l'analyse des décisions du Conseil d'État intervenues en matière d'accès aux documents administratifs qui ont conduit la Commission à modifier sur certains points ses positions antérieures.

Enfin, le présent rapport d'activité comporte dans une quatrième partie les principaux avis émis par la Commission, qui témoignent de la variété et du caractère à la fois constant pour certaines questions et renouvelé pour d'autres des centres d'intérêt de nos concitoyens mais aussi de la complexité des questions de droit que soulèvent certaines affaires.

Première partie
**L'activité
de la CADA
en chiffres**

Comment se répartit l'activité de la CADA ?

Avis et conseils

Si l'augmentation de 7,5 % constatée en 2004 par rapport à 2003 ne se retrouve pas en 2005, c'est que, comme le rapport de l'année dernière le précisait, celle-ci provenait d'une saisine multiple qui ne s'est pas renouvelée en 2005. De fait, le nombre des saisines traitées en 2005 est quasiment au même niveau qu'en 2003. Toutefois, les demandes d'avis sont un peu moins nombreuses tandis que les demandes de conseil ont augmenté de près de 10 %, après deux années consécutives de stabilité.

11

Tableau 1
Nombre d'affaires et part respective des avis et des conseils

Année	Avis		Conseils		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
1979-1980	431	91,7	39	8,3	470
1981	452	89,7	52	10,3	504
1982	519	85,9	85	14,1	604
1983	647	86,7	99	13,3	746
1984	984	89,6	114	10,4	1 098
1985	876	83,5	173	16,5	1 049
1986	1 211	85,8	201	14,2	1 412
1987	1 320	88,5	171	11,5	1 491
1988	1 821	88,7	233	11,3	2 054
1989	1 872	89,2	226	10,8	2 098
1990	1 992	90,1	218	9,9	2 210
1991	1 973	88,2	265	11,8	2 238
1992	2 214	87,4	320	12,6	2 534
1993	2 830	88,8	357	11,2	3 187
1994	2 703	86,4	424	13,6	3 127
1995	2 903	88,2	390	11,8	3 293
1996	3 539	87,3	514	12,7	4 053
1997	3 675	88,9	458	11,1	4 133
1998	3 508	88,0	479	12,0	3 987
1999	3 770	87,4	545	12,6	4 315
2000	4 244	87,0	635	13,0	4 879
2001	4 328	87,1	641	12,9	4 969
2002	4 493	88,4	588	11,6	5 081
2003	4 462	87,8	619	12,2	5 081
2004	4 845	88,6	622	11,4	5 467
2005	4 433	86,8	672	13,2	5 105

Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?

Tableau 2
Répartition des saisines par secteur (en %)

Secteurs	2002	2003	2004	2005
Fonction publique	14,2	15,5	14,6	15,0
Affaires sociales	14,6	17,7	14,9	13,7
Urbanisme	12,0	11,7	10,9	11,7
Économie et Finances	9,8	6,3	13,1	10,8
Divers	6,8	6,0	7,0	7,6
Environnement	8,8	7,6	5,7	7,4
Contrats et marchés	4,1	4,7	4,4	5,8
Ordre public	6,1	5,2	5,2	5,3
Fiscalité	4,8	4,9	3,4	3,5
Industrie	4,4	4,0	3,5	3,4
Modalités	0,8	1,1	1,2	2,4
Justice	2,7	3,6	5,2	2,2
Enseignement et formation	2,8	3,4	2,5	2,2
Culture-Archives	1,3	1,6	1,8	2,0
Agriculture	2,6	2,2	1,9	1,9
Transports	1,7	1,8	1,5	1,6
Loisirs	0,9	1,0	1,1	1,3
Travail	0,6	0,7	0,8	0,7
Défense	0,3	0,6	0,7	0,7
Élections	0,6	0,3	0,5	0,7
Relations extérieures	0,1	0,1	0,1	0,1

Pour 2005, on retrouve l'habituel trio de tête que forment les thèmes de la Fonction publique, des Affaires sociales et de l'Urbanisme (les mêmes que pour les années 2001 à 2003), le thème Économie et Finances perd la 3^e place à laquelle il s'est hissé en 2004, mais se maintient tout de même à la 4^e place. Ces quatre secteurs, avec chacun plus de 10 % des demandes, totalisent à eux seuls plus de la moitié du total des demandes traitées en 2005. Si on y ajoute les quatre secteurs suivants (Divers, Environnement, Contrats et Marchés et Ordre public) qui représentent chacun de 5 à 10 % des demandes, on obtient déjà les trois-quarts du total. Le quart restant se trouve donc réparti parmi les treize secteurs suivants.

Le secteur de la « Fonction publique » reprend la tête du nombre des demandes. Celles-ci couvrent aussi bien la communication des éléments du dossier individuel des agents (feuille de notation, justificatifs de refus de promotion, etc.) que des décisions collectives

(tableau d'avancement, arrêtés d'attribution de prime, etc.). Elles sont formulées le plus souvent par les agents publics eux-mêmes, mais elles proviennent également des organisations syndicales qui, notamment dans les collectivités locales, cherchent à obtenir une information globale sur la gestion du personnel (équilibre agents titulaires/agents contractuels, répartition des enveloppes indemnitaires...), ou à contester certaines décisions individuelles (nomination à certaines fonctions, recrutement d'un contractuel au lieu d'un fonctionnaire...).

Le secteur des « Affaires sociales » recule donc à la seconde place. Ces demandes couvrent un spectre très large allant des dossiers médicaux aux dossiers d'allocataires détenus par les caisses d'allocations familiales, en passant par les dossiers d'aide sociale à l'enfance. Après une forte augmentation entre 2002 et 2003 (de 291 à 452 demandes), les demandes relatives aux dossiers médicaux ont diminué une nouvelle fois, comme en 2004, passant de 385 à 222 demandes. Cette diminution, qui se constate aussi bien pour les avis que pour les conseils, si elle est confirmée pour les années à venir, tendrait à démontrer que les établissements hospitaliers ont su s'adapter plutôt rapidement aux nouvelles règles de communication du dossier médical définies par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

En matière d'urbanisme, la baisse des années précédentes ne s'est pas reproduite. Les demandes portent autant sur des autorisations individuelles d'occupation du sol (permis de construire, notamment par des propriétaires riverains) que sur des documents plus généraux se rapportant soit à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), soit à des grands projets d'aménagement. Ces demandes nombreuses traduisent le souci de nos concitoyens de connaître l'évolution de leur cadre de vie, à titre individuel ou au sein d'associations, et les conduit à recourir à la loi du 17 juillet 1978 alors même que le déroulement des procédures d'urbanisme comprend des mesures particulières de publicité (affichage des permis, enquêtes publiques...). Là encore, le fait que les usagers soient contraints de faire appel à la CADA pour accéder à des documents dont le caractère communicable ne fait le plus souvent aucun doute, n'est pas un signe très encourageant quant au degré de transparence des autorités administratives françaises. Face à ces demandes qui portent parfois sur des documents nombreux, souvent volumineux, et dont certains, tels les documents graphiques, sont délicats et onéreux à reproduire, les

collectivités locales ou les autorités déconcentrées de l'État, dont les moyens sont limités lorsqu'il s'agit de petites structures, n'ont pas pris la peine de s'organiser (pas de structure d'accueil, pas de régies de recettes pour encaisser les frais de reproduction des services) pour tenter de les satisfaire.

Pour le secteur « Économie et Finances », l'augmentation importante du nombre des demandes (de 322 à 718), qui s'expliquait par une saisie multiple de plus de 400 demandes, ne se reproduit pas mais reste malgré tout à un niveau élevé (550), toujours en raison d'une saisine multiple du même demandeur (la société TEREKO) qui a présenté 280 demandes en 2005, portant sur la communication des budgets de collectivités locales (voir rapport 2004).

Si on ne tient pas compte de cette saisine multiple, on constate que trois demandes sur quatre concernent les finances locales et tendent le plus souvent à l'obtention, soit des budgets et comptes d'une collectivité locale ou d'un de ses établissements publics, soit de pièces justificatives d'une opération donnée (devis, factures...).

En revanche, la part du **secteur « Divers »** continue à progresser, quoique plus modestement, le nombre des demandes passant de 378 à 388 entre 2004 et 2005. Pour l'essentiel, on y retrouve les demandes adressées à des communes ou des regroupements de communes qui sont rangées dans une sous-catégorie « vie locale », soit parce que la demande ne permet pas de définir à quel secteur d'activité administrative se rattache (nt) le ou les documents sollicités (la délibération de telle date, un compte rendu de conseil municipal), soit parce que les documents sollicités sont nombreux et se rattachent à plusieurs secteurs.

La part du **secteur « Environnement »** est également en augmentation, après une année 2004 en baisse, passant de 310 à 378 demandes. Près de la moitié des demandes se rattachent à des problèmes de pollution, au respect de la nature ou à des risques naturels (inondations, incendies...), tandis qu'un tiers de demandes porte sur des questions d'assainissement. Enfin, le solde est lié au fonctionnement des installations classées (sites industriels, stations d'épuration...).

Enfin, le **thème « Contrats et marchés »** est une nouvelle fois en augmentation sensible et franchit la barre des 5 %. Le nombre de demandes est ainsi passé de 240 à 294 entre 2004 et 2005. Et s'il a globalement augmenté de 50 % depuis 2002, on remarque que le nombre de demandes de conseils a, quant à lui, plus que doublé

pendant la même période, passant de 62 à 146. En effet, les candidats non retenus demandent de plus en plus souvent à accéder au dossier d'appel d'offres, mais les services administratifs doivent veiller, de leur côté, à ce que le secret en matière industrielle et commerciale ainsi que les règles de la concurrence ne soient pas trahis par une communication intempestive des informations sur les différentes offres alors que les entreprises elles-mêmes rappellent vigoureusement qu'elles ne veulent pas voir divulguer les données concernant leur gestion et leur stratégie commerciale.

Quelle est l'origine des saisines ?

Les demandes de conseil

Tableau 3
Répartition des demandes de conseil ¹

	2002		2003		2004		2005	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Communes	223	37,9	258	41,7	262	42,3	281	41,8
Établissements publics territoriaux	88	15,0	126	20,4	128	20,5	151	22,5
État	144	24,5	132	21,3	133	21,1	145	21,6
Départements	102	17,3	53	8,5	62	10,0	56	8,3
Organismes privés chargés d'un service public	13	2,2	18	2,9	16	2,6	18	2,7
Établissements publics d'État	15	2,6	19	3,1	17	2,7	17	2,5
Régions	3	0,5	10	1,6	4	0,8	4	0,6
Autres organismes	0	0,0	3	0,5	0	0,0	0	0,0

La Commission constate qu'un certain nombre des demandes de conseil qui lui sont adressées ne concerne pas des questions de fait ou de droit nouvelles, mais révèle une mauvaise connaissance de ses avis et conseils ou une frilosité à les appliquer.

Les demandes de conseil en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics

Comme indiqué plus haut, alors que le nombre total de demandes traitées en 2004 est en baisse, celui des demandes de conseils est en augmentation sensible, cependant que la répartition de ces demandes selon leur auteur est à peu près la même d'une année sur

1. Pour ce tableau, comme pour les suivants, les chiffres sont présentés dans l'ordre décroissant des pourcentages à partir des données 2003.

l'autre. On observe que la proportion des demandes émanant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics représente près de trois demandes sur quatre (72,4 %).

Pour les communes, leurs préoccupations en matière de communication se concentrent sur quatre secteurs, qui sont dans un ordre décroissant : l'urbanisme, les contrats et marchés, les modalités de communication (consultation ou reproduction des documents, tarification des copies...) et enfin la gestion du personnel. Les demandes faites par les établissements publics territoriaux proviennent pour un tiers des établissements de santé et concernent l'accès au dossier médical, et pour un autre tiers, ont trait à la communication des pièces se rattachant à la passation de marchés publics. Les demandes de conseil des départements se rattachent sans surprise, pour une demande sur deux, aux affaires sociales, alors même que la CADA ne traite plus des dossiers d'accès aux origines personnelles (voir rapport 2003, page 17).

Les demandes de conseil émanant des services de l'État

Avec une très légère progression, le nombre de demandes de conseil émanant des services de l'État retrouve son niveau de 2002. Ces demandes se répartissent de la façon suivante :

Tableau 4
Répartition des demandes de conseil de l'État par département ministériel

	2003		2004		2005	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Intérieur	60	45,5	69	52,7	76	53,1
Emploi et Solidarité	18	13,6	18	13,7	20	14,0
Éducation nationale	15	11,4	13	9,9	10	7,0
Équipement, Transports et Logement	6	4,5	9	6,9	8	5,6
Économie et Finances	2	1,5	0	0,0	7	4,9
Agriculture	17	12,9	9	6,9	6	4,2
Défense	3	2,3	2	1,5	5	3,5
Aménagement du territoire et Environnement	1	0,7	1	0,8	2	1,4
Autres	9	7,6	10	7,6	9	6,3
Total	132	100,0	131	100,0	143	100,0

Alors que le ministère de l'Intérieur représente à lui seul un peu plus de la moitié des demandes, il suffit d'y ajouter les six départements ministériels qui suivent en nombre de demandes (Emploi et Solidarité, Éducation nationale, Équipement, Économie et Finances, Agriculture et enfin Défense) pour obtenir plus de 90 % des demandes de conseil émanant des services de l'État. Toutefois, leur part respective reste d'un niveau très différent. Seuls les trois premiers ont formulé dix demandes de conseils et plus au cours de l'année.

On retrouve toujours en tête la rubrique « Intérieur » avec plus de la moitié des demandes de conseil. Celles-ci proviennent des préfets et dans une moindre mesure des sous-préfets. On constate que leurs interrogations portent principalement dans les domaines de l'ordre public (circulation, étrangers...), l'environnement (notamment à travers le contrôle des installations classées), les contrats et marchés, mais également sur les documents des collectivités territoriales qu'ils détiennent dans le cadre du contrôle de légalité et qu'ils sont tenus de communiquer au même titre que les collectivités elles-mêmes.

Trois autres départements ministériels (Emploi et Solidarité, Éducation nationale, Équipement) représentent chacun environ 5 à 15 % du nombre total des demandes. Les autres départements figurent en dessous de la barre des 5 %.

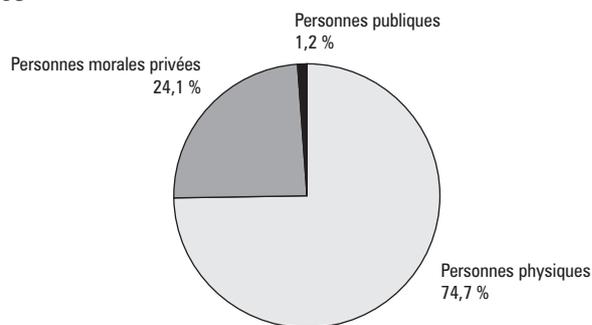
Les demandes d'avis

Qui sont les demandeurs ?

Tableau 5
Répartition des demandes d'avis par catégorie de demandeurs

Année	Personnes physiques		Personnes morales privées		Personnes publiques	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2001	2 936	67,8	1 329	30,7	63	1,5
2002	3 114	69,3	1 324	29,5	56	1,2
2003	3 229	72,4	1 197	26,8	35	0,8
2004	3 134	64,7	1 681	34,7	30	0,6
2005	3 311	74,7	1 066	24,1	55	1,2

Répartition des demandes d'avis par catégorie de requérants en 2005



Les personnes physiques

Les demandes d'avis émanent pour les trois-quarts de personnes physiques.

Les personnes morales

Quant au nombre des demandes en provenance de personnes morales, les chiffres réalisés en 2005 démontrent bien le caractère conjoncturel de ceux de 2004, dus à une saisine multiple faite par une société (voir rapport d'activité de l'année 2004) et il se retrouve sensiblement à son niveau de 2003.

En règle générale, les personnes morales qui ont recours à la CADA sont plutôt, soit des associations (défense de l'environnement, associations locales de contribuables...), soit des syndicats professionnels. En effet, la loi du 17 juillet 1978 est régulièrement utilisée par des groupes de pression ou par des mouvements collectifs, et ceux-ci, qui sont plus à même de connaître l'existence de la CADA que les particuliers, n'hésiteront pas à la saisir. En revanche, les demandes en provenance des entreprises restent relativement peu nombreuses et concernent pour l'essentiel les demandes des candidats non retenus à des appels d'offres qui souhaitent obtenir le dossier de passation du marché, afin de s'assurer que le choix de l'entreprise s'est fait dans le respect des règles en vigueur.

Les « abonnés »

Par ailleurs, la CADA est saisie, comme d'autres instances comparables, mais aussi comme les juridictions administratives, par un

certain nombre d'habitues qui s'adressent à elle de nombreuses fois dans l'année, et parfois même depuis plusieurs années. Le comportement de ces personnes provoque souvent les reproches des services qu'elles sollicitent qui se sentent persécutés et qui ont le sentiment que la CADA leur donne trop souvent tort en ne reconnaissant pas suffisamment le caractère abusif de telles demandes.

Afin de mieux cerner le phénomène, la CADA a mis en parallèle les demandeurs avec le nombre de demandes que chacun a faites pendant l'année 2005. Elle en a obtenu les chiffres suivants :

Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs	Occurrences des demandes	Nombre des demandeurs
1	2 020	15	3
2	315	16	1
3	92	17	1
4	47	18	1
5	27	21	2
6	13	22	1
7	14	23	1
8	14	30	1
9	2	43	1
10	1	67	1
11	7	73	1
13	1	74	1
14	5	282	1

On constate ainsi que sur les 5 105 demandes qui ont été faites à la CADA en 2005, 2 020 proviennent de personnes qui l'ont saisie une seule fois dans l'année, et 906 demandes ont été faites par des personnes qui l'ont saisie deux à trois fois dans l'année. Ce sont donc 2 427 personnes qui ont été à l'origine de ces 2 926 demandes. À l'inverse, plus de 2 000 demandes proviennent de 147 personnes seulement, 118 personnes ayant adressé entre 4 à 10 demandes au cours de l'année.

S'agissant des personnes qui ont fait plus de 20 demandes dans l'année, il s'agit plus probablement de personnes ayant adressé une demande identique à plusieurs services administratifs, ce que la Commission appelle « une saisine multiple », et qui, n'ayant pas eu satisfaction, doivent saisir la CADA d'autant de demandes d'avis qu'ils ont essayé de refus, exprès ou implicites. Toutefois, il est utile de préciser ici qu'il existe deux types de demandeurs qui saisissent la CADA à plusieurs reprises dans l'année mais qu'il n'est pas possible de les différencier dans la présentation des chiffres ci-dessus :

il y a, d'une part, les avocats qui saisissent régulièrement la CADA tout au long de l'année pour différents clients et, d'autre part, des personnes qui effectuent plusieurs saisines par an pour leur propre compte.

Où sont situés les demandeurs ?

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

Régions (% de la population totale) ⁽¹⁾	2002	2003	2004	2005
Alsace (2,9)	1,5	3,2	1,9	1,7
Aquitaine (4,8)	4,1	4,3	3,5	3,3
Auvergne (2,1)	3,6	2,7	2,0	1,8
Basse-Normandie (2,4)	1,5	3,2	1,6	1,4
Bourgogne (2,7)	2,0	1,9	1,5	2,7
Bretagne (4,8)	3,0	2,7	2,6	3,2
Centre (4,1)	2,4	2,5	2,4	3,8
Champagne-Ardenne (2,2)	1,2	1,6	1,2	0,8
Corse (0,4)	1,4	1,1	1,1	1,0
Franche-Comté (1,9)	1,3	1,2	1,1	1,0
Haute-Normandie (3,0)	0,9	1,3	1,0	1,2
Ile-de-France (18,2)	30,0	28,9	35,9	33,5
Languedoc-Roussillon (3,8)	7,8	7,3	7,4	9,2
Limousin (1,2)	1,0	0,9	0,7	0,8
Lorraine (3,8)	2,9	2,3	1,8	2,1
Midi-Pyrénées (4,2)	4,5	5,1	5,1	4,9
Nord-Pas-de-Calais (6,6)	4,7	4,2	4,0	4,0
Pays de la Loire (5,4)	2,3	2,4	2,5	2,4
Picardie (3,1)	1,8	2,3	2,0	1,8
Poitou-Charentes (2,7)	1,4	1,6	1,0	1,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur (7,5)	10,8	10,1	8,7	8,5
Rhône-Alpes (9,4)	8,4	7,5	9,0	8,2
DOM-TOM (2,8)	1,5	1,7	2,0	1,4

(1) Population comptabilisée lors du recensement de 1999 (source INSEE).

Là encore, les données statistiques sont plutôt stables d'une année sur l'autre en ce qui concerne la répartition des demandes sur l'ensemble du territoire. Seules trois régions voient leur part progresser de façon significative, il s'agit du Languedoc-Roussillon (+1,8 points), du Centre (+1,4 points) et de la Bourgogne (+1,2 points). Si la diminution de la région Ile-de-France est sensible (-2,4 points), la seule autre qui mérite d'être signalée ici est celle de la région du Rhône qui n'est pourtant déjà plus que de -0,8 point.

Plus globalement, la répartition géographique des demandeurs n'est pas la même que celle de la population française, la plupart des régions étant en fait sous-représentées avec pour cinq régions une différence de plus de 50 % entre le pourcentage des demandeurs et celui de la population, et pour douze autres régions une différence de 0 à 50 %. Seules six régions ont au contraire un pourcentage de demandeurs supérieur à celui de leur population. Ce sont les mêmes que les années précédentes, en l'occurrence la Bourgogne, l'Île-de-France, Midi-Pyrénées, PACA, la Corse et le Languedoc-Roussillon. Elles regroupent à elles seules près de 60 % des demandes alors qu'elles représentent 37 % de la population.

Quelles sont les administrations mises en cause ?

Tableau 7
Catégories d'administrations mises en cause

	2002		2003		2004		2005	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
État	1 825	40,6	1 850	41,5	1 798	37,1	1 575	35,5
Communes	1 188	26,4	1 060	23,8	1 461	30,2	1 344	30,3
Établissements publics territoriaux	607	13,5	782	17,5	810	16,7	838	18,9
Organismes privés chargés d'un service public	347	7,8	353	7,9	324	6,7	258	5,8
Établissements publics d'État	289	6,4	260	5,8	248	5,1	217	4,9
Départements	185	4,1	117	2,6	168	3,5	154	3,5
Régions	25	0,6	29	0,7	24	0,5	30	0,7
Autres organismes	27	0,6	11	0,2	12	0,2	17	0,4

Les demandes d'avis adressées à la CADA font majoritairement suite (53,4 %) à des refus de communication provenant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Cependant, alors que la part revenant aux communes reste stable, celle des établissements territoriaux est quant à elle en augmentation.

À l'inverse, la part des demandes mettant en cause les services de l'État et les établissements publics nationaux est en diminution : elle représente 40,4 % du total au lieu de 42,2 en 2004. La proportion des organismes privés recule une nouvelle fois d'un point.

Quels sont les types de documents demandés ?

Tableau 8
Catégories de documents demandés (en %)

	2002	2003	2004	2005
Listes	5,5	5,6	9,5	10,0
Décisions	8,0	6,8	7,2	7,7
Rapports	9,7	9,1	8,6	7,4
Budgets et comptes	4,5	4,6	8,0	7,4
Dossiers	7,3	5,6	5,2	6,8
Lettres	6,5	6,3	5,6	4,9
Délibérations	5,4	4,1	4,5	4,6
Dossiers médicaux	5,2	7,3	5,1	4,5
Dossiers personnels (non médicaux)	4,9	4,8	3,5	4,4
Comptes rendus	2,5	2,8	3,1	3,8
Procès-verbaux	6,5	4,5	4,2	3,0
Avis	3,0	3,3	3,1	2,8
Factures et devis	1,5	1,6	1,4	2,1
Contrats	2,5	3,1	1,9	2,0
Textes	2,8	2,3	1,7	2,0
Études	2,6	1,6	1,4	1,9
Conventions	1,5	1,6	1,4	1,8
Registres	1,3	1,0	1,0	1,8
Autorisations	2,5	2,7	2,0	1,7
Plans	1,4	1,6	1,6	1,6
Fiches	1,2	1,8	1,6	1,5
Déclarations	1,3	1,9	1,4	1,2
Attestations et certificats	1,3	1,6	1,3	1,2
Enquêtes	1,2	1,4	1,0	1,1
Relevés	1,2	1,2	1,0	0,8
Notes	1,2	1,5	1,1	0,7
Actes	1,5	1,0	1,0	0,7
Copies de concours ou d'examen	0,4	0,9	0,3	0,2
Divers autres	5,6	8,4	11,3	10,4

Les documents demandés restent de nature très variée, et l'importance relative de chaque catégorie marque une grande stabilité.

S'agissant des dossiers médicaux, on relève une nouvelle baisse du nombre des demandes.

En dépit de la variété des documents demandés, on peut distinguer deux grands ensembles : les documents d'ordre général, tels les rapports, les budgets ou les délibérations d'organes délibérants d'une part (20 à 30 % des demandes), et les documents d'intérêt individuel d'autre part qui sont de loin les plus nombreux (plus de 50 %). Mais il est vrai que certains documents, sous un intitulé commun, peuvent, par leur contenu, se rattacher aux deux catégories.

Quels sont les avis rendus par la CADA ?

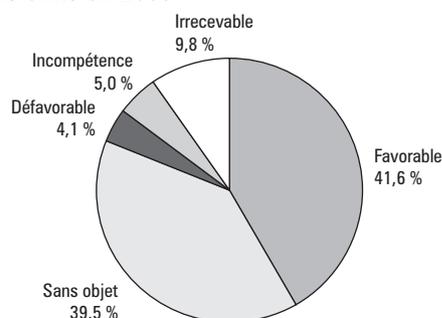
Quel est le sens des avis ?

Tableau 9
Sens des avis émis (en %)

	2002	2003	2004	2005
Avis favorables	50,7	49,3	47,9	41,6
Demandes sans objet	25,5	31,2	29,7	39,5
<i>dont document communiqué ou désistement</i>	<i>14,6</i>	<i>17,3</i>	<i>19,7</i>	<i>27,0</i>
<i>dont document inexistant</i>	<i>10,0</i>	<i>12,5</i>	<i>9,0</i>	<i>11,4</i>
<i>dont document détruit ou perdu</i>	<i>0,9</i>	<i>1,4</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>
Demandes irrecevables	8,7	6,5	5,2	9,8
Avis défavorables	8,0	8,4	10,4	4,1
Avis d'incompétence	6,4	4,6	6,8	5,0

25

Sens des avis émis en 2005



On relève, pour la cinquième année consécutive, une baisse des avis favorables rendus par la CADA, mais elle est cette fois-ci plus importante que les années précédentes. Une baisse (-6 %) qui semble se retrouver intégralement dans l'augmentation, encore plus forte (+10 %), des avis sans objet, et plus précisément par ceux qui sont motivés par le fait que la communication des documents s'est opérée entre la saisine de la CADA et le moment où elle a rendu son avis (documents communiqués ou désistement).

Il est probable que cette évolution s'explique par les modifications apportées par la CADA dans la lettre par laquelle elle informe l'administration du recours dont elle est saisie à l'encontre de son refus et lui demande de fournir ses observations et, si nécessaire, les documents en litige. En effet, les rapporteurs de la Commission ont pu constater, soit lors de contacts téléphoniques, soit à la lecture des réponses écrites des services, que ceux-ci n'avaient pas eu l'intention de refuser la communication des documents mais qu'ils avaient pris du retard pour traiter la demande. Cependant, connaissant mal les règles de procédure devant la CADA, ils pensaient souvent que la saisine de celle-ci les empêchait de communiquer les documents tant que la CADA n'avait pas rendu son avis. C'est pourquoi la Commission a tenu à préciser dans son courrier que dans un tel cas de figure, il était encore possible à l'administration de régler le litige en communiquant les documents aussitôt et d'en informer la Commission. Cette régularisation permet alors à la CADA de prendre acte de la communication et de déclarer la demande sans objet.

Quel est le motif des avis ?

Les avis positifs

En dépit de la diminution des avis favorables, force est de constater que nombre de ceux-ci portent encore sur des documents pour lesquels la communication n'aurait pas dû poser de problèmes pour le service à qui ils sont demandés (documents d'urbanisme, délibérations, dossier médical ou copie d'examen demandé par l'intéressé). On constate d'ailleurs assez souvent pour ces documents qu'il n'y a pas à proprement parler de refus de communication, mais plutôt une inertie du service sollicité, voire un attentisme précautionneux (le service attendant le feu vert de la CADA pour communiquer). Le différend peut également porter, non sur le principe du caractère communicable des documents, mais sur les modalités de communication, le service acceptant de laisser consulter les documents sur place, mais étant beaucoup plus réticent à en assurer la reproduction, même à titre payant, notamment par manque de temps et de personnel. De même, le délai d'un mois qui lui est laissé pour répondre à la demande lui apparaît le plus souvent insuffisant, surtout s'il est dans une période où il doit se mobiliser pour faire face à d'autres tâches (confection du budget, gestion d'un grand projet...).

L'importance du nombre d'avis favorables s'explique aussi par le fait que la CADA a déterminé des règles d'accès qui permettent de favoriser autant que possible la transparence et de limiter au strict nécessaire la portée des exceptions à la communication. Avant que la loi ne le précise, elle a retenu le principe d'une communication partielle des documents après que les services ont procédé à l'occultation des mentions couvertes par un secret protégé par la loi : il s'agit le plus souvent de mentions intéressant le secret de la vie privée telles les adresses personnelles ou la date de naissance qui, aux yeux de la CADA, ne justifient pas, sauf exception, le refus d'accès à l'intégralité du document. Pour elle, cette communication partielle doit être préférée au refus d'accès tant que les occultations ne dénaturent pas le document et que la communication du document tronqué garde un sens. Cette obligation de communication partielle a été inscrite dans la loi du 17 juillet 1978 (paragraphe III de l'article 6) par l'ordonnance du 6 juin 2005.

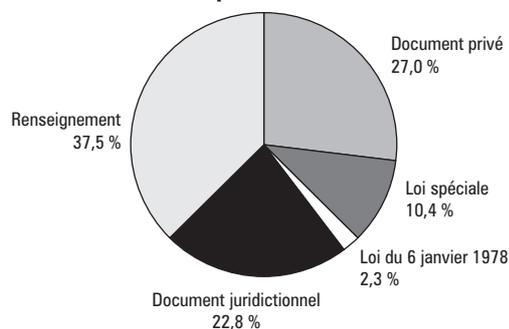
Les avis négatifs

Les cas d'incompétence

Tableau 10
Motivation des avis d'incompétence (en %)

	2002	2003	2004	2005
Document privé	38,0	36,1	28,2	27,0
Document juridictionnel	31,5	34,4	23,1	22,8
Demande de renseignement	-	-	30,7	37,5
Loi spéciale	27,3	27,8	16,6	12,7
<i>dont loi du 6 janvier 1978, compétence exclusive de la CNIL</i>	3,2	1,7	1,4	2,3

Motivation des avis d'incompétence en 2005



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

D'ailleurs, lorsque la demande concerne à l'évidence un document non administratif ou une demande de renseignement, le secrétariat général n'ouvre pas de dossier de demande d'avis, mais indique aussitôt par un courrier au demandeur que la CADA n'est pas compétente, lui évitant ainsi une attente inutile. 224 lettres ont été faites dans ce sens en 2005, notamment lorsque la demande concernait une clinique privée ne participant pas au service public hospitalier, ou était adressée à un notaire ou à un huissier...

Les cas d'incompétence se décomposent en quatre catégories : la plus importante, en forte hausse par rapport à 2004, vise les demandes tendant à l'obtention de renseignements et non de documents. On retrouve dans ces demandes le souhait d'être éclairé sur la motivation d'une décision administrative, de s'en faire préciser le fondement juridique (c'est-à-dire sur quels textes les services se sont appuyés), voire de se faire expliquer la façon dont les textes ont été interprétés. Il apparaît clairement dans ce cas que ce qui est attendu n'est pas la communication de documents existants en possession du service sollicité mais plutôt des explications permettant d'éclairer la décision prise ou de se renseigner sur les actions entreprises dans un secteur donné. Même si les documents ne sont plus strictement définis par leur existence matérielle depuis qu'y ont été intégrés ceux pouvant être obtenus à partir d'un traitement automatisé d'usage courant, la loi du 17 juillet 1978 ne peut pas être interprétée comme permettant d'obliger l'administration à constituer une documentation sur un sujet donné, ou à rechercher s'il existe des documents qui pourraient répondre à la demande qui lui est adressée.

La seconde catégorie recouvre la communication des documents de nature privée. Ces demandes portent sur des documents qui, soit se rapportent à une activité privée des personnes publiques telles que la gestion du domaine privé de la commune ou les activités commerciales des entreprises publiques (plus d'une demande sur deux), soit sont détenus par des organismes qui ne peuvent être regardés comme chargés d'une mission de service public tels que

certaines organismes sociaux ou sportifs, associations (plus d'une demande sur quatre), soit qu'ils ne peuvent, par nature, revêtir le caractère de document administratif (acte notarié...).

La troisième catégorie regroupe les demandes relatives aux documents de nature juridictionnelle ou élaborés sous le contrôle de l'autorité judiciaire : il s'agit le plus souvent de pièces juridictionnelles demandées par un particulier parmi différentes pièces administratives. Ce peut être également le cas d'un certain nombre de documents élaborés par les services administratifs pour ou à la demande du juge (mesures d'aide sociale à l'enfance, infractions pénales en matière d'urbanisme, procès-verbaux d'infractions pénales du Code de la route), mais aussi des documents de procédure qui sont demandés aux juridictions.

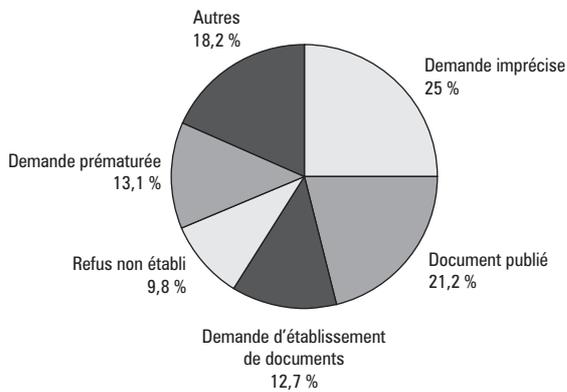
La quatrième catégorie recouvre les cas où la communication des documents demandés est régie par une loi spéciale qui s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978 (loi du 22 janvier 2002 sur l'accès aux origines personnelles...) et pour l'application de laquelle la CADA n'est pas habilitée à intervenir. Cette catégorie a logiquement diminué dans la mesure où la compétence de la CADA a de nouveau été étendue à un certain nombre de textes spéciaux par l'ordonnance du 6 juin 2005.

Les demandes déclarées irrecevables

Tableau 11
Motivation des avis d'irrecevabilité (en %)

	2002	2003	2004	2005
Demande imprécise	15,3	23,5	30,2	25,0
Document publié	7,6	8,4	12,0	21,2
Demande prématurée	2,3	3,5	12,5	13,1
Demande d'établissement de documents	6,5	7,8	15,9	12,7
Refus non établi	12,0	11,0	12,0	9,8
Demande d'abonnement	0,8	1,5	1,5	9,3
Demande hors-champ	11,5	3,2	8,1	4,7
Demande de révision d'avis	5,2	3,2	2,4	3,0
Défaut de demande préalable	1,9	1,7	3,0	0,4
Demande mal dirigée	0,2	1,1	1,8	0,4
Demande de motivation	0,4	1,1	0,6	0,4
Demande de documentation	0,8	1,5	0,0	0,0
Demande tardive	0,0	0,0	0,0	0,0
Demande de renseignement	35,6	32,5	-	-

Motivation des avis d'irrecevabilité en 2005



La CADA déclare irrecevables les demandes qui n'entrent pas, en raison des conditions dans lesquelles elles sont faites (demande d'avis prématurée, absence de refus...) ou de leur objet (document ayant fait l'objet d'une diffusion publique, établissement de documents autres que ceux qui peuvent être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant...) dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978, ou qui sont tellement imprécises que les services se trouvent dans l'impossibilité de déterminer les documents sur lesquels elles portent.

Sont ainsi déclarées irrecevables les demandes pour lesquelles le refus préalable du service sollicité n'existe pas, c'est-à-dire que la réponse de l'administration ne peut être considérée comme un refus, comme par exemple lorsque celle-ci soumet la reproduction des documents au paiement préalable des frais, conformément aux dispositions du décret du 6 juin 2001 (désormais décret du 30 décembre 2005).

Sont également irrecevables les demandes qui portent sur des documents ayant fait l'objet d'une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Il convient de souligner que la Commission a eu l'occasion, à quelques reprises, et notamment en tenant compte du fait que le demandeur est équipé de la technologie nécessaire (association nationale, entreprise...), d'inclure dans cette catégorie les documents qui sont mis en ligne sur un site Internet, ce qui explique, probablement, l'augmentation du nombre d'avis irrecevables rendus sur ce motif. Cependant, même si la CADA ne peut pas en tenir compte pour rendre son avis, il serait de bonne administration que le service sollicité précise au demandeur qu'il n'a pas l'obligation de lui

adresser le document parce qu'il a fait l'objet d'une diffusion publique, et qu'il lui indique également où ce document est accessible (date du *Journal officiel*, adresse, voire rubrique du site Internet concerné).

En sens inverse, la rubrique « demandes mal dirigées » tend à disparaître. Cependant, bien qu'entrées en vigueur depuis cinq ans, les dispositions de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 qui prévoient que toute autorité administrative doit transmettre sans délai les demandes qui lui sont adressées à tort à l'autorité compétente pour les traiter, semblent encore mal connues des administrations qui ont trop souvent tendance à rejeter une demande de documents mal orientée au motif qu'elles ne détiennent pas le document, en invitant le demandeur à s'adresser à tel ou tel service alors qu'elles devraient transmettre elles-mêmes la demande audit service. Ce défaut d'application de la loi est d'autant plus préjudiciable aux administrés lorsque c'est au cours de l'instruction de l'affaire que cette « erreur d'aiguillage » apparaît : il est alors trop tard pour que la Commission saisisse l'autorité compétente et elle doit émettre un avis « à l'aveugle » sans disposer d'information sur le ou les documents en cause. Plus regrettable encore est le cas de certaines administrations qui continuent de refuser de communiquer des documents au motif qu'elles les détiennent sans en être l'auteur, alors que la loi précise bien que le service sollicité est tenu de communiquer les documents qu'il détient.

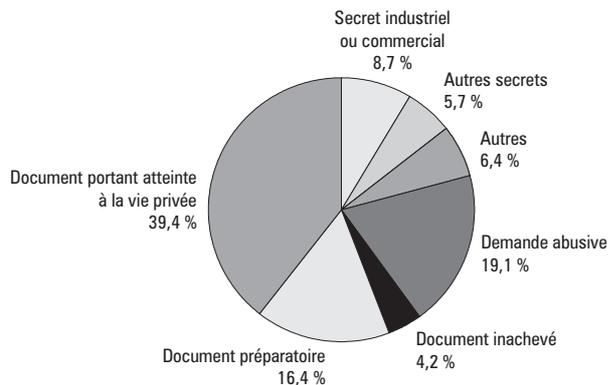
Enfin, la Commission maintient le parti qu'elle a pris de ne jamais rejeter une demande pour tardiveté, faisant prévaloir son rôle de « médiateur » entre administré et administration sur le respect des délais. Dès lors qu'un administré persiste à demander un document, il n'est pas trop tard pour le lui communiquer ou lui indiquer pourquoi sa demande ne peut être satisfaite, une telle réponse ne préjudiciant aux droits ni de l'administré, ni de l'administration qui aura disposé du temps utile pour répondre.

Les avis défavorables

Tableau 12
Motivation des avis défavorables (en %)

	2002	2003	2004	2005
Document portant atteinte à la vie privée	53,5	47,2	52,5	39,4
Demande abusive	7,3	17,1	10,5	19,1
Document préparatoire	21,5	21,9	20,4	16,4
Secret industriel ou commercial	5,5	3,5	5,4	8,7
Document inachevé	2,8	2,1	2,7	4,2
Risque d'atteinte à une procédure juridictionnelle	1,8	2,1	1,6	4,0
Secret protégé par la loi	1,8	0,9	1,8	3,1
Sécurité publique et des personnes physiques	2,2	3,1	4,3	2,3
Secret fiscal ou douanier	2,6	1,6	0,6	1,4
Secret des délibérations du Gouvernement	1,0	0,0	0,1	0,6
Secret de la politique extérieure	0,0	0,5	0,1	0,4
Secret de la défense nationale	0,0	0,0	0,0	0,2
Avis du Conseil d'État ou des tribunaux administratifs	0,0	-	-	-

Motivation des avis défavorables en 2005



Les chiffres de 2005 suivent là encore la même tendance que ceux des années précédentes. On relève cependant une baisse sensible (de plus de 50 % à moins de 40 %) des avis défavorables tenant au fait que le document contient des informations personnelles couvertes par le secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. En revanche, l'augmentation des avis défavorables tenant à la protection du secret en matière industrielle et commerciale s'explique par la multiplication des saisines de la Commission par les candidats non retenus dans des procédures de marchés publics. En effet, si les dossiers d'appels d'offres sont en principe communicables de plein droit dès lors que le marché

est attribué, il est nécessaire le plus souvent de procéder, avant la communication, à l'occultation des mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale des entreprises non retenues.

Sont en baisse les avis défavorables qui se fondent non sur le contenu du document, mais sur son caractère préparatoire, ce qui veut dire que le document est soustrait de façon provisoire à la communication, celle-ci pouvant être différée jusqu'à ce que l'administration ait pris la décision à laquelle il se rattache.

Mais sont en augmentation les avis défavorables rendus par la CADA lorsqu'elle estime que la demande revêt un caractère abusif au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, dans sa version issue de la loi du 12 avril 2000. L'augmentation de cette catégorie fait que le pourcentage est plus important encore que celui qui avait été constaté en 2003. Il importe de souligner à cet égard que beaucoup de demandes proviennent des mêmes personnes qui multiplient celles-ci tout au long de l'année.

En revanche, la CADA n'a que rarement à invoquer les secrets importants tels que le secret de la défense nationale ou celui de la politique extérieure, ce qui tendrait à démontrer que ceux-ci paraissent légitimes à nos concitoyens qui demandent rarement à accéder à de tels documents et qui, quand ils le font, n'estiment pas nécessaire de contester qu'on leur en refuse la communication.

Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?

Tableau 13

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

2002	14,6
2003	17,3
2004	19,7
2005	27,0

Avant d'examiner les suites réservées à ces avis, on doit rappeler ici que dans plus d'un cas sur quatre, le simple fait de saisir la CADA va permettre à l'administré d'obtenir le document sollicité, avant même que celle-ci ait à se prononcer. Ce cas de figure a progressé en 2005 pour les raisons qui ont été exposées plus haut. Cette communication en cours de procédure évite à l'administration, lorsque n'est invoquée que l'absence de réponse pendant le délai d'un mois (que la loi interprète comme un refus implicite) d'avoir à justifier un refus qu'elle n'a jamais eu l'intention d'opposer au demandeur. Celui-ci ne pouvant par ailleurs qu'être satisfait d'obtenir le document qu'il souhaite avant même l'aboutissement de sa procédure de recours devant la CADA. En tout état de cause, la CADA ne retient cette solution que lorsque les services justifient avoir déjà communiqué les documents. Face à une simple déclaration d'intention, elle statue tout de même sur le bien-fondé de la demande, tout en prenant acte de l'accord de l'administration pour procéder à la communication.

Le fait que, dans de nombreux cas, les services fassent droit à la demande avant même que la CADA ne se prononce sur le caractère communicable ou non du document montre bien que les « refus » procèdent le plus souvent d'une inertie de l'administration plutôt que d'une volonté délibérée de ne pas communiquer. L'intervention de la CADA agit alors comme un rappel à l'ordre et l'administration s'empresse de régulariser.

Tableau 14
Taux d'avis favorables effectivement suivis (en %)

Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
2002	67,1	7,4	6,8	18,7
2003	67,5	6,6	6,9	18,9
2004	72,6	6,8	6,6	14,0
2005	66,0	6,6	7,7	19,7

Lorsque la CADA s'est effectivement prononcée sur le fond et a rendu un avis favorable, l'administration est en principe tenue de lui faire connaître, dans le délai d'un mois, la position qu'elle entend adopter compte tenu de cet avis (article 2, alinéa 4 du décret du 28 avril 1988 et désormais article 19 du décret du 30 décembre 2005).

En pratique, les administrations négligent encore trop souvent de s'acquitter de cette obligation, et le secrétariat général de la Commission doit procéder à des relances. On peut regretter que l'amélioration constatée en 2004 ne se soit pas renouvelée en 2005, les chiffres étant plutôt comparables à ceux des années antérieures.

La rubrique « Avis ne pouvant être suivis » correspond le plus souvent aux cas dans lesquels la CADA a été amenée à se prononcer sans avoir eu de réponse de l'administration au cours de l'instruction de la demande d'avis, ou parce que celle-ci est arrivée trop tardivement, c'est-à-dire après que l'avis a été rendu. En pareille hypothèse, la Commission rend le plus souvent un avis favorable de principe, tout en indiquant que l'administration n'a pas fait connaître sa position. Il apparaît parfois que cet avis favorable ne peut être suivi d'effets, soit parce que le document n'existe pas ou a été perdu, soit parce qu'il contient des informations destinées à rester secrètes. Pour ne pas fausser l'analyse des réponses obtenues, la CADA range désormais ces avis dans une rubrique particulière.

Enfin, on constate que si l'administration signifie assez rarement son intention de ne pas suivre l'avis rendu par la CADA, lorsqu'elle le fait, elle en explique le plus souvent les raisons, soit qu'elle n'a pas été convaincue par les arguments de la Commission sur le caractère communicable du document (divergence sur l'appréciation d'un secret, caractère « interne » du document), soit qu'elle estime que les circonstances de l'espèce justifient qu'elle ne satisfasse pas la demande (risques de contentieux, différend avec le demandeur).

Tableau 15
**Suites données aux avis favorables par catégorie d'administration
(en %)**

	Année	Avis suivis	Avis non suivis	Avis ne pouvant être suivis	Sans réponse
État	2002	68,5	6,3	8,0	17,2
	2003	70,0	7,3	8,2	14,5
	2004	72,8	8,1	6,3	12,8
	2005	64,0	7,4	9,1	19,5
Régions et départements	2002	74,4	4,7	5,8	15,1
	2003	61,0	9,7	13,4	15,9
	2004	73,6	1,1	9,2	16,1
	2005	73,3	2,3	11,6	12,8
Communes	2002	67,0	8,8	6,1	18,1
	2003	69,8	6,8	6,0	17,4
	2004	73,7	6,2	4,6	15,5
	2005	68,1	6,1	4,5	21,3
Autres	2002	64,3	7,7	5,9	22,1
	2003	66,9	5,6	5,8	21,7
	2004	71,0	6,8	8,7	13,5
	2005	65,2	6,8	8,8	19,2

On note, pour l'année 2005, que les taux des avis suivis, comme le taux des avis restés sans réponse, sont moins bons pour toutes les catégories, à l'exception des régions et départements. Ceux-ci, en effet, se maintiennent au bon niveau de l'année précédente pour les avis suivis, et sont moins nombreux à n'avoir fait aucune réponse. En revanche, le taux des avis non suivis est constant pour toutes les catégories par rapport à l'année précédente.

Quels sont les délais de traitement ?

Tableau 16
Durée de traitement des affaires (en jours)

Année	Moyenne
1989	37,6
1990	39,0
1991	34,3
1992	35,5
1993	37,2
1994	35,2
1995	41,1
1996	36,5
1997	45,8
1998	49,1
1999	37,9
2000	42,2
2001	42,9
2002	42,4
2003	42,2
2004	46,1
2005	51,8

Comme les années précédentes, le délai de traitement moyen reste supérieur au délai d'un mois imparti à la CADA par le décret du 28 avril 1988 (désormais par l'article 17 du décret du 30 décembre 2005), avec même une nouvelle dégradation. Pourtant, la Commission tient deux séances par mois, tout au long de l'année, de façon à ce que la quasi-totalité des affaires puisse être examinée quatre semaines au plus tard après l'enregistrement de la demande.

Mais les observations faites sur ce point dans les rapports précédents restent valables : les administrations ont du mal à répondre dans les temps lors de l'instruction des affaires. Il devient alors difficile pour la Commission et ses collaborateurs, quels que soient les efforts accomplis, de rattraper le retard ainsi pris. Par ailleurs, le nombre des textes sur lesquels la CADA a été saisie pour avis (ordonnance du 6 juin 2005, décret du 30 décembre 2005, textes

pour l'information en matière d'environnement) a nécessairement abouti à ce que les collaborateurs de la CADA, et notamment son rapporteur général, ont eu plus de mal à dégager le temps nécessaire pour traiter les demandes qui continuaient d'arriver sur le même rythme. Par un fâcheux concours de circonstances, la nouvelle application informatique de gestion, qui devait permettre d'obtenir des gains de temps, n'a pas non plus pu être installée en 2005, et ne pourra l'être qu'en 2006.

Toutefois, grâce à une mobilisation accrue des collaborateurs de la CADA et à la mise en place d'une nouvelle organisation, il a été possible de mettre un frein à cette détérioration et on devrait normalement pouvoir en mesurer les résultats dès 2006.

Deuxième partie
**Vers une
nouvelle CADA**

Le cadre juridique de l'accès aux documents administratifs a fait l'objet de plusieurs modifications au cours de l'année 2005. Le Gouvernement a associé la CADA à leur élaboration et l'a consultée sur les projets de textes avant de les adopter.

Les compétences de la CADA et les conditions de son exercice, définies par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, ont été sensiblement modifiées par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 dont le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 précise les conditions d'application. Cette ordonnance a été adoptée sur le fondement de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 qui habilitait le Gouvernement, d'une part, à faciliter l'accès aux documents administratifs dans un souci de simplification et, d'autre part, à transposer la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Elle répond à ce double objectif.

Les règles relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement ont été modifiées par la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement afin de transposer la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil. Cette directive met en œuvre les stipulations de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement conclue le 25 juin 1998. Il n'est pas certain que le parti pris par le législateur de renvoyer de façon générale à l'application des principes définis par la loi du 17 juillet 1978 et d'insérer dans le Code de l'environnement les dispositions dérogatoires à ces principes par un jeu de renvoi croisé améliore la lisibilité du droit applicable.

Le régime général d'accès aux documents administratifs

Les modifications ont principalement consisté en des adaptations des dispositions existantes afin que les termes de la loi reflètent plus fidèlement le droit applicable compte tenu de la jurisprudence à laquelle elle a donné lieu, en une extension de la compétence consultative de la Commission dont le caractère d'autorité administrative indépendante est conforté et en la mise en place de modalités pratiques visant à rendre plus effectif le droit d'accès.

45

Les adaptations

La loi du 17 juillet 1978 comporte désormais une **définition générale du document administratif** et ne se limite plus à une liste illustrative même si celle-ci a été conservée en raison de son utilité pédagogique. Le champ d'application « rationae personae » n'a pas été modifié et continue d'inclure des personnes de droit public et de droit privé en charge d'une mission de service public industriel ou commercial, culturel ou encore sanitaire ou social. La loi souligne dès cette définition qu'il n'est pas nécessaire qu'un document ait été élaboré par l'autorité qui le détient ni même qu'il ait été élaboré par une autorité administrative pour constituer un document administratif. La définition particulièrement large du champ matériel de la loi continue cependant de se référer aux documents et ne va pas jusqu'à créer un droit d'accès à toute information détenue par les autorités citées. Les termes du 2^e alinéa de l'article 1^{er} de la loi continuent de permettre d'accéder à un document qui, s'il n'existe pas sous cette forme ou avec ce contenu à la date de la demande, peut être obtenu par un traitement automatisé d'usage courant. La liste des exclusions « de par la loi » (3^e alinéa de l'article 1^{er}) n'a pas été modifiée.

La loi fait désormais clairement apparaître le droit à une **communication partielle** du document (paragraphe III de l'article 6), principe dégagé de longue date par la CADA. La circonstance que des mentions d'un document ne soient pas communicables en application de l'article 6 de la loi ne prive en principe pas le demandeur du droit d'accès à ce document : sauf impossibilité technique, il appartient alors à l'administration d'occulter ces mentions et de procéder à la communication du reste du document. En conséquence, n'échappent à ce titre au droit d'accès que les documents qui devraient être intégralement occultés pour respecter l'article 6 ou ceux auxquels l'occultation partielle fait perdre tout sens. L'article 7 en tire les conséquences sur les conditions de diffusion des documents administratifs.

Les nouvelles mesures pratiques visant à faciliter l'accès

Des récentes années d'application de la loi, la Commission a tiré la conclusion que les difficultés que nos concitoyens rencontrent pour obtenir la communication de documents administratifs tiennent davantage à des questions de bonne connaissance de la loi par ceux chargés de l'appliquer ainsi que d'organisation des administrations pour répondre aux demandes qu'à une inadaptation des règles définissant le droit d'accès.

C'est pourquoi l'ordonnance a introduit dans la loi des dispositions invitant les administrations à prendre toute mesure pour faciliter l'accès à leurs documents :

- Elle les incite à **rendre publics les documents** qu'elles détiennent chaque fois que c'est possible (2^e alinéa de l'article 7), ce que facilite le développement des sites Internet. Cette diffusion rapide est particulièrement importante s'agissant des actes de portée réglementaire des collectivités territoriales qui peuvent avoir un impact important sur la vie des administrés ou sur l'activité des entreprises. L'avis 20052642, lié à des retards de diffusion de recueil d'actes administratifs contenant des règlements municipaux relatifs à l'affichage et aux enseignes, l'illustre.
- Elle confirme le droit, déjà reconnu dans des avis de la CADA, **d'accéder à un document par courrier électronique** lorsque ce

mode de transmission est compatible avec le support sur lequel l'administration le détient (article 4). Ce mode de transmission présente pour l'administré le double avantage de la rapidité et de la gratuité (le c de l'article 4 précise que la transmission se fait « sans frais »). La loi ne contraint cependant pas l'administration à numériser un document qu'elle ne détient que sur support papier pour répondre à une telle demande.

- Enfin, elle impose aux plus importantes d'entre elles de désigner une **personne responsable** de l'accès aux documents administratifs (article 24 de la loi et articles 42 à 44 du décret). La Commission fonde beaucoup d'espoir sur cette mesure. En effet, les administrés ne savent pas toujours à qui s'adresser et le délai que leur demande met à atteindre la personne compétente est une première source de retard dans la communication de documents. De plus, cette personne qui connaîtra la loi pourra veiller à ce que, selon les cas, les documents communicables soient transmis sans délai ou les motifs de refus de communication expliqués aux demandeurs. Enfin, lorsque la définition de ses compétences le permettra, elle pourra jouer en amont un rôle de conseil dans la diffusion des documents, leur classement, la tenue de registres.

47

Vers une nouvelle CADA

L'extension des compétences de la CADA et l'uniformisation des modalités d'accès

À côté de la loi du 17 juillet 1978 qui définit un régime général de communication des documents administratifs, des textes propres à certaines matières ont instauré des régimes particuliers d'accès à certains documents administratifs. Il en avait déjà été tenu compte en étendant la compétence de la Commission à plusieurs d'entre eux (article 5-I de la loi dans sa version antérieure à l'ordonnance). L'ordonnance s'est efforcée, d'une part, d'étendre autant que possible la compétence consultative de la Commission aux régimes particuliers à l'égard desquels elle demeurait incompétente, d'autre part, d'uniformiser les conditions d'accès à certains de ces documents en rendant applicables à plusieurs de ces régimes d'accès, lorsque ce n'était pas encore le cas et que le contenu des documents en cause ne s'y opposait pas, les dispositions de l'article 4 de la loi.

La comparaison entre l'article 5-1 de la précédente rédaction et l'article 21 de la loi aujourd'hui applicable fait apparaître que la CADA peut désormais être saisie de tout refus de communication de documents sur le fondement des dispositions suivantes :

- Articles L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du Code général des collectivités territoriales : ces dispositions sont le pendant, pour les collectivités territoriales autres que les communes et pour les établissements publics de coopération intercommunale des dispositions de l'article L. 2121-26 qui trouvent leur origine dans la loi de mars 1884 et créent un droit d'accès, selon les cas, aux délibérations, procès-verbaux ou comptes rendus, arrêtés, budgets et comptes. L'ordonnance a d'ailleurs été l'occasion d'aligner les droits d'accès garantis par ces dispositions (paragraphes II à VI de l'article 11 de l'ordonnance).
- Articles L. 28, L. 68 et LO. 179 du Code électoral.
- Article L. 121-5 du Code de l'urbanisme : il s'agit de l'article qui crée un droit d'accès plus étendu, notamment à l'égard des projets de documents d'urbanisme en cours d'élaboration, au profit des associations d'usagers agréées.
- Article L. 421-4 du Code de l'action sociale et des familles : cet article crée au profit des parents de jeunes enfants un droit d'accès à la liste des assistantes maternelles d'un département comportant leurs coordonnées personnelles.
- Article L. 225-3 du Code de la route qui ouvre droit au profit de tout titulaire d'un permis de conduire d'accéder à son dossier de permis.
- Chapitre IV du titre II du Livre I^{er} du Code de l'environnement : la CADA était déjà compétente pour se prononcer sur l'article L. 124-1 de ce Code. La nouvelle rédaction, plus générale, tient compte de la modification de ce chapitre opérée par la loi du 26 octobre 2005. Cette compétence ne suffira peut-être pas à gommer les difficultés d'articulation entre les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 et celles de ce chapitre.
- Titre II du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre : derrière cette référence peu claire, l'ordonnance a étendu la compétence de la Commission au « principe de libre accès » à certaines informations cadastrales, à l'origine garanti par la loi du 7 messidor an II et dont le Conseil d'État, dans sa décision Altimir du 12 juillet 1995 (Recueil Lebon p. 307), a jugé qu'il demeurait en vigueur nonobstant l'abrogation de cette loi.

• Article 2196 du Code civil : il impose aux conservateurs des hypothèques de délivrer, à tous ceux qui le requièrent, copie ou extrait des documents déposés à leur bureau autres que les bordereaux d'inscription, copie ou extrait des inscriptions subsistantes ou document certifiant qu'il n'existe aucun document ou inscription.

• Article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Cet article ouvre un droit d'accès à la liste générale des objets mobiliers classés regroupés par département.

La principale conséquence de cette extension des compétences de la CADA est qu'une personne à laquelle une décision de refus d'accès à l'un de ces documents aura été opposée ne pourra contester ce refus devant le juge de l'excès de pouvoir qu'après avoir saisi pour avis la CADA dans les conditions prévues au chapitre II du titre I^{er} du décret du 30 décembre 2005.

Il n'a en revanche pas été estimé opportun d'étendre la compétence de la Commission dans les cas où un mode d'accès est organisé dans des conditions de délai particulières (enquêtes publiques) ou bien dans ceux où cet accès constitue une garantie préalable avant une prise de décision (accès de l'agent public à son dossier avant toute mesure prise au regard de sa personne en application de l'article 65 de la loi du 1905).

Les modalités d'accès ont été autant que possible harmonisées. Dès lors que des régimes particuliers portent sur des documents en principe communicables en application de la loi du 17 juillet 1978, ceux-ci doivent être rendus accessibles dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi. La principale des modifications opérées à ce titre est l'amendement apporté par le I de l'article 11 de l'ordonnance au 2nd alinéa de l'article L. 225-3 du Code de la route. Auparavant, les dispositions du Code de la route faisaient obstacle à ce que le titulaire du permis de construire puisse se voir délivrer une photocopie de son dossier de permis. La seule possibilité d'accès était le déplacement en préfecture ou en sous-préfecture afin d'éviter que le titulaire ne soit soumis à la pression de tiers (employeur, assureur...) qui souhaiteraient en obtenir une copie. À la suite de cet amendement, l'article L. 225-3 renvoie désormais à l'application des dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978. Cet amendement repose sur l'idée qu'il n'y a pas de raison d'apporter à ce dossier une protection supérieure à celle dont bénéficient les informations médicales ni, par suite, de compliquer inutilement la vie des administrés. Cette harmonisation n'a cependant pas été étendue aux modalités selon lesquelles des tiers peuvent, en application des articles L. 104 ou L. 111 du

La modification des règles contentieuses

Livre des procédures fiscales, accéder à des informations relatives aux impositions qui sont couvertes par le secret de la vie privée des contribuables ou le secret en matière industrielle et commerciale. La CADA a fait application de ces nouvelles règles dans un avis 20054023.

Enfin, l'ordonnance consacre le caractère d'autorité administrative indépendante de la Commission d'accès aux documents administratifs dont la loi définit désormais la composition. En sens inverse, des dispositions purement réglementaires qui figuraient dans la loi (rapport d'activité de la Commission, possibilité pour les autorités de la consulter...) figurent désormais dans le décret qui précise son organisation et son fonctionnement.

La loi du 17 juillet 1978 impartissait au tribunal administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un refus de communication d'un document administratif un délai de six mois pour statuer (2^e alinéa de l'article 7 dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance). Ce délai n'a pas toujours été respecté. En effet, une des difficultés que rencontrent la Commission et le juge pour se prononcer sur la légalité d'un refus de communication de document administratif est le silence de l'administration qui ne prend pas le temps d'expliquer sa décision ni même de leur communiquer les documents en litige. En pareil cas et compte tenu des délais très brefs qui lui sont impartis, la CADA préjuge souvent le caractère communicable du document. Afin de contraindre l'administration à répondre et permettre au juge d'exercer dans les délais raisonnables de six mois son contrôle, une réponse aurait pu consister à étendre devant le juge cette présomption et à prévoir que lorsque la CADA a émis un avis favorable à la communication d'un document et que l'administration n'a pas produit de défense dans le délai imparté par la juridiction, le document est présumé communicable.

Non seulement cette suggestion n'a pas été retenue mais l'obligation de statuer dans un délai de six mois, qui n'était assortie d'aucune conséquence, a été supprimée. La Commission s'efforcera, à l'occasion de ses prochains rapports d'activité, de mesurer l'impact que cette mesure a pu avoir sur les délais de jugement des tribunaux.

L'accès à l'information en matière d'environnement

Le Code de l'environnement comporte désormais un chapitre entier relatif au droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Les dispositions réglementaires d'application de ce chapitre n'ont cependant pas encore été adoptées.

L'article L. 124-1 pose en principe que ce droit s'exerce dans les conditions définies par la loi du 17 juillet 1978 sous réserve des dispositions particulières prévues par ce chapitre.

La notion d'information en matière d'environnement, définie à l'article L. 124-2, couvre des domaines aussi larges et variés que tous les éléments de l'environnement mais aussi le bruit, les déchets ou les émissions, l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie ou encore les constructions et le patrimoine culturel. La première innovation apportée par ces dispositions tient au fait qu'elle crée un droit d'accès à une information et pas seulement à un document, même si la définition désormais très large du document donnée par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 lui fait perdre une partie de sa portée concrète.

Le droit d'accès s'exerce non seulement auprès des autorités publiques mais aussi de toute personne chargée d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, à l'exception des organismes ou institutions agissant dans le cadre de pouvoirs juridictionnels (article L. 124-3).

Les articles L. 124-4 à L. 124-7 comportent les règles propres à l'environnement. Ces règles, le plus souvent plus favorables à l'accès à l'information que la loi du 17 juillet 1978, portent sur les points suivants :

- Motifs de fond pouvant justifier un refus de communiquer : il résulte des dispositions de l'article L. 124-4 que les dispositions de

l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui – par dérogation à l'article 2 de cette loi – définissent les cas dans lesquels il n'est pas possible de communiquer un document ou il n'est possible de le communiquer qu'aux personnes auxquelles ils se rapportent, s'appliquent sous plusieurs réserves :

- il n'est pas possible de refuser de communiquer un document pour un motif tenant « à la monnaie et au crédit public » et, de façon générale, aux autres « secrets protégés par la loi », à l'exception cependant du secret statistique ;
- la communication d'informations relatives à des émissions dans l'environnement ne peut être refusée que pour des motifs encore plus limités qui sont énumérés au II de l'article L. 124-5 ;
- en revanche, un refus peut être opposé lorsque la protection de l'environnement à laquelle l'information se rapporte le commande ou lorsque la divulgation de l'information porterait atteinte aux intérêts de la personne physique qui l'a communiquée sans y être contrainte et qui n'a pas consenti à cette divulgation.

- Le fait qu'une information soit au nombre de celles dont la communication porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par la loi ou le Code ne doit pas conduire automatiquement à un refus d'accès : l'autorité compétente doit auparavant mettre en balance l'intérêt d'une communication avec celui d'un refus.

- Toute information relative à l'environnement figurant dans un document achevé est communicable, même si ce document revêt un caractère préparatoire à une décision à intervenir.

- Une autorité ne peut rejeter une demande trop générale qu'après avoir invité son auteur à la préciser et l'avoir aidé à le faire.

- Une décision de refus doit être expresse et motivée, sans quoi elle est illégale.

- Les autorités publiques doivent faciliter le droit d'accès à l'information en matière d'environnement en établissant des répertoires et listes de ces informations qui précisent le lieu où ces informations sont mises à la disposition du public.

Ces différences dans les règles de droit applicables, peu aisées à lire mais susceptibles de s'appliquer à presque toutes les collectivités publiques, y compris les plus petites communes dès lors qu'elles sont compétentes en matière de déchets ou d'eau, combinées avec la définition très large de l'information en matière d'environnement, risquent d'aboutir à des conflits de normes lorsqu'un

même document comportera des informations en matière d'environnement et d'autres informations. De nombreux avis émis par la Commission en 2005 illustrent l'intérêt que nos concitoyens attachent à la communication de ces informations, la particularité de ce droit d'accès et son caractère général puisque, concernant les informations relatives aux « constructions », il est susceptible de s'appliquer aux documents d'urbanisme. Elles rendent plus que jamais nécessaire la désignation par ces autorités d'une personne responsable de l'accès à ces informations. Le décret chargé de mettre en œuvre sur ce point la directive n'a pas encore été adopté.

La réutilisation des informations publiques

Jusqu'à l'adoption de l'ordonnance du 6 juin 2005, la situation juridique en matière d'utilisation des informations publiques était la suivante :

- Dès lors qu'elle ne poursuivait pas une finalité commerciale, elle était libre et non encadrée sous réserve de dispositions particulières (loi informatique et libertés pour les données à caractère personnel, article R. 16 du Code électoral pour les listes électorales...).
- L'utilisation commerciale était interdite par l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978, mais cette interdiction n'était assortie d'aucune sanction. En conséquence, la CADA avait à plusieurs reprises indiqué qu'une administration ne pouvait pas refuser l'accès à un document administratif au motif que le demandeur entendait en faire une utilisation commerciale : elle ne pouvait que lui rappeler l'existence de cette interdiction.
- Sauf le cas particulier des organismes pour lesquels la vente d'informations constitue un élément important de leur mode de financement (INSEE, IGN, Météo France...) et des documents commercialisés, l'accès à ces informations ne pouvait se faire qu'au coût de l'accès aux documents.

Plusieurs affaires portées devant la CADA en 2004 et 2005 avaient montré les limites de ce régime juridique. C'est ainsi qu'en l'absence de sanction, l'interdiction d'une réutilisation commerciale était méconnue alors que cette interdiction ne trouvait guère de justifications mais sans que la réutilisation des documents soit véritablement encadrée, si ce n'est par la circulaire du Premier ministre du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. Satisfaire des demandes de ce type, qui portent parfois sur un grand nombre de documents, pas toujours disponibles sur support informatique, pouvait entraîner un surcroît ponctuel mais important de travail sans que l'administration soit en droit de

facturer au demandeur qui aurait voulu en faire une utilisation commerciale le surcoût ainsi occasionné.

L'ordonnance du 6 juin 2005 :

- Autorise toute forme de réutilisation.
- Encadre la réutilisation en définissant des principes généraux applicables en toutes circonstances (article 12), au nombre desquels figure le respect des données à caractère personnel (article 13).
- Permet de subordonner cette réutilisation au paiement d'une redevance couvrant des frais autres que ceux de l'accès aux documents (article 15) et à la détention d'une licence (article 16).
- Limite la possibilité de consentir des droits exclusifs de réutilisation aux nécessités du service public et impose à terme de mettre fin aux droits qui méconnaîtraient ce principe.

Champ d'application de la réutilisation des informations publiques

La loi reprend au 1^{er} alinéa de son article 10 la définition de la « **réutilisation** » que donne la directive, à savoir toute utilisation « à d'autres fins que celles de la mission de service public en vue de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus ». Elle n'en donne cependant pas d'exemples. Le décret du 30 décembre 2005 n'est pas plus précis : il appartiendra donc au juge de préciser cette notion. À cet égard, peut-on parler de réutilisation lorsqu'une association ou un administré met sur un site Internet un document administratif afin de le diffuser plus largement ou lorsqu'une compagnie d'assurances utilise les informations figurant dans les plans de prévention des risques naturels pour calculer des primes d'assurance pour des biens ?

Au même alinéa, la loi définit les **informations publiques** comme celles figurant dans des documents détenus ou élaborés par les administrations mentionnées à son article 1^{er}, quel que soit le support.

Nonobstant les réserves de certains auteurs, le Gouvernement a estimé que les liens existant entre accès aux documents administratifs et réutilisation des informations publiques justifiaient que la transposition de la directive soit inscrite dans la loi du 17 juillet

1978. En effet, une information publique ne peut être réutilisée que si elle figure sur un document auquel l'utilisateur a pu accéder, soit par la procédure prévue au chapitre I^{er} de la loi ou en vertu d'un des régimes particuliers d'accès, soit parce qu'il a fait l'objet d'une diffusion publique. Dans ces conditions, la première difficulté à laquelle un « réutilisateur » risque d'être confronté est celle de l'accès à l'information.

Pour autant, les chapitres I et II de la loi n'ont pas exactement le même champ d'application. En effet, le chapitre II relatif à la réutilisation, reprenant les exclusions prévues par la directive, exclut de son champ d'application un certain nombre de documents et d'administrations (2^e et 3^e alinéas de l'article 10 et article 11) qui sont pourtant soumis au droit d'accès garanti par le chapitre I^{er} (documents protégés par un droit de propriété intellectuelle appartenant à un tiers ; documents relatifs à un service public industriel et commercial ; établissements et institutions d'enseignement et de recherche ; établissements, organismes ou services à caractère culturel).

57

La reconnaissance d'un droit à la réutilisation

La loi peut se lire comme reconnaissant un droit à la réutilisation des informations publiques sous réserve du respect des dispositions des articles 12 et 13 et, lorsqu'elle y est subordonnée, de la conclusion d'une licence dont le rôle principal est de permettre à l'autorité de percevoir une redevance. Cette différence de situation justifie l'obligation faite aux autorités de tenir un répertoire des principaux documents qu'elles élaborent ou détiennent et sur lesquels figurent des informations susceptibles d'être réutilisées en précisant les conditions de cette réutilisation, en particulier si elle est ou non soumise à licence (articles 17 de la loi et 36 du décret).

La loi laisse à chaque autorité compétente le soin de décider si la réutilisation des informations qu'elle détient donnera lieu ou non à la perception d'une redevance. Elle encadre la fixation du montant de cette redevance tout en laissant une marge d'appréciation importante (article 15). Les dispositions de cet article emportent plusieurs contraintes à l'égard des autorités qui décident de percevoir une redevance :

- elles leur interdisent d'intégrer dans la fixation de cette redevance un paramètre permettant de tenir compte des recettes que dégagera la réutilisation des informations ;
- elles interdisent de traiter différemment des réutilisateurs placés dans une même situation ;
- elles impliquent la tenue d'une comptabilité analytique pour permettre de justifier que les redevances ont été déterminées dans le respect des lignes directrices posées par ces dispositions ;
- enfin, elles exigent qu'une licence-type soit élaborée et rendue publique à l'avance.

De plus, l'article 38 du décret précise que les conditions de réutilisation sont équitables, proportionnées et non discriminatoires pour des catégories comparables de réutilisation.

La procédure applicable en matière de réutilisation

En l'absence de licence, la réutilisation est un droit et ne requiert l'accomplissement d'aucune autre démarche que le cas échéant, d'une part, celle tendant à l'accès aux documents et, d'autre part, celle que peut impliquer le respect des dispositions de l'article 13 lorsque ces informations comportent des données à caractère personnel.

En cas de licence, les dispositions de l'article 37 du décret indiquent quelles précisions doivent figurer dans la demande de licence et impartissent un délai d'un mois – qui peut être prolongé d'un mois supplémentaire – à l'autorité saisie pour donner une suite à la demande.

Dans un cas comme dans l'autre, même si le décret n'organise véritablement la procédure qu'en cas de refus de licence (3^e alinéa de l'article 37), la CADA peut être saisie de toute « décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques » (fin du 3^e alinéa de l'article 20 de la loi) et cette saisine est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux (dernier alinéa du même article 20). Elle dispose d'un délai d'un mois pour statuer. Cette décision défavorable peut résulter d'un refus d'accès, d'un refus de signature de licence ou encore d'un désaccord sur le montant de la redevance.

La CADA est dotée d'un pouvoir de sanction

Alors que la CADA n'avait jusqu'alors qu'un rôle purement consultatif, l'ordonnance a instauré un mécanisme de sanction à l'encontre des personnes qui réutilisent des informations publiques en méconnaissance de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978 ou des termes de la licence de réutilisation (article 18 de la loi) et lui a confié la responsabilité d'infliger ces sanctions (article 22). La procédure est la suivante : alertée par une autorité administrative, la CADA est chargée d'instruire le dossier et de décider l'application ou non d'une sanction. En cas d'infraction, elle peut, à la place ou en complément de cette sanction, interdire à l'auteur de l'infraction la réutilisation d'informations publiques pendant une durée qui ne peut être supérieure à deux ans et ordonner la publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet. La procédure est précisée au chapitre III du titre I^{er} du décret du 30 décembre 2005.

Bien que ni la loi ni le décret ne le mentionnent, le recours contre une décision de la Commission appliquant une sanction semble relever du plein contentieux et, la CADA ayant le caractère d'un organisme national à caractère collégial, il est vraisemblable que ces décisions relèveront de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État.

Si la loi du 17 juillet 1978 trace désormais le cadre juridique de la réutilisation des informations publiques, ce droit reste assez largement à écrire par l'interprétation qui en sera donnée. La Commission souhaite que les administrations qui détiennent des informations susceptibles de faire l'objet de réutilisation les mettent en œuvre de façon dynamique plutôt que de les « subir » de façon passive. Manifestement, la réutilisation d'informations publiques constitue la « matière première » d'entreprises de services. Il serait paradoxal en ne facilitant pas à celles-ci l'accès à ces informations de nuire au développement de ces entreprises. Mais, pour éviter que cet accès ne soit source de dépenses supplémentaires pour

ces administrations et, indirectement, pour le contribuable, cela suppose que chaque administration établisse un diagnostic des informations susceptibles d'intéresser des réutilisateurs, des conditions possibles de leur mise à disposition selon des modalités facilitant cette réutilisation, de leur éventuel coût, enfin de l'éventuelle opportunité, en fonction de l'objet de la réutilisation, de facturer tout ou partie du surcoût. À cet égard, l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit que la personne responsable de l'accès aux documents administratifs est également responsable des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. L'élaboration de ce registre pourrait constituer l'une des missions confiées à cette personne.

Si la Commission a déjà eu à connaître en 2005 de plusieurs affaires – qui sont reproduites à la fin de la quatrième partie de ce rapport – portant sur ces différentes questions (en matière d'accès à l'information, en matière d'environnement, avis 20050480, 20050899, 20054666, 20054767 et en matière de réutilisation, avis n° 20051110, 20052483, 20053195, 20054848), il est trop tôt pour dresser un premier bilan de ces nouvelles dispositions dont certaines ne sont entrées en vigueur qu'à la fin de l'année 2005.

Troisième partie
La CADA
et le juge
administratif

La CADA a souhaité mieux connaître les suites contentieuses des avis qu'elle rend par un suivi systématique des décisions des juridictions administratives intervenant en la matière. À cette fin, les présidents de tribunaux administratifs ont été invités à transmettre à la Commission les décisions (jugements et ordonnances) rendues en matière d'accès aux documents administratifs. Cette démarche, initiée à l'occasion du rapport annuel de la Commission pour l'année 2004, correspond à une double préoccupation : permettre à la Commission de mesurer son action de « filtre pré-contentieux » d'une part, mieux évaluer au fond la portée de ses avis et les faire évoluer en fonction de la jurisprudence d'autre part.

Le commentaire qui suit est issu de l'analyse des décisions prononcées en 2005.

Cette étude ne s'étend pas aux cours administratives d'appel, le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 ayant exclu le contentieux relatif à la communication de documents administratifs du champ de l'appel. En application de l'article R. 811-1 du Code de justice administrative, les tribunaux administratifs statuent sur ces litiges en premier et dernier ressort : les jugements ainsi rendus ne peuvent donc plus faire l'objet que de pourvoi en cassation.

La CADA semble jouer efficacement son rôle de prévention du contentieux

Remarques générales sur les données recueillies

65

Des données provenant de trente tribunaux administratifs

Trente tribunaux administratifs ont répondu à la demande de la CADA, soit six de plus que l'année précédente. Le tableau ci-après indique la répartition par tribunal des décisions qui ont été communiquées et sont analysées ci-après.

La CADA remercie les présidents de ces tribunaux qui ont répondu et sans lesquels cette analyse n'aurait pu être réalisée.

Elle aurait apprécié que ceux qui n'ont transmis aucune information lui indiquent les raisons de ce silence, peut-être dû à l'absence de litiges relatifs à l'accès aux documents administratifs dans ces tribunaux en 2005.

Le nombre limité d'affaires ainsi soumises au juge justifie deux interprétations : une volonté des administrations de plus grande transparence dans l'accès aux documents administratifs qui les conduisent à suivre les avis favorables de la CADA, ou une réticence à saisir le juge de la part des administrés qui n'ont pas obtenu le document demandé.

Tribunal ⁽¹⁾	Nombre de jugements	Nombre d'ordonnances
Amiens	9	5
Basse-Terre	0	1
Bastia	5	1
Besançon	6	2
Bordeaux	4	5
Caen	3	0
Cergy-Pontoise	3	1
Clermont-Ferrand	3	0
Dijon	5	2
Grenoble	16	3
Lille	17	9
Limoges	3	0
Lyon	15	4
Marseille	5	0
Melun	4	2
Montpellier	10	6
Nancy	2	0
Nantes	9	1
Nice	14	4
Nouvelle-Calédonie	1	3
Orléans	5	0
Paris	0	1
Pau	0	0
Polynésie française	0	0
Rennes	6	5
Rouen	6	0
Saint-Denis de la Réunion	4	1
Strasbourg	19	0
Toulouse	13	1
Versailles	5	4
TOTAL	192	61

(1) Sur les trente tribunaux qui ont répondu, quatre d'entre eux n'ont pas eu à connaître de litiges portant sur des refus d'accès aux documents administratifs.

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

Les décisions rendues portent sur une année d'activité des tribunaux administratifs et correspondent donc à plusieurs années d'activité de la CADA :

Année de l'avis de la CADA	Nombre de jugements	%	Année de l'avis de la CADA	Nombre d'ordonnances	%
1996	1	1			
2000	2	1			
2001	4	2			
2002	10	5	2002	2	5
2003	31	16	2003	4	10
2004	107	57	2004	18	44
2005	33	18	2005	17	41
TOTAL	188	100	TOTAL	41	100

Ces tableaux font apparaître que 4 jugements sur les 192 comptabilisés et 20 ordonnances sur les 61 prises en compte n'ont pas été précédés d'un avis de la Commission.

91 % des jugements font suite à des avis rendus par la CADA en 2003, 2004 ou 2005, dont les deux tiers à des avis rendus en 2004. Les litiges ayant trait à l'accès aux documents administratifs sont donc examinés relativement rapidement, la majorité d'entre eux faisant l'objet d'un jugement l'année suivant celle au cours de laquelle l'avis de la Commission a été rendu.

85 % des ordonnances font suite à des avis rendus par la CADA en 2004 et 2005, ce qui confirme la volonté des tribunaux de statuer dans les plus courts délais possibles.

24 % des recours portés devant un tribunal administratif aboutissent à une ordonnance

Une ordonnance est une décision prise par le juge administratif par laquelle celui-ci ne se prononce pas sur le fond du litige. Le juge administratif peut être amené à rendre deux types d'ordonnances.

Les ordonnances en référé

Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.

Cette catégorie d'ordonnances peut recouvrir deux demandes en référé différentes. Ce peut être soit une demande de suspension d'une décision refusant la communication d'un document sur le fondement de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative,

soit une demande de communication au titre du référé dit « mesures utiles » prévu à l'article L. 521-3 du même Code. Le laps de temps dont la Commission a disposé pour l'analyse de ces ordonnances ne lui a pas permis de ventiler les ordonnances entre ces deux sous-catégories. Pourtant, elles recouvrent des situations très différentes. En effet, alors que la demande de référé suspension accompagne une demande d'annulation d'une décision de refus de communication, laquelle – pour être recevable – doit avoir été précédée d'une saisine de la CADA, le référé « mesures utiles », caractérisé notamment par une situation d'urgence, ne doit en principe pas avoir donné lieu à un avis de la CADA.

Ordonnances rendues en référé	Nombre	%
Rejet car l'urgence n'est pas démontrée	6	
Rejet pour absence de preuve que la mesure est utile	2	
Annulation de la décision de l'administration (référé suspension)	2	
TOTAL	10	16

Ainsi, 16 % des ordonnances rendues par le juge administratif ont été rendues en référé et près de la moitié d'entre elles n'ont pas fait l'objet d'un avis préalable de la CADA.

Les autres ordonnances

Les autres ordonnances sont celles prévues par l'article R. 222-1 du Code de justice administrative qui autorise les présidents de tribunaux administratifs, de cours administratives d'appel ou de formations de jugement au sein de ces juridictions à clore des affaires par voie d'ordonnance, notamment pour donner acte de désistements, rejeter des requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête, rejeter les requêtes irrecevables pour défaut de ministère d'avocat, pour défaut de production de la décision attaquée ainsi que celles qui sont entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. Ces différents motifs se retrouvent dans les tableaux ci-après.

Ordonnances ayant conclu à l'irrecevabilité de la requête	Nombre	%
Absence de saisine de la CADA ou saisine tardive (irrecevabilité manifeste)	12	20
Absence de saisine adressée à l'administration	1	
Requête dirigée contre l'avis de la CADA	1	
Non acquittement du droit de timbre	1	
TOTAL	15	25

25 % d'entre elles ont conclu à l'irrecevabilité de la requête, dont la grande majorité (20 %) pour cause d'irrecevabilité manifeste, la CADA n'ayant pas été préalablement saisie avant tout recours devant la juridiction administrative, ou ayant été saisie trop tardivement.

Ordonnances ayant conclu à l'incompétence du juge	Nombre	%
Incompétence du juge des référés	2	
Incompétence du TA	2	
Litige principal porté devant une autre juridiction	1	
TOTAL	5	8

On ne peut que souligner le faible nombre d'ordonnances fondées sur l'incompétence du juge saisi.

Autres ordonnances rendues	Nombre	%
Désistement	19	31
Documents communiqués	9	15
Autre ⁽¹⁾	3	5

(1) La catégorie « Autre » recouvre une ordonnance décidant de l'ouverture d'une procédure juridictionnelle tendant à l'exécution d'un jugement et deux ordonnances déclarant sans objet la requête, le titre exécutoire ou la décision de l'administration ayant été préalablement annulée.

Le principal motif des ordonnances demeure le désistement. 31 % de celles qui ont été rendues en 2005 se sont contentées de prendre acte du désistement du requérant, celui-ci ayant probablement eu satisfaction, le juge n'ayant été amené à prendre des ordonnances de rejet au motif que les documents administratifs réclamés avaient été communiqués que dans 15 % des cas.

Le rôle de « filtre pré-contentieux » de la CADA semble réel

Un nombre limité de recours

On peut estimer que le nombre de recours en matière d'accès aux documents administratifs portés devant la juridiction administrative est faible, puisque pour 30 tribunaux administratifs, 253 décisions ont été rendues (192 jugements et 61 ordonnances) en 2005. Certes, ces données ne sont pas exhaustives et ne correspondent pas à une année d'activité de la CADA, mais ces chiffres apparaissent

malgré tout peu élevés dans la mesure où la CADA rend chaque année plus de 5 000 avis.

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

Deux jugements et douze ordonnances ont été rendus sur ce fondement, ce qui permet de conclure à une bonne connaissance par les administrés du rôle de la CADA dans son rôle d'institution « pré-contentieuse ». Une large majorité d'entre eux a en effet préalablement saisi la CADA avant toute action devant le tribunal administratif, conformément à la loi du 17 juillet 1978.

La saisine du juge après un avis favorable de la CADA a permis, dans plus de 50 % des cas, au demandeur d'obtenir satisfaction.

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

Sens avis CADA	Nombre de jugements ⁽¹⁾	%	Sens avis CADA	Nombre d'ordonnances ⁽¹⁾	%
Favorable	121	64	Favorable	25	61
Défavorable	8	4	Défavorable	1	2
Incompétence	1	1	Incompétence	0	0
Irrecevable	2	1	Irrecevable	2	5
Sans objet :	18	10	Sans objet :	7	17
<i>communiqué</i>	8	4	<i>communiqué</i>	4	10
<i>inexistant</i>	7	3	<i>inexistant</i>	2	5
<i>mixte</i>	3	2	<i>mixte</i>	1	2
Mixte ⁽²⁾	38	20	Mixte ⁽²⁾	6	15
TOTAL	188	100	TOTAL	41	100

(1) N'ont pas été prises en compte les décisions pour lesquelles le sens de l'avis de la CADA n'était pas connu, la Commission n'ayant pas été saisie.

(2) La colonne « Mixte » correspond aux avis de la CADA apportant des réponses distinctes pour plusieurs types de documents.

Plus de 60 % des décisions rendues portent sur des refus de communication de documents administratifs ayant donné lieu à des avis favorables de la CADA, ce qui indique une certaine confiance des requérants dans les avis rendus par celle-ci. Ce chiffre est en effet plus important que le nombre d'avis favorables rendus par la CADA, qui pour les années 2002 et 2003 était de l'ordre de 50 %,

mais est en légère baisse par rapport à l'année 2004 pour lequel il était de 73 %.

Le tableau ci-dessous présente la nature des décisions rendues à la suite d'avis favorables de la CADA, qui sont apparues les plus significatives.

Jugements (avis CADA favorable)	Nombre de jugements	%	Ordonnances (avis CADA favorable)	Nombre d'ordonnances	%
Annulation	46	38	Annulation	1	4
Rejet et non-lieu à statuer :	61	50	Rejet et non-lieu à statuer :	10	40
<i>Rejet</i>	36	30	<i>Rejet</i>	4	16
<i>Non-lieu à statuer</i>	25	20	<i>Non-lieu à statuer</i>	6	24
Désistement	2	2	Désistement	13	52
Astreinte	4	3	Exécution	1	4
Mixte ⁽¹⁾	8	7			
TOTAL	121	100	TOTAL	25	100

(1) La colonne « Mixte » correspond aux avis de la CADA apportant des réponses distinctes pour plusieurs types de documents.

Près de 40 % des jugements ont donné lieu à l'annulation de la décision de l'administration, 20 % ont abouti à une décision de non-lieu, ce non-lieu pouvant s'expliquer soit par le fait que le demandeur a obtenu satisfaction soit par le fait que le document n'existe pas.

Concernant les ordonnances, plus de la moitié d'entre elles ont pris acte du désistement du requérant, probablement suite à l'obtention des copies des documents administratifs réclamés. 40 % des ordonnances restantes ont rejeté la requête.

Une proportion importante de décisions porte sur la réalité de la communication ou l'existence des documents demandés

Si 50 % des jugements et 40 % des ordonnances rejettent ou déclarent sans objet les demandes dont les tribunaux ont été saisis, il est intéressant d'en connaître les raisons. En effet, ces motifs permettent également de justifier l'importance en chiffres de la catégorie « Autre », envisagée p. 74.

Motif du jugement de rejet et de non-lieu à statuer (avis CADA favorable)	Nombre	%	Motif de l'ordonnance de rejet et de non-lieu à statuer (avis CADA favorable)	Nombre	%
Communiqué et/ou inexistant :	39	64	Communiqué et/ou inexistant :	6	60
<i>Communiqué</i>	22	36	<i>Communiqué</i>	6	60
<i>Inexistant</i>	12	20	<i>Inexistant</i>	0	0
<i>Communiqué et inexistant</i>	5	8			
Pas de refus de communiquer	6	10	Urgence du référé non démontrée	2	20
Pas en sa possession	3	5	Incompétence du TA	1	10
Autre	13	21	Saisine tardive de la CADA	1	10
TOTAL	61	100	TOTAL	10	100

Pour ce qui concerne les décisions de rejet et de non-lieu à statuer rendues à la suite d'un avis favorable de la CADA, la très grande majorité des requêtes ayant donné lieu à des jugements porte sur la réalité de la communication ou sur l'existence des documents demandés.

Pour le reste, il s'agit principalement de questions liées à l'absence de refus constaté de l'administration de communiquer les documents litigieux, au caractère tardif de la saisine de la CADA, à l'impossibilité de l'administration de communiquer les documents (impossibilité matérielle, documents détruits ou perdus).

On retrouve les mêmes thèmes principaux devant le juge et devant la CADA : urbanisme, divers, économie finances et fonction publique

Thème	Nombre de jugements	%
Urbanisme	25	13
Économie et Finances	23	12
Divers ⁽¹⁾	23	12
Fonction publique	20	11
Agriculture	16	9
Affaires sociales	15	8
Justice	15	8
Fiscalité	10	5
Autre	41	22
TOTAL	188	100

(1) Le thème « Divers » comprend principalement deux catégories : la catégorie « vie locale » et la catégorie « gestion domaniale ». Seule la première est l'objet de recours devant les tribunaux. Il s'agit principalement de délibérations municipales, de courriers adressés au maire, de comptes rendus d'assemblées générales, de subventions et budget...

Cette répartition par thème est issue de la nomenclature utilisée pour ventiler les documents entre les différents secteurs de l'activité administrative de la CADA.

À la différence de l'année 2004, le thème « **Affaires sociales** » descend sous la barre des 10 %. Ce thème reste pourtant prédominant devant la Commission. Ce résultat ne peut donc être interprété comme faisant apparaître une meilleure communication des dossiers médicaux notamment, par les établissements publics hospitaliers. La saisine du tribunal semble en effet être un facteur déterminant permettant une communication plus rapide des documents médicaux réclamés.

À l'inverse, les thèmes « **Économie et Finances** » et « **Divers** » font leur apparition parmi les thèmes dominants avec respectivement 12 % chacun de recours juridictionnels. Le thème « **Divers** » est cependant surreprésenté devant les tribunaux par rapport à sa place effective devant la Commission.

Quant au thème « **Urbanisme** », il prend la tête du classement avec 13 % de recours devant les tribunaux, affichant ainsi une nette progression par rapport à l'année 2004.

S'il est vrai que les documents administratifs demandés en la matière font l'objet de nombreux avis de la CADA, il n'en demeure pas moins que les documents les plus réclamés concernent le thème « **Fonction publique** » qui, devant les tribunaux administratifs, se maintient à hauteur de 20 %.

Convergence des avis rendus par la CADA et des jugements des tribunaux administratifs

Ce point ne porte que sur l'analyse des jugements, à l'exclusion des ordonnances.

La méthode utilisée

Pour rechercher s'il existe une convergence entre les avis rendus par la CADA et la jurisprudence administrative, trois cas de figure ont été déterminés :

Avis confirmé

Il s'agit des cas où les analyses de la CADA et du tribunal convergent :

- la CADA et le tribunal administratif considèrent que le document demandé est communicable ;
- la CADA et le tribunal administratif considèrent le document demandé comme n'étant pas communicable ;
- la CADA et le tribunal administratif considèrent la demande comme sans objet, soit que le document ait déjà fait l'objet d'une communication, soit que le document n'existe pas.

Avis non confirmé

Cette catégorie correspond aux cas où les analyses de la CADA et du tribunal administratif divergent sur le champ d'application de la loi de 1978, le caractère communicable d'un document administratif ou la qualification de la demande.

Autre

Il s'agit des cas où le tribunal administratif ne s'est pas prononcé sur le fond car :

- le document a déjà été communiqué ou n'existe pas (dans les cas où la CADA s'est prononcée à partir d'éléments de fait différents de ceux portés à la connaissance du juge administratif ou qui ont évolué entre la saisine de la CADA et la saisine de ce dernier) ;
- le requérant s'est désisté de sa requête ;
- la requête est considérée par le tribunal administratif comme irrecevable.

Comme l'avait déjà souligné le rapport d'activité pour 2004, il est difficile d'apprécier exactement la convergence entre la position du tribunal administratif et l'avis qu'avait rendu la CADA sur la même affaire.

D'une part, l'appréciation de l'une et de l'autre ne se situe pas à la même date, et beaucoup d'éléments peuvent avoir évolué entre l'avis de la CADA et le jugement du tribunal administratif (par exemple communication du document en cours d'instance, etc.).

D'autre part, l'instruction de l'affaire devant la CADA, qui, en raison du bref délai dont elle dispose, ne parvient pas toujours à obtenir la réponse de l'administration ou le document en cause, est par nature beaucoup plus sommaire que celle à laquelle peut

procéder le tribunal administratif. De ce fait, dans de nombreux cas, le jugement ne porte pas exactement sur la même question que celle sur laquelle la CADA avait exprimé un avis. C'est ainsi qu'en l'absence de réponse de l'administration, elle peut émettre un avis favorable au principe de la communication alors que l'administration informera le tribunal administratif que le document n'existe pas.

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

75

Sens	Nombre de jugements	%
Avis conforme	79	42
Autre	84	45
Avis non conforme :	7	4
avis infirmé A	2	1
avis infirmé B	5	3
Mixtes ⁽¹⁾	16	8
Conforme/Non conforme	5	3
Conforme/Autre	11	6
Autre/Non conforme	0	0
Hors catégorie ⁽²⁾	2	1
TOTAL	188	100

(1) La colonne « Mixte » correspond aux avis de la CADA apportant des réponses distinctes pour plusieurs types de documents.

(2) Deux jugements (sur les 188 pris en compte) portent non pas sur le caractère communicable de documents administratifs proprement dits, mais sur un texte (délibération, arrêté) réglementant l'accès aux documents administratifs ; et ce bien que la CADA se soit quant à elle prononcée sur le caractère communicable des documents administratifs en cause.

Il convient de souligner l'importante convergence qui existe entre les avis rendus par la Commission et les décisions rendues par les tribunaux administratifs. Seuls 4 % des jugements n'ont pas suivi l'avis émis par la CADA, chiffre en forte baisse par rapport à l'année 2004 (les jugements « non conformes » s'élevaient alors à 8 %).

Les catégories « Conforme » et « Autre »

Ces deux catégories voient leurs chiffres stables par rapport à 2004, autour de 40 %.

La catégorie « Non conforme »

Deux types d'avis méritent d'être distingués :

1) La rubrique A

Dans cette rubrique, figurent les cas où la divergence ne porte pas sur une différence d'interprétation des dispositions législatives et réglementaires, mais plutôt soit sur la qualification ponctuelle de la demande (demande générale et imprécise ou demande de renseignement pour le juge mais pas pour la CADA, ou situation inverse), soit sur une divergence ponctuelle d'interprétation (l'interprétation divergente peut être due à une différence dans les éléments portés respectivement à la connaissance de la CADA et du juge).

- *Une décision permettant la communication de documents administratifs est créatrice de droit. Elle ne peut donc être retirée, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant sa prise de décision*

Le tribunal de Rouen (jugement n° 0102051 en date du 13 avril 2005) a annulé une décision en date du 7 mai 2001 par laquelle un préfet retirait l'autorisation accordée au requérant le 11 octobre 2000 de prendre connaissance de tous les documents ayant contribué au choix de la variante « A » d'un projet routier d'aménagement d'une route nationale, estimant qu'une décision créatrice de droit ne pouvait être retirée, si elle était illégale, que dans le délai de quatre mois suivant sa prise de décision, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce.

La Commission avait émis un avis défavorable (avis 20012029 rendu le 31 mai 2001) à la communication desdits documents, les regardant comme préparatoires, en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

- *Une entreprise publique n'est pas tenue de communiquer des documents inachevés ou inexistantes*

Bien que la Commission (avis 20034406) ait rendu un avis favorable à la communication de la copie des plans des réseaux d'une entreprise publique sur le territoire d'une communauté d'agglomération, le tribunal d'Amiens (jugement n° 0400619-1 en date du 8 mars 2005) a rejeté la requête au motif que l'entreprise en cause ne peut être tenue, conformément à la loi du 17 juillet 1978, de communiquer des documents non encore achevés ou inexistantes

ni de confectionner des documents pour satisfaire la demande du requérant.

2) La rubrique B

Dans cette rubrique, figurent les jugements faisant apparaître une divergence de fond avec les avis de la CADA.

- *Des documents administratifs relatifs au paiement des frais de déplacement ne peuvent être communicables, sous peine de porter atteinte au secret de la vie privée de tiers*

Le tribunal d'Amiens (jugement n° 0400188) a considéré que des documents administratifs relatifs au paiement des frais de déplacement versés par un IUT à des enseignants ne sont pas communicables en ce qu'ils contiennent des informations touchant au secret de la vie privée de tiers (adresse, déplacements de collègues du requérant, rémunérations suite à ces déplacements).

La Commission avait retenu la solution inverse (avis 20033857), estimant que ces documents étaient communicables de plein droit.

- *La fiche d'implantation de disséminations est un document communicable de plein droit après occultation des données relatives à la vie privée et à la sécurité des personnes pratiquant ces essais*

Le tribunal de Strasbourg (jugements n° 0403992, 0403994, 0403995 et 0403990 en date du 10 mars 2005) a annulé les décisions implicites par lesquelles des maires avaient refusé de communiquer au requérant les fiches d'implantation concernant des disséminations, à l'exception des informations nominatives.

Les articles 2 à 6 du décret du 18 octobre 1993 pris en application de la loi du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés prévoient que, lorsqu'il a accordé une autorisation de dissémination d'OGM, le ministre chargé de l'Agriculture envoie aux maires des communes concernées une fiche d'implantation destinée au public. Celle-ci mentionne le but de la dissémination, la description synthétique du ou des OGM, l'évaluation des effets et des risques pour la santé publique et pour l'environnement, les méthodes et plans de suivi des opérations et d'intervention en cas d'urgence. Ces fiches confidentielles d'implantation, ainsi que les cartes de localisation comportant des références cadastrales de parcelles, jointes à des courriers préfectoraux, sont communicables au requérant de plein droit, à l'exception des informations nominatives des fiches

d'implantation visant les personnes pratiquant les essais, dès lors que cette communication pourrait porter atteinte à la vie privée et à la sécurité de ces personnes.

Dans ses avis 20042726, 20042722, 20042727 et 20042729 en date du 24 juin 2004, la Commission avait émis un avis défavorable à la communication d'une copie de la fiche d'implantation et de la carte de localisation des disséminations, documents joints au courrier du préfet sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la loi précitée, dans la mesure où cette communication porterait atteinte au secret de la vie privée et à la sécurité des agriculteurs concernés.

La catégorie « Mixte »

Les jugements laissant apparaître une divergence avec l'avis émis par la CADA méritent quelques précisions.

- *Illustration du caractère abusif d'une requête*

Alors que la CADA avait rendu un avis sans objet, les documents demandés ayant été communiqués ou étant inexistant (avis 20045274), le tribunal d'Amiens (jugement n° 0500196 en date du 5 avril 2005) a rejeté la requête en mettant l'accent sur son caractère abusif, conformément à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 qui autorise l'administration à ne pas donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

- *Les courriers préfectoraux afférents à des essais ainsi que la fiche d'implantation de disséminations sont des documents communicables de plein droit après occultation des données relatives à la vie privée et à la sécurité des personnes pratiquant ces essais*

À la différence des affaires précédentes qui ne concernaient que la fiche d'implantation, le tribunal de Strasbourg (jugements n° 0403991, 0403993 et 0403996 en date du 10 mars 2005) a eu à se prononcer sur la légalité de décisions implicites par lesquelles des maires avaient refusé de communiquer au requérant les courriers préfectoraux afférents à des essais (dissémination volontaire au champ d'organismes modifiés génétiquement dits « OGM ») et les fiches d'implantation les concernant, à l'exception des informations nominatives.

Suivant un raisonnement identique, le tribunal a conclu au caractère communicable de tous ces documents, à l'exception des infor-

mations nominatives des fiches d'implantation visant les personnes pratiquant les essais, dès lors que cette communication pourrait porter atteinte à la vie privée et à la sécurité de ces personnes.

Dans ses avis 20042725, 20042721 et 20042744 en date du 24 juin 2004, la Commission avait émis un avis favorable à la communication de l'avis du public et de la première page du courrier d'accompagnement du préfet en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, mais défavorable à la communication d'une copie de la fiche d'implantation et de la carte de localisation des disséminations, documents joints au courrier du préfet sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la même loi précitée, dans la mesure où cette communication porterait atteinte au secret de la vie privée et à la sécurité des agriculteurs concernés.

• *Une convention conclue entre deux établissements publics pour l'exercice d'une mission de service public est un document administratif communicable*

Le tribunal administratif de Versailles (jugement n° 0407368-6 en date du 4 juillet 2005) a jugé qu'une convention de transfert conclue entre deux établissements publics est communicable en vertu de la loi du 17 juillet 1978 puisqu'il s'agit d'une convention passée entre deux établissements publics de l'État pour l'exercice d'une mission de service public.

La Commission avait quant à elle estimé (avis 20042107 rendu le 27 mai 2004) que cette convention ne revêtait pas le caractère de document administratif mais plutôt celui de document privé et, ce faisant, n'entrait pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978. Elle avait conclu à sa non communication.

La CADA doit cependant faire évoluer certaines de ses positions pour tenir compte de celles du juge

Si les questions de fond tranchées par certains des jugements mentionnés ci-dessus dans un sens contraire aux positions habituelles de la CADA ne se sont pas posées à nouveau depuis que la Commission a eu connaissance de ces jugements, 2005 aura également vu trois de ses positions de principe remises en cause par le Conseil d'État mais aussi d'autres analyses juridiques confirmées.

Accès aux informations médicales : possibilité de mandater un tiers

La CADA avait, dans un premier temps, admis la possibilité pour une personne de recourir à un mandataire de son choix, et pas seulement un médecin, pour se faire communiquer des informations médicales la concernant en application de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique (avis 20030550). L'arrêté ministériel du 5 mars 2004 portant homologation des recommandations de bonnes pratiques relatives à l'accès aux informations concernant la santé d'une personne avait repris cette position bien que, entre-temps, la CADA ait modifié radicalement la sienne en estimant que s'il était possible de mandater une personne pour demander l'accès à de telles informations, celles-ci ne pouvaient être communiquées qu'à la personne à laquelle elles se rapportent ou à un médecin désigné par elle. Faisant une lecture analogue de

ces dispositions, le Conseil national de l'ordre des médecins a saisi le Conseil d'État d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la disposition de l'arrêté conforme à l'interprétation initiale de la CADA. Dans sa décision du 26 septembre 2005, le Conseil d'État a considéré que le législateur n'ayant pas expressément écarté la possibilité de désigner un mandataire, c'est en toute légalité que l'arrêté envisage cette possibilité sous réserve de la délivrance d'un mandat exprès. Il a donc écarté la critique ainsi formée et désavoué implicitement la position la plus récente prise par la CADA. Deux affaires (avis 20053099 et 20053352 reproduits ci-après) ont permis à la CADA, lors de sa séance du 6 octobre 2005, d'appliquer cette jurisprudence. Elle n'a cependant pas pu émettre d'avis favorable à la communication des informations médicales dans la mesure où, en l'espèce, les demandeurs ne pouvaient justifier d'un mandat exprès.

Accès aux informations médicales se rapportant à une personne décédée

Dès les premiers avis émis après leur entrée en vigueur, la CADA a interprété les dispositions des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du Code de la santé publique issues de la loi du 4 mars 2002 comme permettant aux ayants droit d'une personne décédée invoquant l'un des motifs prévus par ces dispositions d'accéder à l'ensemble de son dossier médical dès lors que cette personne ne s'y était pas expressément opposée de son vivant (voir par exemple l'avis 20034529). La Commission était consciente que la lettre de la loi et les travaux parlementaires se prêtaient à un droit d'accès plus restreint mais elle fondait sa position sur des considérations d'ordre pratique. Dans la décision déjà citée du 26 septembre 2005, le Conseil d'État a, sur la demande du Conseil national de l'ordre des médecins, annulé la disposition de l'arrêté ministériel homologuant des recommandations de bonnes pratiques relatives à l'accès aux informations concernant la santé d'une personne qui reprenait l'interprétation ainsi donnée par la CADA.

Dès son avis 20053655 reproduit ci-après, la Commission a fait application de cette règle. Elle relève cependant que tant cette affaire

que plusieurs autres dont elle a été saisie depuis lors n'ont pas manqué d'illustrer les difficultés d'application inhérentes à cette interprétation de la loi. Les ayants droit d'une personne décédée demandent à accéder au dossier médical de celle-ci le plus souvent pour comprendre les causes de son décès et s'assurer qu'elle a bénéficié de tous les soins que son état requérait, mais sans toujours préciser le motif de leur demande. Dans ce contexte, toute rétention d'information nourrit un climat de suspicion et le sentiment que l'on cherche à leur cacher quelque chose d'important. De plus, la mise en œuvre de cette interprétation suppose qu'un membre de l'équipe médicale, généralement surchargée, dispose du temps nécessaire pour opérer le tri au sein du dossier et en extraire les seules informations nécessaires à la poursuite de l'objectif que les ayants droit se sont fixés. Enfin, saisie d'un désaccord sur le respect de ce droit, la CADA n'est pas en mesure de se prononcer au fond et il est à craindre que le juge, sauf à recourir à un critère de charge de la preuve, ne pourra trancher le litige qu'en recourant à une expertise médicale.

Les relations entre une autorité publique et un avocat

Non communicabilité des documents se rapportant au fond de l'affaire...

La CADA, estimant qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer un régime juridique d'accès distinct aux notes de consultation juridique réalisées au profit d'une autorité publique selon qu'elles avaient été rédigées par un service juridique interne à l'administration ou par un avocat, avait qualifié de documents administratifs applicables les échanges intervenus entre un avocat et une autorité publique dont il était le conseil. Alors que cette analyse avait été suivie par le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel saisie de l'affaire, le Conseil d'État l'a censurée en cassation dans deux décisions de l'Assemblée du contentieux du 27 mai 2005, département de l'Essonne et commune d'Yvetot. Il a estimé que ces échanges, qui constituent des documents administratifs lorsque, comme dans

ces espèces, ils ont lieu avec une collectivité territoriale, étaient couverts par le secret professionnel qui lie l'avocat à son client en application de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, lequel est au nombre des « secrets protégés par la loi », visés au dernier alinéa du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et que l'autorité qui les détient n'est dès lors pas tenue de divulguer ces correspondances. La Commission a immédiatement tiré les conséquences de cette décision en émettant un avis défavorable à la communication de notes de consultation juridique émanant d'avocats (avis 20051694 et 20051797 du 9 juin 2005 reproduits ci-après).

... mais accès possible aux factures de l'avocat et mandats de paiement émis par l'autorité administrative

Le Conseil d'État, dans une décision ultérieure de non admission d'un pourvoi en cassation, a cependant considéré que ce secret professionnel ne s'étend pas aux documents relatifs aux honoraires de l'avocat qui sont communicables de plein droit. La CADA a donc pu maintenir sa position à l'égard de ces documents (avis 20051797).

Documents se rapportant aux personnes détenues

La CADA estime que les documents du dossier d'un détenu qui sont établis par l'administration pénitentiaire ou qu'elle a en sa possession et sont détachables des procédures juridictionnelles constituent des documents administratifs communicables à l'intéressé, sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. La mise en œuvre de ce principe a donné lieu au cas par cas à des interprétations divergentes avec le ministère de la Justice. Saisi en cassation, le Conseil d'État a, dans une décision du 20 avril 2005 rendue sur un pourvoi du Garde des sceaux, ministre de la Justice, confirmé le caractère de document administratif de la « fiche pénale du détenu ». Le débat porte désormais sur la notice d'orientation, les

propositions de transfert et la « cote d'observation » (avis 20051002 reproduit ci-après).

Marché publics : non communicabilité de documents se rapportant à l'offre d'entreprises non retenues

De façon indirecte, le Conseil d'État a, dans une décision du 4 juillet 2005 n° 269177, confirmé le caractère non communicable à des tiers, en particulier lorsqu'il s'agit d'une entreprise concurrente, des offres des entreprises non retenues dans le cadre d'un marché public. Cette affaire – qui ne portait pas sur un refus de communication d'un document administratif, mais sur un pourvoi en cassation relatif à une décision de sanction infligée à un agent d'un établissement hospitalier pour avoir communiqué à une entreprise concurrente de telles informations – n'apporte cependant que peu de précisions sur la notion de secret en matière industrielle et commerciale et sa portée à l'égard des documents se rapportant à une procédure de marché public.

Pourtant, la Commission a à nouveau été saisie en 2005 de nombreuses affaires relatives au caractère communicable des différentes pièces se rapportant à des marchés publics ou des contrats de délégation de service public, à savoir le contrat proprement dit mais aussi l'ensemble de ses annexes, les pièces préparatoires à sa passation, avis d'appel d'offres, preuve de leur publication, procès-verbaux d'ouvertures des enveloppes et de la Commission d'appel d'offres, offres des entreprises, rapport d'analyse de ces offres ainsi que, plus rarement, des pièces relatives à leur exécution. Les demandes d'accès émanent le plus souvent d'entreprises concurrentes ayant soumis une offre, sans que l'on puisse savoir si c'est dans une perspective contentieuse ou du moins afin de vérifier qu'aucune irrégularité n'entache la passation du contrat ou bien dans un but « d'information économique », afin d'en savoir plus sur le contenu des offres des concurrents, explication que confortent des demandes émanant d'entreprises concurrentes n'ayant pas soumissionné. Mais la CADA est aussi de plus en plus souvent saisie de demandes de conseil émanant de collectivités

territoriales, établissements hospitaliers ou organismes de sécurité sociale (voir par exemple les avis 20051198, 20052295, 20052631 ou 20054695) visant à ce que, au cas par cas, la Commission leur rappelle les principes qu'elle a dégagés en la matière et surtout opère en leur lieu et place le partage au sein de ces documents entre ce qui est communicable et ce qui ne l'est pas. La décision du Conseil d'État du 4 juillet 2005, en confirmant une sanction à l'égard d'un agent étant allé trop loin dans la communication de tels documents, pourrait ne pas être étrangère à cette recrudescence de demandes de conseil.

Toutefois, la Commission n'est pas toujours bien placée pour tracer la frontière entre les informations protégées par le secret en matière industrielle et commerciale et celles qui n'en relèvent pas. De plus, répondre de façon précise à cette question suppose de prendre connaissance de documents nombreux et volumineux et de se livrer à une appréciation parfois délicate. Cette tâche peut difficilement, en l'état des moyens de la Commission, se faire dans le délai d'un mois qui lui est imparti pour répondre aux demandes dont elle est saisie.

C'est pourquoi, la Commission suggère de **modifier le Code des marchés publics** afin d'y insérer une disposition qui inviterait les entreprises qui se portent candidates à un marché ou un contrat public à indiquer, sur un exemplaire à part des documents qu'elle produit à l'appui de son offre, quelles sont les informations qu'elle considère comme étant couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale. Cette indication ne lierait pas l'autorité compétente mais l'aiderait à tracer la frontière et à identifier les mentions posant problème.

Décisions du Conseil d'État

Conseil d'État statuant au contentieux
N° 265326

Publié au Recueil Lebon

10^e et 9^e sous-sections réunies

M^{me} Agnès Daussun, rapporteur
M. Donnat, commissaire du Gouvernement
M. Martin, président

Lecture du 20 avril 2005

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu le recours du GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, enregistré le 8 mars 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État ; le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, demande au Conseil d'État d'annuler le jugement du 19 décembre 2003 par lequel le magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Limoges a, à la demande de M. Jean-Michel X, annulé la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le directeur du centre de détention d'Uzerche sur sa demande en date du 19 mai 2003 de se voir délivrer une copie de sa fiche pénale, et a enjoint à l'administration pénitentiaire de lui délivrer copie de sa fiche pénale ;

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ;
Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Agnès Daussun, conseiller d'État,
- les conclusions de M. Francis Donnat, commissaire du Gouvernement ;

Considérant que le GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, se pourvoit en cassation contre un jugement du 19 décembre 2003 par lequel le magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Limoges a annulé, à la demande de M. X, la décision implicite par laquelle le directeur du centre de détention d'Uzerche a refusé de communiquer à ce dernier copie de sa fiche pénale et a enjoint au directeur de lui en donner copie ;

Sur la régularité du jugement :

Considérant qu'aux termes du 1^{er} alinéa de l'article R. 612-3 du Code de justice administrative : Lorsqu'une des parties appelées à produire un mémoire n'a pas respecté le délai qui lui a été imparti en exécution des articles R. 611-10, R. 611-17 et R. 611-26, le président de la formation de jugement peut lui adresser une mise en demeure ; qu'en vertu des dispositions de l'article R. 612-6 du même Code : Si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant ; qu'enfin, aux termes du 1^{er} alinéa de l'article R. 613-1 : Le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l'instruction sera close. Cette ordonnance n'est pas motivée et ne peut faire l'objet d'aucun recours ;

Considérant que, par lettre reçue le 30 octobre 2003, le magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Limoges a mis le ministre de la Justice en demeure de produire ses observations en réponse à la demande de M. X devant le tribunal administratif en lui impartissant un délai de deux mois expirant le 30 décembre 2003 ; que toutefois, par décision du 17 novembre 2003, le magistrat délégué a fixé la clôture de l'instruction au 5 décembre 2003 et statué sur la demande de M. X le 19 décembre 2003 à la suite d'une audience du 18 décembre ;

Considérant que le magistrat délégué ne pouvait, sans avoir préalablement informé le ministre du raccourcissement du délai qui lui avait été imparti pour produire, fixer la date de la clôture de l'instruction et statuer à une date à laquelle le délai qu'il avait imparti au ministre pour produire n'était pas expiré, ni, au surplus, déduire ainsi qu'il l'a fait du silence du ministre à la date de la clôture que ce dernier avait acquiescé aux faits exposés dans la demande en application de l'article R. 612-6 du Code de justice administrative ;

Considérant que le ministre est donc fondé à soutenir que le jugement attaqué est entaché d'une irrégularité de procédure ; qu'il y a lieu d'en prononcer l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative et de statuer au fond sur la demande présentée par M. X devant le tribunal administratif de Limoges ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 : Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre ; qu'aux termes de l'article 6 de la même loi : I – Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

Considérant que la fiche pénale dont la communication a été refusée à M. X est un document établi par le greffe de l'établissement pénitentiaire pour chaque détenu et mis à jour tout au long de la détention ; que s'il comporte, outre des renseignements concernant le détenu et sa famille, la référence et les effets de chacune des décisions juridictionnelles relatives à l'incarcération, à la condamnation et à l'exécution de la peine du détenu de manière à permettre à l'établissement pénitentiaire d'évaluer la durée de la peine restant à purger et la date de sortie du détenu, ce document, qui est détachable des procédures juridictionnelles auxquelles le détenu est partie, présente le caractère d'un document administratif au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 ; qu'il n'est pas soutenu qu'en l'espèce la communication de la fiche pénale de M. X porterait atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;

Considérant qu'il suit de là que M. X est fondé à soutenir que c'est à tort que le directeur du centre de détention d'Uzerche a refusé de lui communiquer sa fiche pénale par application de ces dispositions et à demander l'annulation de ce refus ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

Considérant que l'article L. 911-1 du Code de justice administrative dispose : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une

personne morale de droit public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions dans ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ;

Considérant que la présente décision implique nécessairement que l'administration pénitentiaire délivre copie de sa fiche pénale à M. X ; qu'il convient dès lors d'enjoindre à celle-ci de communiquer cette fiche dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement du 19 décembre 2003 du magistrat délégué par le président du tribunal administratif de Limoges est annulé.

Article 2 : La décision implicite par laquelle le directeur du centre de détention d'Uzerche a refusé à M. X la communication de sa fiche pénale est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de la Justice de communiquer copie de sa fiche pénale à M. X.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, et à M. Jean-Michel X.

**Conseil d'État statuant au contentieux
N° 270234**

Publié au Recueil Lebon

1^{re} et 6^e sous-sections réunies

M. Luc Derepas, rapporteur
M. Devys, commissaire du Gouvernement
M^{me} Hagelsteen, président

SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY

Lecture du 26 septembre 2005

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 juillet et 19 novembre 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS, dont le siège est 180, boulevard Haussmann à Paris CEDEX 08 (75 389) ; le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS demande au Conseil d'État :

- 1) D'annuler la décision du 26 juin 2004 par laquelle le ministre de la Santé et de la Protection sociale a implicitement rejeté sa demande tendant au retrait de l'arrêté du 5 mars 2004 du ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées en tant qu'il porte homologation des dispositions du 3^e alinéa du IV et de la 2^e phrase du 23^e alinéa du IV-1 des recommandations de bonnes pratiques relatives à l'accès aux informations concernant la santé d'une personne, et notamment l'accompagnement de cet accès ;
- 2) D'annuler cet arrêté en tant qu'il porte homologation desdites dispositions ;
- 3) De mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu, enregistrée le 19 septembre 2005, la note en délibéré produite par le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS ;

Vu le Code de la santé publique ;

Vu la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Luc Derepas, maître des requêtes,
- les observations de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat du CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS,
- les conclusions de M. Christophe Devys, commissaire du Gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1111-9 du Code de la santé publique, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : [...] Les modalités d'accès aux informations concernant la santé d'une personne, et notamment l'accompagnement de cet accès, font l'objet de recommandations de bonnes pratiques établies par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé et homologuées par arrêté du ministre chargé de la Santé ; que si les recommandations de bonnes pratiques ainsi définies, qui visent normalement à donner aux professionnels et établissements de santé des indications et orientations pour l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accès des patients aux informations médicales, n'ont pas en principe, même après leur homologation par le ministre chargé de la Santé, le caractère de décision faisant grief, elles doivent toutefois être regardées comme ayant un tel caractère, tout comme le refus de les retirer, lorsqu'elles sont rédigées de façon impérative ;

Sur la possibilité de recourir au mandat :

Considérant qu'aux termes du 3^e alinéa du IV des recommandations de bonnes pratiques homologuées par l'arrêté attaqué : Les informations de santé peuvent être communiquées à une personne mandatée par le patient, par ses représentants légaux (s'il s'agit d'un mineur ou d'un majeur sous tutelle) ou par ses ayants droit en cas de décès, dès lors que la personne dispose d'un mandat exprès et peut justifier de son identité. La personne mandatée ne peut avoir de conflit d'intérêts et défendre d'autres intérêts que ceux du mandant (la personne concernée par les informations de santé). Il est recommandé de rappeler au mandant le caractère personnel des informations qui seront communiquées à la personne mandatée ; qu'eu égard à la nature impérative des deux premières phrases de cet alinéa, ces dispositions sont susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 1110-4 du Code de la santé publique : Toute personne prise en charge par un professionnel, un établissement, un réseau de santé ou tout autre organisme participant à la prévention et aux soins a droit au respect de sa vie privée

et du secret des informations la concernant. / Excepté dans les cas de dérogation, expressément prévus par la loi, ce secret couvre l'ensemble des informations concernant la personne venues à la connaissance du professionnel de santé, de tout membre du personnel de ces établissements ou organismes et de toute autre personne en relation, de par ses activités, avec ces établissements ou organismes. Il s'impose à tout professionnel de santé, ainsi qu'à tous les professionnels intervenant dans le système de santé. [...] / Le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir la communication de ces informations en violation du présent article est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. / En cas de diagnostic ou de pronostic grave, le secret médical ne s'oppose pas à ce que la famille, les proches de la personne malade ou la personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 reçoivent les informations nécessaires destinées à leur permettre d'apporter un soutien direct à celle-ci, sauf opposition de sa part. Seul un médecin est habilité à délivrer, ou à faire délivrer sous sa responsabilité, ces informations. / Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès ; qu'aux termes de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique : Toute personne a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé détenues par des professionnels et établissements de santé [...]. / Elle peut accéder à ces informations directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne et en obtenir communication, dans des conditions définies par voie réglementaire [...]. / Sous réserve de l'opposition prévue à l'article L. 1111-5, dans le cas d'une personne mineure, le droit d'accès est exercé par le ou les titulaires de l'autorité parentale. À la demande du mineur, cet accès a lieu par l'intermédiaire d'un médecin. [...];

Considérant qu'il ne résulte pas des définitions précitées du Code de la santé publique que le législateur ait entendu exclure la possibilité pour la personne concernée d'accéder aux informations médicales relatives à sa santé détenues par des professionnels et établissements de santé en recourant, dans les conditions de droit commun, à un mandataire dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié ; que dès lors, le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS n'est pas fondé à demander l'annulation des dispositions du 3^e alinéa du IV des recommandations homologuées par l'arrêté attaqué ;

Sur la délivrance d'informations médicales aux ayants droit d'une personne décédée :

Considérant qu'aux termes du 23^e alinéa du IV-1 des recommandations homologuées par l'arrêté attaqué : L'article L. 1110-4 du Code de la santé publique prévoit que le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès. Ces conditions une fois réunies, l'ayant droit a accès à l'ensemble du dossier médical [...], à l'exclusion des informations recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant de tels tiers ; que la deuxième phrase de cet alinéa est, en raison de son caractère impératif, susceptible d'être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir ;

Considérant qu'il résulte des dispositions des articles L. 1110-4 et L. 1111-7 du Code de la santé publique citées ci-dessus, 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 ; que les dispositions attaquées, qui prévoient que la communication aux ayants droit peut porter sur l'ensemble des informations figurant dans le dossier médical, méconnaissent ces principes ; que ces dispositions doivent, par suite, être annulées, ainsi que la décision par laquelle le ministre de la Santé et de la Protection sociale a refusé de les retirer ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative et de mettre la somme de 3 000 euros à la charge de l'État au titre des frais exposés par le CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La décision du 26 juin 2004 du ministre de la Santé et de la Protection sociale est annulée en tant qu'elle refuse de retirer les dispositions par lesquelles l'arrêté du 5 mars 2004 homologue les dispositions de la deuxième phrase du 23^e alinéa du IV-1 des recommandations de bonnes pratiques relatives à l'accès aux informations concernant la santé d'une personne, et notamment l'accompagnement de cet accès.

Article 2 : Les dispositions de l'arrêté du 5 mars 2004 du ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées mentionnées à l'article précédent sont annulées.

Article 3 : L'État versera la somme de 3 000 euros au CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS en application de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au CONSEIL NATIONAL DE L'ORDRE DES MÉDECINS et au ministre de la Santé et des Solidarités.

**Conseil d'État statuant au contentieux
N° 268564**

Publié au Recueil Lebon

Assemblée

M^{me} Agnès Daussun, rapporteur

M^{me} Mitjavile, commissaire du Gouvernement

M. Denoix de Saint Marc, président

SCP PEIGNOT, GARREAU ; SCP PIWNICA, MOLINIÉ ; BLANC

Lecture du 27 mai 2005

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête, enregistrée le 10 juin 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée pour le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE, représenté par le président de son conseil général demeurant Hôtel du Département, Boulevard de France à Évry CEDEX (91 012) ; le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE demande au Conseil d'État :

1) D'annuler l'arrêt du 19 avril 2004 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a, d'une part, rejeté sa requête formée contre le jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles annulant, à la demande de M. Christian X, la décision du 13 novembre 2000 par laquelle le président du conseil général de l'Essonne a refusé de lui communiquer 45 consultations juridiques réalisées pour le compte du département par un cabinet d'avocat et enjoignant au département de lui communiquer ces consultations juridiques dans le délai de deux mois, d'autre part, enjoint au département de procéder à cette communication dans un délai de quinze jours à compter de la notification de l'arrêt sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard ;

2) Statuant au fond, d'annuler ce jugement et de rejeter la demande de M. X devant le tribunal administratif ;

3) De mettre à la charge de M. X la somme de 4 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré du 7 mars 2005 présentée pour le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE ;

Vu la note en délibéré du 8 mars 2005, présentée pour le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer, l'Ordre des avocats au barreau de Paris et l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ;

Vu le Code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 3121-18 ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, notamment son article 66-5 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée notamment par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu l'article 160 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Agnès Daussun, conseiller d'État,
- les observations de la SCP Peignot, Garreau, avocat du DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE, de Me Blanc, avocat de M. X et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et de la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer,
- les conclusions de M^{me} Marie-Hélène Mitjavile, commissaire du Gouvernement ;

Sur les interventions :

Considérant que l'Ordre des avocats au barreau de Paris, l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le Conseil national des barreaux et la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer ont intérêt à l'annulation de l'arrêt attaqué ; qu'ainsi leur intervention est recevable ;

Sur les conclusions du DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens du département et des intervenants :

Considérant que le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE se pourvoit contre un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 19 avril 2004 rejetant sa demande en annulation du jugement du 12 novembre 2002 par lequel le tribunal administratif de Versailles a, à la demande de M. X, conseiller général de l'Essonne, annulé le refus du département de communiquer à ce dernier 45 consultations juridiques réalisées pour le département par un cabinet d'avocats et enjoint au département de communiquer ces documents dans un délai de deux mois ;

Considérant que la loi du 17 juillet 1978 susvisée dispose dans son article premier : Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études avis qui émanent de l'État, des collectivités territoriales ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte : Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. ; qu'enfin aux termes du I de son article 6 : Ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte aux secrets protégés par la loi ; que la loi du 31 décembre 1971 susvisée dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision attaquée dispose dans son article 66-5 : En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères, les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel ;

Considérant qu'un document établi à la demande d'un des organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 par un prestataire extérieur dans le cadre de l'exercice par cet organisme de ses compétences administratives constitue un document administratif au sens de cette loi ; qu'ainsi, en jugeant que les consultations délivrées dans le cadre d'une convention d'assistance par un cabinet d'avocat à la demande du département de l'Essonne et portant sur l'exercice, par le département, de son activité administrative, constituaient des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ni opéré une qualification inexacte ;

Considérant en revanche qu'il ressort des dispositions précitées de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 dans leur rédaction issue de la loi du 7 avril 1997 que l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client et notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention sont couvertes par le secret professionnel ; que le secret de la relation entre l'avocat et son client fait obstacle à ce que le client soit tenu de divulguer ces correspondances ; que lorsque les documents dont la communication est sollicitée sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 font partie de la correspondance échangée entre un organisme mentionné à l'article 1^{er} de cette loi et son avocat ou

consistent dans une consultation rédigée par cet avocat pour le compte de cet organisme, ce dernier peut légalement se fonder sur les dispositions de l'article 6 de cette loi pour en refuser la communication ; qu'ainsi en jugeant que le département ne pouvait se fonder sur ces dispositions pour refuser de communiquer ces documents, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, dès lors, le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE est fondé à en demander pour ce motif l'annulation ;

Considérant que dans les circonstances de l'espèce il y a lieu de régler l'affaire au fond par application de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ;

Considérant qu'il résulte des pièces du dossier que le président du conseil général de l'Essonne a été habilité par délibération de la Commission permanente à faire appel du jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles ; que par suite la fin de non-recevoir opposé par M. X devant la cour administrative de Paris doit être écartée ;

Considérant, comme il a été dit plus haut, qu'il ressort des dispositions du I de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, qui s'appliquent à toutes les consultations d'avocat que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense et des dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, que le président du conseil général de L'Essonne pouvait légalement se fonder sur les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, pour refuser la communication des consultations délivrées par un cabinet d'avocats au département dans le cadre d'un contrat d'assistance juridique ;

Considérant toutefois que, devant le tribunal administratif, M. X soutenait également que le refus opposé par le président du conseil général méconnaissait les dispositions de l'article L. 3121-18 du Code général des collectivités territoriales aux termes desquelles : Tout membre du conseil général a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires du département qui font l'objet d'une délibération. ;

Considérant qu'en application de ces dispositions le président du conseil général est tenu de communiquer aux membres de ce conseil les documents nécessaires à leur participation à la délibération sur les affaires du département ; que, lorsqu'un membre du conseil général demande la communication de documents faisant partie de la correspondance échangée entre l'avocat du département et son exécutif ou des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte du département, il appartient au président du

conseil général, sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire qui fait l'objet d'une délibération du conseil général et, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées ;

Considérant que les documents, dont la communication était sollicitée par M. X, conseiller général de l'Essonne, membre de la Commission permanente, étaient les études juridiques faites par l'avocat du département pour le compte de ce dernier dans le cadre de la convention d'assistance juridique conclue par le département pour l'année 1999 et que leur communication a été demandée à l'occasion de la soumission à la Commission permanente du renouvellement de cette convention pour l'année 2000 ; qu'en se bornant à transmettre à M. X la liste et le thème de ces études et en lui refusant la communication de la totalité de celles-ci et de tout autre document de nature à éclairer celui-ci sur le bien-fondé du projet de délibération soumis à la Commission permanente au motif, exprimé en termes généraux, qu'il ne lui paraissait pas responsable de diffuser des documents à caractère juridique relatifs à des dossiers très sensibles, le président du conseil général a entaché sa décision d'erreur de droit ;

Considérant qu'il suit de là que le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE n'est pas fondé à se plaindre de ce que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Versailles a annulé cette décision ;

Sur les conclusions de M. X tendant à ce que soit prescrite au DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE, sous peine d'astreinte, la communication des documents demandés :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative : Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ;

Considérant que l'annulation du refus opposé par le président du conseil général à M. X prononcée par la présente décision implique seulement que celui-ci statue à nouveau sur la demande de ce dernier en application des dispositions précitées du Code général des collectivités territoriales et de la présente décision ; que, dès lors, les conclusions de M. X tendant à ce qu'il soit enjoint

au président du conseil général de communiquer les documents qu'il sollicitait sont irrecevables ; que, par suite, le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif lui a enjoint de les communiquer ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. X qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ;

Considérant qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge du DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE la somme de 2 000 euros demandée par M. X ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les interventions du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et de la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer sont admises.

Article 2 : L'arrêt du 19 avril 2004 de la cour administrative d'appel de Paris est annulé.

Article 3 : Le jugement du 12 novembre 2002 du tribunal administratif de Versailles est annulé en tant qu'il a enjoint au DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE de communiquer les documents sollicités par M. X.

Article 4 : Le DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE versera la somme de 2 000 euros à M. X.

Article 5 : Le surplus des conclusions du pourvoi du DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE devant le Conseil d'État et des conclusions de la demande de M. X devant le tribunal administratif de Versailles est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée au DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE, à M. Christian X, au Conseil national des barreaux, à l'Ordre des avocats au barreau de Paris, à l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, à la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer et au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

**Conseil d'État statuant au contentieux
N° 265494**

Publié au Recueil Lebon

Assemblée

M^{me} Agnès Daussun, rapporteur

M^{me} Mitjavile, commissaire du Gouvernement

M. Denoix de Saint Marc, président

SCP VIER, BARTHELEMY, MATUCHANSKY ; SCP PIWNICA, MOLINIÉ

Lecture du 27 mai 2005

102

Commission d'accès
aux documents administratifs

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 12 mars et 9 juillet 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la COMMUNE D'YVETOT, représentée par son maire ; la COMMUNE D'YVETOT demande au Conseil d'État :

1) D'annuler le jugement du 26 décembre 2003 du tribunal administratif de Rouen en tant que par ce jugement le tribunal administratif a annulé le refus opposé le 12 juin 2003 par le maire d'Yvetot à la demande de communication de documents administratifs présentée par M^{me} Véronique X et enjoint au maire de communiquer lesdits documents dans le délai de 15 jours, et mis à la charge de la commune la somme de 50 euros ;

2) Statuant au fond, de rejeter la demande de M^{me} X devant le tribunal administratif ;

3) De mettre à la charge de M^{me} X la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les notes en délibéré du 7 mars et du 8 mars 2005, présentées d'une part pour la COMMUNE D'YVETOT, d'autre part pour les intervenants ;

Vu la note en délibéré du 26 mai 2005, présentée par M^{me} Loquen ;

Vu le Code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, notamment son article 66-5 ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée notamment par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

Vu l'article 160 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 ;
Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Agnès Daussun, conseiller d'État,
- les observations de la SCP Vier, Barthélemy, Matuchansky, avocat de la COMMUNE D'YVETOT et de la SCP Piwnica, Molinié, avocat de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer et de l'Ordre des avocats au barreau de Paris,
- les conclusions de M^{me} Marie-Hélène Mitjavile, commissaire du Gouvernement ;

Considérant que la COMMUNE D'YVETOT se pourvoit en cassation contre un jugement du 26 décembre 2003 du tribunal administratif de Rouen en tant que par celui-ci le tribunal administratif a, d'une part, annulé le refus opposé le 12 juin 2003 par son maire à la demande de M^{me} X, membre du conseil municipal, de se voir communiquer l'ensemble des documents relatifs à la réponse à la question écrite posée par elle lors de la séance du conseil du 9 août 2002 relative à la situation administrative de deux agents de la commune et, notamment, la consultation juridique rédigée à ce sujet pour le maire par un cabinet d'avocats, d'autre part, enjoint au maire d'Yvetot de communiquer à M^{me} X ces documents dans le délai de quinze jours, enfin mis à la charge de la COMMUNE D'YVETOT la somme de 50 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Sur les interventions du Conseil national des barreaux, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et de la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer :

Considérant que le Conseil national des barreaux, l'Ordre des avocats au barreau de Paris, l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer ont intérêt à l'annulation du jugement attaqué ; qu'ainsi leur intervention est recevable ;

Sur le jugement attaqué et sans qu'il soit besoin de statuer sur sa régularité :

Considérant que la loi du 17 juillet 1978 susvisée dans sa rédaction en vigueur à la date du refus de communication en litige dispose dans son article premier : Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études

avis qui émanent de l'État, des collectivités territoriales ; qu'aux termes de l'article 2 du même texte : Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre ; qu'enfin aux termes du I de son article 6 : Ne sont pas communicables les documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte aux secrets protégés par la loi ; qu'aux termes de l'article 66-5 de la loi 31 décembre 1971, dans sa rédaction en vigueur à la date de la décision en litige : En toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense, les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères, les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier sont couvertes par le secret professionnel ;

Considérant qu'un document établi à la demande d'un des organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 par un prestataire extérieur dans le cadre de l'exercice par cet organisme de ses compétences administratives constitue un document administratif ; qu'ainsi le tribunal administratif de Rouen n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la consultation juridique rédigée par un cabinet d'avocat à la demande du maire de la COMMUNE D'YVETOT avait le caractère de document administratif ;

Considérant qu'il résulte en revanche des dispositions précitées de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 dans leur rédaction issue de la loi du 7 avril 1997 que l'ensemble des correspondances échangées entre un avocat et son client et notamment les consultations juridiques rédigées par l'avocat à son intention sont couvertes par le secret professionnel ; que le secret de la relation entre l'avocat et son client fait obstacle à ce que le client soit tenu de divulguer ces correspondances ; que lorsque les documents dont la communication est sollicitée sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 font partie de la correspondance échangée entre un organisme mentionné à l'article 1^{er} de cette loi et son avocat ou consistent dans une consultation rédigée par cet avocat pour le compte de cet organisme, ce dernier peut légalement se fonder sur les dispositions de l'article 6 de cette loi pour en refuser la communication ; qu'ainsi en jugeant que le maire de la COMMUNE D'YVETOT ne pouvait se fonder sur ces dispositions pour refuser à M^{me} X les documents qu'elle sollicitait le tribunal administratif de Rouen a entaché son jugement d'une erreur de

droit ; que dès lors la COMMUNE D'YVETOT est fondée à en demander pour ce motif l'annulation ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond par application de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la COMMUNE D'YVETOT ;

Considérant qu'il ressort, comme il a été dit plus haut, des dispositions de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971 et des dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que le maire d'Yvetot pouvait légalement se fonder sur les dispositions précitées de la loi du 17 juillet 1978 pour refuser la communication de la consultation rédigée à sa demande par un cabinet d'avocat ;

Considérant toutefois que le Code général des collectivités territoriales dispose dans son article L. 2121-13 : Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ; qu'en application de ces dispositions le maire est tenu de communiquer aux membres du conseil municipal les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération ; que, lorsqu'un membre du conseil municipal demande la communication de documents faisant partie de la correspondance échangée entre l'avocat de la commune et son exécutif ou des consultations juridiques rédigées par cet avocat pour le compte de la commune, il appartient au maire sous le contrôle du juge, d'une part, d'apprécier si cette communication se rattache à une affaire de la commune qui fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, d'autre part, eu égard à la nature de ce document, de s'assurer qu'aucun motif d'intérêt général n'y fait obstacle, avant de procéder, le cas échéant, à cette communication selon des modalités appropriées ;

Considérant qu'en l'espèce et en tout état de cause, le refus opposé par le maire d'Yvetot à M^{me} X, membre du conseil municipal, ne saurait méconnaître les dispositions précitées dès lors que la communication demandée par cette dernière, relative à la situation administrative de deux agents de la commune, ne concernait pas une affaire soumise à la délibération du conseil municipal ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la demande de M^{me} X devant le tribunal administratif de Rouen doit être rejetée ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par M^{me} X soient mises à la charge de la COMMUNE D'YVETOT qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance ;

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M^{me} X la somme demandée par la COMMUNE D'YVETOT par application de ces dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, du Conseil national des barreaux et de la conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer sont admises.

Article 2 : Le jugement du 26 décembre 2003 du tribunal administratif de Rouen est annulé en tant qu'il a annulé le refus du maire d'Yvetot de communiquer à M^{me} X les documents que celle-ci sollicitait, lui a ordonné de procéder à cette communication et a mis à sa charge la somme de 50 euros.

Article 3 : La demande présentée par M^{me} X devant le tribunal administratif et le surplus des conclusions de la COMMUNE D'YVETOT est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la COMMUNE D'YVETOT, à M^{me} Véronique X, au Conseil national des barreaux, à l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, à la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-mer et au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

**Conseil d'État statuant au contentieux
N° 269177**

Inédit au Recueil Lebon

4^e et 5^e sous-sections réunies

Yves Struillou, rapporteur
M^{me} Roul, commissaire du Gouvernement
M. Stirn, président
SCP BARADUC, DUHAMEL

Lecture du 4 juillet 2005

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

107

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 juin et 28 septembre 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour M. Yannick X, demeurant [...] ; M. X demande au Conseil d'État :

- 1) D'annuler l'avis du 21 avril 2004 par lequel la Commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière lui a infligé la sanction de suspension provisoire de douze mois dont onze avec sursis à compter du 1^{er} janvier 2004 ;
- 2) De mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code des marchés publics ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée ;

Vu la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 modifiée et le décret n° 88-981 du 13 octobre 1988 modifié ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Yves Struillou, maître des requêtes,
- les observations de la SCP Baraduc, Duhamel, avocat de M. X,
- les conclusions de M^{me} Anne-Françoise Roul, commissaire du Gouvernement ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. X, ingénieur hospitalier en chef affecté au centre hospitalier de Pau, a fait l'objet le 10 décembre 2003 d'une décision du directeur de ce

centre hospitalier prononçant son exclusion temporaire pour une durée de douze mois assortie d'un sursis de onze mois, au motif qu'il avait méconnu l'obligation de discrétion professionnelle ainsi que la réglementation du Code des marchés publics ; que l'intéressé a formé un recours devant la Commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière ; que, dans l'avis qu'elle a émis le 21 avril 2004, cette Commission a maintenu la sanction prononcée par le directeur au motif qu'avait été méconnue l'obligation de discrétion professionnelle ; que M. X demande l'annulation de cet avis pour excès de pouvoir ;

Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi du 13 juillet 1983 : Les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions [...] ; qu'aux termes de l'article 76 du Code des marchés publics, dans sa rédaction alors applicable : La personne responsable du marché communique, dans un délai de 15 jours à compter de la réception d'une demande écrite, à tout candidat écarté les motifs du rejet de sa candidature ou de son offre. [...] / La personne responsable du marché ne peut communiquer les renseignements dont la divulgation : / – serait contraire à la loi ; / – serait contraire à l'intérêt public ; / – porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises ; / – pourrait nuire à une concurrence loyale entre les entreprises ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que M. X, responsable des services techniques du centre hospitalier de Pau, a communiqué à une entreprise, dont la candidature avait été rejetée à la suite de la mise en œuvre par ce centre d'une procédure de mise en concurrence simplifiée, le rapport de présentation du projet de marché en cause et le rapport d'analyse des offres présenté devant la Commission d'appel d'offres ; que ce second document contenait des indications détaillées, qui n'avaient pas été occultées, relatives aux montants et aux détails des offres qui n'avaient pas été retenues ainsi qu'aux notes et appréciations portées sur chacune d'entre elles ; que la communication de telles informations est intervenue en méconnaissance de l'obligation de discrétion professionnelle à laquelle était tenu M. X ainsi que, au demeurant, en violation des règles de passation des marchés publics rappelées ci-dessus qui font obstacle à ce que soient communiquées à une entreprise qui, comme en l'espèce, demande à l'issue de la procédure de passation des marchés que lui soient indiqués les motifs du rejet de sa candidature,

des renseignements dont la divulgation porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des entreprises et à une concurrence loyale entre elles ;

Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que M. X ait bénéficié d'une ordonnance de non-lieu, à la suite de la plainte déposée par le centre hospitalier, est sans incidence sur la légalité de l'avis attaqué dès lors que l'autorité de la chose jugée en matière pénale ne s'attache qu'aux décisions des juridictions de jugement qui statuent sur le fond de l'action publique ;

Considérant, enfin, que, eu égard aux fonctions exercées par M. X et à la méconnaissance caractérisée de son obligation de discrétion professionnelle, la Commission n'a pas entaché son avis d'une erreur manifeste dans l'appréciation de la gravité de la faute commise et de la nature de la sanction ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à demander l'annulation de l'avis de la Commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative ;

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par M. X au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. X est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Yannick X, au président de la Commission des recours du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, au centre hospitalier de Pau et au ministre de la Santé et des Solidarités.

Quatrième partie
**Sélection d'avis
et de conseils
illustrant
certaines
des difficultés
rencontrées**

Sont reproduits ci-après les principaux avis émis par la CADA en 2005, classés en fonction de la matière à laquelle ils se rapportent. Ces avis tranchent pour l'essentiel des questions de principe qui constituent une référence utile pour les administrations qui seront saisies en 2006 de questions semblables. À ce titre, la CADA recommande vivement leur lecture. Elle souhaite également appeler l'attention sur plusieurs questions soulevées par ces affaires.

Des textes inadaptés ?

Cette question s'est posée à l'occasion de l'examen de plusieurs demandes d'avis ou de conseil.

Vidéosurveillance (avis 20044361)

Lors de l'examen de cette affaire, la Commission a estimé que les modalités d'information du public sur les systèmes de vidéosurveillance qui sont précisées par l'article 16 du décret du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 21 juin 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité ne permettent pas d'atteindre l'impératif d'une information claire et permanente du public sur ces installations dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision DC 94-362 du 18 janvier 1995 relatif à la conformité à la Constitution de la loi. La matière n'est pas simple car une information trop précise du public pourrait nuire à l'objectif de sécurité publique, de sécurité des personnes et des biens que poursuit l'installation de tels systèmes. Pourtant, la Commission considère que, lorsqu'une commune installe sur son territoire un système de vidéosurveillance, l'information du public ne devrait pas se limiter à l'existence de ce système et à son autorisation. Il devrait être possible au public d'obtenir des informations plus précises sur la localisation des caméras ou, à tout le moins, une carte du territoire de la commune indiquant le périmètre des zones qu'elle couvre, sans quoi les garanties prévues en faveur des administrés par l'article 10 de la loi du 21 juin 1995, en particulier permettant à toute personne intéressée de visionner les enregistrements sur lesquels elle figure, risquent de rester purement théoriques. Il lui a semblé qu'il appartenait au pouvoir réglementaire, dans le champ de l'habilitation accordée par la loi, de prévoir l'établissement d'un tel document.

115

Sélection d'avis et de conseils illustrant
certaines des difficultés rencontrées

Une seconde affaire (avis 20053620) portant sur l'activité du centre de supervision urbaine de Lyon montre l'intérêt que suscite l'activité de surveillance.

L'accès des ayants droit d'une personne décédée aux informations médicales relatives à cette personne (avis 20053655)

116

Commission d'accès
aux documents administratifs

Comme elle l'a indiqué ci-dessus dans son commentaire sur la décision du Conseil d'État du 26 septembre 2005, Conseil national de l'ordre de médecins, la Commission considère que les dispositions des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du Code de la santé publique organisent un droit d'accès des ayants droit respectueux des droits de la personne décédée mais source d'importantes difficultés pratiques qui risquent de donner lieu à des contentieux nombreux, compte tenu du besoin de savoir que manifestent nos concitoyens, et peu aisés à trancher. Elle suggère d'ouvrir davantage ce droit d'accès ou bien de prévoir systématiquement l'intervention d'un médecin tiers par rapport à la prise en charge du patient et à l'établissement, qui sera chargé de définir les informations médicales accessibles aux ayants droit compte tenu de l'objectif qu'ils poursuivent.

Les centres techniques interprofessionnels (avis 20051519 et 20052011)

Ces affaires sont caractéristiques d'une « dérive » à laquelle donne lieu la loi du 17 juillet 1978 et d'oublis dans l'élaboration de la norme de droit. La dérive, qui sera analysée plus longuement un peu après, consiste à considérer que toute transmission de documents, y compris entre autorités publiques, relève du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle peut aboutir, lors de la

définition des tâches d'une autorité publique, à omettre de prévoir la possibilité pour cette autorité d'accéder aux informations nécessaires à l'accomplissement de sa tâche et qui peuvent porter sur des secrets protégés par la loi tels que le secret médical, le secret de la vie privée, le secret des affaires ou le secret fiscal.

La loi de finances rectificative pour 2003, qui a substitué à une taxe parafiscale une taxe fiscale assise sur les ventes de fruits et légumes réalisés par les producteurs et a chargé le centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) de sa perception, n'a pas prévu pour celui-ci de se faire communiquer par les communes la liste de producteurs vendant directement des fruits et légumes au consommateur final sur les marchés afin de s'assurer que ceux-ci, qui sont à ce titre redevables de la taxe, ont bien souscrit une déclaration en vue d'acquitter celle-ci. La Commission a relevé que les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 font obstacle à ce que les maires transmettent ces informations au centre. Il appartient au législateur, s'il entend le permettre, de prévoir cette transmission.

Un détournement de la loi du 17 juillet 1978 ?

La CADA constate une pratique de plus en plus fréquente : le recours à la loi du 17 juillet 1978 dans les relations entre autorités publiques ou entre élus et exécutifs de collectivités territoriales

La CADA relève qu'elle est saisie d'un nombre croissant de demandes d'avis émanant soit de responsables d'autorités publiques (exécutifs de collectivités territoriales) tendant à obtenir, pour l'exercice de leur mission de service public, des informations détenues par une autre autorité publique, soit d'élus désireux d'obtenir de l'exécutif de la collectivité ou de l'organisme au sein duquel ils siègent des informations leur permettant d'exercer en pleine connaissance de cause leur mandat ou fonction (20052036, 20052104, 20052271, 20054698 pour des conseillers municipaux ou 20054536 pour un membre d'un comité technique paritaire).

Or, la loi du 17 juillet 1978 n'a pas été conçue pour permettre la transmission de telles informations. Cette loi crée des droits au profit des administrés à l'égard des administrations mais ne régit nullement les relations entre administrations ni entre responsables au sein d'une même autorité publique. Le plus souvent, des dispositions particulières ont été prévues à cet effet dans les textes relatifs à ces autorités, tel l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales ou l'article L. 1111-8 du Code de la santé publique relatif aux « hébergeurs de données de santé » qui notamment soumettent ces personnes à une obligation de secret professionnel afin de leur permettre d'accéder à des informations couvertes par un secret protégé par la loi. De plus, la loi du 17 juillet 1978 se révèle le plus souvent inadaptée pour répondre aux besoins d'informations de ces personnes. Ainsi, son article 2 fait obstacle à la communication de documents qui revêtent un caractère préparatoire alors que l'auteur de la demande les sollicite pour éclairer la position qu'il prendra pour l'adoption d'une décision. La communication de ces documents se heurte aussi, comme le montrent les avis relatifs au CTIFL, aux secrets protégés par l'article 6 de la loi.

Comment concilier l'accès aux documents administratifs et la protection des données personnelles ?

121

La frontière entre la loi du 17 juillet 1978 et celle du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, a été revue par la loi du 12 avril 2000 afin de tenir compte des finalités différentes de ces lois et d'éviter que le souci de protéger les données relatives à des personnes physiques figurant dans des fichiers ne nuise de façon injustifiée au droit d'accès à ces documents. Il en résulte, selon les cas, soit une compétence exclusive de la CNIL, soit une compétence concurrente de la CADA et de la CNIL : il convient alors d'éviter d'aboutir à des solutions incohérentes.

C'est ainsi que dans les avis 20045469 et 20050874, la CADA a interprété les dispositions de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1978 comme instaurant une compétence exclusive de la CNIL sur les questions relatives à l'accès au fichier « FICOBA », fichier détenu et élaboré par l'administration des impôts qui comporte, pour chaque contribuable, la liste de ses comptes bancaires en vue de faciliter le contrôle des revenus déclarés et de recouvrer les impositions que l'accès soit sollicité par le titulaire du compte ou par un de ses ayants droit après son décès.

En revanche, la Commission s'est estimée compétente pour répondre à une demande de conseil du ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille sur le caractère communicable d'informations détaillées relatives au chiffre d'affaires et à l'activité des établissements privés de santé (avis 20050285) qui sont transmises au ministère dans le cadre du « programme de médicalisation des systèmes d'information » (PMSI), lesquelles entrent dans le champ d'application du titre X de la loi du 6 janvier 1978.

Elle s'est également déclarée compétente pour se prononcer sur le caractère communicable des données cadastrales qui figurent sur un cédérom (VISDGI) élaboré par l'administration des impôts dont les communes sont rendues destinataires (avis 20053242) et qui comportent des données personnelles telles que les noms et adresses des propriétaires. La possibilité d'accès à ces données repose, non sur la loi du 17 juillet 1978, mais sur un principe dégagé en l'absence de tout texte par la jurisprudence du Conseil d'État (décision du 12 juillet 1995, Altimir) qui permet d'obtenir « de façon ponctuelle des extraits d'informations cadastrales » mais dont l'application n'est pas aisée, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer parmi ces données celles qui sont communicables. La Commission s'est, à cette occasion, légèrement écartée de la position exprimée par la CNIL sur ces fichiers, estimant que des tiers pourraient éventuellement accéder à l'adresse des propriétaires lorsque celle-ci coïncide avec l'adresse du bien.

À cet égard, la présence parmi les membres de la CADA depuis le 1^{er} janvier 2006 d'une personne désignée par le président de la CNIL constituera un moyen « organique » d'éviter les conflits de droit entre ces deux instances.

Communiquer, oui, mais comment ?

Les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 et des textes (articles 34 et 35 du décret du 30 décembre 2005 et arrêté du 1^{er} octobre 2001) pris pour son application semblent être les moins bien connues ou les plus difficiles à respecter. La Commission constate en effet que le respect du droit de communication des documents administratifs dans le délai d'un mois achoppe au moins autant sur des questions tenant aux modalités selon lesquelles cette communication peut ou doit se faire que sur le caractère communicable ou non des documents. C'est pourquoi il ne paraît pas inutile de rappeler les règles applicables en la matière et les solutions dégagées par la Commission en cas de difficultés.

En application de ces dispositions, l'accès se fait, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, par consultation gratuite sur place, par délivrance de copies sur un support identique ou compatible avec celui utilisé par l'administration (papier, disquette, cédérom...) ou par transmission gratuite par courrier électronique. Une administration ne peut pas refuser l'accès à un document selon un certain mode lorsqu'il est techniquement possible.

La délivrance et l'envoi de copies peuvent donner lieu au paiement d'une redevance correspondant au coût de la copie et de l'envoi dans les conditions définies par l'article du décret du 30 novembre 2005. L'arrêté du 1^{er} octobre 2001, toujours en vigueur, fixe les tarifs qui ne peuvent être dépassés pour la délivrance de copie sur support papier lorsque la copie est effectuée par les services municipaux, sur disquette ou cédérom. S'il est toujours possible de ne pas facturer ces frais ou de retenir un coût inférieur à celui qui figure dans l'arrêté, il est contraire à celui-ci de fixer un prix supérieur ou de retenir un prix forfaitaire lorsque ce prix se révèle supérieur à l'application du barème de l'arrêté. Le paiement des frais de reproduction et d'envoi peut être exigé avant la remise des documents : un courrier en ce sens est adressé au demandeur, lui indiquant le montant qu'il doit acquitter.

La Commission a constaté que certaines collectivités territoriales – et pas les moins grandes – avaient, avant l'adoption du décret du 6 juin 2001 auquel le décret du 30 décembre 2005 s'est substitué en ce qui concerne les modalités d'accès et alors que les supports informatiques étaient encore peu nombreux, défini des modes des supports informatiques très précis et des coûts qui ne correspondent plus ni à l'état du droit ni à celui des techniques. Il serait urgent d'amender ces délibérations.

Les difficultés les plus fréquemment rencontrées sont les suivantes :

1) Les documents demandés sont nombreux ou volumineux et leur copie sur support papier entraîne une charge de travail importante pour l'autorité saisie dont les moyens en personnel sont très réduits. Cette question se pose souvent dans le cas de communes de petite taille. La Commission estime alors que l'autorité saisie peut inviter le demandeur à venir consulter sur place les documents et à en prendre copie à des heures qui ne perturbent pas le fonctionnement du service, sans nuire cependant au droit d'accès. Le demandeur est cependant en droit de décliner cette invitation et d'exiger l'envoi à son domicile des copies, envoi qui peut être étalé dans le temps si le volume des documents le justifie pour ne pas nuire à la continuité du service.

2) Les moyens en reprographie de l'autorité saisie – dans ce cas aussi, il s'agit souvent de communes de petite taille – sont limités et la transmission par voie électronique ou la copie sur support informatique n'est pas techniquement possible : la Commission considère que l'autorité saisie peut ou doit en pareil cas recourir à un prestataire de services extérieur. Elle fait établir par celui-ci un devis qu'elle soumet pour accord au demandeur avant la réalisation des copies et dont elle peut exiger le paiement préalable. Si le demandeur refuse le devis, il doit alors opter pour un autre mode d'accès.

3) Les documents sont communicables, mais la demande ne pourra pas être satisfaite dans le délai d'un mois (manque de personnel, surcharge de travail, documents sollicités nécessitant des recherches dans des archives...) : il convient alors d'en informer le demandeur avant l'expiration de ce délai en lui précisant les motifs de ce retard et de faire toute diligence pour satisfaire sa demande dans les meilleurs délais.

4) Le coût du support utilisé ne figure pas dans l'arrêté (radiographie, papier format A3 ou copie en couleur) : l'article 35 du décret indique comment ce coût doit être calculé. Il est également

possible de se référer au prix pratiqué par les prestataires de service extérieurs pour une prestation analogue.

5) Le demandeur a déjà sollicité des copies mais n'est pas venu les chercher ou ne les a pas payées : la Commission estime que, sauf dans le cas d'un comportement pouvant être qualifié d'abusif au sens de l'article 2 de la loi, auquel ne peut pas être assimilé le non-paiement d'une précédente facture, une telle attitude ne permet pas de refuser l'accès à des documents administratifs mais peut inciter à la prudence à l'égard d'un tel demandeur. Cette prudence peut consister à ne réaliser et délivrer au demandeur les copies des documents nouvellement sollicités qu'après qu'il les ait payées. Un courrier en ce sens, lui précisant le montant dû, doit alors lui être adressé dans le délai d'un mois et les copies doivent être réalisées et remises dans les plus brefs délais après le paiement.

Quelques affaires inédites

Outre les thèmes déjà mentionnés ainsi que les demandes de dérogations pour accéder à des dossiers d'archives dont les avis sont reproduits ci-après, l'année 2005 a été marquée par un grand nombre de demandes d'accès à des documents se rapportant à l'exercice d'activités économiques.

Le secteur agricole s'est trouvé au centre de plusieurs d'entre elles, liées notamment à des litiges relatifs à l'exploitation de parcelles, soit entre leurs propriétaires et des locataires, soit entre candidats à la location de ces terres ou ayant pour toile de fond le bénéfice d'aides agricoles européennes ou encore d'opérations de remembrement (avis 20051118, 20051857, 20052076, 20052151, 20052163, 20052165 et 20052166).

D'autres demandes ont posé des questions inédites :

- 1) Dans quelle mesure les normes définies par l'AFNOR, lorsqu'elles constituent des documents administratifs, peuvent-elles être vendues ? (avis 20050541)
- 2) Dans quelle mesure le Fonds de réserve pour les retraites – établissement public administratif de par la loi, chargé de placer des fonds confiés par le Gouvernement pour venir abonder à partir de 2020 le financement de la caisse nationale d'assurance vieillesse – peut-il révéler les éléments de sa stratégie sans nuire au « crédit public » garanti par le I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ou porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale ? (avis 20051762)
- 3) La cession par la Ligue de football professionnel, qui est un organisme de droit privé, des droits de diffusion audiovisuelle de matches constitue-t-elle une activité de service public ? (avis 20053273)
- 4) Dans quelle mesure la CADA est-elle compétente pour se prononcer sur le caractère communicable d'informations relatives à des tests de toxicité réalisés sur des animaux en vue de l'autorisation de dissémination volontaire et de mise sur le marché d'OGM selon que ces informations sont ou non couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale et alors qu'une directive organise une procédure communautaire ? (avis 20051099)

Affaires sociales

Conseil du 28 avril 2005, n° 20050285-NG

Demandeur :

ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 28 avril 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à la Fédération de l'hospitalisation privée (FHP) et plus généralement à toute personne qui en ferait la demande, d'informations détaillées relatives au chiffre d'affaires des établissements de santé privés à but lucratif.

La Commission a tout d'abord pris note de ce que la demande de conseil ne porte pas sur les données retracées par les « résumés de sortie anonymes » (RSA) issus d'informations relatives aux patients qui sont transmises par les établissements dans le cadre du Programme de médicalisation des systèmes d'information (PMSI), lesquelles entrent dans le champ d'application du chapitre X de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi du 6 août 2004.

Sur la base des indications que vous lui avez fournies, la Commission a constaté que satisfaire la demande de la FHP impliquerait de lui transmettre deux types de données se rapportant à des établissements privés à but lucratif :

- les données des « résumés standards de facturation » (RSF), directement issues elles aussi du PMSI, qui reprennent les informations issues du bordereau de facturation transmis à l'assurance maladie : ils contiennent, outre les données tarifaires, des informations permettant d'identifier l'établissement et de faire le rapprochement avec le RSA correspondant à cette facturation ;
- des documents de travail élaborés et utilisés par vos soins à partir du PMSI d'une part, et d'autres éléments sur les établissements concernés fournis par les agences régionales de l'hospitalisation d'autre part.

S'agissant des résumés standards de facturation, la Commission a constaté qu'ils comportent, pour chaque établissement, identifié par son numéro d'établissement de santé, pour chaque patient soigné, identifié par sa seule clé d'authentification du RSA qui garantit son anonymat à l'égard d'un tiers, et pour chaque type d'actes pratiqués, identifié par un code, différents codes correspondant à la discipline médico-tarifaire, au mode de traitement, aux prestations,

au coefficient de l'acte et à sa quantité, à la prise en charge des soins ainsi que l'indication du prix unitaire, du taux de remboursement et du montant remboursable. Les personnes physiques auxquelles se rapportent ces données tarifaires ne pouvant être identifiées, la Commission a estimé que la communication à des tiers de ces documents, qui revêtent un caractère administratif, devait s'opérer dans le respect des conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978, en particulier des dispositions du II de son article 6. Elle a constaté que la communication de l'ensemble des données contenues dans les résumés standards de facturation pourraient porter atteinte au secret industriel et commercial dans la mesure où elles comportent des informations précises sur la nature de l'activité des établissements, sur la productivité de leurs différentes activités de soins, sur leurs chiffres d'affaires respectifs, ainsi que sur leur mode et leur niveau de tarification. La Commission a par conséquent émis un avis défavorable à la communication de tout ou partie de ces données dès lors que l'identification de l'établissement auquel elles se rapportent demeure possible.

S'agissant des documents élaborés par vos services à partir des données du PMSI et d'autres éléments, qui consistent en des données financières et économiques telles que les chiffres d'affaires réels et théoriques détaillées par établissement identifié par son numéro et, au sein de chaque établissement, pour certaines catégories d'activités, ainsi que divers coefficients calculés pour chaque établissement, la Commission a considéré qu'ils constituent des documents administratifs au sens de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. Elle a estimé que la communication de ces informations serait de nature à porter atteinte au secret en matière industrielle et commerciale des établissements privés de santé auxquels elles se rapportent, sauf si elle était faite sous forme de statistiques agrégées ne permettant pas l'identification des établissements. Elle a dès lors émis un avis défavorable à la communication des données qui ne répondraient pas à cette condition.

— Conseil du 26 mai 2005, n° 20051762-HC

Demandeur :

président du directoire du Fonds de réserve
pour les retraites (FRR)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 votre demande de conseil relative à la communication à M. Noël A., directeur du centre de recherche

« EDHEC Risk and Asset Management », dans le cadre de travaux sur l'allocation d'actifs par les investisseurs institutionnels, des documents suivants :

- 1) procès-verbaux, minutes et documents de travail du directoire du FRR ayant permis d'élaborer les propositions d'orientations générales de la politique des placements présentées aux conseils de surveillance du FRR les 5 mars et 2 avril 2003 ;
- 2) minutes, documents de travail et comptes rendus des réunions du conseil de surveillance du FRR des 5 mars et 2 avril 2003 ;
- 3) cahiers des charges et documents relatifs à l'élaboration de ces cahiers des charges pour la mise en œuvre des appels d'offres destinés à la sélection des gérants ainsi que du courtier de transition ;
- 4) documents relatifs au suivi des risques et du respect des contraintes de gestion mis en œuvre dans le cadre des délégations de gestion qui ont fait l'objet d'une attribution de mandats les 5 avril 2004, 3 juin 2004 et 7 août 2004 ;
- 5) plus généralement, l'ensemble des documents qui permettront de répondre aux questions posées au FRR par courrier électronique du 21 février 2005 et/ou de justifier les réponses adressées par le FRR le 1^{er} mars 2005.

La Commission a relevé qu'en vertu de l'article L. 135-6 du Code de la sécurité sociale, le FRR est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle de l'État. À ce titre, il est assujéti, en application de la loi du 17 juillet 1978, à l'obligation de communiquer les documents administratifs qu'il détient.

Toutefois, la Commission a considéré que certains des documents demandés contenaient des informations dont la divulgation risquerait d'entraîner des mouvements spéculatifs jouant contre les intérêts patrimoniaux du Fonds de réserve. Il ressort des pièces du dossier et des éléments recueillis par la Commission auprès de l'administration du Fonds qu'eu égard à l'importance des sommes que ce dernier place sur les marchés financiers en vue de provisionner des ressources destinées à assurer la pérennité des régimes de retraite, une telle spéculation ne serait pas dépourvue d'incidences sur la gestion de la dette publique et sur la qualité du crédit public de la France. Dès lors, ne peuvent être communiquées, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, les informations de nature à la rendre possible.

En conséquence, la Commission a estimé que n'étaient pas communicables :

- l'ensemble des documents mentionnés aux points 1) et 2) ci-dessus, lesquels contiennent des éléments propres à dévoiler les stratégies et les choix de placement décidés par le conseil de surveillance et mis en œuvre par le directoire du Fonds de réserve ;
- pour le point 3), l'annexe E de chacun des douze cahiers des charges destinés à la sélection des gérants, ainsi que les annexes III, 4, 5, 8 et 9 du cahier des clauses particulières du courtier de transition, dès lors que ces documents contiennent des données chiffrées relatives à la politique de placement du fonds, telles que ses objectifs de rentabilité, les classes d'actifs de son portefeuille ou ses choix de ratio risque-rentabilité.

Concernant les documents du point 3) non mentionnés ci-dessus et ceux du point 4), elle a émis, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, un avis favorable à leur communication. Elle a relevé d'ailleurs que vous ne vous opposiez pas à celle-ci.

Enfin, la Commission a noté que la demande de M. A. mentionne en son point 5) un ensemble de documents dont l'identification, faute de précisions suffisantes, n'apparaît pas possible, et elle l'a déclarée, pour ce motif, irrecevable sur ce point.

— Avis du 6 octobre 2005, n° 20053099-NG

Demandeur :

G. Danièle

Administration compétente :

directeur du centre hospitalier des Pays de Morlaix

Madame Danièle G. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs par courrier arrivé à son secrétariat le 16 juin 2005, à la suite du refus opposé par le directeur du centre hospitalier des Pays de Morlaix à sa demande de copie du dossier médical de Monsieur A. G., son époux, actuellement hospitalisé au centre hospitalier des Pays de Morlaix et qui serait, en raison de son état de santé, dans l'incapacité de demander lui-même la communication de ce dossier.

L'article L. 1111-7 du Code de la santé publique reconnaît le droit à toute personne d'accéder aux informations concernant sa santé détenues par des professionnels ou des établissements de santé, « directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne ». Dans une décision du 26 septembre 2005, Conseil

national de l'ordre des médecins, le Conseil d'État a interprété ces dispositions comme n'excluant pas la possibilité pour le patient de recourir à un mandataire pour accéder à ces informations dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié. La Commission constate toutefois que cette interprétation ne règle pas le cas de la personne qui n'est plus en état d'accéder directement à ses informations médicales ni de désigner un tel mandataire. Dans ces conditions, la Commission considère que le droit de toute personne au respect du secret des informations médicales la concernant, garanti par le 1^{er} alinéa de l'article L. 1110-4 du même Code, fait obstacle à ce que ces informations soient communiquées à un tiers qui ne disposerait pas d'un mandat dûment justifié.

La Commission relève cependant que le Code de la santé publique comporte d'autres dispositions applicables à une telle situation. Son article L. 1110-2 permet que le droit d'accès garanti au patient sous tutelle soit exercé par le tuteur. De plus, l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1110-4 du même Code prévoit que : « En cas de diagnostic ou de pronostic grave, le secret médical ne s'oppose pas à ce que la famille, les proches de la personne malade ou la personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 reçoivent les informations nécessaires destinées à leur permettre d'apporter un soutien direct à celle-ci, sauf opposition de sa part. Seul un médecin est habilité à délivrer, ou à faire délivrer sous sa responsabilité, ces informations ». Enfin, le 4^e alinéa de l'article L. 1111-4 de ce Code implique également un droit d'information de la famille sur l'état de santé d'un patient : « Lorsque la personne est hors d'état d'exprimer sa volonté, aucune intervention ou investigation ne peut être réalisée, sauf urgence ou impossibilité, sans que la personne de confiance prévue à l'article L. 1111-6, ou la famille, ou, à défaut, un de ses proches, ait été consulté ».

En conséquence, la Commission estime que Madame G. est en droit d'obtenir communication des informations médicales relatives à son époux qu'impliquent les deux dispositions précitées mais que, en l'absence de mandat exprès, elle ne peut accéder à l'intégralité du dossier médical de ce dernier. Elle émet, pour ce surplus, un avis défavorable à sa demande.

— Conseil du 6 octobre 2005, n° 20053352-NG

Demandeur :

directeur du centre hospitalier de Moulins Yzeure

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 octobre 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable de copies de certains éléments du dossier médical d'une personne hospitalisée à son épouse et, dans l'affirmative, aux modalités de cette communication.

L'article L. 1111-7 du Code de la santé publique reconnaît le droit à toute personne d'accéder aux informations concernant sa santé, détenues par des professionnels ou des établissements de santé, « directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne ». Dans une décision du 26 septembre 2005, Conseil national de l'ordre des médecins, le Conseil d'État a interprété ces dispositions comme n'excluant pas la possibilité pour le patient de recourir à un mandataire pour accéder à ces informations dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié.

En l'espèce, la remise de tout ou partie du dossier médical à l'épouse d'un patient implique donc la délivrance par ce dernier d'un mandat exprès, conformément aux principes du droit civil applicables.

S'agissant des modalités de cette communication, la Commission rappelle qu'en application de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978, celle-ci peut s'effectuer, au choix du demandeur, par consultation gratuite sur place ou par délivrance de copies, le cas échéant facturées au demandeur à un prix n'excédant pas le coût de reproduction.

— Avis du 6 octobre 2005, n° 20053655-NG

Demandeur :

M. Anne-Marie

Administration compétente :

directeur du centre hospitalier de Mantes-la-Jolie

Madame Anne-Marie M. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier arrivé à son secrétariat le 28 juillet 2005, à la suite du refus opposé par le directeur du centre hospitalier de Mantes-la-Jolie à sa demande de copie des documents suivants figurant au dossier médical de Monsieur M. son père décédé :

1) toutes les pièces inhérentes au séjour de son père dans le centre hospitalier de Mantes-la-Jolie où il est entré le 9 février 2005 et décédé le 27 avril 2005, et notamment les documents concernant les soins journaliers avec les transmissions entre équipes ;

2) le certificat de décès où figure la mention du motif de celui-ci.

Le dernier alinéa de l'article L. 1110-4 du Code de la santé publique, auquel renvoie l'article L. 1111-7 du même Code, prévoit que le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations médicales concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire opposée par la personne avant son décès. Le Conseil d'État, dans une décision du 26 septembre 2005, Conseil national de l'ordre des médecins, a annulé les recommandations de bonne pratique homologuées par arrêté ministériel du 5 avril 2004 en tant qu'elles préconisaient la communication de l'intégralité du dossier médical de la personne décédée. Le Conseil d'État a estimé que le législateur avait entendu autoriser l'accès des ayants droit aux seules informations nécessaires à l'objectif qu'ils poursuivent.

En l'espèce, il ressort des informations dont la Commission dispose que, d'une part, Madame M. a invoqué un double objectif : connaître les causes du décès de son père et défendre sa mémoire, et, d'autre part, elle a déjà obtenu la communication d'informations médicales relatives aux causes du décès. En revanche, la Commission ignore si les informations objet de la présente demande sont nécessaires à la poursuite de l'un des deux objectifs invoqués. Si tel est le cas, la Commission émet un avis favorable à la communication des éléments non déjà transmis qui sont nécessaires à cet effet. Dans le cas contraire, elle émet un avis défavorable à cette communication.

La Commission a constaté qu'il existe un certificat de décès qui a été transmis à la mairie. Elle estime qu'il constitue un document administratif et émet un avis favorable à sa communication à Madame M. Il appartient au directeur du centre hospitalier, s'il n'en détient pas de copie, en application de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, de transmettre la demande et le présent avis au maire et d'en informer l'intéressée.

— Conseil du 24 novembre 2005, n° 20054519-MNC

Demandeur :

directeur du centre hospitalier universitaire de Toulouse

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 24 novembre 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable, au fils d'un patient qui s'est donné la mort au sein de l'hôpital, du rapport interne circonstancié, établi par un cadre de santé à la demande du directeur de garde et relatif aux conditions dans lesquelles est survenu le décès.

La Commission estime que ce rapport, qui se borne à relater les circonstances dans lesquelles un malade du service psychiatrique a trouvé la mort par défenestration, est un document administratif et non un élément du dossier médical de la personne décédée tel que défini par le 1^{er} alinéa de l'article L. 1111-7 du Code de santé publique. Elle considère en conséquence que sa communication ne peut intervenir qu'en application de la loi du 17 juillet 1978 et non sur le fondement des articles L. 1111-7 et L. 1110-4 du Code de la santé publique.

Après étude du document sollicité, la Commission estime qu'il peut être communiqué à la famille du disparu qui connaît déjà une partie des faits qui y sont relatés, sous réserve de l'occultation préalable, en application des dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, des noms et fonctions des deux personnes de l'équipe soignante du secteur A assurant la garde la nuit où l'accident s'est produit. Ces mentions figurent au 1^{er} alinéa de la page 1 et aux 5^e et 9^e alinéas de la page 2 de ce rapport.

— Avis du 24 novembre 2005, n° 20054666-MNC

Demandeur :

A. Michel (SOS Amiante 06)

Administration compétente :

ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale
et du Logement (direction départementale du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle
des Alpes-Maritimes)

Monsieur Michel A. (SOS Amiante 06) a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 21 octobre 2005, à la suite du refus opposé par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

(direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Alpes-Maritimes) à sa demande de copie des documents suivants :

- 1) les plans de retrait des matériaux contenant de l'amiante détectés dans les bâtiments devant être détruits sur le site de Saint-Jean-d'Angély ;
- 2) les avis émis sur ces plans par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle des Alpes-Maritimes.

La Commission estime que les documents sollicités contiennent des informations relatives à l'environnement, au sens de l'article L. 124-2 du Code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005. En application de l'article L. 124-1 du même Code, le droit de toute personne d'accéder à de telles informations lorsqu'elles sont détenues, reçues ou établies par des autorités publiques, s'exercent dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 sous réserve des dispositions du chapitre IV du titre II du Livre I^{er} du Code de l'environnement. Dès lors que l'État détient de telles informations à sa demande et quelle que soit la nature, administrative ou non, du document sur lequel elles figurent, la Commission estime qu'elles sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application des articles L. 124-3 et suivants de ce Code. Elle émet donc un avis favorable à leur communication à Monsieur A.

Conseil du 15 décembre 2005, n° 20054952-SK

Demandeur :

président du conseil général de la Sarthe

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 15 décembre 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable :

- 1) à un accueillant familial, d'un courrier de signalement le mettant en cause ;
- 2) des contrats d'insertion des Rmistes résidant dans les communes qui composent l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'une part au président d'une communauté de communes, d'autre part au futur directeur d'une maison de l'emploi.

La Commission indique que, conformément au II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, le courrier mettant en cause un accueillant familial ne peut lui être communiqué dans la mesure où cette lettre

fait apparaître le comportement de son auteur et que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice. La Commission estime qu'un tel courrier même anonyme est susceptible de permettre l'identification de son auteur et de lui porter préjudice.

La Commission estime que les contrats d'insertion des Rmistes constituent des documents administratifs qui, compte tenu des nombreuses mentions couvertes par le secret de la vie privée qu'ils comportent, ne sont communicables qu'à leur signataire en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Agriculture

— Avis du 31 mars 2005, n° 20051099-NG

Demandeur :

L. Corinne (CRII-GEN)

Administration compétente :

ministre de l'Agriculture (Commission du génie biomoléculaire)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 2005 la demande d'avis citée en objet relative à la communication à Madame Corinne L. (CRII-GEN), par vous-même, de la copie des éléments ayant permis de fonder l'avis de la Commission du génie biomoléculaire sur les risques pour la santé des OGM, en particulier des tests de toxicité sur les animaux de laboratoire et de ferme concernant le MON 863, le NK 603, le GT 73 et le BT 11.

La Commission a en premier lieu relevé que les informations demandées constituent des informations relatives à l'environnement au sens des dispositions de l'article L. 124-1 du Code de l'environnement. L'accès à ces informations s'exerce donc, sous réserve des dispositions des paragraphes II et III de cet article, dans les conditions et selon les modalités définies par la loi du 17 juillet 1978. Dans la mesure où les demandes d'autorisation se rapportant à ces OGM ont donné lieu à des décisions, les informations demandées ont perdu tout caractère préparatoire au sens de l'article 2 de la loi précitée.

La Commission a ensuite constaté qu'un des OGM en cause, le BT 11, avait donné lieu à une demande initiale déposée en France, tandis que les demandes pour le MON 863, le NK 603 et le GT 73 avaient été introduites dans d'autres États membres. Elle a estimé

que, eu égard à la procédure applicable en matière d'autorisation de dissémination volontaire et de mise sur le marché d'OGM, définie par la directive 2001/18/CE qui a abrogé la directive 90/220/CEE, il convenait de distinguer selon ces deux cas de figure.

1) S'agissant des informations relatives au maïs BT 11 pour lequel la demande d'autorisation a été déposée en France

En l'espèce, votre refus de communiquer les études demandées est motivé par la confidentialité des informations qu'elles contiennent reconnue par les autorités françaises en application des dispositions de l'article L. 535-3 du Code de l'environnement prises pour la transposition en droit français de l'article 25 de la directive 2001/18/CE.

La Commission a relevé que l'article 25 de la directive 2001/18 prévoit un régime de confidentialité qui interdit à la Commission européenne et aux États membres de divulguer à des tiers une information confidentielle qui leur aurait été notifiée ou qui aurait fait l'objet d'un échange d'informations pour l'application de la directive et leur impose de protéger les droits de propriété intellectuelle afférents aux données reçues. La reconnaissance du caractère confidentiel d'une information incombe à l'État membre qui a reçu la demande, le « notifiant » pouvant lui indiquer les informations figurant au dossier dont il estime que « la divulgation pourrait nuire à sa position concurrentielle ». Le paragraphe 4 du même article, repris à l'article L. 535-3 du Code de l'environnement, précise cependant que : « Ne peuvent rester confidentielles [...] les informations comportant une évaluation des risques pour l'environnement ». Et il ressort du paragraphe C. 2 de l'annexe II de la directive que les maladies et effets négatifs potentiels des OGM sur les animaux ou les végétaux sont au nombre de ces informations. Dans ces conditions, la Commission, à qui vous n'avez pas transmis la ou les études relatives au BT 11, a estimé que seules peuvent être regardées comme protégées par l'obligation de confidentialité prévue à l'article 25 de la directive, les informations relatives au procédé d'obtention de l'OGM ou à sa commercialisation et dont la divulgation serait susceptible de nuire à la position concurrentielle de l'entreprise qui a sollicité l'autorisation. Dans la mesure où la ou les études demandées comportent de telles mentions, celles-ci doivent être occultées. Pour le surplus et après occultation de ces mentions, la Commission a émis un avis favorable à la communication à l'association CRII-GEN de ces études.

2) S'agissant des informations relatives aux trois autres OGM

Votre refus de communiquer les études se rapportant à ces trois OGM est motivé par la circonstance que les informations demandées ont été déclarées confidentielles par les autorités allemandes, espagnoles et néerlandaises, selon l'OGM en cause, qui les ont transmises.

Comme il a été indiqué, l'article 25 de la directive confie à l'autorité nationale saisie de la demande d'autorisation initiale la tâche de délimiter les informations confidentielles au sein du dossier transmis par le notifiant. La Commission a considéré qu'il résulte de l'économie de ces dispositions que la reconnaissance de cette confidentialité par cette autorité nationale lie ensuite les autres États membres et la Commission européenne destinataires du dossier.

Dans le cas de ces trois OGM pour lesquels vous ne lui avez pas non plus communiqué les études sollicitées, la Commission a estimé que, dans la mesure où les autorités allemandes, espagnoles et néerlandaises initialement saisies ont explicitement indiqué que les études demandées revêtaient un caractère confidentiel au sens de l'article 25 de la directive, les autorités françaises ne peuvent s'écarter de cette appréciation. La Commission a par conséquent émis un avis défavorable à leur communication.

La Commission a néanmoins souligné que, dans l'hypothèse où vous auriez un doute sur la pertinence de la qualification confidentielle attribuée à ces études par ces autorités en application de l'article 25 de la directive, eu égard aux considérations développées au point 1) sur l'exclusion de la confidentialité dans le cas d'études d'évaluation des risques pour l'environnement, il vous appartenait de saisir vos homologues de ces États membres ou la Commission européenne.

La Commission a par ailleurs estimé que son avis défavorable à la communication des informations déclarées confidentielles par d'autres autorités nationales ne s'étendait en aucun cas à d'éventuels documents et études réalisés par les autorités françaises ou à leur demande pour fonder leur décision dans le cadre de la procédure d'autorisation de ces trois OGM. Au cas où de tels documents et études auraient été élaborés dans la phase française de la procédure, ils seraient communicables dans les conditions explicitées au point 1).

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20051118-JB

Demandeur :

S. Ludovic (B. Alain)

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
(DDAF) de la Haute-Garonne

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande d'avis relative à la communication à Maître Ludovic S., conseil de Monsieur Alain B., par vous-même, de la copie de la déclaration adressée à la DDAF de la Haute-Garonne pour l'année 2004 par Monsieur Serge N. et Madame Yvette N. pour le registre parcellaire imprimé, concernant les parcelles n° ZB 211, ZB 212, ZB 213 et ZB 214 sises sur la commune d'Estadens ainsi que du dossier de demande d'aide à la surface présenté par les mêmes personnes.

Après avoir pris connaissance des documents dont la communication est demandée, la Commission a considéré qu'ils présentent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a émis un avis défavorable à la communication du dossier de demande d'aide à la surface, lequel inclut la déclaration de surface pour l'année 2004, dès lors que les informations contenues dans ce dossier, ne se référant plus au cadastre à l'exception du registre parcellaire imprimé, ne permettent pas d'isoler les parcelles appartenant à Monsieur B. et sont couvertes par le secret des affaires et le secret de la vie privée protégés par les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

En revanche la Commission a émis un avis favorable à la communication du registre parcellaire imprimé figurant dans le dossier, sous réserve de l'occultation préalable des mentions portant sur les parcelles n'appartenant pas à Monsieur B., qui sont également couvertes par le secret des affaires et le secret de la vie privée protégés par les dispositions rappelées ci-dessus.

— Conseil du 26 mai 2005, n° 20051519-JCG

Demandeur :

maire d'Embrun

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 votre demande de conseil relative à la communication au Centre technique interprofessionnel des

fruits et légumes (CTIFL), de la liste exhaustive, avec leurs adresses postales, des producteurs opérant sur les marchés de détail de votre commune. Le CTIFL justifie sa demande, qu'il a adressée à chacune des communes de France où se déroule un marché de détail, par l'application des dispositions de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 (article 73) portant création d'une taxe fiscale assise notamment sur les ventes réalisées par les producteurs, y compris ceux qui vendent directement leurs fruits et légumes au consommateur final sur les marchés de détail, dont le recouvrement lui est confié.

La Commission a d'abord relevé que le CTIFL est un centre technique régi par les dispositions de la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948. Ainsi que le Conseil d'État l'a jugé dans sa décision du 19 février 2003 (CTIFL, Recueil Lebon p. 616), le CTIFL constitue un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public et doit dès lors être regardé comme une administration pour l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a rappelé qu'elle n'est habilitée à se prononcer que sur le fondement des dispositions de cette loi qui garantissent au profit des administrés un droit d'accès aux documents administratifs et n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre les « autorités administratives » au sens de l'article 1^{er} de cette loi qui doivent, le cas échéant, être traitées par les textes relatifs à ces autorités et à leur mission que la Commission n'est pas compétente pour interpréter.

Au surplus, toute tentative pour régler les échanges de documents entre administrations par le biais de la loi du 17 juillet 1978 risquerait de se heurter aux dispositions du II de l'article 6 de cette loi en vertu desquelles les informations protégées par le secret de la vie privée, ou le secret en matière industrielle et commerciale ne peuvent être communiquées qu'à l'intéressé, et donc pas à une autre administration qui est un tiers au sens de ces dispositions.

En outre, s'agissant de la transmission d'un fichier comportant des données personnelles en vue de son utilisation à des fins autres que celle pour laquelle il a été établi, une telle communication ne pourrait se faire que dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978.

Enfin, dans l'hypothèse où le CTIFL entendrait se prévaloir uniquement des dispositions de l'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2003, la Commission s'est déclarée incompétente pour se prononcer, aucun texte ne lui ayant attribué compétence pour interpréter ces dispositions.

Conseil du 23 juin 2005, n° 20051857-JB

Demandeur :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
d'Indre-et-Loire

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juin 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable, par consultation sur place ou délivrance de copies, des comptes rendus de la commission départementale d'aménagement foncier (CDAF) retraçant l'ensemble des décisions prises par cette Commission lors de chaque opération de remembrement.

La Commission a estimé que les comptes rendus de la CDAF sont des documents administratifs soumis à ce titre au droit d'accès garanti par la loi du 17 juillet 1978.

Elle a constaté que ces comptes rendus étaient susceptibles de porter sur différentes questions et d'intervenir à différents stades de la procédure de remembrement.

1) La CDAF reste compétente jusqu'au 1^{er} janvier 2006 (article L. 121-14 du Code rural dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2005-157 du 23 février 2005) pour émettre un avis sur les propositions d'aménagement foncier élaborées par la Commission communale ou intercommunale. La Commission a estimé que les extraits de comptes rendus se rapportant à ces avis revêtent un caractère préparatoire, au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, aussi longtemps qu'une décision n'a pas été prise sur le projet ainsi examiné et ne deviennent communicables qu'une fois cette décision prise.

2) En application de l'article L. 121-10 du même Code, la CDAF peut, à la demande d'un propriétaire intéressé, du préfet ou du président du conseil général, « modifier les opérations décidées par la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier. Ses décisions peuvent, à l'exclusion de tout recours administratif, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par les intéressés ou par le préfet ou le président du conseil général devant la juridiction administrative ». En application des articles L. 121-10 et suivants, la Commission est à nouveau saisie en cas d'annulation de sa décision par le tribunal administratif. La position prise par la Commission ayant en la matière un caractère de décision, les comptes rendus qui s'y rapportent sont, dès leur approbation, soumis au droit d'accès.

La Commission a estimé que dans la mesure où les comptes rendus relatent des débats sur des questions d'ordre général, sans faire référence à des parcelles et propriétaires nommément désignés, les extraits correspondants sont communicables à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi par exemple du point « I – Installation de la Commission [...] » du compte rendu de la séance du 1^{er} décembre 2004 ainsi que des points IV et V du même compte rendu, sous réserve d'occulter au préalable le nom du propriétaire qui est cité au point V.

Elle a en revanche considéré que les débats relatifs aux réclamations portant sur des points particuliers d'une opération de remembrement et qui comportent des informations susceptibles d'être couvertes par le secret de la vie privée voire le secret des affaires (nature des terres et utilisation qui en est faite) ne sont communicables qu'aux propriétaires intéressés, en application du II de l'article 6 de la même loi. La Commission en a déduit, à titre d'exemple, que les parties II et III du même compte rendu du 1^{er} décembre 2004 ne pourront être communiquées qu'aux seules personnes directement intéressées.

Conseil du 26 mai 2005, n° 20052011-JCG

Demandeur :

maire de Chalonnes-sur-Loire

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 votre demande de conseil relative à la communication au Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) de la liste exhaustive, avec leurs adresses postales, des producteurs opérant sur les marchés de détail de votre commune. Le CTIFL justifie sa demande, qu'il a adressée à chacune des communes de France où se déroule un marché de détail, par l'application des dispositions de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 (article 73) portant création d'une taxe fiscale assise notamment sur les ventes réalisées par les producteurs, y compris ceux qui vendent directement leurs fruits et légumes au consommateur final sur les marchés de détail, dont le recouvrement lui est confié.

La Commission a d'abord relevé que le CTIFL est un centre technique régi par les dispositions de la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948. Ainsi que le Conseil d'État l'a jugé dans sa décision du 19 février 2003 (CTIFL, Recueil Lebon p. 616), le CTIFL constitue un orga-

nisme de droit privé chargé d'une mission de service public et doit dès lors être regardé comme une administration pour l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a rappelé qu'elle n'est habilitée à se prononcer que sur le fondement des dispositions de cette loi qui garantit au profit des administrés un droit d'accès aux documents administratifs et n'a pas vocation à régir les transmissions de documents entre les « autorités administratives » au sens de l'article 1^{er} de cette loi qui doivent, le cas échéant, être traitées par les textes relatifs à ces autorités et à leur mission que la Commission n'est pas compétente pour interpréter.

Au surplus, toute tentative pour régler les échanges de documents entre administrations par le biais de la loi du 17 juillet 1978 risquerait de se heurter aux dispositions du II de l'article 6 de cette loi en vertu desquelles les informations protégées par le secret de la vie privée ou le secret en matière industrielle et commerciale ne peuvent être communiquées qu'à l'intéressé, et donc pas à une autre administration qui est un tiers au sens de ces dispositions.

En outre, s'agissant de la transmission d'un fichier comportant des données personnelles en vue de son utilisation à des fins autres que celle pour laquelle il a été établi, une telle communication ne pourrait se faire que dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978.

Enfin, dans l'hypothèse où le CTIFL entendrait se prévaloir uniquement des dispositions de l'article 73 de la loi de finances rectificative pour 2003, la Commission s'est déclarée incompétente pour se prononcer, aucun texte ne lui ayant attribué compétence pour interpréter ces dispositions.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052076-JB

Demandeur :

A. Francis

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
des Hautes-Pyrénées

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 25 avril 2005 et relative à la communication, à vous-même, par le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt des Hautes-Pyrénées, de

l'identité des personnes ayant effectué des déclarations annuelles de surfaces au titre de la PAC, pour des parcelles agricoles vous appartenant.

La Commission a relevé que votre demande tend, en fait, à l'obtention de renseignements, et non de documents, et qu'elle ne pouvait être satisfaite pour les années allant jusqu'à 2004 inclus sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Elle s'est donc déclarée incompétente pour y répondre.

En outre, la Commission a constaté que les dossiers de déclarations annuelles ne faisant plus référence, à partir de 2005, aux parcelles cadastrales, ceux-ci ne comportent plus de documents susceptibles de contenir l'information demandée, et l'administration saisie est dès lors et en tout état de cause dans l'impossibilité de répondre à votre demande.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052151-JB

Demandeur :

O. Béatrice (D. Francis)

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
de l'Eure

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 2 mai 2005 et relative à la communication, à vous-même, par le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Eure, de la copie des déclarations PAC concernant les parcelles suivantes appartenant à Monsieur Francis D., votre client :

- commune de Sainte-Colombe : ZB 13, ZB 54, ZB 56, ZB 64 ;
- commune de Chambray : ZB 47, AC 10.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Eure a indiqué à la Commission que les surfaces déclarées pour bénéficier des aides PAC sont désormais identifiées à partir d'un document intitulé « registre parcellaire graphique » qui ne comporte plus de référence aux parcelles cadastrales. La Commission a dès lors estimé que votre demande tendait de ce fait à l'obtention de renseignements, non de documents, et qu'elle ne pouvait être satisfaite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Elle s'est donc déclarée incompétente pour en connaître.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052163-JB

Demandeur :

V. Baptistine

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
de l'Ariège

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 4 mai 2005 et relative à la communication, à vous-même, par le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Ariège, des registres parcellaires concernant les lots de Madame Maria G. et Monsieur Claude M., agriculteurs à Ussat.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt de l'Ariège a précisé à la Commission que les surfaces déclarées pour bénéficier des aides PAC sont désormais identifiées à partir d'un document intitulé « registre parcellaire graphique » qui ne comporte plus de référence aux parcelles cadastrales. La Commission a dès lors estimé que votre demande tendait de ce fait à l'obtention de renseignements, non de documents, et qu'elle ne pouvait être satisfaite sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Elle s'est donc déclarée incompétente pour en connaître.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052165-JB

Demandeur :

H. Céline

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
de la Somme

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande d'avis citée en objet et relative à la communication à Madame Céline H., par vous-même, de la copie des documents suivants ayant justifié l'arrêté préfectoral du 6 mai 2004 rejetant l'autorisation d'exploiter demandée par l'intéressée :

- 1) contrat territorial d'environnement (CTE) de Monsieur P. G. ;
- 2) fiches de renseignements remplies par Monsieur P. G.

Après avoir pris connaissance des documents dont la communication est demandée, la Commission a considéré qu'ils présentent

le caractère de documents administratifs au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a émis un avis favorable à la communication du document mentionné au point 1), à l'exception de la partie intitulée « registre parcellaire CTE » dont le contenu est couvert par le secret des affaires protégé par les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Elle a précisé que cette communication ne paraît pas susceptible de porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles en cours ou sur le point de s'engager.

S'agissant des documents mentionnés au point 2), la Commission a en revanche émis un avis défavorable à leur communication dès lors qu'ils sont principalement constitués d'informations couvertes par le secret des affaires et le secret de la vie privée, protégés par les dispositions mentionnées ci-dessus.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052166-JB

Demandeur :

H. Céline

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
du Pas-de-Calais

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 21 juillet 2005 la demande d'avis citée en objet et relative à la communication à Madame Céline H., par vous-même, de la copie des documents suivants ayant fondé l'arrêté préfectoral du 6 mai 2004 rejetant l'autorisation d'exploiter demandée par l'intéressée :

- 1) contrat territorial d'environnement (CTE) de Monsieur P. G. ;
- 2) fiches de renseignements remplies par Monsieur P. G.

Après avoir pris connaissance des documents dont la communication est demandée, la Commission a considéré qu'ils présentent le caractère de documents administratifs au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a émis un avis favorable à la communication du document mentionné au point 1), à l'exception de la partie intitulée « registre parcellaire CTE » dont le contenu est couvert par le secret des affaires protégé par les dispositions du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Elle a précisé que cette communication ne paraît pas susceptible de porter atteinte au déroulement de procédures juridictionnelles en cours ou sur le point de s'engager.

S'agissant des documents mentionnés au point 2), la Commission a pris note de ce que vous ne déteniez pas ces documents, qui sont en possession de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de la Somme, à laquelle Madame H. en a également demandé communication.

Contrats Marchés

Conseil du 17 mars 2005, n° 20051198-JB

Demandeur :

directeur de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 mars 2005 votre demande de conseil relative, d'une part, au caractère communicable à la société I., attributaire du marché, des documents suivants relatifs à un marché public à procédure d'appel d'offres ouvert pour l'acquisition et le suivi d'une solution logicielle et matérielle de scannérisation (projet Synergie) :

- 1) rapport d'analyses des offres ;
- 2) procès-verbaux de la Commission d'appel d'offres ;
- 3) grilles de notation comparatives ;
- 4) éléments discriminants ;

et, d'autre part, au caractère abusif de la seconde demande du titulaire du marché faisant suite à une première réponse de la CNAMTS.

La Commission a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle, une fois le contrat signé, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont considérés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978. En conséquence, la communication à un candidat écarté des motifs ayant conduit la Commission d'appel d'offres à ne pas lui attribuer le marché ne permet pas de refuser la communication de ces documents.

Ce droit de communication, dont bénéficie toute personne qui en ferait la demande, y compris les entreprises écartées et l'entreprise retenue, doit toutefois se concilier avec le respect du secret en matière commerciale et industrielle, protégé par les dispositions du II de l'article 6 de cette loi. Sont notamment visées par cette réserve, les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierce-partie et aux

certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics. La Commission a également précisé, s'agissant de l'analyse des offres des entreprises non retenues, que seule l'offre de prix globale était communicable, le détail technique et financier de ces offres étant, en revanche, couvert par le secret commercial et industriel. Dès lors, seules subsisteront dans les grilles de notation comparatives les informations relatives à l'entreprise retenue et à l'entreprise demandant la communication.

Après avoir pris connaissance des deux documents que vous lui avez transmis, la Commission a émis un avis favorable à leur communication sous réserve de l'occultation préalable des mentions relatives aux offres autres celles de l'entreprise attributaire, auteur de la demande de communication.

Ainsi dans le procès-verbal, la Commission est d'avis d'occulter en page 3 le passage allant de « Le service répond que » à « La représentante de la DFC demande la correction de la rédaction ».

Dans le rapport de présentation il s'agit, à partir de la page 15/34, des mentions se rapportant directement au détail des offres non retenues.

La Commission a ensuite rappelé qu'une demande ne pouvait être considérée comme abusive que lorsqu'elle visait de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration. Relèvent de cette catégorie les demandes en nombre très élevé, que le service sollicité est dans l'incapacité matérielle de traiter, ou les demandes portant sur des documents auxquels le requérant a déjà eu accès. Le caractère abusif ne peut toutefois justifier un refus de communication de documents administratifs que lorsqu'il est incontestablement établi.

En l'espèce, la Commission a estimé que, dès lors que vous n'aviez pas donné suite au point 2) de la première demande, la seconde demande dont vous êtes saisi ne présente pas un caractère abusif.

Conseil du 9 juin 2005, n° 20052295-OH

Demandeur :

président de la communauté d'agglomération
du Haut Val-de-Marne

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 juin 2005 votre demande de conseil relative

au caractère communicable des pièces suivantes, élaborées dans le cadre d'un avis d'appel public à la concurrence pour le marché d'entretien et de maintenance des réseaux d'assainissement :

- 1) procès-verbaux et rapports de la Commission d'appel d'offres (notamment, ouverture des plis et choix de l'attributaire) ;
- 2) rapport d'analyse des offres ;
- 3) dossier de l'entreprise titulaire du marché (mémoire justificatif et technique, bordereau de prix unitaire et détail quantitatif estimatif) ;
- 4) acte d'engagement signé avec ses annexes financières ;
- 5) conditions globales de prix proposées par les entreprises écartées.

La Commission a rappelé que les contrats – notamment les marchés publics – et leurs annexes, passés par les collectivités publiques, sont considérés comme des documents administratifs. Ils sont à ce titre soumis au droit d'accès prévu par la loi du 17 juillet 1978, ouvert à toute personne qui en fait la demande, qu'elle ait ou non soumissionné dans le cadre de la mise en concurrence.

Ce droit d'accès doit toutefois se concilier avec le secret en matière industrielle et commerciale, protégé par le II de l'article 6 de la même loi, qui protège trois catégories de données : le secret des procédés, qui recouvre les techniques de fabrication ou le contenu des activités de recherche-développement des entreprises, telles que la description des matériels utilisés ; le secret des informations économiques et financières, catégorie dans laquelle entrent les informations qui ont trait à la situation économique d'une entreprise, à sa santé financière ou à l'état de son crédit comme par exemple le chiffre d'affaires, les documents comptables, les effectifs et généralement toutes les informations de nature à révéler le niveau d'activité ; le secret des stratégies commerciales, catégorie dans laquelle entrent des informations sur les prix et les pratiques commerciales telles que la liste des fournisseurs, le montant des remises consenties, etc. À ce titre, la Commission considère en particulier que le détail technique et financier des offres des entreprises non retenues n'est pas communicable ; seules les conditions globales de prix proposées par ces sociétés sont en principe communicables.

Dans ce cadre général sont donc communicables, par principe, l'acte d'engagement signé, les cahiers des clauses administratives particulières et des clauses techniques particulières, le règlement de la consultation.

Sont communicables après occultation des éventuelles mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale, les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres – qu'ils se rapportent à l'ouverture des plis, à l'analyse et au classement des offres, ou au choix de l'attributaire du marché. L'offre de l'entreprise attributaire n'est communicable que si elle fait partie intégrante de l'acte d'engagement ou dans la mesure où elle ne comporte pas d'éléments couverts par le secret en matière industrielle et commerciale.

Dans le cas de l'espèce, après avoir pris connaissance des documents que vous lui avez transmis, la Commission a estimé que pouvaient être transmis intégralement les procès-verbaux et rapports de la commission d'appel d'offres visés au point 1) de la demande, le rapport d'analyse des offres visé au point 2), l'acte d'engagement signé avec ses annexes financières visé au point 4). Elle a constaté que la communication du rapport d'analyse des offres permettait de satisfaire la demande de renseignements relative aux conditions globales de prix proposées par les entreprises écartées visées au point 5). S'agissant, en revanche, des documents visés au point 3), elle a considéré que le « mémoire justificatif et technique », dont l'objet est de décrire les moyens dont dispose la société ainsi que l'organisation du travail et les procédures utilisées doit être regardé comme intégralement couvert par le secret en matière industrielle et commerciale.

— Conseil du 7 juillet 2005, n° 20052631-JB

Demandeur :
maire de Dardilly

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable, à l'entreprise H., des documents suivants se rapportant à l'attribution d'un marché public à procédure d'appel d'offres ayant pour objet la rénovation de l'église Saint-Jean-Marie-Vianney :

- 1) le registre des offres ;
- 2) les procès-verbaux des deux Commissions d'appel d'offres (CAO) ;
- 3) le rapport de présentation ;
- 4) le rapport d'analyse des offres ;
- 5) l'ensemble des pièces composant l'offre de l'entreprise retenue ;
- 6) l'avis d'attribution paru ;

- 7) la délibération autorisant le lancement du marché ;
- 8) la délibération instituant la CAO ;
- 9) la délibération autorisant la signature du marché.

La Commission a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle une fois signés, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont considérés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978. En conséquence, la communication à un candidat écarté des motifs ayant conduit la CAO à ne pas lui attribuer le marché ne permet pas de refuser la communication de ces documents. Ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en ferait la demande, doit toutefois se concilier avec le respect du secret en matière commerciale et industrielle, protégé par les dispositions du II de l'article 6 de cette loi.

Sont notamment visées par cette réserve, les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierce-partie ainsi qu'aux certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics. La Commission a également précisé, s'agissant de l'analyse des offres des entreprises non retenues, que seule l'offre de prix globale était communicable, le détail technique et financier de ces offres étant, en revanche, couvert par le secret commercial et industriel. Pour l'entreprise retenue, l'offre de prix détaillée est communicable dès lors qu'elle reflète le coût du service public.

Sont ainsi communicables de plein droit, s'ils n'ont pas déjà été transmis au demandeur, le registre des offres (point 1), l'avis d'attribution paru (point 6), les délibérations (points 7 à 9), le cahier des clauses administratives particulières et le cahier des clauses techniques particulières (pièces IV. 4.2 et 4.4.3 de votre envoi). Sont également communicables les procès-verbaux, le rapport de présentation et le rapport d'analyse des offres sous réserve de l'occultation préalable des mentions couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale.

Enfin, la Commission considère que si le bordereau des prix, certaines déclarations et attestations (DC4, DC5 après occultation des montants de chiffres d'affaires, DC7) et les références publiques de l'entreprise attributaire – mais pas celles correspondant à des

personnes de droit privé n'exerçant pas de mission de service public – sont communicables, il n'en va pas de même d'autres éléments composant son offre tels que le mémoire technique ou la présentation des moyens humains et matériels de l'entreprise retenue, à moins qu'elle ne fasse partie intégrante de l'acte d'engagement, car ils sont couverts par le secret en matière industrielle et commerciale.

— Avis du 25 août 2005, n° 20053273-NG

Demandeur :

B. François-Henri (TPS)

Administration compétente :

président de la Ligue de football professionnel

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 25 août 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 5 juillet 2005 à la suite du refus opposé par la Ligue de football professionnel à la demande de la société TPS tendant à la communication de la copie des documents suivants, qui ont été transmis à la Ligue dans le cadre de l'appel à candidatures pour l'attribution de droits de diffusion audiovisuels :

- 1) les engagements relatifs à la diffusion du lot 2, pris par la chaîne Canal+, le 2 décembre 2004 dans le cadre de sa réponse écrite à l'offre qualitative remise à la Ligue de football professionnel ;
- 2) les documents échangés entre la Ligue de football professionnel et le groupe Canal+ à ce sujet (courriers, mails, notes, comptes rendus de réunion...).

La Commission a relevé que la Ligue de football professionnel est un organisme privé chargé, en application des articles 16 et 17 de la loi du 16 juillet 1984, d'une mission de service public et qui n'est soumis à ce titre aux obligations résultant de la loi du 17 juillet 1978 que, conformément à l'article 1^{er} de cette loi, dans le cadre de l'exercice de cette mission.

La Commission a estimé que si la cession par la Ligue des droits de diffusion audiovisuelle des manifestations sportives est encadrée par les dispositions des articles 18-1 et suivants de la loi du 16 juillet 1984 et a des conséquences sur les choix effectués pour arrêter le calendrier des rencontres, cette cession ne relève cependant pas de la mission de service public mentionnée ci-dessus. Elle en a déduit que les documents qui lui sont relatifs ne constituent dès lors pas des documents administratifs au sens de

la loi du 17 juillet 1978. Elle n'a dès lors pu que se déclarer incompétente pour connaître de la demande.

— Avis du 1^{er} décembre 2005, n° 20054695-LC

Demandeur :

W. Frédéric, directeur général de la société ROCK

Administration compétente :

ministre de l'Équipement (DDE de Saône-et-Loire)

Monsieur Frédéric W., directeur général de la société ROCK, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 25 octobre 2005, à la suite du refus opposé par le ministre de l'Équipement (DDE de Saône-et-Loire) à sa demande de communication par copie, suite au refus de l'offre dans le cadre d'un marché de fourniture et de transport de sel de déneigement, des documents suivants :

- 1) le procès-verbal de la commission d'appel d'offres (CAO) relatif à la consultation du 10 septembre 2005 pour la fourniture et le transport de sel de déneigement ;
- 2) le rapport d'analyse des offres relatif à cette même consultation.

La Commission rappelle que les marchés publics ainsi que les documents préparatoires à la passation de ces marchés sont considérés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par la loi du 17 juillet 1978, une fois le marché signé. En conséquence, la communication à un candidat écarté des motifs ayant conduit la CAO à ne pas lui attribuer le marché ne permet pas de refuser la communication de ces documents.

Ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en ferait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière commerciale et industrielle, protégé par les dispositions du II de l'article 6 de cette loi. Sont notamment visées par cette réserve, les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierce-partie ainsi qu'aux certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics. S'agissant de l'analyse des offres des entreprises non retenues, seule l'offre de prix globale est communicable, le détail technique et financier de ces offres étant, en revanche, couvert par le secret commercial et

industriel. Pour l'entreprise retenue, l'offre de prix détaillée est communicable dès lors qu'elle reflète le coût du service public.

En l'espèce, si l'administration a indiqué à la Commission que le marché n'avait pas été « notifié », elle n'a pas contesté qu'il avait été signé. Dans ces conditions, la Commission estime que les documents sollicités, dont elle n'a pas pu prendre connaissance, ont perdu leur caractère préparatoire et sont communicables sous réserve de l'occultation préalable des passages couverts par le secret en matière industrielle et commerciale tels que précisés ci-dessus. Elle émet donc un avis favorable à leur communication.

Culture-Archives

— Avis du 20 janvier 2005, n° 20050311-LV

Demandeur :

M. Axel

Administration compétente :

ministre de la Culture (direction des archives de France)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 20 janvier 2005 et portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Axel M., à titre dérogatoire, le dossier Pierre Stibbe, conservé par le Centre historique des archives nationales sous la cote F/7/15495, lequel ne deviendra librement communicable, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'en 2027.

La Commission a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui rédige une thèse sur la doctrine juridique des professeurs de droit face à la qualification juive sous le régime de Vichy (1940-1944), et de l'intérêt incontestable que présente la communication de ces documents dans le cadre de cette recherche. Elle a relevé par ailleurs que les archives demandées se rapportaient à des faits largement connus.

Elle a, en conséquence, émis un avis favorable à la communication à titre dérogatoire desdits documents.

— Conseil du 17 février 2005, n° 20050870-LV

Demandeur :

ministre des Affaires étrangères (direction des archives)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 février 2005 votre demande de conseil rela-

tive au caractère communicable aux intéressés, de documents conservés au bureau des archives de l'occupation française en Allemagne et en Autriche, dans le fonds du haut-commissariat de la République française en Allemagne et dans le fonds du haut-commissariat de la République française en Autriche, et susceptibles d'apporter des éléments sur les origines personnelles des enfants nés en Allemagne et en Autriche dans la zone française d'occupation.

La Commission a rappelé les principes suivants :

- Les documents qui sont communicables en application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée le demeurent après leur dépôt aux archives dans les conditions fixées par la loi (article L. 213-1 du Code du patrimoine).
- Les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée de tiers peuvent être consultés librement à l'expiration d'un délai de soixante ans à compter de la date du document (article L. 213-2 du Code du patrimoine).
- Enfin, la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État ne s'applique qu'à l'égard de personnes qui, d'une part, ont été adoptées ou sont des pupilles de l'État et, d'autre part, sont à la recherche de leurs origines et ne connaissent pas leurs parents. Elle s'applique à l'exclusion de la loi du 17 juillet 1978.

La Commission a repris la distinction entre les documents effectuée dans votre courrier n° 209/AR/Colmar/PP/pp du 24 août 2004 afin de rendre son conseil.

1) Haut-commissariat de la République française en Allemagne, service des personnes déplacées et réfugiées

La Commission a relevé que ce fonds concerne des enfants dont aucun n'a été adopté ou n'est une pupille de l'État français. La loi du 22 janvier 2002 n'est dès lors pas applicable à ces demandes.

Il comprend à la fois des dossiers nominatifs d'enfants, en particulier des rapports d'enquête sur ces enfants qui précisent leurs conditions de vie, celles de leur mère et portent des appréciations sur la façon dont la mère s'occupe de son enfant, et un important fichier alphabétique relatif à ces enfants. La Commission a estimé que, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, ces documents administratifs ne sont communicables qu'aux seules personnes directement concernées, à l'exclusion des tiers. En l'espèce, les intéressés sont les enfants et les mères

qui peuvent dès lors les consulter librement en tant qu'ils les concernent. Ces documents deviendront librement communicables pour les tiers au-delà d'un délai de soixante ans conformément à l'article L. 213-2 du Code du patrimoine.

2) Haut-commissariat de la République française en Allemagne, direction des affaires administratives et budgétaires, pouponnières de Baden-Baden, Hinterzarten, Titisee, Bad-Durkheim, Unterhausen, Fribourg, Nordrach et Tübingen

Ce fonds comporte deux catégories de documents :

Les dossiers relatifs à la création, au fonctionnement et aux visites de contrôle des pouponnières sont librement communicables à toute personne qui les demande en application de la loi du 17 juillet 1978 et sont librement consultables par quiconque.

La Commission a constaté que les autres dossiers consistaient en des listes d'enfants, états nominatifs, rapports de médecins-chefs comportant des précisions individuelles sur les enfants qui peuvent concerner des enfants abandonnés et adoptés mais, dans ce cas, ne comportent aucune mention relative à leurs origines autres que le nom que portent ces enfants et la nationalité de leurs père et mère et ne leur permet ainsi pas de connaître leurs origines. La Commission a de nouveau considéré que ces documents administratifs étaient communicables, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, aux seules personnes directement concernées, à l'exclusion des tiers. En l'espèce, les intéressés sont les enfants. Ces documents deviendront librement communicables pour les tiers au-delà du délai de soixante ans.

3) Haut-commissariat de la République française en Autriche, service des personnes déplacées et réfugiées

Trois catégories de documents doivent être distinguées au sein de ce fonds :

La Commission a estimé que plusieurs des documents figurant dans ce fonds tels que les listes d'enfants abandonnés, les déclarations de remise temporaire d'enfants aux pouponnières par des mères incapables de s'en occuper provisoirement ou les notes d'information concernant les enfants, soit concernent des enfants abandonnés mais ne permettent pas de connaître leurs origines, soit concernent des enfants pour lesquels la question de l'application de la loi du 22 janvier 2002 ne se pose pas puisqu'ils n'ont pas été adoptés et ne sont pas pupilles de l'État et ne sont en applica-

tion du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, communicables qu'aux seules personnes directement concernées, à l'exclusion des tiers. En l'espèce, les intéressés sont les enfants et les mères. Ces documents deviendront librement communicables pour les tiers au-delà du délai de soixante ans conformément à l'article L. 213-2 du Code du patrimoine.

Les rapports d'enquête sur des mères d'enfants nés de ressortissants français ne sont communicables qu'aux mères et ne pourront être communiqués aux tiers, y compris les enfants de ses mères, qu'à l'expiration du délai de soixante ans.

Enfin, concernant les documents relatifs aux enfants abandonnés, essentiellement les actes d'abandon qui comportent les noms des père et mère de ces enfants, il convient de distinguer deux cas. Si l'enfant a été reconnu par un de ses parents ou par les deux, c'est une nouvelle fois le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui s'applique, rendant ces documents communicables aux intéressés (en l'espèce l'enfant). Si l'enfant a été adopté ou est une pupille de l'État français et est à la recherche de ses origines, la loi prévoit désormais l'intervention systématique d'une instance de médiation indépendante, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP). Cet organisme doit être saisi de la demande d'accès et les organismes qui détiennent des documents permettant de les connaître doivent lui en remettre une copie. Il a notamment pour tâche de convaincre la mère de naissance de revenir sur sa demande de secret, lorsqu'elle en a formulé une, ou, lorsque le dossier ne comporte pas d'indications sur ce point, de s'assurer qu'elle ne s'oppose pas à la révélation de son identité (article L. 147-6 du Code de l'action sociale et des familles). À cet effet, il dispose de pouvoirs d'investigation étendus. Ces dispositions spéciales se substituent en l'espèce entièrement, en ce qui concerne l'accès à ce type de documents, aux dispositions générales de la loi du 17 juillet 1978. Lorsqu'une personne souhaite accéder à un de ces documents, il vous appartient donc de vérifier s'il s'agit d'un des enfants concernés et, en cas de réponse positive, de vous assurer si la demande relève du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, auquel cas vous pourrez y réserver une suite favorable, ou de la loi du 22 janvier 2002, pour lequel vous devrez renvoyer l'intéressé devant la CNAOP.

— Avis du 17 mars 2005, n° 20050916-LV

Demandeur :

R. Catherine

Administration compétente :

ministre de la Défense (direction de la mémoire,
du patrimoine et des archives)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 17 mars 2005 et portant sur la possibilité de communiquer à Mademoiselle Catherine R., à titre dérogatoire, les documents émanant de plusieurs compagnies et brigades territoriales de gendarmerie départementale de l'Ardèche de 1971 à 1975, conservés par le service historique de la défense – département de la gendarmerie sous les cotes 73514 à 73517 ; 73550 ; 73553 ; 73568 ; 80182 ; 80203 à 80205 ; 86442 ; 86462 ; 86464 ; 92946 ; 92948 ; 92949 ; 92958 ; 92971 ; 92972 ; 92980 ; 92982 ; 99545 ; 99546 ; 99554 ; 99567 ; 99575 et 99577, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'en 2035.

Dans un premier temps, la Commission a constaté que Mademoiselle R. avait bénéficié en 2003 d'une autorisation de consultation par dérogation de nombreux documents émanant également d'unités de gendarmerie départementale de l'Ardèche pour les mêmes dates.

Ensuite, tout en relevant le caractère sensible desdits documents, elle a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui rédige une thèse sur le retour à la terre en France entre 1965 et 1981, et de l'intérêt incontestable que présente la communication de ces documents dans le cadre de cette recherche.

La Commission a, en conséquence, émis un avis favorable à leur communication à titre dérogatoire, estimant toutefois que cette communication devait être fermement subordonnée à l'engagement préalable de Mademoiselle R. de ne pas faire état de mentions nominatives couvertes par le secret de la vie privée.

— Avis du 31 mars 2005, n° 20050939-LV

Demandeur :

M. Axel

Administration compétente :

ministre de la Culture (direction des archives de France) /
ministre de la Justice (direction des affaires criminelles
et des grâces)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 2005 la demande d'avis portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Axel M. divers documents produits par la cour de justice de la Seine et conservés par le Centre historique des archives nationales, librement, en application de la loi du 17 juillet 1978, des fichiers élaborés par la cour et, à titre dérogatoire, les registres d'arrêts de cette cour, des dossiers d'instruction et d'autres dossiers.

Depuis l'extension de sa compétence aux archives publiques, la Commission s'est efforcée d'élaborer une grille d'analyse cohérente. Elle s'assure d'abord que les documents demandés ne sont effectivement pas librement accessibles. Ensuite, elle s'efforce, au cas par cas, de mettre en balance les avantages et les inconvénients d'une communication anticipée, en tenant compte d'une part de l'objet de la demande et, d'autre part, de l'ampleur de l'atteinte aux intérêts protégés par la loi. L'examen des refus de dérogation conduit ainsi la Commission à analyser le contenu du document (son ancienneté, la date à laquelle il deviendra librement communicable, la sensibilité des informations qu'il contient au regard des secrets justifiant les délais de communication) et à apprécier les motivations, la qualité du demandeur (intérêt scientifique s'attachant à ses travaux mais aussi intérêt administratif ou familial) et sa capacité à respecter la confidentialité des informations dont il souhaite prendre connaissance.

En l'espèce, s'agissant des registres des arrêts de la cour de justice de la Seine, cotés Z6 2001 à 2056, la Commission a relevé que, en vertu de l'article R. 156 du Code de procédure pénale, en matière criminelle, correctionnelle ou de police, les arrêts, jugements, ordonnances pénales définitifs et titres exécutoires sont librement communicables. L'intervention de mesures ayant amnistié les condamnations pénales ainsi prononcées n'a cependant pas imposé, en application de l'article 133-11 du Code pénal, de faire disparaître les mentions de ces condamnations des minutes des jugements, arrêts et décisions y relatifs et n'a pas non plus

remis en cause le principe de leur libre communicabilité. Les registres des arrêts de la cour de justice de la Seine demeurent donc librement communicables en application du 1^{er} alinéa de l'article L. 213-1 du Code du patrimoine. En conséquence, la Commission n'a pu qu'émettre un avis favorable à leur consultation par Monsieur M., consultation qui ne peut être subordonnée à la délivrance d'une dérogation. La Commission vous conseille toutefois d'avertir les lecteurs de vos services qui auraient à prendre connaissance de documents relatifs à des condamnations pénales effacées par l'amnistie des dispositions de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse en matière de diffamation et des risques qu'ils encourent en cas d'infraction à l'article 133-11 du Code pénal, lequel interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a eu connaissance de condamnations pénales effacées par l'amnistie d'en rappeler l'existence sous quelque forme que ce soit.

La Commission a ensuite relevé, après un examen du contenu des deux fichiers élaborés par les services de la cour de justice de la Seine, que ces fiches, semblables aux fiches pénales établies par les greffes de certains établissements pénitentiaires et dont l'existence n'est prévue par aucune disposition du Code de procédure pénale, contenaient des mentions relatives à l'état civil du détenu, aux motifs de sa détention et la liste chronologique de nombreux actes relatifs à son incarcération et en particulier des actes susceptibles d'avoir des conséquences sur la date de libération du détenu, mentions couvertes par le secret de la vie privée. Elle a donc estimé que ces fiches constituaient des documents administratifs qui, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne sont communicables de plein droit qu'aux anciens détenus auxquels elles se rapportent. S'agissant de documents mettant en cause la vie privée des personnes, leur délai de libre communicabilité est, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, de soixante ans. Les dernières fiches datant de 1951, elles seront librement communicables en 2011. En conséquence, la Commission, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, a émis un avis défavorable à la communication des documents précités. Elle a estimé que pour avoir accès à ces fiches, Monsieur M. devait formuler une demande de communication d'archives publiques par dérogation, conformément aux dispositions de l'article L. 213-3 du Code du patrimoine.

S'agissant des autres documents demandés, la Commission a, dans un premier temps, relevé que Monsieur M. avait tendance à

faire évoluer son sujet de recherche au gré des demandes de dérogations. Elle s'en est donc tenue, pour examiner la présente demande, au sujet mentionné de manière récurrente dans ses demandes successives : « La doctrine juridique des professeurs de droit face à la qualification juive sous le régime de Vichy (1940-1944) ».

Concernant les dossiers de procédure judiciaire et les scellés s'y rapportant (dossiers individuels cotés Z6 685 et 686, dossier n° 5339 ; Z6 832 *bis*, dossier n° 5719 et scellés Z6 1391 à 1394 ; Z6 361, dossier n° 3827 ; Z6 343, dossier n° 3673 ; Z6 447, dossier n° 4389 ; Z6 336, dossier n° 3617 ; Z6 224, dossier n° 2738 et non Z6 832 *bis*, comme il est indiqué dans le courrier de la direction des archives de France), qui relèvent du délai de communicabilité différée de cent ans prévu par l'article L. 213-2 du Code du patrimoine pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, la Commission a constaté, après examen du contenu des dossiers, que ceux-ci comportaient de nombreuses mentions susceptibles de porter gravement atteinte au secret médical et à la vie privée des intéressés mais également de tiers, nommément cités dans plusieurs pièces, sur des sujets n'ayant aucun lien avec la recherche de Monsieur M. Elle a, en conséquence, émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

Enfin, la Commission a relevé que les documents cotés Z6 NL/dossier n° 19568 et non Z6 19658 ; Z6 SN/dossier n° 3964 ; Z6 SN/dossier n° 18463 ; Z6 SN/dossier n° 51318 ; Z6 SN/dossier n° 45514 ; Z6 SN/dossier n° 50362 et non Z6 51362, n'étaient pas des dossiers de procédure judiciaire mais des pièces juridictionnelles soumises cependant au même délai de communicabilité différée de cent ans. Elle a, pour des raisons identiques, émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 17 mars 2005, n° 20051108-LV

Demandeur :

G. Christophe

Administration compétente :

ministre de la Défense (direction de la mémoire,
du patrimoine et des archives)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 mars 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 21 février 2005 et portant sur la possibilité de vous communiquer, à titre dérogatoire,

les synthèses mensuelles de sécurité militaire de 1978 à 1980 émanant de la direction de la sécurité militaire, conservées par le service historique de la défense – département de l'armée de l'air sous la cote « carton 0 E 32897 » – et qui, en application des dispositions pertinentes du Code du patrimoine, ne sont pas encore librement communicables.

La Commission a constaté, après examen de ces archives, que seul le chapitre I de ces synthèses mensuelles intitulé « Menées, ingérences et informations diverses » concernait votre sujet de recherche et qu'il ne contenait pas d'informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale.

Relevant toutefois que ledit chapitre était matériellement indissociable du reste du document qui comporte des informations couvertes par un ou plusieurs des secrets évoqués précédemment et tenant compte des modalités de consultation de ces documents ainsi que de leur état de conservation, la Commission a émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 31 mars 2005, n° 20051366-LV

Demandeur :

M. Patrice

Administration compétente :

directrice générale de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (archives de l'AP-HP)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 14 mars 2005 et portant sur la possibilité de vous communiquer, à titre dérogatoire, plusieurs documents d'archives publiques dont la liste est donnée ci-dessous et qui sont conservés par le service d'archives de l'AP-HP. Ces documents ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'à l'expiration d'un délai de cent cinquante ans à compter de la date de naissance des personnes qu'ils concernent.

Hôtel-Dieu de Paris :

- registre d'entrées 1944 coté 494 W 117 ;
- 7 répertoires d'entrées cotés 494 W 6 à 12 ;
- 3 répertoires de décès cotés 523 W 14 à 16 ;
- registre des décès 1944 coté 523 W 50 ;
- registre de destination des corps 1943-1945 coté 523 W 84.

Hôpital Broussais :

- registre d'entrées 1944 coté 1 Q 2 55 ;
- registre des décès 4/2/1943 à 28/9/1944 coté 3 Q 2 à 32 ;
- registre des destinations des corps, chambre mortuaire 1/11/1943 à 31/8/1945 coté 653 W 13 ;
- registre des inventaires après décès 21/05/1943 à 28/6/1944 coté 559 W 172.

Hôpital Bichat :

- registre des entrées 1/1 au 21/04/1945 coté 1 Q 268 et du 2/5 au 31/12/1945 coté 1 Q 269.

Hôpital Necker :

- registre des entrées 1945 coté 1 Q 2-71 ;
- registre des destinations par corps 1945 coté 3 Q 3-14 ;
- registre des décès 28/5/1944 à 23/11/1945 coté 3 Q 2-101 ;
- archives médicales : registre des opérations 45-46 R 2 (micro-film).

Hôpital de la Pitié :

- série Q :
- registre des entrées 41-45 coté 538 W 151 ;
- registre des décès 1944 coté 538 W 325 ;
- registre des destinations de corps coté 538 W 358 ;
- population 9 L 130 malades hospitalisés.

Salpêtrière :

- registre des entrées 1944 coté 538 W 154 ;
- population deuxième versement 9 L 147 malades hospitalisés, pensionnaires et enfants ;
- registre des destinations des corps 1944.

Depuis l'extension de sa compétence aux archives publiques, la Commission s'est efforcée d'élaborer une grille d'analyse cohérente. Elle s'assure d'abord que les documents demandés ne sont effectivement pas librement accessibles. Ensuite, elle s'efforce, au cas par cas, de mettre en balance les avantages et les inconvénients d'une communication anticipée, en tenant compte d'une part de l'objet de la demande et, d'autre part, de l'ampleur de l'atteinte aux intérêts protégés par la loi. L'examen des refus de dérogation conduit ainsi la Commission à analyser le contenu du document (son ancienneté, la date à laquelle il deviendra librement communicable, la sensibilité des informations qu'il contient au regard des secrets justifiant les délais de communication) et à apprécier les motivations, la qualité du demandeur (intérêt scientifique s'attachant à ses travaux mais aussi intérêt administratif ou

familial) et sa capacité à respecter la confidentialité des informations dont il souhaite prendre connaissance.

En l'espèce, la Commission a relevé que vous aviez déjà formulé de nombreuses demandes d'accès à des archives par dérogation en faisant état de travaux de recherche dont les thèmes ont varié selon les demandes, sans que, à sa connaissance, vous ayez à ce jour publié d'ouvrage, de thèse ou d'article sur l'un ou l'autre de ces sujets. Elle a constaté que les documents faisant l'objet de la présente demande comportaient des informations nominatives couvertes par le secret de la vie privée et le secret médical alors, au demeurant, que vous aviez déjà eu accès aux répertoires des entrées et des décès de ces hôpitaux. Dans ces conditions, la Commission a estimé que votre projet de recherche ne revêtait pas les assurances scientifiques qui permettent de déroger aux dispositions du Code du patrimoine susmentionnées. Elle en a déduit que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi, en particulier au secret médical, étaient trop importants pour que votre demande de dérogation puisse être satisfaite.

La Commission a, en conséquence, émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 26 mai 2005, n° 20051884-LV

Demandeur :

S. Paul

Administration compétente :

ministre de la Défense (direction de la mémoire,
du patrimoine et des archives)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 18 avril 2005 et portant sur la possibilité de vous communiquer, à titre dérogatoire, les documents d'archives publiques conservés par le service historique de la défense – département de l'armée de terre – sous les cotes 1 H 1257 à 1259, 1737, 2698 et 3079, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'entre 2015 et 2024.

La Commission a relevé que ces documents contenaient des informations sensibles relatives à de très nombreuses personnes susceptibles d'être encore en vie. Elle en a déduit que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi, et en particulier au secret

de la vie privée, étaient trop importants pour que la demande de dérogation puisse être satisfaite.

Elle a donc émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 26 mai 2005, n° 20051897-LV

Demandeur :

T. Ouanassa

Administration compétente :

ministre de la Défense (service historique de l'armée de terre)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 22 mars 2005 et portant sur la possibilité de vous communiquer, à titre dérogatoire, les documents d'archives publiques conservés par le service historique de la défense – département de l'armée de terre sous les cotes 1 H 1415, dossier 4 ; 1 H 1944, dossiers 2 et 3 ; 1 H 2944, dossiers 1 et 2 ; 1 H 1694, dossier 3 ; 1 H 2882, dossier 3 ; 1 H 1698, dossier 2 et 1 H 884, dossier 3, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'entre 2015 et 2024.

La Commission a relevé que ces documents contenaient des informations sensibles relatives à de très nombreuses personnes susceptibles d'être encore en vie. Elle en a déduit que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi, et en particulier au secret de la vie privée, étaient trop importants pour que la demande de dérogation puisse être satisfaite.

Elle a donc émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 23 juin 2005, n° 20052436-LV

Demandeur :

W. Christian

Administration compétente :

ministre de la Culture et de la Communication
(direction des archives de France)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juin 2005 la demande d'avis portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Christian W., à titre déroga-

toire, le rapport du 15 juillet 1971 de Messieurs Pierre Sudreau et Jean de Broglie sur leur visite en RDA, conservé par le Centre historique des archives nationales dans le carton 5 AG 2/87.

La Commission a estimé que si ce document se rapporte à la conduite de la politique extérieure de l'État, il ne contient pas de secrets relatifs à la sûreté de l'État ou à la défense nationale. Dans ces conditions, elle a estimé que son contenu était en tout état de cause de nature à justifier l'octroi d'une dérogation en application de l'article L. 213-3 du Code du patrimoine.

La Commission a, en conséquence, émis un avis favorable à la communication dudit document.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052516-LV

Demandeur :

O. Philippe (Fondation Charles de Gaulle)

Administration compétente :

ministre de la Culture (direction des archives de France) /
Secrétariat général du gouvernement-Mission des
archives nationales

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 2005 la demande d'avis portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Philippe O. (Fondation Charles de Gaulle), à titre dérogatoire, six notes et lettres du général de Gaulle issues du fonds Michel Debré (carton 2 DE 68), conservé par la Fondation nationale des sciences politiques.

La Commission a constaté, au vu de ces six documents, que ceux-ci comportent des informations générales sur la conduite de la politique de la France, sur sa politique nucléaire en matière civile ou militaire, sans pour autant fournir aucune donnée technique dans ce domaine, et sur la défense nationale. Elle en a déduit que certains de ces documents ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'en 2021.

Elle a également tenu compte de l'intérêt scientifique de la recherche de Monsieur O. qui publie pour le compte de la Fondation Charles de Gaulle la correspondance entre le général de Gaulle et Michel Debré, alors Premier ministre, de 1959 à 1962, et du nombre important d'ouvrages historiques déjà parus sur la politique étrangère française durant cette période.

Dans ces conditions, et nonobstant le caractère éloigné de la date de libre communication de certains des documents en cause, la Commission a émis un avis favorable à leur consultation, par dérogation.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052567-LV

Demandeur :

C. Alain

Administration compétente :

ministre de la Culture (direction des archives de France)
/président de la République

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 31 mai 2005 et portant sur la possibilité de vous communiquer, à titre dérogatoire, les notes prises en Conseil des ministres par le Secrétaire général de l'Élysée d'octobre 1961 à février 1962, conservées par le Centre historique des archives nationales, lesquelles ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'en 2022.

La Commission a constaté, après examen de ces documents, qu'ils comportaient de très nombreuses informations particulièrement sensibles sur des sujets n'ayant aucun lien avec votre recherche. Elle a estimé, par conséquent, que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi étaient trop importants pour que votre demande de dérogation puisse être satisfaite.

La Commission a donc émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

— Avis du 22 septembre 2005, n° 20053874-LV

Demandeur :

W. Christian

Administration compétente :

ministre de la Culture et de la Communication
(direction des archives de France)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 septembre 2005 la demande d'avis portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Christian W., à titre dérogatoire, les archives conservées par le Centre historique des archives nationales dans le volume AE 73*bis* (sous-série 5 AG 3), relatives aux relations bilatérales entre la France et la République Démocratique Allemande (RDA) entre 1973 et 1981.

La Commission a relevé que ces documents avaient été remis au Centre historique des archives nationales en vertu d'un contrat de dépôt signé le 25 octobre 1979 par Monsieur Valéry Giscard

d'Estaing et le directeur des archives de France. La Commission a considéré que les documents sollicités avaient le caractère d'archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du Code du patrimoine, sans que l'existence de ce contrat puisse en changer la nature. Elle s'est, dès lors, déclarée compétente pour se prononcer sur cette demande.

La Commission a constaté que le dossier demandé se subdivisait en deux sous-dossiers distincts :

Le premier, relatif aux échanges de détenus est-allemands et ouest-allemands, contient des informations particulièrement sensibles qui mettent en cause de nombreuses personnes susceptibles d'être encore en vie. La Commission en a déduit que les risques d'atteinte aux secrets protégés par la loi, et en particulier au secret de la vie privée, étaient trop importants pour que la demande de dérogation puisse être satisfaite. Elle a donc émis un avis défavorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée pour ce sous-dossier.

Concernant les documents constituant le second sous-dossier, consacré aux contacts politiques et économiques entre la France et la RDA, la Commission a estimé que, s'ils se rapportent à la conduite de la politique extérieure de la France, ils ne contiennent pas de secrets relatifs à la sûreté de l'État ou à la défense nationale. Elle a tenu compte du sérieux du projet de recherche de Monsieur W., qui prépare une thèse consacrée aux relations entre la France et la RDA entre 1949 et 1990, et de l'intérêt incontestable que présente pour cette recherche la communication de ces documents. Elle a également relevé que les événements politiques qui s'étaient déroulés en RDA depuis la période en cause atténuaient sensiblement le caractère secret des informations contenues dans ceux-ci et justifiaient qu'il puisse être dérogé au délai de protection institué par la loi. Dans ces conditions, elle a estimé que le contenu des documents demandés était en tout état de cause de nature à justifier l'octroi d'une dérogation en application de l'article L. 213-3 du Code du patrimoine.

La Commission a, en conséquence, émis un avis favorable à la communication de ce second sous-dossier.

— Avis du 22 septembre 2005, n° 20053879-LV

Demandeur :

B. Jeffrey James

Administration compétente :

ministre de la Culture et de la Communication
(direction des archives de France)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 22 septembre 2005 la demande d'avis portant sur la possibilité de communiquer à Monsieur Jeffrey James B., à titre dérogatoire, les documents conservés par le Centre historique des archives nationales sous les cotes 5 AG 1/209-211 et relatifs à la politique étrangère algérienne et aux relations franco-algériennes, entre 1962 et 1965, lesquels ne deviendront librement communicables, en vertu de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, qu'en 2025.

La Commission, tout en relevant le caractère sensible de certains de ces documents, a tenu compte du sérieux du projet de recherche du demandeur, qui rédige une thèse de doctorat sur la politique étrangère de l'Algérie entre 1962 et 1965, et de l'intérêt incontestable que présente pour cette recherche la communication de ces documents. Elle a noté qu'ils avaient déjà été communiqués par le passé à des chercheurs dont les travaux étaient d'un niveau comparable. Elle a enfin constaté qu'aucun autre élément, tenant par exemple à un changement des circonstances politiques en lien avec les documents en cause, n'avait été évoqué pour justifier le refus de dérogation. Elle a, dans ces conditions, émis un avis favorable à l'octroi de l'autorisation sollicitée.

Divers

— Avis du 26 mai 2005, n° 20051549-HC

Demandeur :

A. Jean-Xavier

Administration compétente :

préfet de Seine-et-Marne

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 22 mars 2005 et tendant à la communication du dossier ayant conduit le Conseil des ministres à prononcer la dissolution du conseil municipal de Barbizon.

La Commission a relevé qu'aux termes de l'article L. 2121-6 du Code général des collectivités territoriales, « un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel* ».

Or, en vertu du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables de l'exécutif. Les affaires soumises au Conseil des ministres sont au nombre de ces délibérations.

La Commission a, dès lors, émis un avis défavorable à votre demande.

— Avis du 9 juin 2005, n° 20052178-OH

Demandeur :

B. Marie-Thérèse

Administration compétente :

maire d'Arc et Senans

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 juin 2005 la demande d'avis citée en objet, relative à la communication à Mademoiselle Marie-Thérèse C., par vous-même, des documents suivants :

- 1) plan du cimetière au 10 décembre 2004, avec le nom des concessions et leur durée respective ;
- 2) « procès-verbaux » des concessions à perpétuité.

La Commission a d'abord relevé que les actes portant concessions funéraires, régis par les dispositions des articles L. 2223-1 et suivants et R. 2223-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), ont le caractère de documents administratifs. En effet, selon une jurisprudence constante, il s'agit de contrats administratifs dès lors que ces concessions comportent occupation de dépendances du cimetière communal qui font partie du domaine public (CE, Ass., 21 octobre 1955, Dlle Méline, p. 491).

La Commission en a déduit, en premier lieu, que le plan du cimetière, que vous lui avez soumis, comportant les numéros des concessions, est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. En revanche, il ressort également des éléments que vous avez fournis qu'il n'existe pas d'autre plan du cimetière, notamment pas de plan comportant le nom des bénéficiaires des

concessions et leur durée respective. La Commission a donc, sur ce point, déclaré la demande sans objet comme portant sur un document inexistant.

En second lieu, la Commission a relevé que si la demande d'avis, en tant qu'elle tend à obtenir une copie des « procès-verbaux des concessions à perpétuité », porte en réalité sur les procès-verbaux prévus aux articles R. 2223-13 et suivants du CGCT, par lesquels l'autorité municipale constate, en application des articles L. 2223-17 et L. 2223-18 du même Code, l'état d'abandon d'une concession en vue de sa reprise, la communication de ces documents intervient exclusivement selon les formes prévues par les dispositions des articles R. 2223-15 et R. 2223-16 du CGCT c'est-à-dire, d'une part, par voie de notification du procès-verbal aux descendants ou successeurs des concessionnaires, d'autre part, par voie d'affichage d'extraits des procès-verbaux en mairie et au cimetière. Dans ces conditions, la Commission a émis un avis défavorable à la communication à la demanderesse, sous forme de copies, de l'intégralité des procès-verbaux d'abandon des concessions à perpétuité.

En revanche, si la demande d'avis devait être interprétée comme portant sur les titres de concession eux-mêmes, la Commission a estimé que le caractère personnel du droit d'occupation conféré par ces autorisations ferait obstacle, en application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui protège notamment le secret de la vie privée et des dossiers personnels, à une communication à des tiers qui n'auraient pas la qualité d'ayants droit des concessionnaires. La Commission a toutefois rappelé que, conformément au e) de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine, les titres de concession sont communicables, dans les conditions prévues au Livre II de ce Code, à l'expiration d'un délai de soixante ans à compter de la date de l'acte en cause. En conséquence, la Commission a émis un avis défavorable à la communication de ces actes de concession à la demanderesse qui ne soutient pas avoir la qualité d'ayant droit de l'un des bénéficiaires, à l'exception des actes qui, datant de plus de soixante ans, sont devenus communicables en application du e) de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine.

Économie Finances

Conseil du 6 janvier 2005, n° 20045291-OH

Demandeur :

directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 6 janvier 2005 votre demande de conseil relative à la portée de la décision rendue par le Conseil d'État le 1^{er} mars 2004 sous le n° 247733.

La Commission a pris note de ce que la DGCCRF est susceptible d'établir différents types de rapports : a) des enquêtes ayant pour finalité de contrôler le fonctionnement de la concurrence qui peuvent donner lieu, soit à une saisine du conseil de la concurrence, soit à une transmission au parquet en vue de poursuites pénales, sur le fondement de l'article L. 420-6 du Code de commerce ; b) des enquêtes à but informatif en dehors de toute recherche d'infraction ; c) des enquêtes destinées à rechercher et, le cas échéant, à constater, des infractions au Code de la consommation, au Code de commerce ou à d'autres textes législatifs et réglementaires. Ce dernier type d'enquête donne lieu le plus souvent à des prélèvements et des analyses de produits.

Il convient de distinguer, s'agissant de ces différents documents, la question de leur nature administrative au sens de la loi du 17 juillet 1978 de la question de leur communicabilité. La Commission tient en effet à insister sur le fait que le caractère administratif, s'il conditionne l'applicabilité du régime défini par la loi du 17 juillet 1978 au document en cause, ne préjuge en rien de la communicabilité de celui-ci.

1) S'agissant du caractère administratif des documents issus des enquêtes menées par la DGCCRF, la Commission a rappelé les éléments suivants :

Par sa décision du 1^{er} mars 2004, le Conseil d'État a jugé que les procès-verbaux et rapports établis dans le cadre d'enquêtes administratives ayant pour finalité de contrôler le fonctionnement de la concurrence sont des documents administratifs, dont la communication est régie par les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, et que la circonstance que ces documents peuvent, le cas échéant, servir de fondement à des procédures juridictionnelles n'est pas de nature à leur faire perdre leur caractère administratif.

La Commission estime qu'il en est de même pour les rapports d'enquêtes à but informatif, aussi bien que pour les rapports faisant suite aux enquêtes destinées à rechercher des infractions aux textes législatifs et réglementaires, par exemple celles qui sont diligentées sur le fondement de l'article L. 218-1 du Code de la consommation – et cela, quel que soit le contenu de ces enquêtes : qu'elles constatent effectivement, ou non, l'existence d'infractions de nature à donner lieu à une procédure juridictionnelle, notamment pénale – par exemple, la tromperie sur les qualités substantielles d'un produit ou les risques inhérents à son utilisation – et qu'elles donnent lieu, ou non, à l'ouverture d'une instance.

La Commission est donc compétente pour statuer sur la communicabilité de l'ensemble de ces rapports.

Il convient cependant de réserver l'hypothèse dans laquelle une enquête serait diligentée par les services de la DGCCRF, soit en vertu de pouvoirs de police judiciaire qui leur seraient conférés, soit à la demande expresse de l'autorité judiciaire, dans le cadre ou en vue d'une instance déterminée. Le rapport issu de ces investigations devrait alors être regardé comme relevant de l'autorité judiciaire et donc, dépourvu de caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. Dans un tel cas de figure, la Commission se déclarerait incompétente pour se prononcer sur le caractère communicable du document.

La Commission a également estimé que les résultats des prélèvements, essais et analyses réalisés dans le cadre des enquêtes et destinés à servir de support à la rédaction des rapports et procès-verbaux – qu'ils y soient commentés, interprétés, incorporés ou annexés – revêtent un caractère préparatoire tant que ces rapports ou procès-verbaux n'ont pas été établis. En application du 2^e alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, ils ne sont pas communicables au cours de cette période. En revanche, ils perdent leur caractère préparatoire dès l'achèvement du rapport et sont donc susceptibles de faire, dès lors, l'objet d'une demande de communication sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

2) S'agissant du caractère communicable des rapports et des analyses ou essais qui ont la nature de document administratif, la Commission a apporté les réponses suivantes aux questions soulevées dans votre demande de conseil :

La Commission a rappelé à titre préliminaire que, sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 concernant les

informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Le caractère non communicable d'un document au sens de la loi du 17 juillet 1978 ne saurait donc être interprété comme faisant obstacle à sa communication sur le fondement du principe général des droits de la défense – ou de toute législation spéciale qui le prévoirait.

- La Commission a indiqué qu'en vertu du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, lorsqu'un document met une personne physique en cause, seule cette dernière, ou une personne expressément mandatée par elle et agissant en son nom, peut en prendre connaissance. Dans le cas des rapports, analyses et essais élaborés par la DGCCRF qui ont la nature de documents administratifs, cette règle ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où le rapport porte « une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable », ou fait apparaître « le comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice », ou lorsqu'il apparaît que sa communication est de nature à porter atteinte au secret de la vie privée et au secret des dossiers personnels. La Commission tient à insister sur le fait que cette notion ne s'applique aux documents administratifs qu'en ce qu'ils concernent des personnes physiques et en aucun cas des personnes morales, telles que les sociétés commerciales. Il n'y a donc pas lieu de refuser la communication aux tiers d'un rapport d'enquête, au seul motif que celui-ci ferait apparaître que des manquements ont été commis dans une entreprise.

- Le II de l'article 6 de la loi est susceptible de trouver application, d'autre part, dans l'hypothèse où des rapports dressés par la DGCCRF comporteraient des informations couvertes par le « secret en matière commerciale et industrielle ». La notion de secret industriel et commercial recouvre trois catégories de données :

- a) **Le secret des procédés.** Il s'agit des informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou le contenu des activités de recherche-développement des entreprises, telles que la description des matériels utilisés ;

- b) **Le secret des informations économiques et financières.** Entrent dans cette catégorie les informations qui ont trait à la situation économique d'une entreprise, à sa santé financière ou à l'état de son crédit comme par exemple le chiffre d'affaires, les documents comptables, les effectifs et généralement toutes les informations de nature à révéler le niveau d'activité ;

c) **Le secret des stratégies commerciales.** Entrent dans cette catégorie des informations sur les prix et les pratiques commerciales telles que l'état détaillé des lieux d'un magasin, la liste de ses fournisseurs, le montant des remises consenties à certains clients, etc.

Si l'on se trouve dans l'un de ces cas de figure, le document ne pourra être communiqué qu'après avoir occulté les mentions couvertes par ce secret : le reste du document peut faire l'objet d'une communication aux tiers, qu'il s'agisse du distributeur des produits de l'entreprise contrôlée ou de toute autre personne qui en ferait la demande.

- La Commission a rappelé qu'en application du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte, notamment, « au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures » ou « de façon générale, aux secrets protégés par la loi ».

Par sa décision du 1^{er} mars 2004, le Conseil d'État a rappelé qu'il appartient à l'administration de s'assurer que la communication du document demandé, aussi bien à la personne concernée qu'aux tiers, n'est pas susceptible d'interférer avec une procédure juridictionnelle ou avec le secret de l'instruction prévu par l'article 11 du Code de procédure pénale, qui figure au nombre des « secrets protégés par la loi ». Cette restriction au droit d'accès est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des rapports, analyses et essais élaborés par la DGCCRF qui revêtent le caractère de document administratif au sens de la loi, à partir du moment où les opérations préliminaires à une procédure juridictionnelle ont été engagées. À cet égard, il n'y a pas lieu de distinguer selon que la procédure juridictionnelle en cause est pénale, civile ou administrative.

La Commission a cependant tenu à souligner que le seul fait qu'une procédure juridictionnelle soit engagée ou sur le point de l'être n'est pas de nature à justifier un refus de communication : il revient en effet à l'administration d'apprécier concrètement, au cas par cas, compte tenu des circonstances de l'espèce et du contenu du document concerné, le risque d'atteinte au déroulement de l'instance que représenterait sa communication. L'administration s'attachera donc à relever, notamment, dans quelle mesure cette communication serait de nature à empiéter sur le débat juridictionnel, à désavantager l'une des parties, ou encore à

retarder l'instance. C'est ainsi que la communication du même type de document est susceptible ou non, selon les circonstances, de porter atteinte au déroulement des procédures juridictionnelles et, par voie de conséquence, d'être communicable ou de ne pas l'être.

— Avis du 26 mai 2005, n° 20052104-SK

Demandeur :

M. Pierre

Administration compétente :

maire d'Aussos

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 26 mai 2005 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Pierre M., par vous-même, de la copie des documents suivants :

- 1) analyse financière de la commune effectuée par la trésorerie générale ;
- 2) procès-verbaux et compte rendu de la réunion du conseil municipal en date du 6 octobre 1997.

La Commission a tout d'abord indiqué qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit d'information que les conseillers municipaux tirent, en cette qualité, de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Commission a relevé que les documents sollicités sont communicables, en application de l'article L. 2121-26 du CGCT pour les procès-verbaux, et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 pour les autres documents, sous réserve, pour l'analyse financière, qu'elle ait perdu tout caractère préparatoire.

Il ressort cependant des informations communiquées oralement par le maire de la commune qu'avant 2002, il n'y avait pas de compte rendu des séances du conseil municipal, s'agissant d'une commune de 77 habitants. Dans ces conditions, la demande de communication des comptes rendus des séances du conseil municipal pour la période comprise entre le 6 octobre 1997 et le début de l'année 2002 est sans objet.

Pour le surplus, la Commission a émis un avis favorable à la communication des documents demandés, sous réserve, pour l'analyse financière, qu'elle ait perdu tout caractère préparatoire.

— Avis du 5 janvier 2006, n° 20054655-HC

Demandeur :

G. Alain

Administration compétente :

directeur général des impôts (direction des services fiscaux du Cher)

Monsieur Alain G. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 21 octobre 2005, à la suite du refus opposé par le directeur général des impôts (direction des services fiscaux du Cher) à sa demande d'accès aux informations du logiciel OEIL (observatoire des évaluations immobilières locales).

La Commission rappelle à titre liminaire que la loi du 17 juillet 1978 crée un droit d'accès à des documents existants ou pouvant être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant mais pas à des informations ou renseignements.

Elle note que le logiciel OEIL mis en place par la direction générale des impôts permet à ses agents de disposer, pour l'évaluation des valeurs vénale ou locative des biens, de certaines informations sur les biens ayant fait l'objet d'une mutation : consistance du bien, date de l'acte de vente, prix de cession, régime fiscal, chiffre d'affaires pour les fonds de commerce, principalement. Ces données sont rassemblées à partir de la documentation du cadastre et des conservations des hypothèques, des déclarations de cession de fonds de commerce ou de visites sur place. Elles sont classées selon la nature du bien (habitat individuel, habitat en copropriété, bien professionnel, etc.) et celle de la transaction (mutation à titre onéreux, à titre gratuit, adjudication, notamment). Y figurent également des informations relatives à chaque contribuable : identifiant, nom, prénom, adresse, date de naissance. L'application OEIL comporte, en outre, la possibilité de réaliser des études sur un marché immobilier homogène et des recherches de termes de comparaison. Elle permet ainsi aux agents, à partir de recherches multicritères, de sélectionner des biens comme termes de comparaison en se référant à des données statistiques telles que la tendance, la moyenne ou la médiane des valeurs immobilières.

La Commission relève le caractère très général de la demande de l'intéressé qui peut être interprétée comme tendant à la communication de l'ensemble des informations figurant sur ce logiciel. Elle considère que, dans la mesure où il comporte des informations relatives aux contribuables et aux biens immobiliers dont ils sont

propriétaires ou locataires, la communication de l'ensemble des informations y figurant ainsi que de celles permettant d'identifier, même indirectement, le propriétaire ou le locataire d'un bien se heurte au secret professionnel auquel l'article L. 103 du Livre des procédures fiscales soumet les agents de la direction générale des impôts. Elle constate que l'article L. 135 du même Livre ne permet d'y déroger qu'à l'égard des autorités qu'il énumère. S'agissant d'un « secret protégé par la loi », au sens du dernier alinéa du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoit que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication y porterait atteinte, elle émet un avis défavorable à la demande si tel est son objet.

Il ressort toutefois des précisions apportées par le directeur général des impôts que, pour permettre de transmettre à toute personne intéressée des informations gérées dans le traitement OEIL qui correspondent à des données faisant habituellement l'objet de la publicité foncière ou cadastrale, une application a été développée qui, conformément à la délibération 96-018 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en date du 19 mars 1996, garantit que ces informations sont préalablement anonymisées. La Commission estime que les documents administratifs obtenus grâce à ce traitement, qui ne comportent pas de données nominatives ou permettant d'identifier des personnes, propriétaires ou locataires, ne sont dès lors plus couverts par le secret professionnel mentionné à l'article L. 103 du Livre des procédures fiscales et sont en conséquence communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Elle émet en conséquence un avis favorable à la communication de ces documents à Monsieur G., à charge pour lui de préciser sa demande.

Enfin, la Commission appelle l'attention de Monsieur G. sur le fait qu'une « réutilisation », au sens de l'article 10 de la même loi – à savoir une utilisation dans un but autre que celui pour lequel elles ont été produites – des informations publiques contenues dans ces documents doit se faire dans le respect des dispositions au chapitre II de cette loi, et des textes pris pour l'application de celle-ci.

— Avis du 1^{er} décembre 2005, n° 20054698-LC

Demandeur :

M. Claudine et A. Robert

Administration compétente :

maire de Magny-en-Vexin

Madame Claudine M. et Monsieur Robert A. ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 25 octobre 2005, à la suite du refus opposé par le maire de Magny-en-Vexin à leur demande de communication des éléments suivants :

- 1) le détail par année des sommes versées par le parti socialiste depuis 2001 pour les salles municipales mises à sa disposition (hôtel de ville, salle des fêtes, foyer des anciens et restaurant scolaire) ;
- 2) les situations financières de la ville, du PAE, de l'assainissement, de la caisse des écoles et du centre communal d'action sociale (CCAS) arrêtées à la clôture de l'exercice 2004 ;
- 3) l'état des crédits reportés en 2005 ;
- 4) le détail des sommes encaissées durant l'année 2004 pour l'ensemble du patrimoine communal (logements, ateliers relais, foyer des anciens, salles annexes, salle des fêtes...) ;
- 5) le détail des dépenses téléphoniques figurant à l'article 6262 du compte administratif 2004 ;
- 6) le montant des marchés, le détail des dépenses payées depuis le début des travaux, les subventions reçues, la TVA perçue et la date de réception des travaux concernant l'assainissement du centre ancien ;
- 7) le montant des marchés et avenants, le détail des dépenses payées depuis le début du chantier, les subventions reçues et la date de réception des travaux concernant la rénovation du stade ;
- 8) la date d'encaissement et le montant de la subvention concernant la construction du bâtiment préfabriqué du centre de loisirs « Les écureuils » ;
- 9) les subventions obtenues et le montant de la dépense de construction et d'équipement du bâtiment de la crèche et halte-garderie « Les souris vertes » ;
- 10) la date prévue pour la régularisation de l'acquisition de l'ancienne caserne des sapeurs-pompiers et le montant de la dépense à prévoir.

La Commission rappelle que l'autorité administrative n'est pas tenue de faire droit aux demandes abusives, c'est-à-dire celles qui visent de façon délibérée à perturber le fonctionnement de l'admi-

nistration, notamment dans le cas de demandes en nombre très élevé ou de demandes portant sur des documents auxquels le demandeur a déjà eu accès. Le caractère « abusif » qualifie la demande et non son auteur et s'apprécie au cas par cas.

Relevant que les demandes dont elle est saisie et qu'il est envisagé de déclarer abusives émanent de membres du conseil municipal, la Commission indique qu'il convient de tenir compte du droit d'information que ceux-ci tiennent des dispositions des articles L. 2121-13 et L. 2121-13-1 du Code général des collectivités territoriales qui laissent une marge de manœuvre importante pour définir des modalités appropriées de cette information. Si la Commission n'est pas compétente pour interpréter ces dispositions, elle estime, d'une part, que ce droit d'information ne fait pas obstacle à ce que des élus se prévalent des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 à l'égard de documents dont ils n'auraient pas obtenu communication sous la forme souhaitée dans l'exercice de leurs fonctions, d'autre part, que ce droit spécifique rend plus difficile la qualification d'abusives d'une demande émanant d'un conseiller municipal.

La Commission constate que les points 1) et 6) à 10) tendent non à la communication de documents, mais à l'obtention de renseignements qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle se déclare en conséquence incompétente pour se prononcer sur la demande d'avis.

La Commission estime que les autres points de la demande portent sur des documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Elle émet en conséquence un avis favorable à leur communication Madame M. et à Monsieur A.

Élections

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052483-SK

Demandeur :

M. Jean-Louis

Administration compétente :

maire de Mulhouse

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juin 2005 la demande d'avis citée en objet et

relative à la communication à Monsieur Jean-Louis M., par vous-même, de l'envoi par courriel d'une copie des documents suivants :

- 1) intégralité de la liste électorale de la commune au 1^{er} mars 2005 ;
- 2) tableau rectificatif au 28 février 2005 ;
- 3) tableaux rectificatifs antérieurs disponibles sous forme numérique.

La Commission a indiqué que les listes électorales et les tableaux rectificatifs sont des documents administratifs communicables de plein droit et dans leur intégralité aux électeurs, aux candidats et aux partis ou groupements politiques, en application des articles L. 28 et R. 16 du Code électoral, et ce quel que soit le lieu où l'électeur est inscrit. En conséquence, dès lors que Monsieur M. a justifié qu'il a la qualité d'électeur, ces documents lui sont communicables. La Commission a pris note de ce que vous avez déjà communiqué à l'intéressé la liste arrêtée au 28 février 2005 et a, dans cette mesure, déclaré la demande sans objet. Elle a émis un avis favorable à la communication des tableaux rectificatifs.

La Commission a cependant rappelé que tout retraitement d'un fichier informatique est subordonné aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés qui relèvent de la compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Cette dernière devra donc être préalablement consultée avant tout retraitement en vue d'une utilisation de la liste dans un but autre qu'électoral par la personne qui procédera à ce retraitement. Il vous appartient d'en informer le demandeur.

En l'absence de disposition du Code électoral précisant les modalités de cette communication, l'accès s'exerce dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 au choix du demandeur, à savoir par consultation gratuite sur place ou par remise ou envoi de copies, soit sur papier, soit sur support informatique identique à celui utilisé par l'administration, dans la limite de ses possibilités techniques et aux frais du demandeur. Ainsi, si la communication se fait par la voie électronique, l'administration utilisera-t-elle son logiciel habituel sans qu'elle soit contrainte d'avoir recours à un autre système informatique pour satisfaire le demandeur.

La Commission a enfin souligné que si, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 6 juin 2005, l'administration peut, le cas échéant, subordonner la réutilisation d'informations figurant sur un document administratif à des fins autres que celles en vue desquelles le document a été établi, au paiement d'une redevance

(article 15 de la loi du 17 juillet 1978), c'est sous réserve d'en avoir préalablement défini les conditions, conformément à l'article 16 de la même loi, dans une licence. Faute d'avoir préalablement adopté une licence type, l'administration ne peut faire obstacle à l'utilisation du document ni en subordonner la délivrance au paiement d'une somme supérieure à celle résultant de l'application des dispositions du décret du 6 juin 2001 et de l'arrêté du 1^{er} octobre 2001. En vertu de ce dernier texte, les copies des documents, y compris la liste électorale, ne peuvent pas être facturées plus de 0,18 euro la page en format A4, 1,83 euros pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom.

Environnement

Avis du 6 janvier 2005, n° 20044430-OH

Demandeur :

C. Daniel (Association de défense des citoyens contre les abus des administrations – Adéccaa)

Administration compétente :

directeur départemental de l'agriculture et de la forêt des Pyrénées-Orientales

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 6 janvier 2005, relative à la communication à Monsieur Daniel B. (Adéccaa), par vous-même, des documents suivants concernant le plan de prévention des risques (PPR) de Laroque-des-Albères :

- 1) l'arrêté préfectoral du 26 août 2002 prescrivant l'établissement du PPR ;
- 2) le rapport de la Commission d'enquête, ses conclusions et les annexes au rapport ;
- 3) la lettre adressée le 28 mai 2004 par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt au préfet.

Aux termes de l'article 7 du décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles : « Le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles le plan sera applicable. / Si le projet de plan contient des dispositions de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets, ces dispositions sont aussi soumises à l'avis des conseils généraux et régionaux concernés. / Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions rela-

tives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre régional de la propriété forestière. / Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois est réputé favorable. / Le projet de plan est soumis par le préfet à une enquête publique dans les formes prévues par les articles R. 11-4 à R. 11-14 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. / À l'issue de ces consultations, le plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, est approuvé par arrêté préfectoral ».

La Commission a d'abord rappelé que les trois documents cités sont par nature des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et qu'à ce titre, ils sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande. S'agissant toutefois de la date à laquelle ils sont susceptibles d'être communiqués aux tiers, les dispositions du 2^e alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, en vertu desquelles les documents préparatoires à une décision administrative ne sont pas communicables tant que cette décision est en cours d'élaboration, imposent de procéder à la distinction suivante :

L'arrêté préfectoral prescrivant l'établissement du PPR et chargeant les services compétents de l'État de procéder à l'instruction du dossier constitue une décision communicable dès son adoption, à toute personne qui le souhaiterait.

En revanche, l'ensemble des documents concourant à l'instruction du dossier – projets de plan, notes de travail, échanges de courriers entre services de l'État ou entre l'État et les collectivités publiques concernées, etc. – présentent, jusqu'à l'approbation du PPR par le préfet, un caractère préparatoire qui fait temporairement obstacle à leur communication.

Sont cependant exceptés de ce tempérament du droit à communication, d'une part, le dossier soumis à l'enquête publique, communicable dès la clôture de cette enquête, d'autre part, les documents issus de l'enquête – rapport et conclusions du commissaire-enquêteur, annexes à ce rapport –, communicables dès leur transmission à l'autorité administrative.

Dans le cas de l'espèce, il ressort des informations que vous avez transmises le 11 octobre 2004 à la Commission que l'arrêté préfectoral du 26 août 2002 prescrivant l'établissement du PPR (point n° 1 de la demande) a été communiqué à Monsieur B. Elle n'a donc pu, sur ce point, que déclarer sans objet la demande d'avis.

Il en ressort également que l'enquête publique préalable est close et que le commissaire-enquêteur a transmis le résultat de ses travaux à l'administration. La Commission a donc émis un avis favorable à la communication immédiate de ce rapport, assorti de ses conclusions et de ses annexes (point n° 2 de la demande), à Monsieur B.

Enfin, dès lors que le préfet n'a pas encore arrêté sa décision, la lettre que lui aurait adressée, le 28 mai 2004, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (point n° 3 de la demande), ne serait en tout état de cause pas communicable pour le moment. Vous avez toutefois indiqué à la Commission n'avoir pas trouvé de courrier adressé à cette date au préfet sur ce sujet. La Commission a donc, sur ce point également, déclaré sans objet la demande d'avis.

— Conseil du 6 janvier 2005, n° 20044464-OH

Demandeur :

président de la communauté d'agglomération
du Pays royannais

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné, dans sa séance du 6 janvier 2005, votre demande de conseil relative au caractère communicable des documents suivants, sachant que l'enquête publique ne sera organisée par les services de l'État que dans les mois à venir :

- 1) le dossier qui sera constitué par la communauté d'agglomération du Pays royannais en vue de l'obtention de l'autorisation, au titre de la loi sur l'eau, du système d'assainissement de Saint-Palais-sur-Mer – Les Mathes ;
- 2) les synthèses annuelles sur le fonctionnement du système d'assainissement de Saint-Palais-sur-Mer.

Les documents visés au point 2) revêtent, par nature, un caractère administratif et sont donc communicables, en application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'ils présentent un caractère achevé.

S'agissant du point 1) de votre demande de conseil, la Commission a d'abord rappelé que l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, aujourd'hui codifié aux articles L. 214-1 et suivants du Code de l'environnement, soumet « les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non,

une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants » et qui ne figurent pas à la nomenclature des installations classées, à un régime spécifique désormais repris aux articles L. 214-2 à L. 214-6 du même Code. L'article L. 214-2 alinéa 1^{er} prévoit ainsi que ces opérations sont soumises soit à autorisation, soit à déclaration suivant les dangers qu'elles présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques. Dans le cas des opérations soumises à autorisation – ce qui est le cas en l'espèce – l'article L. 214-4 précise que l'autorisation est accordée après enquête publique.

Les documents – projets, plans, études, notes, échanges de courrier, etc. – qui, soit figurent dans le dossier constitué en vue de l'obtention de l'autorisation prévue à l'article L. 214-2, soit sont élaborés à l'occasion de la procédure d'instruction de cette demande par les services compétents de l'État, sont par nature des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. À ce titre, ils sont communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande. S'agissant toutefois de la date à laquelle ils sont susceptibles d'être communiqués aux tiers, les dispositions du 2^e alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, en vertu desquelles les documents préparatoires à une décision administrative ne sont pas communicables tant que cette décision est en cours d'élaboration, imposent de procéder à la distinction suivante :

Les délibérations par lesquelles la communauté d'agglomération décide de créer le système d'assainissement en cause et d'engager la procédure de demande d'autorisation constituent des décisions communicables dès leur adoption à toute personne qui le souhaiterait.

En revanche, l'ensemble des documents concourant à l'instruction de la demande d'autorisation – aussi bien le dossier initial constitué par la communauté d'agglomération que les documents ultérieurement élaborés ou échangés, dans le cadre de cette instruction, par les services de l'État ou de la communauté d'agglomération – présentent, jusqu'à ce que le préfet statue sur la demande d'autorisation, un caractère préparatoire qui fait temporairement obstacle à leur communication.

Deviennent cependant communicables avant la décision finale, d'une part, le dossier soumis à l'enquête publique, communicable

dès la clôture de cette enquête, d'autre part, les documents issus de l'enquête – rapport et conclusions du commissaire-enquêteur, annexes à ce rapport –, communicables dès leur transmission à l'autorité administrative.

Enfin, une fois la décision prise, quel qu'en soit le sens – autorisation ou refus d'autorisation – l'ensemble des documents préparatoires devient communicable.

— Avis du 23 juin 2005, n° 20050480-JB

Demandeur :

C. Guy (Eaux et Rivières de Bretagne)

Administration compétente :

préfet du Finistère

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 23 juin 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 10 janvier 2005 et a émis un avis défavorable à la communication, à vous-même, par le préfet du Finistère, de la copie du compte rendu de la mission effectuée début mai 2004 par le service régional de protection des végétaux (SRPV) auprès des professionnels bulbicoles et maraîchers installés en baie d'Audierne.

La Commission a constaté que ce document administratif récapitule divers procès-verbaux et démarches constatant des infractions à des réglementations en matière agricole. Le préfet du Finistère l'a informée que des visites de contrôle doivent avoir lieu prochainement et qu'il envisage de saisir le procureur de la République si les mesures préconisées ne sont pas prochainement mises en œuvre. Dans ces conditions, la Commission a estimé que la communication de ce document risquerait de porter atteinte au déroulement d'opérations préliminaires à l'engagement d'une procédure juridictionnelle dont il ressort des pièces du dossier que l'administration n'a pas renoncé à la conduire. Elle a relevé que les dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 – qui sont conformes aux objectifs tant des stipulations du c) du 4 de l'article 4 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement conclue à Arrhus le 25 juin 1998 que celles du c) du 2 de l'article 4 de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, selon lesquelles une demande peut être refusée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la capa-

cité d'une autorité publique d'effectuer une enquête d'ordre pénal ou disciplinaire – faisaient obstacle, en l'absence d'accord de l'autorité compétente, à cette communication.

Conseil du 14 avril 2005, n° 20050899-NG

Demandeur :

maire de Fleury-sur-Orne

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 14 avril 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable d'une étude géotechnique liée à la présence de carrières souterraines, figurant au dossier de permis de construire d'une société anonyme immobilière, élaborée pour le compte et aux frais de celle-ci et dont un riverain souhaite obtenir une copie afin de la produire dans le cadre de la vente de son habitation.

La Commission a rappelé que les documents qui composent le dossier au vu duquel un permis de construire est délivré constituent des documents administratifs en principe communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique à tous les documents que le dossier contient, que ces documents émanent du pétitionnaire (formulaire de demande, plans annexés et autres documents tels que l'étude sollicitée) ou aient été élaborés par l'administration (avis des différents services consultés), dès lors que cette communication ne porte pas atteinte à un secret protégé par l'article 6 de la même loi.

La Commission a également relevé que l'usage que le demandeur compte faire des documents communiqués, dont il n'est nullement tenu de faire état, est sans incidence sur le droit d'accès garanti par cette loi. Il vous appartiendrait néanmoins, dans l'hypothèse où cette étude préciserait qu'elle est la propriété exclusive de la société qui l'a fait réaliser et ne peut être utilisée que par celle-ci, d'appeler l'attention du demandeur sur ce point.

Sous cette réserve, la Commission a estimé que l'étude demandée était communicable au demandeur comme à toute personne qui en ferait la demande.

Fiscalité

— Avis du 3 mars 2005, n° 20045123-JB

Demandeur :

S. Daniel

Administration compétente :

trésorier-payeur général du Haut-Rhin
(trésorerie de Saint-Louis)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 3 mars 2005 et a émis un avis favorable à la communication à Monsieur Daniel S., par vous-même, de la consultation du registre des taxes d'habitation de la commune d'Attenschwiller.

En effet, les dispositions de l'article L. 104 du Livre des procédures fiscales prévoient que les comptables du trésor chargés du recouvrement des impôts directs délivrent aux personnes qui en font la demande un extrait de rôle ou un certificat de non inscription dans les conditions suivantes : « b) pour les impôts locaux et taxes annexes, à l'exclusion de la taxe départementale sur le revenu, ces documents peuvent être délivrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à la condition que le demandeur figure personnellement au rôle ». Ces dispositions ouvrent un droit d'accès dérogatoire au secret professionnel imposé par l'article L. 103 du même Livre, lequel doit être interprété à la lumière des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée qui prévoient notamment que les informations de nature à porter atteinte à la recherche des infractions fiscales ne sont pas communicables (paragraphe I de cet article) et que ne sont communicables qu'à l'intéressé les informations couvertes par le secret de la vie privée ou le secret en matière industrielle et commerciale (paragraphe II du même article). Néanmoins, la Commission estime que ces dispositions ne limitent pas à un seul extrait de rôle par demandeur ce droit d'accès. La Commission en déduit de manière constante que cette procédure permet à toute personne inscrite au rôle d'obtenir communication par l'intermédiaire du comptable du trésor, de l'intégralité de ce rôle.

La Commission a également souligné que s'agissant d'une procédure de communication spécifique instituée par la loi, l'autorité administrative est tenue de se mettre en situation de pouvoir satisfaire à la demande.

Avis du 3 mars 2005, n° 20045390-OH

Demandeur :

B. Claude (Monsieur Roland C.)

Administration compétente :

directeur général des impôts
(direction des services fiscaux de la Drôme)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 mars 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 26 novembre 2004, à la suite du refus opposé à votre demande de communication des documents suivants :

- 1) déclarations conjointes d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) déposées par Madame T. et son époux, Monsieur C., décédé le 28 décembre 2003, père de votre client Monsieur C., pour les quatre années précédant le décès de Monsieur C. ;
- 2) déclarations d'impôt sur le revenu et d'impôt de solidarité sur la fortune déposées pour l'année 2003 par Madame T.

S'agissant des documents visés au point 2) de la demande qui lui était présentée, la Commission a émis un avis défavorable à leur communication, par application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée qui prévoit que ne sont communicables qu'à l'intéressé, les documents administratifs dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels. La Commission a en effet relevé que Monsieur C. devait être regardé comme ayant, en tout état de cause, la qualité de tiers par rapport à Madame C., née T.

S'agissant des pièces visées au point 1) de la demande, la Commission a d'abord rappelé que, lorsque des documents administratifs sont couverts par le secret de la vie privée et des dossiers personnels, protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, et ne sont, à ce titre, communicables qu'à l'intéressé et non aux tiers, ce secret ne peut toutefois être opposé aux successeurs du défunt – c'est-à-dire les héritiers, les légataires universels ou à titre universel – qui sont redevables de la dette fiscale issue de la succession, dans le cas où les documents sollicités permettent d'établir l'existence et le montant de cette dette et de liquider la succession (CADA, 15 octobre 1981, A., 2^e rapport p. 17, ou CADA, 9 novembre 2000, direction des services fiscaux des Pyrénées-Orientales).

Dans le cas de l'espèce, la Commission a relevé que si vous faites état de l'intérêt des documents demandés pour apprécier la consistance de la succession de Monsieur C., vous n'établissez pas, en revanche, que votre client Monsieur C. ait été mis en cause pour le paiement de l'un ou l'autre des impôts dus par le défunt.

La Commission a donc émis un avis défavorable à la communication de ces documents.

— Avis du 3 mars 2005, n° 20045469-OH

Demandeur :

B. Claude (Monsieur Roland C.)

Administration compétente :

directeur général des impôts (service Fichier des comptes bancaires et assimilés – FICOBA)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 mars 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 1^{er} décembre 2004, à la suite du refus opposé à votre demande de communication des différentes domiciliations bancaires (comptes courants et placements) répertoriées, dans le FICOBA, aux noms de Monsieur C. ou de Madame C. née T., père décédé et belle-mère de votre client Monsieur C.

La Commission a rappelé qu'en vertu de l'article 37 de loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés les dispositions de cette loi ne font pas obstacle, en principe, à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

La Commission a toutefois constaté que l'article 42 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, prévoit que : « Les dispositions de l'article 41 sont applicables aux traitements mis en œuvre par les administrations publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public qui ont pour mission [...] de contrôler ou recouvrer des impositions, si un tel droit a été prévu par l'autorisation mentionnée aux articles 25, 26 ou 27 ». L'article 41 de la même loi prévoit, à ses alinéas 2 et 3, une procédure particulière d'accès aux données répertoriées dans de tels traitements informatisés : « La demande est adressée à la Commission (nationale de l'informatique et des libertés) qui désigne l'un de ses membres appartenant

ou ayant appartenu au Conseil d'État, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la Commission. Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications. / Lorsque la Commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant. »

La Commission a dès lors considéré que, dans la mesure où le FICOBA est mis en œuvre par la direction générale des impôts du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ses services déconcentrés (directions des services fiscaux) en vue de faciliter le contrôle des revenus déclarés et de recouvrer les impositions, les données qui y figurent ne sont communicables aux titulaires des comptes concernés que dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1978 et plus particulièrement son article 42. Il en va de même pour les ayants droit des titulaires de ces comptes.

La Commission a donc estimé qu'elle était incompétente pour statuer sur votre demande d'accès, présentée sur le fondement des dispositions relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, et elle a transmis votre demande à la CNIL.

— Avis du 3 mars 2005, n° 20050874-OH

Demandeur :

LE B. Daniel

Administration compétente :

directeur général des impôts (centre de services informatiques de Nemours)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 mars 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 4 février 2005, à la suite du refus opposé à votre demande de communication des différentes domiciliations bancaires (comptes courants et placements) répertoriées, dans le FICOBA, aux noms de Monsieur L. et Madame L. née C., vos parents décédés dont vous êtes l'un des cohéritiers.

La Commission a rappelé qu'en vertu de l'article 37 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les dispositions de cette loi ne font pas obstacle, en principe, à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions rela-

tives à la liberté d'accès aux documents administratifs de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

La Commission a toutefois constaté que l'article 42 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004, prévoit que : « Les dispositions de l'article 41 sont applicables aux traitements mis en œuvre par les administrations publiques et les personnes privées chargées d'une mission de service public qui ont pour mission [...] de contrôler ou recouvrer des impositions, si un tel droit a été prévu par l'autorisation mentionnée aux articles 25, 26 ou 27 ». L'article 41 de la même loi prévoit, à ses alinéas 2 et 3, une procédure particulière d'accès aux données répertoriées dans de tels traitements informatisés : « La demande est adressée à la Commission (nationale de l'informatique et des libertés) qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'État, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener les investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la Commission. Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications. / Lorsque la Commission constate, en accord avec le responsable du traitement, que la communication des données qui y sont contenues ne met pas en cause ses finalités, la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique, ces données peuvent être communiquées au requérant. »

La Commission a dès lors considéré que, dans la mesure où le FICOBA est mis en œuvre par la direction générale des impôts du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ses services déconcentrés (directions des services fiscaux) en vue de faciliter le contrôle des revenus déclarés et de recouvrer les impositions, les données qui y figurent ne sont communicables aux titulaires des comptes concernés que dans les conditions prévues par la loi du 6 janvier 1978 et plus particulièrement son article 42. Il en va de même, *a fortiori*, pour les ayants droit des titulaires de ces comptes.

La Commission a donc estimé qu'elle était incompétente pour statuer sur votre demande d'accès, présentée sur le fondement des dispositions relatives à la liberté d'accès aux documents administratifs de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, et elle a transmis votre demande à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Conseil du 20 octobre 2005, n° 20053242-HC

Demandeur :
maire de Roubaix

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 octobre 2005 votre demande de conseil relative aux modalités de communication des documents cadastraux par la commune, notamment en ce qui concerne les adresses des propriétaires.

La Commission rappelle que les données cadastrales relatives à une commune figurent, d'une part, sur le « plan cadastral », document graphique souvent décomposé en feuilles et pages sur lequel sont reportés les numéros et limites des parcelles sans aucune indication nominative, d'autre part, sur les « matrices cadastrales », document littéral qui regroupe l'ensemble des relevés de propriété à savoir, pour chaque propriétaire, son adresse, la date et lieu de naissance, le cas échéant le nom de son conjoint, la liste des parcelles situées sur le territoire de la commune lui appartenant, identifiées par leur numéro et leur adresse, le cas échéant la description du bâti par « unité d'évaluation », ainsi que les principaux éléments ayant concouru à l'établissement de la taxe foncière et les éventuelles causes d'exonération de cette taxe. Les matrices cadastrales sont désormais reportées sur un cédérom « VisDGI » élaboré par la direction générale des impôts.

La Commission indique également qu'il résulte de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 1995, M. Altimir, que toute personne tire du principe de la libre communication des documents cadastraux en vigueur depuis la loi du 7 Messidor An II, nonobstant l'abrogation de cette loi, le droit d'obtenir la communication ponctuelle d'extraits d'informations cadastrales sur support papier concernant diverses parcelles de terrain. L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 a étendu la compétence de la Commission à l'application de ce principe en prévoyant au nouvel article 21 de la loi du 17 juillet 1978 que : « La Commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes : [...] 12° Le titre II du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre ».

La Commission considère que toute personne, qu'elle soit ou non propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune, tire de ce principe et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 le droit d'obte-

nir communication, sous l'une des formes matériellement possibles, de tout ou partie des plans cadastraux. De même, tout propriétaire a droit à la communication de l'intégralité des relevés de ses propriétés sous toute forme possible : consultation sur place, délivrance de copie sur papier ou sur cédérom.

Enfin, la Commission estime que des tiers tirent aussi de ce principe ancien de la libre communication des documents cadastraux le droit d'obtenir de façon ponctuelle des extraits d'informations cadastrales, alors même que ces informations sont couvertes par le secret de la vie privée protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. Peuvent être ainsi communiqués à des tiers des relevés ponctuels de propriété comportant, outre le numéro et l'adresse de la parcelle, le nom et le prénom de son propriétaire, le cas échéant son adresse et l'évaluation du bien pour la détermination de la base d'imposition à la taxe foncière, à l'exclusion de toute autre information. Cette communication peut se faire, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, sous toute forme, sous réserve qu'elle exclue l'accès du tiers à d'autres informations couvertes par le secret de la vie privée. De plus, il appartient à l'autorité saisie d'une telle demande d'informer la personne que l'éventuelle « réutilisation » de ces informations publiques, au sens du chapitre II de la loi du 17 juillet 1978, doit se faire dans le respect des dispositions de ce chapitre, en particulier de son article 13 relatif à la réutilisation d'informations publiques contenant des données à caractère personnel.

— Avis du 15 décembre 2005, n° 20054614-TB

Demandeur :

président de la communauté d'agglomération
du Bassin d'Aurillac

Administration compétente :

directeur général des douanes et droits indirects
(direction régionale des Alpes-Maritimes)

Le président de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 18 octobre 2005, à la suite du refus opposé par le directeur général des douanes et droits indirects (direction régionale des Alpes-Maritimes) à sa demande de communication de la copie des éléments suivants :
1) la liste des centres d'enfouissement technique (CET) du Cantal soumis à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ;

- 2) les recettes correspondantes par CET ;
- 3) les modalités de calcul de la TGAP pour chaque CET.

La Commission relève en premier lieu que la liste des CET du Cantal, qui ne comporte que des collectivités publiques, constitue un document administratif communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Elle émet donc un avis favorable. Elle prend note de l'accord de la direction générale des douanes pour cette communication.

Elle observe ensuite que la demande visant à connaître les recettes par CET tend, en fait, à l'obtention de renseignements et non de documents et n'entre dès lors pas dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle estime au surplus que ces renseignements ne constituent pas des informations en matière d'environnement au sens des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement. Elle se déclare donc incompétente pour y répondre.

La Commission note enfin que les modalités de calcul de la TGAP, qui sont identiques pour chaque CET, sont aisément accessibles sur Internet, en particulier sur le site de la douane ([http : //www.douane.gouv.fr/finc.asp ? page=entreprise/d129bis.htm & cusnum=514](http://www.douane.gouv.fr/finc.asp?page=entreprise/d129bis.htm&cusnum=514)). Elle estime qu'elles ont fait l'objet d'une diffusion publique et n'entrent dès lors plus dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Elle déclare en conséquence irrecevable la demande à leur égard.

Fonction publique

Conseil du 26 mai 2005, n° 20052036-JCG

Demandeur :
maire de Pléhédél

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 26 mai 2005 votre demande de conseil relatif au caractère communicable à un conseiller municipal, membre de la Commission des finances, des bulletins de paie des agents travaillant à l'école publique, afin de pouvoir calculer le coût de fonctionnement de cette école.

La Commission a tout d'abord indiqué qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit d'information que les conseil-

lers municipaux tirent, en cette qualité, de l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

La Commission a ensuite indiqué qu'elle considérait de manière constante que le droit d'accès aux comptes, garanti par les dispositions de l'article L. 2121-26 du CGCT s'étendait à leurs pièces justificatives en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 sous réserve, pour ces dernières, des restrictions apportées notamment par le II de l'article 6 de la même loi.

Dans ce cadre, elle s'est déclarée défavorable à la communication des bulletins de salaires des employés communaux qui ne peuvent être communiqués à un tiers sans porter atteinte au secret de la vie privée, dans la mesure où ils comportent des mentions couvertes par le secret de la vie privée et/ou comportent une part de rémunération fonction, soit de la situation familiale, soit de l'appréciation portée sur la façon de servir.

197

Industrie

Conseil du 17 février 2005, n° 20050541-EC

Demandeur :

délégué interministériel aux normes

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 17 février 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable à toute personne intéressée, par l'Association française de normalisation (AFNOR), des normes homologuées par cette dernière.

La Commission a d'abord relevé qu'ainsi que l'a jugé le Conseil d'État statuant au contentieux par une décision « SARL Plettac Échafaudages » en date du 8 mars 2002, les dispositions du décret n° 84-74 du 26 janvier 1984 modifié confèrent à l'AFNOR l'exercice d'une mission de service public en matière de normalisation et que, lorsque le conseil d'administration de cette association homologue une norme, qui peut être rendue obligatoire par arrêté ministériel et qui peut faire l'objet de sanction de conformité par la marque nationale NF, cette décision ressortit à l'exercice d'une prérogative de puissance publique.

Elle en a déduit, en premier lieu, que l'AFNOR doit être regardée comme un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Dès lors, elle est, en cette qualité, au nombre des autorités visées à l'article

1^{er} de ladite loi et qui sont tenues, à ce titre, de communiquer à toute personne intéressée les documents administratifs qu'elles détiennent dans les conditions fixées par l'article 4 de la même loi.

Elle a estimé, en second lieu, que les documents que constituent les normes homologuées par l'AFNOR se rattachent directement à sa mission de service public. Ces documents présentent, par suite, un caractère administratif et ne peuvent, dès lors, échapper au droit d'accès institué par cette loi, en l'absence de règles particulières d'accès dérogatoires à la loi de 1978, que si ces normes doivent être regardées comme faisant l'objet d'une diffusion publique au sens du 2^e alinéa de son article 2.

À cet égard, la Commission a observé que ces normes sont consultables sur place gratuitement, soit au siège de l'AFNOR, soit dans l'une de ses six délégations régionales ou encore dans l'un des quatorze points d'accueil, où toute personne intéressée peut les copier. Elles sont, en outre, commercialisées auprès du grand public aux mêmes endroits ainsi que par courrier ou en ligne sur le site Internet de l'Association. La Commission a pris note de ce que leur prix de vente est fixé selon les cas, par référence au prix fixé par son émetteur lorsque la norme n'a pas été élaborée par l'AFNOR (cas des normes ISO, des normes européennes ou des normes mises au point dans un autre État par exemple, et qui sont couvertes par des « copyrights ») ou, lorsque la norme a été élaborée par l'AFNOR, en tenant compte notamment de son coût d'élaboration et des frais de diffusion.

La Commission a considéré que, dans ces conditions, elles devaient être regardées comme faisant l'objet d'une diffusion publique et qu'ainsi, le droit d'accès ne s'exerçait pas à l'égard des normes détenues par l'AFNOR dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 modifiée.

La Commission a enfin souligné que si les textes à caractère réglementaire, tels qu'une norme rendue obligatoire par arrêté ministériel, devaient en principe avoir fait l'objet d'une publication pour être opposable aux tiers, il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le point de savoir si, en l'état actuel des textes, la diffusion publique dont ces normes font l'objet suffit à les rendre opposables.

— Avis du 9 juin 2005, n° 20051797-JB

Demandeur :

M. Gilles

Administration compétente :

directeur général de l'Office national des forêts (ONF)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 juin 2005 la demande d'avis citée en objet et relative à la communication à Maître Gilles M., par vous-même, de la copie de documents relatifs à l'étude des risques pénaux liés aux activités de prêt de main-d'œuvre par l'ONF :

- 1) demandes d'avis et de consultations juridiques formulées par la direction générale de l'ONF auprès du cabinet d'avocats Barthélémy ;
- 2) consultations juridiques établies par le cabinet d'avocats Barthélémy ;
- 3) factures relatives aux travaux juridiques effectués par le cabinet d'avocats Barthélémy en 2003 et 2004 ;
- 4) mandats administratifs de règlement de ces factures.

La Commission a d'abord considéré que les documents en cause, établis pour les uns par l'ONF et pour les autres à la demande de celui-ci dans le cadre de l'exercice de ses compétences administratives, par un prestataire extérieur, présentent le caractère de documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978.

S'agissant des documents mentionnés aux points 1) et 2), elle a toutefois constaté, conformément à la décision du Conseil d'État du 27 mai 2005, département de l'Essonne n° 268564, qu'ils étaient couverts par le secret professionnel qui lie un avocat à son client en application de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, lequel est au nombre des secrets protégés par la loi mentionnés au dernier tiret du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et ne pouvaient par suite être communiqués à un tiers qu'avec l'accord de ce client. À défaut d'un tel accord, la Commission a, sur le fondement de ces dispositions, émis un avis défavorable à leur communication.

La Commission a en revanche estimé que les documents mentionnés aux points 3) et 4) n'étaient pas couverts par ce secret et que, dès lors, aucune disposition ne faisait obstacle à leur communication à laquelle elle a émis un avis favorable.

Justice

— Avis du 17 mars 2005, n° 20051002-OH

Demandeur :

de V. Gilles

Administration compétente :

ministre de la Justice (direction régionale des services pénitentiaires de Rennes)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné la demande d'avis citée en objet dans sa séance du 17 mars 2005, relative à la communication à Monsieur Gilles de V., par vous-même, des documents et pièces suivants qui concernent les deux derniers transfèrements dont le requérant a fait l'objet (de la maison centrale de Poissy vers la maison d'arrêt de Fresnes le 3 mai 2004, puis de la maison d'arrêt de Fresnes vers le centre pénitentiaire de Caen le 1^{er} septembre 2004) et son dossier individuel :

- 1) notice individuelle ;
- 2) cote d'observation ;
- 3) propositions de transfèrement, dont le formulaire MA124 ou MA127 rempli par la direction de la maison centrale de Poissy.

La Commission a d'abord rappelé qu'il ressort des dispositions des articles D. 155 et suivants du Code de procédure pénale, qui concernent les dossiers individuels des détenus, que pour tous les condamnés dont le temps d'incarcération restant à subir est supérieur à un an (trois mois s'ils sont mineurs) et qui font, dès lors, en application des articles D. 75 et suivants du même Code, l'objet d'une procédure d'orientation, un dossier spécial est ouvert qui comprend quatre parties visées aux articles D. 157, D. 159, D. 162 et D. 163.

En premier lieu, ce dossier comprend une « partie judiciaire » où figurent, selon l'article D. 157, l'extrait ou les extraits de jugement ou d'arrêt de condamnation, toutes autres pièces ou documents relatifs à l'exécution des peines – notamment ceux qui concernent les victimes – ainsi qu'une notice individuelle. Cette notice comporte, selon l'article D. 158, « les renseignements concernant l'état civil du condamné, sa profession, sa situation de famille, ses moyens d'existence, son degré d'instruction, sa conduite habituelle, sa moralité et ses antécédents. / Ces renseignements sont complétés par l'exposé des faits qui ont motivé la condamnation et des éléments de nature à aggraver ou à atténuer la culpabilité de l'intéressé et la liste de ses co-auteurs ou complices éventuels ». Sa

rédaction « incombe au ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation ».

La Commission a considéré qu'il ressort des termes mêmes du Code de procédure pénale que la notice individuelle d'orientation prévue par l'article D. 158 du Code et, plus généralement, « la partie judiciaire » du dossier individuel d'un détenu ayant fait l'objet d'une procédure d'orientation, visée par l'article D. 157, revêtent un caractère judiciaire et non administratif. Elle s'est donc considérée incompétente pour se prononcer sur le premier point de la demande d'avis qui lui était soumise.

En deuxième lieu, le dossier individuel du détenu comporte une « partie pénitentiaire » (article D. 159 du Code), un dossier « destiné aux membres du service pénitentiaire d'insertion et de probation » (article D. 162) et une « cote d'observation » (article D. 163) :

a) La « partie pénitentiaire » est constituée par le chef de l'établissement dans lequel le condamné accomplit sa peine. Elle contient « tous les renseignements tenus à jour sur son comportement en détention, au travail et pendant les activités, et sur les décisions administratives prises à son égard [...] », ainsi que « les sanctions disciplinaires prononcées » et « toutes les mesures visant à encourager les efforts des détenus en vue de leur réinsertion sociale ». Se rattache également à cette « partie pénitentiaire » la « cote spéciale », prévue par le 1^{er} alinéa de l'article D. 155 pour l'ensemble des détenus et qui contient « tous les renseignements tenus à jour, utiles à déterminer l'existence d'un éventuel risque suicidaire ». La Commission a estimé que cette partie du dossier revêt un caractère administratif. Elle est par conséquent susceptible de faire l'objet d'une communication ou d'une consultation en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée, sous réserve toutefois, conformément au II de l'article 6 de la même loi, que cette communication ne porte pas atteinte à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

b) Le dossier destiné aux membres du service pénitentiaire d'insertion et de probation compétent auprès de l'établissement contient les « éléments ou documents recueillis par les travailleurs sociaux ou qui leur ont été fournis » et leur permet de suivre l'évolution du détenu et, ainsi, de mieux individualiser sa situation pénale et la préparation de sa libération. Il a aussi pour objet de permettre au service d'insertion et de probation de renseigner l'autorité judiciaire qui en fait la demande. Cette partie du dossier

revêt également un caractère administratif, communicable sous les réserves précédemment énoncées.

c) La « cote d'observation » contient enfin « le résultat des enquêtes, examens et expertises auxquels il a pu être procédé sur la personnalité, l'état médical, psychiatrique et psychologique, la situation matérielle, familiale ou sociale du condamné, soit au cours de l'information préalable, soit en vue de son orientation, soit ultérieurement pendant le cours de l'exécution de sa peine ». Elle comprend notamment les pièces de la procédure d'orientation (articles D. 77, D. 78 et D. 79) et les différentes appréciations ou avis émis à l'égard du condamné intéressé, ainsi que les rapports de synthèse de l'observation.

La Commission a considéré que ces enquêtes et expertises revêtent un caractère judiciaire lorsqu'elles ont été réalisées au cours de l'information préalable et un caractère administratif lorsqu'elles ont été réalisées au cours de l'exécution de la peine. Les enquêtes et expertises réalisées en vue de l'orientation revêtent pour leur part un caractère administratif à l'exception, d'une part, des pièces visées à l'article D. 78 du Code, adressées par le ministère public près la juridiction qui a prononcé la condamnation à l'établissement pénitentiaire, d'autre part, des avis visés à l'article D. 79 du Code, émis par le président de la juridiction et le représentant du ministère public sur l'affection du condamné, qui ont une nature judiciaire.

La Commission s'est donc déclarée incompétente pour statuer sur le caractère communicable des pièces de la cote d'observation qui revêtent un caractère judiciaire. S'agissant de la communicabilité des pièces de nature administrative, la Commission a d'abord relevé qu'elle n'a pas été mise à même de prendre connaissance de la cote d'observation demandée par le requérant. Elle n'a donc pas été en mesure de constater, soit l'existence d'un risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, de nature à faire obstacle à sa communication en application du I de l'article 6 cité de la loi du 17 juillet 1978, soit la présence d'informations nominatives relatives à des tiers (famille, relations amicales du condamné), couvertes par le secret de la vie privé énoncé au II de l'article 6 de la loi. Elle a donc émis un avis favorable à la communication de l'ensemble des pièces de nature administrative contenues dans la cote d'observation.

S'agissant, en troisième et dernier lieu, des propositions de transfèrement dont Monsieur de V. demande la communication, la Commission a d'abord rappelé qu'en application des articles D. 290 et

suivants du Code de procédure pénale, les détenus sont susceptibles de faire l'objet d'un transfèrement – défini comme la conduite d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre, avec radiation d'écrou puis nouvel écrou – soit sur la réquisition de l'autorité judiciaire (articles D. 297 à D. 299), soit à la demande du Garde des sceaux ou du directeur régional de l'administration pénitentiaire (articles D. 300 à D. 302). Ils sont également susceptibles de faire l'objet d'une extraction – effectuée sans radiation d'écrou puisqu'elle suppose la reconduite de l'intéressé dans l'établissement pénitentiaire – soit sur réquisition de l'autorité judiciaire, soit à la demande d'une autre autorité, notamment médicale.

La Commission a estimé que le dossier constitué à l'occasion du transfèrement ou de l'extraction d'un détenu, lorsque ce transfèrement ou cette extraction sont requis par l'autorité judiciaire, ne revêt pas un caractère administratif. Il en est de même du dossier constitué en vue de la translation des extradés, en application de l'article D. 311 du Code. En revanche, le dossier établi à l'occasion d'un transfèrement ou d'une extraction requis par les autorités compétentes autres que judiciaires est de nature administrative.

Dans le cas de l'espèce il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment des éléments fournis par vos services, que les transfèremments en cause faisaient suite à une réquisition de l'autorité judiciaire. La Commission a donc considéré que les pièces demandées par le requérant avaient un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Dans la mesure où les transfèremments ont eu lieu, les propositions de transfèremments ont perdu leur caractère préparatoire. Dans ces conditions, la Commission a émis un avis favorable à leur communication, sous la réserve, en application des dispositions du I de l'article 6 de la même loi, que celle-ci ne porte pas atteinte, notamment, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, ce dont elle n'a pas pu se rendre compte, faute d'avoir pu prendre connaissance de ces documents.

— Avis du 3 novembre 2005, n° 20054344-LC

Demandeur :

P. Lionel (OIP groupe de Grenoble)

Administration compétente :

procureur de la République près le TGI de Grenoble

Monsieur Lionel P. (OIP groupe de Grenoble) a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré

à son secrétariat le 26 septembre 2005, à la suite du refus opposé par le procureur de la République près le TGI de Grenoble à sa demande de copie du rapport sur l'état et les délais d'exécution des peines pour l'année 2004.

La Commission estime que ce rapport dont l'établissement est prévu par l'article 709-2 du Code de procédure pénale constitue un document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. L'article A. 38-2 du Code de procédure pénale précise les conditions dans lesquelles il est rendu public. Les conditions ainsi prévues n'étant pas assimilables à une diffusion publique, la Commission estime que ce rapport, dans la mesure où il ne comporte pas d'indication relative à l'exécution de peines de personnes nommément désignées, est communicable de plein droit à toute personne qui en fait la demande en application de l'article 2 de cette loi. Elle émet donc un avis favorable à sa communication.

Modalités

Conseil du 31 mars 2005, n° 20051110-HC

Demandeur :

ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure
et des Libertés locales

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 2005 votre demande de conseil relative à la possibilité de déclarer abusives les demandes de la société « EAR France » tendant à obtenir, auprès d'une soixantaine de préfetures, entre le 21 janvier et le 7 février 2005, l'accès à des documents portant sur plusieurs milliers d'associations (statuts, listes des dirigeants), sachant que ces documents sont demandés pour être utilisés à des fins d'exploitation commerciale sous la forme d'un site Internet ou de délivrance de conseils aux associations.

La Commission a relevé que l'article 2 du décret du 16 août 1901 – qu'elle est compétente pour interpréter en vertu de l'article 5-1 de la loi du 17 juillet 1978 – dispose que « toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait ». Ces dispositions créent donc un droit d'accès aux statuts des associations déclarées ainsi qu'à la liste de leurs dirigeants,

sans restriction tenant à la qualité du demandeur ou à l'utilisation qui pourrait en être faite.

La Commission a rappelé que si le 2nd alinéa de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 exclut la possibilité d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués en application de cette loi, cette interdiction n'est, en tout état de cause, assortie d'aucune sanction. En l'état actuel de la législation, il n'appartient donc pas à l'administration, saisie d'une demande de communication d'un document, de contrôler l'usage qui en sera fait. La Commission en déduit que, lorsque l'administration soupçonne le demandeur de vouloir en faire un usage commercial, elle peut rappeler l'interdiction posée par la loi mais ne peut s'opposer pour ce motif à la communication du document. La Commission a relevé au surplus qu'il est prévu d'abroger cette interdiction dans le cadre de la transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

La Commission a souligné qu'une demande ne peut être considérée comme abusive que lorsqu'elle vise de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration. Ainsi, toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait, pour une même personne, de présenter plusieurs demandes à la même autorité publique ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives. En l'espèce, la Commission a estimé qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les demandes de la société EAR France présenteraient un tel caractère. Compte tenu du grand nombre de documents demandés à certaines préfectures, il est néanmoins possible d'étaler dans le temps la communication de ces documents de manière à concilier l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs avec le bon fonctionnement des services. Il vous est également possible d'étudier avec la société comment répondre à ses demandes sans perturber celui-ci.

Enfin, la Commission a relevé que, dès lors que le ministère ou les préfectures n'avaient pas pris d'initiatives en vue d'assurer la diffusion des informations relatives aux associations qu'ils détiennent, ils ne pouvaient pas se prévaloir des dispositions de la circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques. Dans l'attente de l'adoption de l'ordonnance qui transposera la directive 2003/98/CE déjà citée, l'accès aux documents demandés ne peut donner lieu à la facturation de frais autres que ceux prévus par

l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 et le décret du 6 juin 2001 pris pour son application. Seuls peuvent donc être facturés, dans l'immédiat, les frais de reproduction des documents, dont le coût est fixé par arrêté du 1^{er} octobre 2001, à l'exclusion des charges de personnel.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052642-JB

Demandeur :

B. Pierre (Synafel)

Administration compétente :

préfet de l'Aisne

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 8 juin 2005 et tendant à l'envoi par courriel, par un certain nombre de préfectures, au Syndicat national de l'enseigne et de la signalétique (Synafel) dont vous êtes le conseil, du recueil des actes administratifs (RAA) lors de chaque parution.

Pour l'application de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoit l'accès aux documents administratifs existants et identifiés avec précision, la Commission a d'abord rappelé que la demande tendant à la communication systématique de documents futurs s'analyse comme une demande d'abonnement regardée comme irrecevable.

Elle a ensuite considéré que, dans les circonstances de l'espèce, la mise en ligne du RAA sur le site Internet des préfectures s'apparentait à une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la même loi, qui exclut dès lors l'exercice du droit à communication prévu par celle-ci.

La Commission a enfin estimé qu'une proposition d'abonnement, contre paiement, à une version papier du RAA ne pouvait s'analyser en un refus d'accéder à la demande, dès lors qu'elle est motivée par des contraintes techniques relatives notamment aux possibilités de modification ultérieure des documents envoyés sous format électronique.

S'agissant plus précisément de la demande d'envoi systématique par courriel du recueil des actes administratifs dès sa parution, qui se situe hors de son champ de compétence, la Commission ne peut que vous conseiller d'examiner avec chaque préfecture, comme vous l'avez déjà fait avec succès auprès de certaines d'entre elles, des modalités de signalement par courriel de la paru-

tion du RAA ou de la publication de textes qui intéressent le syndicat dont vous êtes le conseil.

— Avis du 21 juillet 2005, n° 20052658-JB

Demandeur :

B. Pierre (Synafel)

Administration compétente :

préfet du Jura

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 7 juillet 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 8 juin 2005 et tendant à l'envoi par courriel, par un certain nombre de préfectures, au Syndicat national de l'enseigne et de la signalétique (Synafel) dont vous êtes le conseil, du recueil des actes administratifs (RAA) lors de chaque parution.

Pour l'application de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoit l'accès aux documents administratifs existants et identifiés avec précision, la Commission a d'abord rappelé que la demande tendant à la communication systématique de documents futurs s'analyse comme une demande d'abonnement regardée comme irrecevable.

Elle a ensuite considéré que, dans les circonstances de l'espèce, la mise en ligne du RAA sur le site Internet des préfectures s'apparentait à une diffusion publique au sens des dispositions de l'article 2 de la même loi, qui exclut dès lors l'exercice du droit à communication prévu par celle-ci.

La Commission a enfin estimé qu'une proposition d'abonnement, contre paiement, à une version papier du RAA ne pouvait s'analyser en un refus d'accéder à la demande, dès lors qu'elle est motivée par des contraintes techniques relatives notamment aux possibilités de modification ultérieure des documents envoyés sous format électronique.

S'agissant plus précisément de la demande d'envoi systématique par courriel du RAA dès sa parution, qui se situe hors de son champ de compétence, la Commission ne peut que vous conseiller d'examiner avec chaque préfecture, comme vous l'avez déjà fait avec succès auprès de certaines d'entre elles, des modalités de signalement par courriel de la parution du RAA ou de la publication de textes qui intéressent le syndicat dont vous êtes le conseil.

— Avis du 15 décembre 2005, n° 20054848-JCG

Demandeur :

M. Jean-Louis (société TEREKO)

Administration compétente :

maire d'Épinay-sur-Seine

Monsieur Jean-Louis M., pour le compte de la société TEREKO, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 7 novembre 2005, à la suite du refus opposé par le maire d'Épinay-sur-Seine à sa demande d'envoi d'une copie du budget primitif 2005 ainsi que de l'état d'imposition, alors que le maire ne propose que la consultation sur place avec possibilité de copies au tarif excédant 0,18 euro la page.

Il ressort des pièces du dossier soumis à la Commission que le maire d'Épinay-sur-Seine a subordonné la communication des documents sollicités au paiement d'un tarif supérieur à celui prévu par le décret du 6 juin 2001, précisé par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001.

La Commission relève que si des dispositions du nouveau chapitre II de la loi du 17 juillet 1978 permettent à l'administration de préciser les conditions d'une réutilisation de ces documents et en particulier de percevoir une redevance, les décrets en Conseil d'État chargés de définir les conditions d'application dudit chapitre n'ont pas encore été adoptés et il ne ressort pas des informations que le maire d'Épinay-sur-Seine a transmises qu'il aurait pris l'initiative de préciser de telles conditions dans le cadre des licences types prévues par l'article 16 de la même loi.

Dans ces conditions, sont seules opposables les dispositions de l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 qui prévoient que la communication s'exerce au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par courrier électronique et sans frais, soit par envoi ou remise, aux frais du demandeur, d'une copie papier ou sur un support identique à celui utilisé par l'administration. Dans ce dernier cas, les conditions de facturation sont fixées par le décret du 6 juin 2001, précisé par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001, en vertu duquel le tarif, couvrant les frais de reproduction (hors charges de personnel), ne peut excéder 0,18 euro la page en format A4 noir et blanc, 1,83 euros pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom auxquels s'ajoutent les frais éventuels d'envoi. L'administration peut en outre exiger le paiement du tarif préalablement à la réalisation et à l'envoi ou remise des copies sollicitées.

— Avis du 15 décembre 2005, n° 20054988-FP

Demandeur :

F. Antoine

Administration compétente :

maire d'Evans

Monsieur Antoine F. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 17 novembre 2005, à la suite du refus opposé par le maire d'Evans à sa demande de précisions relatives aux horaires proposés pour la consultation des documents et à la durée de celle-ci ainsi que le caractère conforme du tarif des photocopies (0,30 euro la page).

La Commission relève tout d'abord qu'il n'y a pas eu véritablement refus de consultation des documents sollicités, lesquels sont communicables de plein droit en application de l'article L. 2121-26 du Code général des collectivités territoriales pour les budgets et comptes et de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 pour les mandats et registres des délibérations. S'agissant des modalités de consultation proposées, la Commission estime qu'il appartient à chaque autorité de les déterminer afin d'assurer le libre accès aux documents sans perturber le bon fonctionnement des services. Elles peuvent en outre être adaptées pour tenir compte du comportement dont un demandeur a pu faire preuve. L'autorité compétente peut, par exemple, définir des créneaux horaires de consultation pendant les heures d'ouverture des services, ou convenir avec le demandeur d'un rendez-vous.

La Commission indique que le coût de reproduction des documents administratifs sollicités ne peut excéder les montants définis par l'arrêté du Premier ministre du 1^{er} octobre 2001 (soit 0,18 euro par page de format A4), en application de l'article 3 du décret du 6 juin 2001.

Enfin, la Commission souligne qu'en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, l'administration est en droit de ne pas donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Ordre public

Avis du 20 janvier 2005, n° 20044361-JB

Demandeur :

S. Marie-Laure

Administration compétente :

maire d'Orléans

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 20 janvier 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 23 septembre 2004 et relative à la communication, à vous-même par le maire d'Orléans, de la copie des documents suivants :

- 1) plan de situation des caméras de vidéosurveillance de la commune ;
- 2) plan des zones couvertes par ces caméras.

La Commission a relevé que, lors de l'examen de la conformité à la constitution de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, le Conseil constitutionnel a souligné la nécessité que la mise en place d'installations de vidéosurveillance soit assortie de garanties de nature à sauvegarder l'exercice des libertés individuelles. Parmi ces garanties, il a notamment insisté sur l'obligation d'une autorisation préfectorale expresse, délivrée après avis d'une Commission départementale dont la composition doit comporter des garanties d'indépendance et sur l'obligation d'informer de manière claire et permanente le public. Il ressort toutefois des travaux parlementaires relatifs à cet article, qu'a été expressément écarté un amendement prévoyant que le droit d'information du public inclut une information sur l'emplacement des caméras. Les modalités d'information du public sont précisées à l'article 16 du décret du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour l'application de cette loi. Cet article prévoit que « l'autorité préfectorale met à la disposition du public la liste des autorisations publiées des systèmes de vidéosurveillance qui précise pour chacun d'eux la date de son autorisation et le service ou la personne responsable » et qu'elle « communique la liste des systèmes de vidéosurveillance autorisés sur le territoire de chaque commune au maire qui la met à la disposition du public à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies d'arrondissement ».

La Commission a estimé que, eu égard au but poursuivi par cette loi, la communication des plans de situation des caméras et des

zones qu'elles couvrent, qui s'ils sont soumis à la Commission départementale prévue par la loi ne font pas partie des informations qui doivent être obligatoirement mises à la disposition du public, serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique que protègent les dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 modifiée. Elle a en conséquence émis un avis défavorable à la communication des documents précités.

— Conseil du 3 novembre 2005, n° 20053620-OH

Demandeur :

maire de Lyon
(délégation générale au service au public et à la sécurité)

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 3 novembre 2005 votre demande de conseil relative au caractère communicable des documents suivants, relatifs au fonctionnement du Centre de supervision urbaine de Lyon :

- 1) main courante mentionnant, éventuellement avec la précision des lieux, dates et identités des personnes concernées :
 - les événements relatifs au fonctionnement du service ;
 - les événements de voie publique signalés ou constatés, notamment par communication téléphonique ;
- 2) registre de tous les visiteurs du Centre (fonctionnaires de police judiciaire, particuliers, etc.) faisant état de leur identité et des dates, heures et motifs de visite ;
- 3) registre des fiches retraçant les demandes de créations de films formulées par les services de la Police nationale, comportant notamment le procès-verbal de réquisition établi par l'officier de police judiciaire en charge de l'affaire ainsi que les dates, lieux et éventuellement descriptions de personnes ou de situations nécessaires aux investigations ;
- 4) registre des créations, diffusions et suppressions de films réalisés sur les demandes de la Police nationale, comportant l'identité de l'officier de police judiciaire et de l'agent de la ville de Lyon concernés.

La Commission estime d'abord que la main courante et le registre des visiteurs du Centre visés aux points 1) et 2) de la demande de conseil sont des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et sont donc soumis au droit d'accès garanti par cette loi. Elle constate cependant que la main courante comporte de nombreuses mentions dont la divulgation pourrait être contraire à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes et le

registre des visiteurs des mentions couvertes par le secret de la vie privée et des dossiers personnels. Dans ces conditions, la Commission estime que la communication de l'intégralité de ces deux catégories de documents à toute personne qui en ferait la demande serait contraire aux I et II de l'article 6 de cette loi et que l'occultation de ces passages en application du III du même article ferait perdre à ces documents leur sens, à l'exception du cas où la demande émane d'une personne directement concernée par une information figurant sur la main courante ou le registre. Dans ce cas et sous réserve de l'occultation de toutes les autres mentions, notamment de celles touchant à la sécurité publique ou à la sécurité d'autres personnes, la Commission estime que les extraits de ces documents qui concernent une personne nommément désignée lui sont communicables. C'est pourquoi, la Commission émet un avis favorable à la communication des extraits de ces documents dans ce cas et un avis défavorable dans tous les autres cas.

La Commission rappelle ensuite que les documents qui émanent directement des juridictions ou qui sont élaborés pour l'autorité judiciaire ne sont pas considérés, en principe, comme des documents administratifs et n'entrent donc pas dans le champ de la loi du 17 juillet 1978. C'est notamment le cas pour les décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Mais c'est aussi le cas, plus largement, de toutes les pièces établies pour les besoins et au cours d'une procédure judiciaire, concourant à l'instruction des affaires ou à la formation des jugements, telles que les dossiers, les procès-verbaux de constat ou d'audition, les clichés constatant un excès de vitesse – ou encore les registres se rapportant aux films réalisés à la demande de la Police nationale par le Centre de supervision urbaine de Lyon, dans le cadre de la recherche des infractions et de l'instruction des affaires.

La Commission estime donc que les registres visés aux points 3) et 4) de la demande, qui retracent les activités du Centre dans le cadre de recherches engagées directement pour le compte de la Police nationale, ne revêtent pas un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978. Elle se déclare, en conséquence, incompétente pour se prononcer sur cet aspect de la demande de conseil.

— Avis du 6 octobre 2005, n° 20053824-MNC

Demandeur :

R. Elsa

Administration compétente :

ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale
et du Logement (DRTEFP de Marseille)

Maître Elsa R. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier arrivé à son secrétariat le 16 août 2005, à la suite du refus opposé par le ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement (DRTEFP de Marseille) à sa demande des bilans pédagogiques et financiers de l'association Inter Production Formation pour les années 2003, 2004 et 2005.

La Commission estime que ces bilans, spécialement établis pour être transmis à l'administration par un organisme de formation, constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 et ce quel que soit le statut, associatif ou commercial, de cet organisme. La Commission constate qu'en l'espèce, les informations contenues dans les bilans sollicités ne comportent pas d'éléments couverts par le secret en matière industrielle et commerciale. La Commission rappelle que la loi du 12 avril 2000 a abrogé les précédentes dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui servaient de fondement juridique à l'arrêté ministériel du 12 mars 1986 qui ne peut donc, en tout état de cause, plus être invoqué pour justifier un refus de communication. Ces documents sont en conséquence intégralement communicables de plein droit, en application de l'article 2 de cette loi, à toute personne qui en fait la demande. La Commission émet donc un avis favorable à leur communication.

— Avis du 3 novembre 2005, n° 20054023-OH

Demandeur :

S. Frank

Administration compétente :

ministre de l'Intérieur (service du Fichier national
des permis de conduire)

Maître Franck S. a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 5 septembre 2005, à la suite du refus opposé par le ministre de l'Intérieur (service du Fichier national des permis de conduire) à sa demande de copie du décompte et de l'historique du capital de points concernant le permis de conduire de son client Monsieur F. B.

La Commission relève que selon l'article L. 225-1 du Code de la route : « I – Il est procédé, dans les services de l'État et sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'Intérieur, à l'enregistrement : [...] 7° De toute modification du nombre de points affectant un permis de conduire [...] ». L'article L. 225-3 du même Code, dans sa rédaction issue du I de l'article 11 de l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005, prévoit que : « Le titulaire du permis de conduire a droit à la communication du relevé intégral des mentions le concernant. Cette communication s'exerce dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ».

La Commission, compétente en vertu de l'article 21 de la loi du 17 juillet 1978 pour interpréter l'article L. 225-3 du Code de la route, estime que le législateur, en modifiant cet article pour supprimer toute restriction dans les conditions d'accès à ce relevé intégral qui se fait désormais dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978, a entendu également mettre fin à toute limitation de la possibilité, pour la personne concernée, d'accéder au relevé intégral des mentions le concernant, notamment au décompte des points, en recourant, dans les conditions de droit commun, à un mandataire dès lors que ce dernier peut justifier de son identité et que, lorsqu'il ne s'agit pas d'un avocat, il dispose d'un mandat exprès, c'est-à-dire dûment justifié.

Elle émet donc un avis favorable à la communication du relevé intégral des mentions du permis de conduire de Monsieur B., document couvert par le secret de la vie privée et des dossiers personnels protégé par le II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, à son conseil Maître S.

Transports

— Avis du 28 avril 2005, n° 20051599-HC

Demandeur :

L. Dominique ; LE P. Yannick

Administration compétente :

ministre de l'Équipement

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 28 avril 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 24 mars 2005 à la suite du refus opposé à votre demande de communication de la copie du rapport rédigé par la Commission administrative présidée par Monsieur Jean B. relatif à

l'identification des causes techniques de l'accident du terminal 2E de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle du 23 mai 2004.

Le ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer l'ayant informée que ce document avait été transmis au parquet dans le cadre d'une enquête préliminaire en cours devant le tribunal de grande instance de Bobigny, la Commission a émis un avis défavorable à sa communication. Elle a en effet estimé que si ce rapport constitue un document administratif et n'a pas perdu ce caractère du fait de sa transmission au parquet, sa communication dans de telles circonstances risquerait de porter atteinte au bon déroulement de la procédure judiciaire en cours et serait dès lors contraire aux dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

— Avis du 28 avril 2005, n° 20051764-HC

Demandeur :

R. de Y. Anne

Administration compétente :

ministre de l'Équipement

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 28 avril 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 7 avril 2005 à la suite du refus opposé à votre demande de communication de la copie du rapport et des annexes rédigés par la Commission administrative présidée par Monsieur Jean B. et relatifs à l'identification des causes techniques de l'accident du terminal 2E de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle du 23 mai 2004.

Le ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer l'ayant informée que ces documents avaient été transmis au parquet dans le cadre d'une enquête préliminaire en cours devant le tribunal de grande instance de Bobigny, la Commission a émis un avis défavorable à leur communication. Elle a en effet estimé que si ce rapport et ses annexes constituent des documents administratifs et n'ont pas perdu ce caractère du fait de leur transmission au parquet, leur communication dans de telles circonstances risquerait de porter atteinte au bon déroulement de la procédure judiciaire en cours et serait dès lors contraire aux dispositions du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Urbanisme

— Avis du 9 juin 2005, n° 20051694-JB

Demandeur :

V. Nicolas (SCI Dena)

Administration compétente :

maire de Chantilly

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 28 avril 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 5 avril 2005 à la suite du refus opposé à votre demande de communication de la copie de la consultation juridique donnée par l'avocat de la commune de Chantilly sur le recours gracieux que vous avez formé à la suite du refus de votre demande de permis de construire n° 6014104Q0017.

La Commission a d'abord relevé que le document en cause, établi à la demande de la commune dans le cadre de l'exercice de ses compétences administratives, par un prestataire extérieur, présente le caractère de document administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978.

Elle a toutefois constaté, conformément à la décision du Conseil d'État du 27 mai 2005, département de l'Essonne n° 268564, que ce document était couvert par le secret professionnel qui lie un avocat à son client en application de l'article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971, lequel est au nombre des secrets protégés par la loi mentionnés au dernier tiret du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, et ne pouvait par suite être communiqué à un tiers qu'avec l'accord de ce client. À défaut d'un tel accord, la Commission a, sur le fondement de ces dispositions, émis un avis défavorable à sa communication.

— Avis du 9 juin 2005, n° 20052271-NG

Demandeur :

D. Annick, V. Pascale et G. Joëlle

Administration compétente :

maire de Liffré

La Commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 9 juin 2005 la demande dont vous l'avez saisie par lettre parvenue à son secrétariat le 12 mai 2005 à la suite du refus opposé à votre demande de communication, dans le cadre

de l'attribution des lots dans un lotissement privé, de la copie des deux listes nominatives suivantes :

- 1) l'une, arrêtée par huissier de justice, des candidats à l'acquisition d'un terrain dans ledit lotissement ;
- 2) l'autre, des candidats admis, obtenue par tirage au sort et sous contrôle d'huissier, suite à l'établissement des critères fixés par le conseil municipal.

Saisie par la mairie de Liffré d'une demande de conseil relative à la communication de ces documents, la Commission a estimé, lors de sa séance du 31 mai 2005 (avis 20051337) qu'ils ne constituaient pas des documents administratifs et qu'en tout état de cause, leur communication porterait atteinte au secret de la vie privée. Réexaminant cette question à l'occasion de votre demande, la Commission a maintenu cet avis.

La Commission a, en premier lieu, relevé que la loi du 17 juillet 1978 n'a en principe pas pour objet de régir le droit d'accès à l'information détenue par le maire à l'égard des membres d'un conseil municipal, tel qu'il est notamment précisé par l'article L. 2121-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle a, en conséquence, examiné la demande sur le fondement du principe général du droit d'accès aux documents administratifs, sans tenir compte de votre qualité de conseillères municipales.

Sous cette réserve, la Commission a ensuite relevé que les documents demandés faisaient mention d'actes de candidature à l'acquisition de terrains privés par des personnes privées. Elle a estimé que ces documents ne revêtaient pas un caractère administratif au sens de la loi du 17 juillet 1978 et s'est dès lors déclarée incompétente pour se prononcer sur la demande. Au surplus et en tout état de cause, la Commission a considéré que la communication à des tiers de ces listes serait de nature à porter atteinte au secret de la vie privée.

— Avis du 1^{er} décembre 2005, n° 20054767-LC

Demandeur :

président de l'association Pommeuse Campagne Briarde

Administration compétente :

maire de Pommeuse

Le président de l'association Pommeuse Campagne Briarde a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 25 octobre 2005, à la suite du refus

opposé par le maire de Pommeuse à sa demande de communication par copie des documents suivants :

- 1) l'étude biotope réalisée au printemps 2005 par le cabinet Ecosphère ;
- 2) la liste initiale des sites remarquables au démarrage de la révision du plan local d'urbanisme (PLU), ainsi que ses actualisations successives jusqu'à ce que le projet de PLU ait été arrêté lors de la séance du conseil municipal du 8 juillet 2005.

La Commission estime que l'étude biotope est communicable de plein droit et immédiatement en application des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement dans leur rédaction issue de la loi du 26 octobre 2005, sans que puisse être objecté le fait qu'elle est reprise dans le rapport de présentation du PLU. La Commission émet donc un avis favorable à sa communication.

Le maire de Pommeuse ayant informé la Commission qu'il n'a pas dressé de liste des sites remarquables, la Commission déclare la demande sans objet sur le point 2).

Annexes

Composition de la CADA au 1^{er} mai 2006

Membres de la Commission

Membres du Conseil d'État

- Jean-Pierre LECLERC, président
- Marie-Dominique HAGELSTEEN, suppléante

Membres de la Cour de cassation

- Jean MERLIN, titulaire
- Martine BETCH, suppléante

Membres de la Cour des comptes

- Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE, titulaire
- Pierre-Yves RICHARD, suppléant

Députés

- Émile BLESSIG, titulaire
- Pierre ALBERTINI, suppléant

Sénateurs

- Yves DETRAIGNE, titulaire
- Michel DREYFUS-SCHMIDT, suppléant

Membres d'une collectivité territoriale

- Jacques OUDIN, titulaire
- Charles DESCOURS, suppléant

Professeurs de l'enseignement supérieur

- Antoine PROST, titulaire
- Jérôme HUET, suppléant

Personnalités qualifiées en matière d'archives

- Elisabeth RABUT, titulaire
- Geneviève ÉTIENNE, suppléante

Personnalités qualifiées en matière de protection des données à caractère personnel

- Jean MASSOT, titulaire,
- Emmanuel de GIVRY, suppléant

Personnalités qualifiées en matière de concurrence et de prix

- Philippe NASSE, titulaire
- Marie PICARD, suppléante

Personnalités qualifiées en matière de diffusion publique

- Jean-Noël TRONC, titulaire
- X..., suppléant

Commissaires du Gouvernement

Commissaires du Gouvernement

- Pierre BOUSSAROQUE, *chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement*
- Jérôme GOLDENBERG, *chargé de mission au secrétariat général du Gouvernement*

Commissaires du Gouvernement adjoints

- Nathalie PEUVREL, *chargée de mission adjointe au secrétariat général du Gouvernement*
- David SARTHOU, *chargé de mission adjoint au secrétariat général du Gouvernement*

Collaborateurs de la Commission

Rapporteur général

Catherine de SALINS, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteur général adjoint

Olivier HENRARD, maître des requêtes au Conseil d'État

Rapporteurs

- **Cécile BARROIS de SAVIGNY**, conseiller de tribunal administratif
- **Thierry BONFILS**, chargé de mission à l'inspection générale de la Ville de Paris
- **Laurent CABRERA**, auditeur au Conseil d'État
- **Marie-Noëlle CHALMETON**, attachée principale d'administration
- **Agathe DENECHERE**, inspecteur adjoint à l'inspection générale des affaires sociales
- **Jean-Christophe GRACIA**, conseiller de tribunal administratif
- **Stéphanie KRETOWICZ**, magistrat
- **Sophie-Justine LIEBER**, auditeur au Conseil d'État
- **Frédéric PAPET**, inspecteur adjoint de l'administration
- **Laurent VEYSSIERE**, conservateur du patrimoine

Secrétariat général

- **Jean-Patrick LERENDU**, secrétaire général
- **Évelyne TAÏEB**, secrétaire générale adjointe

Rédacteurs

Benoît BONNE
Jean-Claude CLUZEL
Anne FERRER
Richard FOSSE
Johanna OSTROWKA
Joël THIBEAU

Secrétariat

Monique JEAN
Chantal PONTANA

Textes

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ¹

225

TITRE 1^{er} : De la liberté d'accès aux documents administratifs et de la réutilisation des informations publiques

CHAPITRE I^{er} : De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article 1^{er} – (Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ; Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) – Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres I, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I, III et IV du présent titre, quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis

1. Publiée au *Journal officiel* du 18 juillet 1978, modifiée par la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (*Journal officiel* du 12 juillet 1979), par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (*Journal officiel* du 13 avril 2000), par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 (*Journal officiel* du 5 mars 2002) et par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 (*Journal officiel* du 7 juin 2005).

du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du Code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même Code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République et les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé visé à l'article L. 710-5 du Code de la santé publique.

Article 2 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) – Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou plusieurs personnes déterminées.

(Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Article 3 – Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Article 4 – (Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) – L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

- a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;
- b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;
- c) Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Article 5 – (Abrogé par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005)

Article 5-1 – (Abrogé par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005)

Article 6 – (Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000) I – Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- au secret de la défense nationale ;
- à la conduite de la politique extérieure de la France ;
- à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;
- à la monnaie et au crédit public ;
- au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée de l'autorité compétente ;
- à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;
- ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

II – Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;
 - portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
 - faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.
- (loi du 4 mars 2002) Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par

l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du Code de la santé publique.

(Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) III – Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

Les documents administratifs non communicables au sens du présent chapitre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixées par les articles L. 213-1 et L. 213-2 du Code du patrimoine.

Article 7 – (Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005) – Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

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

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

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission mentionnée au chapitre III précise les modalités d'application du 1^{er} alinéa du présent article.

Article 8 – Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Article 9 – Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

CHAPITRE II : De la réutilisation des informations publiques (ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005)

Article 10 – Les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er}, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre I^{er}.

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :

- a) dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre I^{er} ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;
- b) ou élaborés ou détenus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er} dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;
- c) ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1^{er}, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre.

Article 11 – Par dérogation au présent chapitre, les conditions dans lesquelles les informations peuvent être réutilisées sont fixées, le cas échéant, par les administrations mentionnées aux *a* et *b* du présent article lorsqu'elles figurent dans des documents élaborés ou détenus par :

- a) des établissements et institutions d'enseignement et de recherche ;
- b) des établissements, organismes ou services culturels.

Article 12 – Sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations publiques est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées.

Article 13 – La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect

des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

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

Article 14 – La réutilisation d'informations publiques ne peut faire l'objet d'un droit d'exclusivité accordé à un tiers, sauf si un tel droit est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public.

Le bien-fondé de l'octroi d'un droit d'exclusivité fait l'objet d'un réexamen périodique au moins tous les trois ans.

Article 15 – La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances.

Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a élaboré ou détient les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes.

L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa.

Lorsque l'administration qui a élaboré ou détient des documents contenant des informations publiques utilise ces informations dans le cadre d'activités commerciales, elle ne peut en facturer la réutilisation aux autres opérateurs à un coût supérieur à celui qu'elle s'impute, ni leur imposer des conditions moins favorables que celles qu'elle s'applique à elle-même.

Article 16 – Lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence.

Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence.

Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations.

Les conditions dans lesquelles une offre de licence est proposée au demandeur sont fixées par voie réglementaire.

Article 17 – Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent.

Les conditions de réutilisation des informations publiques, ainsi que les bases de calcul retenues pour la fixation du montant des redevances, sont communiquées, par les administrations qui ont produit ou détiennent ces informations, à toute personne qui en fait la demande.

Article 18 – Toute personne réutilisant des informations publiques en violation des prescriptions mentionnées aux 2^e et 3^e alinéas du présent article est passible d'une amende prononcée par la Commission mentionnée au chapitre III.

Le montant maximum de l'amende est égal à celui prévu par l'article 131-13 du Code pénal pour les contraventions de 5^e classe lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins non commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence.

Lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence, le montant de l'amende est proportionné à la gravité du manquement commis et aux avantages tirés de ce manquement.

Pour l'application du 3^e alinéa, le montant de l'amende prononcée pour sanctionner un premier manquement ne peut excéder 150 000 euros. En cas de manquement réitéré dans les cinq années à compter de la date à laquelle la sanction précédemment prononcée est devenue définitive, il ne peut excéder 300 000 euros ou, s'agissant d'une entreprise, 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos dans la limite de 300 000 euros.

La Commission mentionnée au chapitre III peut, à la place ou en sus de l'amende, interdire à l'auteur d'une infraction la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de deux ans. Cette durée peut être portée à cinq ans en cas de récidive dans les cinq ans suivant le premier manquement.

La Commission peut également ordonner la publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Les amendes sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Article 19 – Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État.

CHAPITRE III : La Commission d'accès aux documents administratifs (ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005)

Article 20 – La Commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.

Elle est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du chapitre II relatif à la réutilisation des informations publiques dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre I^{er} du Livre II du Code du patrimoine.

Elle 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 I^{er}, un refus de consultation des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du Code du patrimoine, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques.

La saisine pour avis de la Commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

Article 21 – La Commission est également compétente pour connaître des questions relatives à l'accès aux documents admi-

nistratifs et à la réutilisation des informations publiques relevant des dispositions suivantes :

- 1) Les articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du Code général des collectivités territoriales ;
- 2) Les articles L. 28, L. 68 et LO. 179 du Code électoral ;
- 3) Le *b* de l'article L. 104 du Livre des procédures fiscales ;
- 4) L'article L. 111 du Livre des procédures fiscales ;
- 5) L'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;
- 6) L'article 79 du Code civil local d'Alsace-Moselle ;
- 7) Les articles L. 121-5, L. 213-13 et L. 332-29 du Code de l'urbanisme ;
- 8) L'article L. 1111-7 du Code de la santé publique ;
- 9) L'article L. 421-4 du Code de l'action sociale et des familles ;
- 10) L'article L. 225-3 du Code de la route ;
- 11) L'article L. 123-8 et le chapitre IV du titre II du Livre I^{er} du Code de l'environnement ;
- 12) Le titre II du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre ;
- 13) L'article 2196 du Code civil ;
- 14) L'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Article 22 – La Commission, lorsqu'elle est saisie par une administration mentionnée à l'article 1^{er}, peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur d'une infraction aux prescriptions du chapitre II les sanctions prévues par l'article 18.

Article 23 – La Commission comprend onze membres :

- a)* Un membre du Conseil d'État, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, président, un magistrat de la Cour de cassation et un magistrat de la Cour des comptes en activité ou honoraire, désignés respectivement par le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ;
- b)* Un député et un sénateur, désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- c)* Un élu d'une collectivité territoriale, désigné par le président du Sénat ;
- d)* Un professeur de l'enseignement supérieur, en activité ou honoraire, proposé par le président de la Commission ;
- e)* Une personnalité qualifiée en matière d'archives, proposée par le directeur des Archives de France ;

- f)* Une personnalité qualifiée en matière de protection des données à caractère personnel, proposée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- g)* Une personnalité qualifiée en matière de concurrence et de prix, proposée par le président du Conseil de la concurrence ;
- h)* Une personnalité qualifiée en matière de diffusion publique d'informations.

Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions pour chacun des membres.

Les membres de la Commission sont nommés par décret du Premier ministre. Leur mandat est, à l'exception de ceux mentionnés aux *b* et *c*, qui siègent pour la durée du mandat au titre duquel ils ont été désignés, d'une durée de trois ans. Ce mandat est renouvelable.

Un commissaire du Gouvernement, désigné par le Premier ministre, siège auprès de la Commission et assiste, sauf lorsqu'elle se prononce en application des dispositions des articles 18 et 22, à ses délibérations.

En cas de partage égal des voix, celle du président de la Commission est prépondérante.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de fonctionnement de la Commission. Il fixe notamment les cas et les conditions dans lesquels la Commission peut délibérer en formation restreinte.

CHAPITRE IV : Dispositions communes

Article 24 – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, fixe les cas et les conditions dans lesquels les administrations mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques.

Article 25 – Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours.

Lorsqu'un tiers est titulaire de droits de propriété intellectuelle portant sur un document sur lequel figure une information publique, l'administration qui a concouru à l'élaboration de l'information ou

qui la détient indique à la personne qui demande à la réutiliser l'identité de la personne physique ou morale titulaire de ces droits ou, si celle-ci n'est pas connue, l'identité de la personne auprès de laquelle l'information en cause a été obtenue.

Code du patrimoine (partie législative)

Livre 2 : Archives

Titre 1^{er} : Régime général des archives

CHAPITRE 1^{er} : Dispositions générales

Article L. 211-1

Les archives sont l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité.

Article L. 211-2

La conservation des archives est organisée dans l'intérêt public tant pour les besoins de la gestion et de la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, que pour la documentation historique de la recherche.

Article L. 211-3

Tout fonctionnaire ou agent chargé de la collecte ou de la conservation d'archives en application des dispositions du présent titre est tenu au secret professionnel en ce qui concerne tout document qui ne peut être légalement mis à la disposition du public.

Article L. 211-4

Les archives publiques sont :

- a) les documents qui procèdent de l'activité de l'État, des collectivités territoriales, des établissements et entreprises publics ;
- b) les documents qui procèdent de l'activité des organismes de droit privé chargés de la gestion des services publics ou d'une mission de service public ;
- c) les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

[...]

CHAPITRE 3 : Régime de communication

Article L. 213-1

Les documents dont la communication était libre avant leur dépôt aux archives publiques continueront d'être communiqués sans restriction d'aucune sorte à toute personne qui en fera la demande.

Les documents mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal demeurent communicables dans les conditions fixées par cette loi.

Tous les autres documents d'archives publiques pourront être librement consultés à l'expiration d'un délai de trente ans ou des délais spéciaux prévus à l'article L. 213-2.

Article L. 213-2

Le délai au-delà duquel les documents d'archives publiques peuvent être librement consultés est porté à :

- a) cent cinquante ans à compter de la date de naissance pour les documents comportant des renseignements individuels de caractère médical ;
- b) cent vingt ans à compter de la date de naissance pour les dossiers de personnel ;
- c) cent ans à compter de la date de l'acte ou de la clôture du dossier pour les documents relatifs aux affaires portées devant les juridictions, y compris les décisions de grâce, pour les minutes et répertoires des notaires ainsi que pour les registres de l'état civil et de l'enregistrement ;
- d) cent ans à compter de la date de recensement ou de l'enquête, pour les documents contenant des renseignements individuels ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé, collectés dans le cadre des enquêtes statistiques des services publics ;
- e) soixante ans à compter de la date de l'acte pour les documents qui contiennent des informations mettant en cause la vie privée ou intéressant la sûreté de l'État ou la défense nationale et dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Article L. 213-3

Sous réserve, en ce qui concerne les minutes des notaires, des dispositions de l'article 23 de la loi du 25 ventôse an XI, l'administration des archives peut autoriser la consultation des documents

d'archives publiques avant l'expiration des délais prévus au 3^e alinéa de l'article L. 213-1 et à l'article L. 213-2.

Cette consultation n'est assortie d'aucune restriction, sauf disposition expresse de la décision administrative portant autorisation.

Par dérogation aux dispositions du 1^{er} alinéa du présent article, aucune autorisation ne peut être accordée aux fins de permettre la communication, avant l'expiration du délai légal de cent ans, des renseignements mentionnés au *d* de l'article L. 213-2.

Article L. 213-4

Toute administration détentrice d'archives publiques ou privées est tenue de motiver tout refus qu'elle oppose à une demande de communication de documents d'archives.

Article L. 213-5

Les dispositions des articles L. 213-1 à L. 213-3, L. 213-6 et L. 213-7 sont affichées de façon très apparente dans les locaux ouverts au public de l'administration des archives et des services des collectivités territoriales qui détiennent des archives publiques en application du 2nd alinéa de l'article L. 212-2.

Article L. 213-6

Lorsque l'État et les collectivités territoriales reçoivent des archives privées à titre de don, de legs, de cession, de dépôt révocable ou de dation au sens de l'article 1131 et du I de l'article 1716 *bis* du Code général des impôts, les administrations depositaires sont tenues de respecter les conditions auxquelles la conservation et la communication de ces archives peuvent être soumises à la demande des propriétaires.

Article L. 213-7

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles sont délivrés les expéditions et extraits authentiques de documents d'archives.

Ce décret fixe le tarif des droits d'expédition ou d'extrait authentique des pièces conservées dans les services d'archives de l'État, des départements et des communes.

Article L. 213-8

Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'État.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

CHAPITRE V : Obligations incombant aux responsables de traitement et droits des personnes

Section 1 : Obligations incombant aux responsables de traitements

Article 34

Modifié par Loi 2004-801 2004-08-06 art. 5 JORF 7 août 2004

Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès.

Des décrets, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, peuvent fixer les prescriptions techniques auxquelles doivent se conformer les traitements mentionnés au 2° et au 6° du II de l'article 8.

[...]

Article 37

Créé par Loi 2000-321 2000-04-12 art. 5 JORF 13 avril 2000

Modifié par Loi 2004-801 2004-08-06 art. 5 JORF 7 août 2004

Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions du titre I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et des dispositions du Livre II du Code du patrimoine.

En conséquence, ne peut être regardé comme un tiers non autorisé au sens de l'article 34 le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques exercé conformément aux lois n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée et au Livre II du même Code.

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations

Article 10

Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent.

L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et 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 celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

Les organismes de droit privé ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues pour y être consultés.

Code général des collectivités territoriales (partie législative)

Article L. 2121-26

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La personne visée au 1^{er} alinéa désireuse de se faire communiquer la copie des budgets ou des comptes d'une commune peut l'obtenir, à ses frais, aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État.

La communication des documents mentionnés au 1^{er} alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

[...]

Article L. 3121-17

Les délibérations du conseil général, ainsi que celles de sa Commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes.

Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil général, des délibérations de la Commission permanente, des budgets et des comptes du département ainsi que des arrêtés du président.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 2^e alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président du conseil général que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des départements.

[...]

Article L. 4132-16

Les délibérations du conseil régional, ainsi que celles de sa Commission permanente lorsqu'elles sont prises par délégation de l'assemblée, sont publiées dans les mêmes formes.

Toute personne a le droit de demander communication des délibérations et procès-verbaux des séances publiques du conseil régional, des délibérations de la Commission permanente, des budgets et des comptes de la région ainsi que des arrêtés du président.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 2^e alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président du conseil régional que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des régions.

[...]

Article L. 5211-46

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale, des budgets et des comptes de ces établissements ainsi que des arrêtés de leur président.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 1^{er} alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

[...]

Article L. 5421-5

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération interdépartementale, des budgets, des comptes, ainsi que des arrêtés des présidents de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 1^{er} alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

[...]

Article L. 5621-9

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération interrégionale, des budgets, des comptes, ainsi que des arrêtés des présidents de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 1^{er} alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

[...]

Article L. 5721-26

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux de l'organe délibérant des syndicats mixtes, des budgets et des comptes ainsi que des arrêtés du président de ces établissements publics.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au 1^{er} alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du président que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Livre des procédures fiscales (partie législative)

b) de l'article L. 104

Décret n° 81-859 du 15 septembre 1981 Journal officiel du 18 septembre 1981

date d'entrée en vigueur 1^{er} janvier 1982

*Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 art. 56 VI Journal officiel du 1^{er} août 1990
en vigueur le 1^{er} janvier 1992*

Les comptables du trésor chargés du recouvrement des impôts directs délivrent aux personnes qui en font la demande un extrait de rôle ou un certificat de non inscription au rôle dans les conditions suivantes :

- a) pour les impôts directs d'État et taxes assimilées ainsi que pour la taxe départementale sur le revenu, ces documents ne peuvent être délivrés que dans la mesure où ils concernent le contribuable lui-même ¹ ;
- b) pour les impôts locaux et taxes annexes à l'exclusion de la taxe départementale sur le revenu, ces documents peuvent être délivrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à condition que le demandeur figure personnellement au rôle.

Décret n° 81-859 du 15 septembre 1981 Journal officiel du 18 septembre 1981

date d'entrée en vigueur 1^{er} janvier 1982

Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 art. 56 VI Journal officiel du 1^{er} août 1990

en vigueur le 1^{er} janvier 1992

Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 art. 21 II 1^o finances rectificative pour 2002

Journal officiel du 31 décembre 2002 en vigueur le 1^{er} janvier 2005

Les comptables chargés du recouvrement des impôts directs délivrent aux personnes qui en font la demande, soit un extrait de rôle ou un certificat de non-inscription au rôle, soit une copie de l'avis de mise en recouvrement, selon le comptable compétent pour recouvrer l'impôt, dans les conditions suivantes ² :

- a) pour les impôts directs d'État et taxes assimilées ainsi que pour la taxe départementale sur le revenu, ces documents ne peuvent être délivrés que dans la mesure où ils concernent le contribuable lui-même ³ ;
- b) pour les impôts locaux et taxes annexes à l'exclusion de la taxe départementale sur le revenu, ces documents peuvent être déli-

1. L'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu est suspendue jusqu'à une date fixée par une loi qui interviendra après le 2 avril 1993.

2. Ces dispositions entreront en vigueur à des dates fixées par décret et au plus tard au 1^{er} janvier 2005.

3. L'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu est suspendue jusqu'à une date fixée par une loi qui interviendra après le 2 avril 1993.

vrés même s'ils concernent un autre contribuable mais à condition que le demandeur figure personnellement au rôle.

[...]

Article L. 111

Décret n° 81-859 du 15 septembre 1981 Journal officiel du 18 septembre 1981

date d'entrée en vigueur 1^{er} janvier 1982

Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 art. 11 finances pour 1982 Journal officiel du 31 décembre 1981

Loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 art. 93 III, art. 114 finances pour 1984

Journal officiel du 30 décembre 1983

Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 art. 24 Journal officiel du 12 juillet 1986

Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 art. 56 VII

Journal officiel du 1^{er} août 1990 en vigueur le 1^{er} janvier 1992

Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 art. 93 I b finances pour 2004

Journal officiel du 31 décembre 2003

I– Une liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés est dressée de manière à distinguer les deux impôts par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques ou morales non assujetties dans la commune à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés mais y possédant une résidence.

La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des contribuables qui relèvent de sa compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

Les contribuables qui ont plusieurs résidences, établissements ou exploitations, peuvent demander, en souscrivant leur déclaration, que leur nom soit communiqué aux directions des services fiscaux dont dépendent ces résidences, établissements ou exploitations.

La liste concernant l'impôt sur le revenu est complétée, dans les conditions fixées par décret, par l'indication du nombre de parts retenu pour l'application du quotient familial, du revenu imposable et du montant de l'impôt mis à la charge de chaque redevable.

I *bis*– Une liste des personnes assujetties à la taxe départementale sur le revenu est dressée par commune pour les impositions établies dans son ressort.

Cette liste est complétée par l'indication des personnes physiques pour lesquelles il n'est pas établi d'imposition à la taxe départementale dans la commune mais qui y possèdent une résidence.

La liste est tenue par la direction des services fiscaux à la disposition des redevables de la taxe départementale qui relèvent de sa compétence territoriale. L'administration peut en prescrire l'affichage.

La liste concernant la taxe départementale sur le revenu est complétée, dans des conditions fixées par décret, par l'indication du revenu imposable, du montant de l'abattement pour charges de famille, du montant de l'abattement à la base et du montant de la cotisation mise effectivement à la charge de chaque redevable.

I ter– L'administration recueille, chaque année, les observations et avis que la Commission communale des impôts directs prévue à l'article 1650 du Code général des impôts peut avoir à formuler sur ces listes.

La publication ou la diffusion par tout autre moyen, soit des listes prévues ci-dessus, soit de toute indication se rapportant à ces listes et visant des personnes nommément désignées est interdite, sous peine de l'amende fiscale prévue à l'article 1768 *ter* du Code précité.

II– Les créanciers d'aliments dont la qualité est reconnue par une décision de justice peuvent consulter les listes mentionnées aux *I* et *I bis* détenues par la direction des services fiscaux dans le ressort de laquelle l'imposition du débiteur est établie.

Nota : Ces dispositions sont applicables aux revenus distribués ou répartis perçus à compter du 1^{er} janvier 2005.

Code électoral (partie législative)

Article L. 28

Décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 Journal officiel du 28 octobre 1964

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 art. 13 Journal officiel du 12 mars 1988

Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.

Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.

[...]

Article L. 68

Tant au premier tour qu'éventuellement au second tour de scrutin, les listes d'émargement de chaque bureau de vote, ainsi que les documents qui y sont réglementairement annexés, sont joints aux procès-verbaux des opérations de vote transmis immédiatement après le dépouillement du scrutin à la préfecture ou, pour les élections des conseillers généraux et des conseillers municipaux, à la sous-préfecture.

S'il doit être procédé à un second tour de scrutin, le préfet ou le sous-préfet selon le cas, renvoie les listes d'émargement au maire, au plus tard le mercredi précédant le second tour.

Sans préjudice des dispositions de l'article L0. 179 du présent Code, les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l'élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie.

[...]

LO. 179

Ainsi qu'il est dit à l'article 32 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, le ministre de l'Intérieur communique sans délai à l'Assemblée nationale les noms des personnes proclamées élues.

Les procès-verbaux des Commissions chargées du recensement, auxquels le préfet joint l'expédition de l'acte de naissance et le bulletin n° 2 du casier judiciaire des élus et de leurs remplaçants, sont tenus à la disposition des personnes inscrites sur les listes électorales et des personnes ayant fait une déclaration de candidature, pendant un délai de dix jours.

Passé ce délai, les procès-verbaux et leurs annexes sont déposés aux archives départementales. Ils ne peuvent être communiqués qu'au Conseil constitutionnel, sur demande de ce Conseil.

Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

Article 5

Modifié par Loi 81-909 1981-10-09 JORF 10 octobre 1981 rectificatif JORF 16 octobre 1981

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel*, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

[...]

Article 2 du décret du 16 août 1901

Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.

Code civil local d'Alsace-Moselle

Article 79

Toute personne peut consulter le registre des associations ainsi que les pièces remises par l'association au tribunal d'instance. Copie des inscriptions peut être demandée ; cette copie doit être certifiée sur demande.

Code de l'urbanisme (partie législative)

Article L. 121-5

Les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, ainsi que les associations agréées mentionnées à l'article L. 252-1 du Code rural sont consultées, à leur demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme. Elles ont accès au projet de schéma ou de plan dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

[...]

Article L. 213-3

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 art. 8, art. 26 X

Journal officiel du 19 juillet 1985 en vigueur le 1^{er} juin 1987

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 art. 34 VI Journal officiel du 19 juillet 1991

La commune ouvre, dès institution ou création sur son territoire d'un droit de préemption en application du présent titre, un registre dans lequel sont inscrites toutes les acquisitions réalisées par exercice ou par délégation de ce droit, ainsi que l'utilisation effective des biens ainsi acquis.

Toute personne peut consulter ce registre ou en obtenir un extrait.

Article L. 332-29

Inséré par Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 art. 57 Journal officiel du 30 janvier 1993

Les contributions prescrites par l'autorisation ou l'acte mentionné à l'article L. 332-28 ainsi que celles exigées dans le cadre de la réa-

lisation des zones d'aménagement concerté sont inscrites sur un registre mis à la disposition du public en mairie. Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

Code de la santé publique (nouvelle partie législative)

Article L. 1110-4

Inscrit par Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 3 Journal officiel du 5 mars 2002

Toute personne prise en charge par un professionnel, un établissement, un réseau de santé ou tout autre organisme participant à la prévention et aux soins a droit au respect de sa vie privée et du secret des informations la concernant.

Excepté dans les cas de dérogation, expressément prévus par la loi, ce secret couvre l'ensemble des informations concernant la personne venues à la connaissance du professionnel de santé, de tout membre du personnel de ces établissements ou organismes et de toute autre personne en relation, de par ses activités, avec ces établissements ou organismes. Il s'impose à tout professionnel de santé, ainsi qu'à tous les professionnels intervenant dans le système de santé.

Deux ou plusieurs professionnels de santé peuvent toutefois, sauf opposition de la personne dûment avertie, échanger des informations relatives à une même personne prise en charge, afin d'assurer la continuité des soins ou de déterminer la meilleure prise en charge sanitaire possible. Lorsque la personne est prise en charge par une équipe de soins dans un établissement de santé, les informations la concernant sont réputées confiées par le malade à l'ensemble de l'équipe.

Afin de garantir la confidentialité des informations médicales mentionnées aux alinéas précédents, leur conservation sur support informatique, comme leur transmission par voie électronique entre professionnels, sont soumises à des règles définies par décret en Conseil d'État pris après avis public et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret détermine les cas où l'utilisation de la carte professionnelle de santé mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 161-33 du Code de la sécurité sociale est obligatoire.

Le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir la communication de ces informations en violation du présent article est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

En cas de diagnostic ou de pronostic grave, le secret médical ne s'oppose pas à ce que la famille, les proches de la personne malade ou la personne de confiance définie à l'article L. 1111-6 reçoivent les informations nécessaires destinées à leur permettre d'apporter un soutien direct à celle-ci, sauf opposition de sa part.

Le secret médical ne fait pas obstacle à ce que les informations concernant une personne décédée soient délivrées à ses ayants droit, dans la mesure où elles leur sont nécessaires pour leur permettre de connaître les causes de la mort, de défendre la mémoire du défunt ou de faire valoir leurs droits, sauf volonté contraire exprimée par la personne avant son décès.

[...]

Article L. 1111-5

Inséré Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 9 et art. 11 Journal officiel du 5 mars 2002

Par dérogation à l'article 371-2 du Code civil, le médecin peut se dispenser d'obtenir le consentement du ou des titulaires de l'autorité parentale sur les décisions médicales à prendre lorsque le traitement ou l'intervention s'impose pour sauvegarder la santé d'une personne mineure, dans le cas où cette dernière s'oppose expressément à la consultation du ou des titulaires de l'autorité parentale afin de garder le secret sur son état de santé. Toutefois, le médecin doit dans un premier temps s'efforcer d'obtenir le consentement du mineur à cette consultation. Dans le cas où le mineur maintient son opposition, le médecin peut mettre en œuvre le traitement ou l'intervention. Dans ce cas, le mineur se fait accompagner d'une personne majeure de son choix.

Lorsqu'une personne mineure, dont les liens de famille sont rompus, bénéficie à titre personnel du remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité et de la couverture complémentaire mise en place par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, son seul consentement est requis.

[...]

Article L. 1111-7

Inscrit par Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 art. 11 Journal officiel du 5 mars 2002

Toute personne a accès à l'ensemble des informations concernant sa santé détenues par des professionnels et établissements de santé, qui sont formalisées et ont contribué à l'élaboration et au suivi du diagnostic et du traitement ou d'une action de prévention, ou ont fait l'objet d'échanges écrits entre professionnels de santé, notamment des résultats d'examen, comptes rendus de consultation, d'intervention, d'exploration ou d'hospitalisation, des protocoles et prescriptions thérapeutiques mis en œuvre, feuilles de surveillance, correspondances entre professionnels de santé, à l'exception des informations mentionnant qu'elles ont été recueillies auprès de tiers n'intervenant pas dans la prise en charge thérapeutique ou concernant un tel tiers.

Elle peut accéder à ces informations directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'elle désigne et en obtenir communication, dans des conditions définies par voie réglementaire au plus tard dans les huit jours suivant sa demande et au plus tôt après qu'un délai de réflexion de quarante-huit heures aura été observé. Ce délai est porté à deux mois lorsque les informations médicales datent de plus de cinq ans ou lorsque la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques est saisie en application du 4^e alinéa.

La présence d'une tierce personne lors de la consultation de certaines informations peut être recommandée par le médecin les ayant établies ou en étant dépositaire, pour des motifs tenant aux risques que leur connaissance sans accompagnement ferait courir à la personne concernée. Le refus de cette dernière ne fait pas obstacle à la communication de ces informations.

À titre exceptionnel, la consultation des informations recueillies, dans le cadre d'une hospitalisation sur demande d'un tiers ou d'une hospitalisation d'office, peut être subordonnée à la présence d'un médecin désigné par le demandeur en cas de risques d'une gravité particulière. En cas de refus du demandeur, la Commission départementale des hospitalisations psychiatriques est saisie. Son avis s'impose au détenteur des informations comme au demandeur.

Sous réserve de l'opposition prévue à l'article L. 1111-5, dans le cas d'une personne mineure, le droit d'accès est exercé par le ou

les titulaires de l'autorité parentale. À la demande du mineur, cet accès a lieu par l'intermédiaire d'un médecin.

En cas de décès du malade, l'accès des ayants droit à son dossier médical s'effectue dans les conditions prévues par le dernier alinéa de l'article L. 1110-4.

La consultation sur place des informations est gratuite. Lorsque le demandeur souhaite la délivrance de copies, quel qu'en soit le support, les frais laissés à sa charge ne peuvent excéder le coût de la reproduction et, le cas échéant, de l'envoi des documents.

Code de l'action sociale et des familles (partie législative)

Article L. 421-4

L'agrément de l'assistant maternel précise le nombre et l'âge des mineurs qu'il est autorisé à accueillir simultanément ainsi que les horaires de l'accueil. Le nombre des mineurs accueillis simultanément ne peut être supérieur à trois y compris le ou les enfants de moins de trois ans de l'assistant maternel présents à son domicile, dans la limite de six au total. Toutefois, le président du conseil général peut, si les conditions d'accueil le permettent et à titre dérogatoire, autoriser l'accueil de plus de trois enfants simultanément et six enfants au total pour répondre à des besoins spécifiques. Lorsque le nombre de mineurs fixé par l'agrément est inférieur à trois, le président du conseil général peut modifier celui-ci pour augmenter le nombre de mineurs que l'assistant maternel est autorisé à accueillir simultanément, dans la limite de trois mineurs et dans les conditions mentionnées ci-dessus.

Les modalités du contrôle auquel sont soumis les assistants maternels sont définies par décret en Conseil d'État.

Code de la route (partie législative)

Article L. 225-3

Le titulaire du permis de conduire a droit à la communication du relevé intégral des mentions le concernant. Cette communication s'exerce dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Code de l'environnement (partie législative)

Article L. 123-8

Nonobstant les dispositions du titre I^{er} de la loi n^o 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, le dossier d'enquête publique est communicable aux associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 et à leurs frais.

[...]

Chapitre IV du titre II du Livre I^{er}

I – L'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ayant des responsabilités en matière d'environnement s'exerce dans les conditions et selon les modalités définies au titre I^{er} de la loi n^o 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sous réserve des dispositions ci-après.

II – Ne sont pas communicables les informations relatives à l'environnement dont la consultation ou la communication porterait atteinte aux intérêts protégés énumérés aux sept premiers tirets du I de l'article 6 de la loi susmentionnée du 17 juillet 1978.

L'autorité peut refuser de communiquer une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

- 1) à l'environnement auquel elle se rapporte ;
- 2) aux intérêts d'un tiers qui a fourni l'information demandée sans y avoir été contraint par une disposition législative, réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative, et qui ne consent pas à sa divulgation.

III – Lorsque la demande d'accès porte sur une information relative à l'environnement qui contient des données relatives aux intérêts protégés en application du II et qu'il est possible de retirer ces données, la partie de l'information non couverte par les secrets protégés est communiquée au demandeur.

Décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre

Titre II : De la conservation du cadastre

Article 24

Tous les cadastres rénovés en application du présent décret et des lois des 17 mars 1898, 16 avril 1930 et 17 décembre 1941 font l'objet annuellement d'une tenue à jour réalisée aux frais de l'État.

Article 25

Dans les communes soumises au régime de la conservation cadastrale, tout changement de limite de propriété notamment par suite de division, lotissement, partage, doit être constaté par un document d'arpentage établi aux frais et à la diligence des parties et certifié par elles, qui est soumis au Service du cadastre, préalablement à la rédaction de l'acte réalisant le changement de limite, pour vérification et numérotage des nouveaux îlots de propriété.

Ce document est soit un procès-verbal de délimitation, soit une esquisse, suivant la distinction établie à l'article 28 ci-après.

Article 26

Le procès-verbal de délimitation est un plan régulier coté des surfaces modifiées, à une échelle au moins égale à celle du plan cadastral, présentant les références essentielles à ce dernier et, autant que possible, rattaché à des éléments stables du terrain.

Article 27

L'esquisse est un croquis indiquant le mode de division de la surface cadastrale et la position des nouvelles limites d'une manière assez exacte pour permettre la mise à jour du plan cadastral.

Article 28

Un procès-verbal de délimitation est exigé lorsque le plan cadastral a été refait et, si le cadastre a été révisé, lorsque la partie modifiée a fait l'objet d'un arpentage ou d'un bornage.

Article 29

En cas d'urgence, mentionnée dans l'acte, une esquisse peut être produite à l'appui de ce dernier au lieu et place du procès-verbal de délimitation, sauf, pour les parties, à produire ce procès-verbal dans les deux mois de la passation de l'acte.

À défaut de production par les parties du procès-verbal de délimitation, celui-ci est établi d'office par le Service du cadastre et les frais en sont recouvrés comme en matière de contributions directes.

Article 30

Les documents d'arpentage visés à l'article 25 ne peuvent être dressés que dans la forme prescrite, par des personnes agréées et selon le tarif fixé par un arrêté du ministre des Finances.

Une liste des personnes agréées pour l'établissement des documents d'arpentage est établie dans les conditions prévues par l'article 6 ci-dessus.

Article 31

Pour l'application de l'article 28, sont assimilés aux cadastres refaits les cadastres renouvelés par voie d'arpentage parcellaire sous le régime des lois des 17 mars 1898, 16 avril 1930 et 17 décembre 1941.

Article 32

Les parties de commune à cadastre non encore rénové ayant fait l'objet d'un remembrement sont soumises au régime de la conservation cadastrale prévue à l'article 24 dès l'année qui suit celle de la publication du remembrement au fichier immobilier et les dispositions de l'article 28, 1^{er} alinéa, leur sont applicables.

Article 33

Le Service du cadastre est habilité à constater d'office, pour la tenue des documents dont il a la charge, les changements de toute nature n'affectant pas la situation juridique des immeubles.

Article 34

L'exécution des travaux de conservation du cadastre est assurée en régie au moyen des crédits ouverts annuellement au Service du cadastre.

Article 35

Les dispositions du présent décret ne sont pas applicables aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ni aux départements d'Outre-mer.

Article 36

Les dispositions du présent décret ne dérogent en rien aux droits de recours des propriétaires devant les juridictions compétentes.

Article 37

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à celles du présent décret.

Article 38

Le ministre des Finances et des Affaires économiques, le ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'État aux Finances et aux Affaires économiques sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Code civil

Article 2196

Les conservateurs des hypothèques sont tenus de délivrer, à tous ceux qui le requièrent, copie ou extrait des documents, autres que les bordereaux d'inscription, déposés à leur bureau dans la limite des cinquante années précédant celle de la réquisition, et copie ou extrait des inscriptions subsistantes ou certificat qu'il n'existe aucun document ou inscription entrant dans le cadre de la réquisition.

Ils sont également tenus de délivrer sur réquisition, dans un délai de dix jours, des copies ou extraits du fichier immobilier ou certificat qu'il n'existe aucune fiche entrant dans le cadre de la réquisition.

Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques

Article 17

Il sera dressé par les soins du ministre d'État, chargé des Affaires culturelles, une liste générale des objets mobiliers classés, rangés par département. Un exemplaire de cette liste, tenue à jour, sera déposé au ministère d'État, chargé des affaires culturelles et à la préfecture de chaque département. Il pourra être communiqué sous les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Nota : Ordonnance 2004-178 du 20 février 2004 art. 8 I : L'abrogation de l'article 17 ne prendra effet qu'à compter de la publication des dispositions réglementaires du Code du patrimoine.

Décret d'application de la loi du 17 juillet 1978 modifiée par l'ordonnance du 6 juin 2005

Le tableau suivant compare les dispositions 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 aux dispositions prévalant antérieurement.

257

Annexes

**Décrets antérieurs à l'ordonnance du 6 juin 2005
(Abrogés par le nouveau décret)**

Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978

Titre I^{er} : La Commission d'accès aux documents administratifs
Chapitre I^{er} : Organisation et fonctionnement

Article 1^{er}

La Commission se réunit, selon le cas, en formation plénière ou restreinte, sur convocation du président.

La convocation précise l'ordre du jour.

Article 2

La Commission ne peut valablement délibérer que si sont présents au moins six membres en formation plénière et trois membres en formation restreinte.

Article 3

Les délibérations de la Commission sont prises à la majorité absolue des membres présents.

Article 4

La Commission statue en formation restreinte en matière de sanction lorsqu'elle est saisie en application de l'article 22 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée.

La formation restreinte est composée des cinq membres de la Commission mentionnés aux a), f) et g) de l'article 23 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée. Elle est présidée par le président de la Commission.

Un membre de la formation restreinte ne peut siéger :

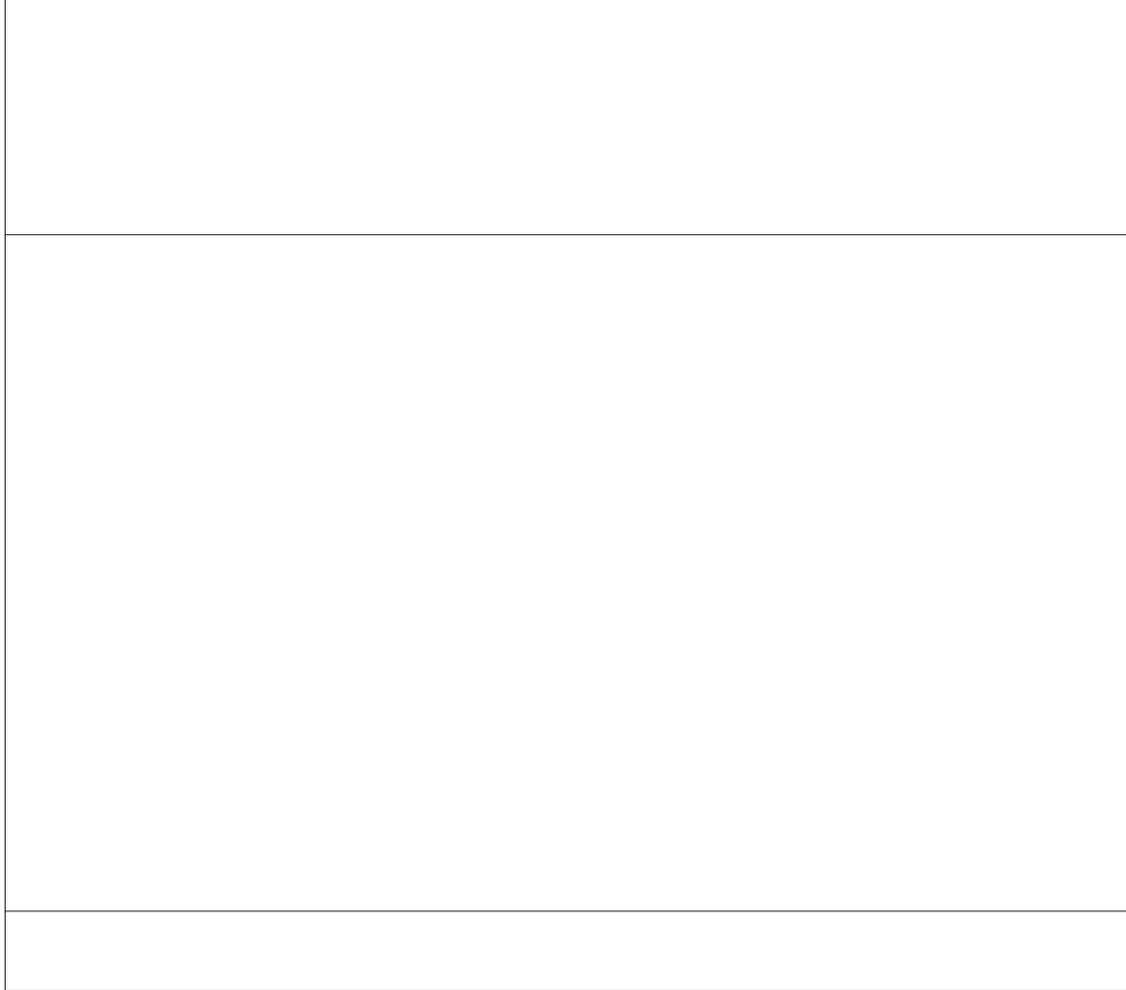
1)°s'il détient un intérêt direct ou indirect à l'affaire qui fait l'objet de la délibération, exerce des fonctions ou une activité professionnelle ou détient un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la Commission ou de la personne mise en cause ;

2)°s'il a, au cours des trois années précédant la saisine de la Commission, détenu un intérêt direct ou indirect à l'affaire qui fait l'objet de la délibération, exercé des fonctions ou une activité professionnelle ou détenu un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la Commission ou de la personne mise en cause.



260

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 5

Le commissaire du Gouvernement est convoqué aux séances de la Commission dans les mêmes conditions que les membres de celle-ci. Il peut présenter des observations orales.

Il est rendu destinataire des dossiers et des délibérations dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les membres de la Commission.

Article 6

Le président de la Commission est assisté par un rapporteur général, un **rapporteur général adjoint**, des rapporteurs et chargés de mission permanents et des **rapporteurs non permanents** qu'il désigne, dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget des services généraux du Premier ministre au titre de la Commission d'accès aux documents administratifs, parmi les membres du Conseil d'État, les magistrats, les fonctionnaires de catégorie A, les agents contractuels de l'État de niveau équivalent et les **personnes justifiant d'une qualification dans les domaines relevant de la compétence de la Commission et titulaires d'un des diplômes permettant d'accéder à un corps de catégorie A.**

Le rapporteur général anime et contrôle l'activité des rapporteurs. À cet égard, il examine toutes les demandes dont la Commission est saisie et s'assure de leur traitement dans les délais prévus. Il peut présenter des observations orales à chaque séance.

Le rapporteur général adjoint assiste et supplée le rapporteur général en tant que de besoin.

La Commission dispose de services placés sous l'autorité d'un secrétaire général qui en assure le fonctionnement et la coordination.

Article 7

Le président de la Commission ordonnance les dépenses.

Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs

Article 2 (1^{er} alinéa)

Le président de la Commission d'accès aux documents administratifs peut désigner, pour assister la Commission dans ses travaux, des rapporteurs choisis parmi les magistrats et fonctionnaires de catégorie A et assimilés.

Article 4

Les crédits nécessaires à la Commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier ministre.

Décret du 1^{er} août 2000

Article 1^{er}

Dans la limite des crédits ouverts à cet effet au budget des services généraux du Premier ministre au titre de la Commission d'accès aux documents administratifs, le président de la Commission peut faire appel :

- a) à des personnalités appartenant ou non à l'administration pour exercer les fonctions de rapporteur général et de rapporteur général adjoint de la Commission ;
- b) à des personnels étrangers ou non à l'administration qui lui apportent leur concours de façon intermittente, sans renoncer à leur occupation principale ;
- c) à des rapporteurs et à des chargés de mission permanents étrangers ou non à l'administration ;
- d) à des personnels qui lui apportent leur concours de façon continue pour effectuer des travaux de secrétariat et de dactylographie.

Article 2

Le président, le président suppléant, le rapporteur général et le rapporteur général adjoint de la Commission sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Les membres de la Commission, autres que le président, mentionnés aux a), c), d), e) et f) de l'article 1^{er} du décret du 6 décembre 1978 susvisé, et leurs suppléants, sont rémunérés sous forme d'une indemnité forfaitaire pour chacune des séances auxquelles ils sont effectivement présents.

Article 4

Les rapporteurs et chargés de mission permanents visés à l'article 1^{er} (c) sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Article 8

Le président peut déléguer sa signature au rapporteur général et au rapporteur général adjoint pour les réponses aux demandes d'avis et de conseils et au secrétaire général pour tout ce qui concerne le fonctionnement administratif et financier de la Commission.

263

Annexes

Article 9

Le président, le président suppléant, le rapporteur général et le rapporteur général adjoint de la Commission sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Les membres de la Commission, autres que le président, mentionnés aux a), c), d), e), f), g) et h) de l'article 23 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, et leurs suppléants, sont rémunérés sous forme d'une indemnité forfaitaire pour chacune des séances auxquelles ils sont effectivement présents.

Article 10

Les rapporteurs et chargés de mission permanents sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles.

Article 3

Les personnels mentionnés au b de l'article 1^{er} ci-dessus sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles fixées pour chaque mission par le président de la Commission en fonction du temps nécessaire à l'accomplissement de la mission.

Article 5

Aucune indemnité ne peut être allouée aux agents titulaires et contractuels rémunérés sur l'un des budgets relevant des services du Premier ministre.

Article 6

Un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la Fonction publique et du ministre chargé du Budget détermine les taux et les modalités d'attribution des indemnités susceptibles d'être allouées au président, au président suppléant et aux membres de la Commission, ainsi qu'aux bénéficiaires prévus aux a), b) et c) de l'article 1^{er} du présent décret.

Article 7

Le président et les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs ainsi que les collaborateurs mentionnés par le présent décret peuvent prétendre au remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils sont susceptibles d'engager à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre de leur mission dans les conditions fixées par le décret du 28 mai 1990 susvisé.

[Loi du 17 juillet 1978]

Article 5 (ancien)

La Commission établit un rapport annuel qui est rendu public. Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives.

Article 11

Les rapporteurs non permanents sont rémunérés sous forme d'indemnités forfaitaires mensuelles fixées pour chaque mission par le président de la Commission en fonction du temps nécessaire à l'accomplissement de la mission.

Article 12

Aucune indemnité ne peut être allouée aux agents titulaires et contractuels rémunérés sur l'un des budgets relevant des services du Premier ministre.

Article 13

Un arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre de la Fonction publique et du ministre chargé du Budget détermine les taux et les modalités d'attribution des indemnités susceptibles d'être allouées au président, au président suppléant et aux membres de la Commission, ainsi qu'aux collaborateurs mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article 8.

Article 14

Le président et les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs ainsi que les collaborateurs mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article 6 peuvent prétendre au remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils sont susceptibles d'engager à l'occasion des déplacements effectués dans le cadre de leur mission dans les conditions applicables aux personnels civils de l'État.

Article 15

La Commission établit son règlement intérieur qui, notamment, fixe les conditions de son fonctionnement et précise les règles de procédure applicables devant elle.

Article 16

La Commission établit chaque année un rapport qui est rendu public.

Décret n° 88-465 du 28 avril 1988

Article 1^{er} – Sont abrogés :

- 1) la 2^e phrase du 1^{er} alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susvisée ;
- 2) le 2^e alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 susvisée.

Article 2 (1^{er}, 2^e et 3^e alinéas)

Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application du titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au 1^{er} alinéa du présent article pour saisir la Commission instituée à l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La saisine de la Commission, dans les conditions prévues au 2^e alinéa du présent article, est obligatoire préalablement à tout recours contentieux.

Décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978

Article 2 (2^e et 3^e alinéas)

Les membres de la Commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, dans le délai prescrit par le président de la Commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires.

Décret 78-1136 du 6 décembre 1978

Article 1^{er} (4^e alinéa)

Le président appelle en outre à participer aux travaux de la Commission, à titre consultatif, un représentant de l'administration, de la collectivité publique, ou de l'organisme chargé de la gestion d'un service public, intéressé par la délibération.

Chapitre II : Demandes d'avis relatives à la communication de documents administratifs

Article 17

Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, vaut décision de refus.

L'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au 1^{er} alinéa pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

La Commission est saisie par lettre, télécopie ou voie électronique. La saisine précise son objet, le cas échéant les dispositions sur lesquelles le demandeur se fonde. Elle indique, lorsque le demandeur est une personne physique, ses nom, prénoms et domicile, et lorsqu'il s'agit d'une personne morale, sa forme, sa dénomination, son siège social et les nom et prénoms de la personne ayant qualité pour la représenter. Elle est accompagnée d'une copie, selon le cas, de la décision de refus ou de la demande restée sans réponse. La Commission enregistre la demande lorsqu'elle comporte l'ensemble de ces éléments. Elle en accuse réception sans délai.

La Commission transmet les demandes d'avis à l'autorité mise en cause.

Article 18

L'autorité mise en cause est tenue, dans le délai prescrit par le président de la Commission, de communiquer à celle-ci tous documents et informations utiles et de lui apporter les concours nécessaires.

Les membres de la Commission ainsi que les rapporteurs désignés par le président peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Le président **peut** appeler à participer aux travaux de la Commission, à titre consultatif, un représentant de l'autorité intéressée par la délibération.

Article 3

Le délai d'un mois imparti à la Commission pour émettre les avis prévus à l'article 5 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée court à compter de l'enregistrement au secrétariat de la Commission de la demande de l'intéressé.

La Commission notifie à celui-ci le sens de son avis.

Décret n° 88-465 du 28 avril 1988

Article 2 (4^e, 5^e et 6^e alinéas)

La Commission notifie, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, son avis à l'autorité compétente qui informe la Commission, dans le mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la Commission par l'intéressé vaut décision de refus.

Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité compétente.

Article 19

La Commission notifie son avis à l'intéressé et à l'autorité mise en cause, dans un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat. Cette autorité informe la Commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité mise en cause pendant plus de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande au secrétariat vaut confirmation de la décision de refus.

Chapitre III : Procédure applicable au prononcé des sanctions

Article 20

Lorsque la Commission est saisie, en application de l'article 22 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, par une des autorités mentionnées à l'article 1^{er} de celle-ci, de faits susceptibles de constituer une infraction aux prescriptions du chapitre II de son titre 1^{er}, son président désigne un rapporteur pour instruire l'affaire parmi les collaborateurs mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article 6.

Un rapporteur ne peut être désigné aux fins d'instruction :

- 1) s'il détient un intérêt direct ou indirect dans les faits qui sont dénoncés, exerce des fonctions ou une activité professionnelle ou détient un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la Commission, ou de la personne mise en cause ;**
- 2) s'il a, au cours des trois années précédant la saisine de la Commission, détenu un intérêt direct ou indirect dans les faits qui sont dénoncés, exercé des fonctions ou une activité professionnelle ou détenu un mandat auprès de l'autorité qui a saisi la Commission, ou de la personne mise en cause.**



270

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 21

Le rapporteur procède à toutes diligences utiles avec le concours des services de la Commission.

Les auditions auxquelles procède, le cas échéant, le rapporteur, donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal signé par les personnes entendues. En cas de refus de signature, il en est fait mention par le rapporteur. Les personnes entendues peuvent être assistées d'un conseil de leur choix. Un procès-verbal de carence est dressé lorsque la personne convoquée ne se rend pas à l'audition.

Article 22

Au terme des investigations prévues à l'article 21, le rapporteur notifie les griefs qu'il retient à la personne mise en cause par lettre remise contre signature, ou en main propre contre récépissé ou par acte d'huissier de justice. Cette notification indique les dispositions sur lesquelles se fonde la poursuite ainsi que les sanctions encourues.

La personne mise en cause dispose d'un délai d'un mois pour transmettre à la Commission ses observations écrites. Si elle a son domicile hors du territoire métropolitain, ce délai est porté à deux mois. La notification mentionnée au 1^{er} alinéa comporte l'indication de ce délai et précise que l'intéressé peut prendre connaissance et copie des pièces du dossier auprès des services de la Commission et se faire assister ou représenter par le conseil de son choix.

À l'issue du délai prévu à l'alinéa précédent, le rapporteur établit un rapport et y annexe les documents sur lesquels il fonde ses conclusions. Ce rapport est notifié à la personne mise en cause dans les conditions prévues au 1^{er} alinéa.

Article 23

La personne mise en cause est informée de la date de la séance de la Commission à l'ordre du jour de laquelle est inscrite l'affaire le concernant et de la faculté qui lui est offerte d'y être entendue, elle-même ou son représentant, par lettre remise contre signature, ou remise en main propre contre récépissé ou acte d'huissier. Cette information doit lui parvenir au moins un mois avant la date de la séance.

[Loi du 17 juillet 1978]

Article 5 (ancien)

Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.

Article 24

Lors de la séance, le rapporteur peut présenter des observations orales sur l'affaire. La personne mise en cause et, le cas échéant, son conseil, sont invités à présenter leurs arguments en défense. La Commission peut entendre toute personne dont elle estime l'audition utile. Dans tous les cas, la personne mise en cause et, le cas échéant, son conseil, doivent pouvoir prendre la parole en dernier. Lorsque la Commission s'estime insuffisamment éclairée, elle peut demander au rapporteur de poursuivre ses diligences.

La Commission statue hors la présence du rapporteur et du commissaire du Gouvernement.

Article 25

La décision de la Commission est notifiée à l'intéressé par lettre remise contre signature, ou en main propre contre récépissé ou par acte d'huissier de justice.

Article 26

Lorsque la Commission prononce une sanction, la décision énonce les considérations de droit et de fait sur lesquels elle est fondée. Elle indique les voies et délais de recours.

Lorsque la Commission décide de faire publier la sanction qu'elle prononce, elle en détermine les modalités dans sa décision en fixant le délai de publication et en désignant le support de celle-ci. La publication intervient dans le délai maximum d'un mois à compter du jour où la décision est devenue définitive. Elle est proportionnée à la gravité de la sanction prononcée et adaptée à la situation de l'auteur de l'infraction.

Toute sanction portant interdiction de la réutilisation d'informations publiques est publiée par voie électronique.

Chapitre IV : Autres attributions**Article 27**

La Commission peut être consultée par les autorités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 susvisée sur toutes questions relatives à l'application des chapitres I^{er}, II et IV du titre I^{er} de cette loi et du titre I^{er} du Livre II du Code du patrimoine.

Les demandes de consultation sont formées auprès de la Commission par lettre, télécopie ou voie électronique. Elles sont accompagnées, le cas échéant, du ou des documents sur lesquels l'autorité souhaite interroger la Commission.

[Loi du 17 juillet 1978]

Article 5 (ancien)

Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.

Décret n° 79-834 du 22 septembre 1979

Article 1^{er}

Les documents administratifs mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 émanant des administrations centrales de l'État sont, sous réserve des dispositions de l'article 6 de la loi, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention « Bulletin officiel ».

Dans les six mois de l'entrée en vigueur du présent décret, des arrêtés ministériels pris après avis de la Commission de coordination de la documentation administrative déterminent pour chaque administration le titre exact du ou des bulletins concernant cette administration, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu où le public peut les consulter ou s'en procurer copie.

Article 2

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements concernés.

Article 28

La Commission peut proposer au Gouvernement toute modification des dispositions législatives ou réglementaires relatives au droit d'accès aux documents administratifs ou au droit de réutilisation des informations publiques ainsi que toute mesure de nature à en faciliter l'exercice.

Titre II : La liberté d'accès aux documents administratifs
Chapitre I^{er} : Publication des documents administratifs

Article 29

Les documents administratifs mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée émanant des administrations centrales de l'État sont, sous réserve des dispositions de l'article 6 de la même loi, publiés dans des bulletins ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention « Bulletin officiel ».

Des arrêtés ministériels déterminent pour chaque administration le titre exact du ou des bulletins la concernant, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu **ou le site Internet** où le public peut les consulter ou s'en procurer copie.

Article 30

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1^{er} alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, qui émanent des autorités administratives agissant dans les limites du département, sont publiées au recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle. **Cette publication peut intervenir par voie électronique.**

Ceux de ces documents qui émanent d'autorités dont la compétence s'étend au-delà des limites d'un seul département sont publiés au recueil des actes administratifs de chacun des départements intéressés.

Article 3

L'obligation de publication des directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des autorités municipales peut être remplie, au choix des communes, soit par l'insertion dans le Bulletin officiel municipal lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle, soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu, à la mairie, à la disposition du public.

Le maire de chaque commune informe le préfet de la forme de publication adoptée dans sa commune.

Article 4

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui émanent des établissements publics ainsi que des organismes chargés de la gestion d'un service public sont publiées, au choix de leurs conseils d'administration, soit par insertion dans un bulletin officiel, soit par transcription sur un registre.

Article 5

L'obligation de signalisation prévue au 2 de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 qui s'impose aux personnes morales mentionnées à l'article 2 de la loi, sous réserve des dispositions de son article 6, est satisfaite :

- 1) pour les documents mentionnés au 1 de l'article 9 de la loi, par leur publication ;
- 2) pour les autres documents mentionnés à l'article 1^{er} de la loi, à l'exception des dossiers contenant des documents préparatoires à la prise d'une décision effectivement intervenue, par la publication de la référence desdits documents qui doit comporter leur titre, leur objet, leur date, leur origine ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués ;
- 3) pour les dossiers préparatoires à l'intervention d'une décision, par la publication ou la signalisation de cette décision.

Article 6

La publication et la signalisation prévues aux articles 1^{er} à 5 ci-dessus doivent intervenir dans les quatre mois suivant la date du document concerné.

Article 31

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1^{er} alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée qui émanent **des communes, des départements, des régions ou de la collectivité territoriale de Corse** sont publiées, au choix de l'autorité exécutive de la collectivité intéressée :

- 1) soit par insertion dans un bulletin officiel lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle ;
- 2) soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public.

Cette publication peut intervenir par voie électronique.

Les maires, les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils régionaux et le président de la collectivité territoriale de Corse informent le préfet de la forme de publication adoptée.

Article 32

Les directives, instructions, circulaires mentionnées au 1^{er} alinéa de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée qui émanent des établissements publics, des autres personnes de droit public ou de droit privé chargées de la gestion d'un service public sont publiées, au choix de leur conseil d'administration :

- 1) soit par insertion dans un bulletin officiel lorsqu'il a une périodicité au moins trimestrielle ;
- 2) soit par transcription dans les trois mois sur un registre tenu à la disposition du public.

Cette publication peut intervenir par voie électronique.

Article 33

La publication prévue aux articles 29 à 32 du présent décret intervient dans les quatre mois suivant la date du document

Décret n° 2001-493 du 6 juin 2001

Article 1^{er}

Toute personne demandant copie d'un document administratif dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée peut obtenir cette copie :

- soit sur papier ;
- soit sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration ;
- soit par messagerie électronique.

Le demandeur souhaitant obtenir copie d'un document sur support informatique ou par messagerie électronique est avisé du système et du logiciel utilisés par l'administration.

Article 2

À l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci et qui constituent une rémunération pour services rendus, peuvent être mis à la charge du demandeur.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Article 3

Les frais mentionnés à l'article 2 autres que le coût de l'envoi postal ne peuvent excéder des montants définis par arrêté du Premier ministre.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter, dont l'administration peut exiger le paiement préalable.

Chapitre II : Modalités de communication des documents administratifs

Article 34

Lorsqu'un document est détenu par l'une des autorités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 susvisée sur un support électronique et que le demandeur souhaite en obtenir copie sur un support identique ou compatible avec celui utilisé par cette autorité, celle-ci indique au demandeur les caractéristiques techniques de ce support. Elle lui indique également si le document peut être transmis par voie électronique.

Article 35

À l'occasion de la délivrance du document, des frais correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi de celui-ci, peuvent être mis à la charge du demandeur.

Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges de personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur.

Les frais autres que le coût de l'envoi postal sont établis dans des conditions fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre du Budget. Ils ne peuvent excéder des montants définis dans les mêmes conditions.

L'intéressé est avisé du montant total des frais à acquitter, dont le paiement préalable peut être exigé.

Titre III : La réutilisation des informations publiques

Article 36

Le répertoire prévu à l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée précise, pour chacun des documents recensés, son titre exact, son objet, la date de sa création, les conditions de sa réutilisation et, le cas échéant, la date et l'objet de ses mises à jour. Lorsque l'autorité administrative dispose d'un site Internet, elle rend le répertoire accessible en ligne.



280

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 37

La demande de licence précise l'objet et la destination, commerciale ou non, de la réutilisation envisagée.

Elle peut être présentée soit en même temps que la demande d'accès au document, soit ultérieurement.

Elle est instruite selon la procédure prévue aux articles 17 à 19. Toutefois, le délai mentionné au premier alinéa de l'article 17 peut être prorogé, à titre exceptionnel, d'un mois par décision motivée de l'autorité saisie en raison du nombre des demandes qui lui sont adressées ou de la complexité de celles-ci.

Les dispositions de l'article 34 sont applicables lorsque l'information publique est détenue par l'autorité saisie sur un support électronique.

Article 38

Les conditions de réutilisation des informations publiques sont équitables, proportionnées et non discriminatoires pour des catégories comparables de réutilisation.

Ces conditions, ainsi que le montant des redevances liées aux licences types prévues à l'article 16 de la loi du 17 juillet 1978, sont fixées à l'avance et publiées, le cas échéant, sous forme électronique.

Article 39

L'autorité qui a accordé un droit d'exclusivité en application de l'article 14 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée procède au réexamen de son bien-fondé avant tout renouvellement de celui-ci.

Le titulaire du droit d'exclusivité est informé de ce réexamen un mois au moins avant l'échéance de ce droit.

Le renouvellement d'un droit d'exclusivité ne peut résulter que d'une décision explicite motivée.

Article 40

Lorsque la réutilisation n'est possible qu'après anonymisation des données à caractère personnel, l'autorité détentrice y procède sous réserve que cette opération n'entraîne pas des efforts disproportionnés.

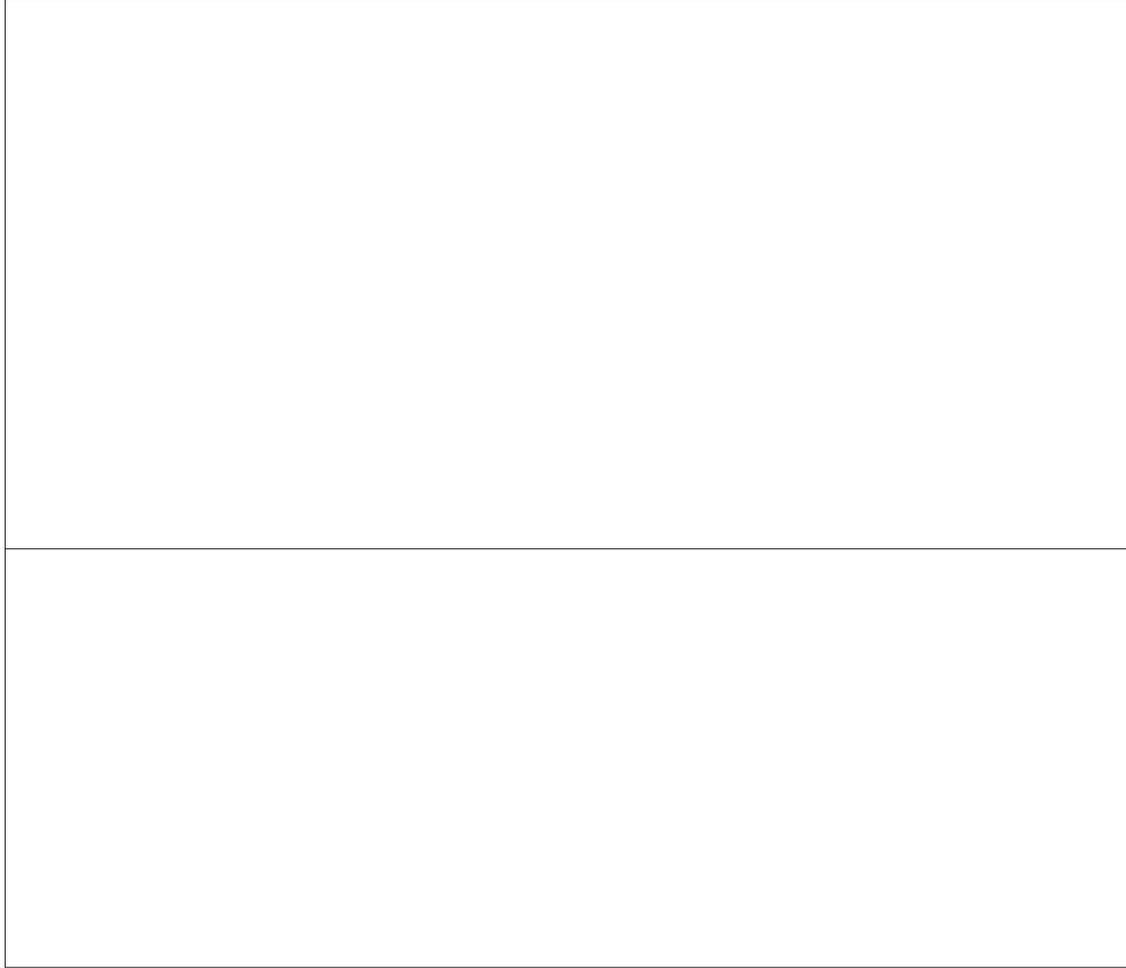
Article 41

Les clauses des licences délivrées par les autorités mentionnées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 susvisée doivent porter au moins sur les informations faisant l'objet de la réutilisation, leur source et leur date de mise à disposition, le caractère commercial ou non de leur réutilisation, ainsi que sur les droits et obligations du licencié, dont le montant de la redevance et les modalités de son paiement.



282

Commission d'accès
aux documents administratifs



Titre IV : La personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques

Article 42

Les ministres et les préfets désignent pour les services placés sous leur autorité une personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation informations publiques.

Sont également tenus de désigner une personne responsable :

- 1) les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse ;**
- 2) les établissements publics nationaux et locaux qui emploient au moins deux cents agents ;**
- 3) les établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population de dix mille habitants ou plus ;**
- 4) les autres personnes de droit public et les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins deux cents agents.**

Article 43

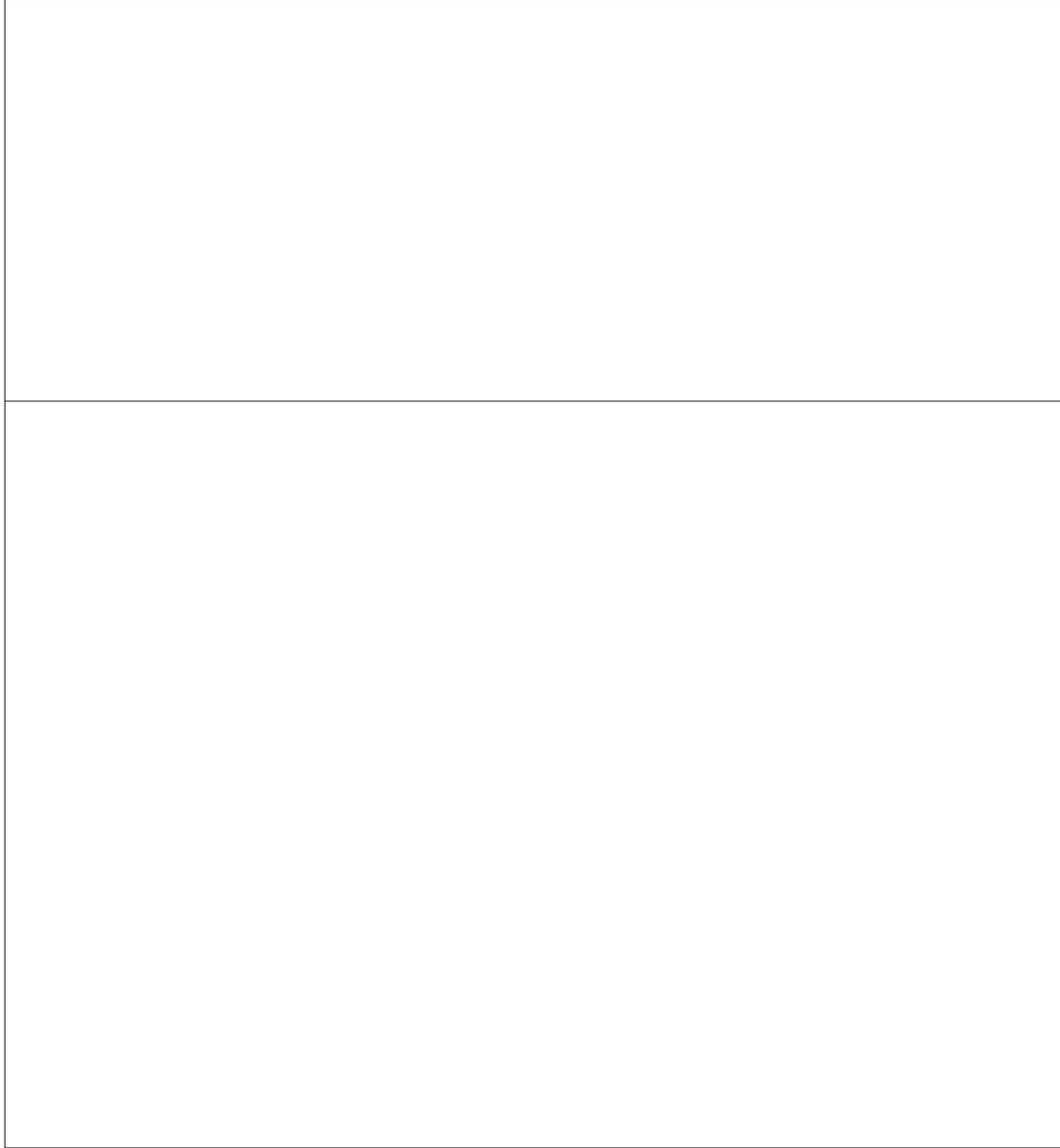
La désignation de la personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est portée à la connaissance de la Commission d'accès aux documents administratifs et du public dans les quinze jours. La désignation fait l'objet d'une publication, selon le cas, dans un des bulletins, recueils, ou registres mentionnés aux articles 29 à 32. Lorsque les autorités mentionnées à l'article précédent disposent d'un site Internet, elles informent le public de cette désignation sur ce site.

Cette information mentionne les nom, prénoms, profession et coordonnées professionnelles de la personne responsable ainsi que la désignation et les coordonnées de l'autorité qui l'a désignée.



284

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 44

La personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques est chargée, en cette qualité, de :

1) réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques, ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction ;
2) assurer la liaison entre l'autorité auprès de laquelle elle est désignée et la Commission d'accès aux documents administratifs ;
Elle peut être également chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présente à l'autorité qui l'a désignée et dont elle adresse copie à la Commission d'accès aux documents administratifs.

Titre V : Dispositions relatives à l'Outre-mer

Article 45

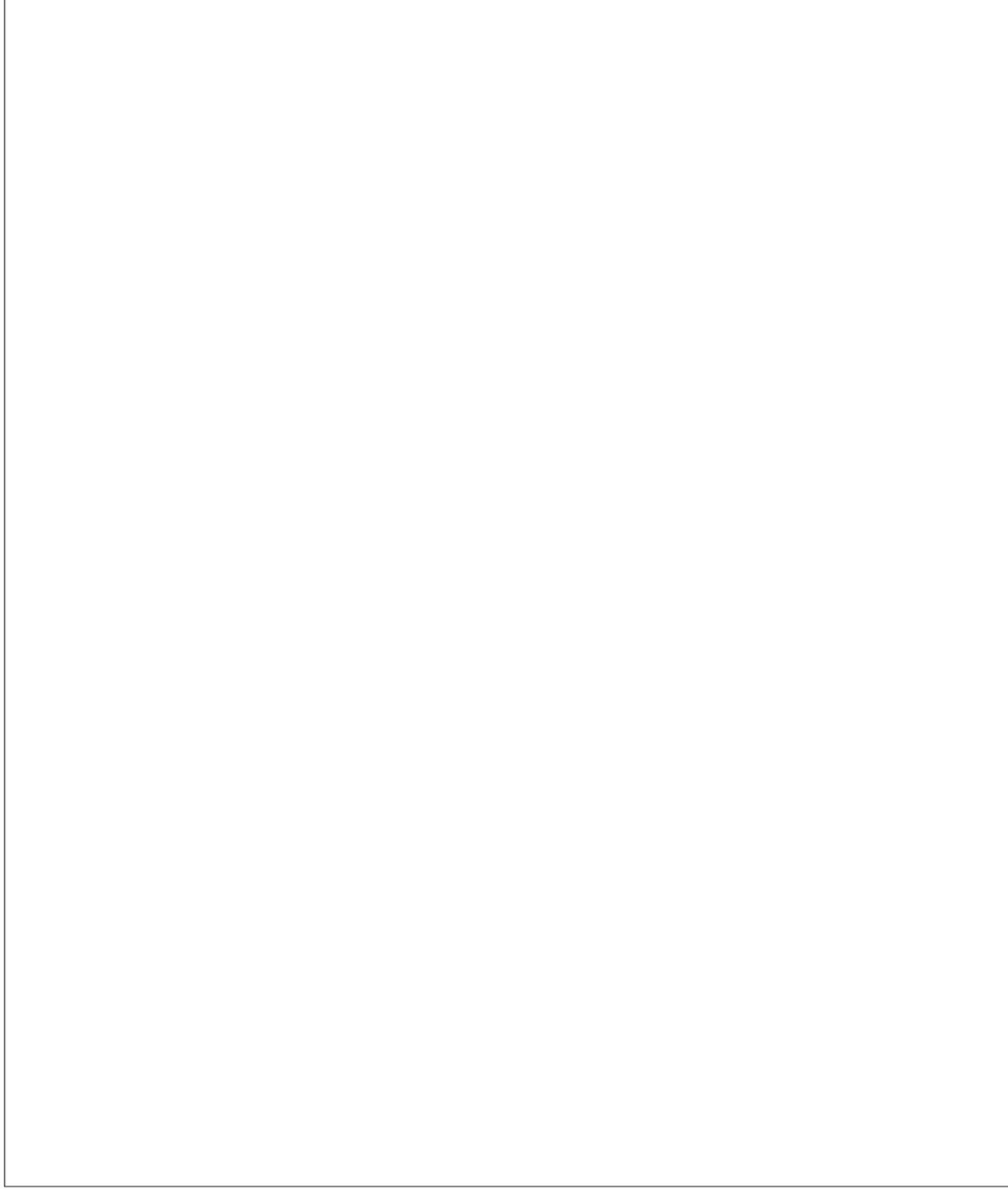
Pour l'application du présent décret à Saint-Pierre-et-Miquelon :

- 1) au 2^e alinéa de l'article 22, les mots : « d'un mois » sont remplacés par les mots : « de deux mois » et la 2^e phrase est supprimée ;
- 2) au 1^{er} alinéa de l'article 30, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « de la collectivité territoriale de Saint-Pierre- et-Miquelon » et les mots : « du département ayant une périodicité au moins trimestrielle » sont remplacés par les mots : « de Saint- Pierre-et-Miquelon » ;
- 3) le 2nd alinéa de l'article 30 est supprimé ;
- 4) au 1^{er} alinéa de l'article 31, les mots : « des départements, des régions ou de la collectivité territoriale de Corse » sont supprimés et les mots : « de l'autorité exécutive de la collectivité intéressée » sont remplacés par les mots : « du maire » ;
- 5) au 5^e alinéa de l'article 31, les mots : « les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils régionaux et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse » sont supprimés ;
- 6) au 1^{er} alinéa de l'article 42, les mots : « les préfets » sont remplacés par les mots : « le représentant de l'État » ;
- 7) au 1) de l'article 42, les mots : « les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse » sont remplacés par les mots : « les communes de cinq mille habitants ou plus et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ».



286

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 46

À l'exception du 2nd alinéa de l'article 30, les dispositions du présent décret sont applicables à Mayotte sous réserve des adaptations suivantes :

- 1) au 2^e alinéa de l'article 22, les mots : « d'un mois » sont remplacés par les mots : « de deux mois » et la 2^e phrase est supprimée ;
- 2) au 1^{er} alinéa de l'article 30, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « de la collectivité départementale de Mayotte » et les mots : « du département ayant une périodicité au moins trimestrielle » sont remplacés par les mots : « de Mayotte » ;
- 3) au 1^{er} alinéa de l'article 31, les mots : « des départements, des régions ou de la collectivité territoriale de Corse » sont supprimés et les mots : « de l'autorité exécutive de la collectivité intéressée » sont remplacés par les mots : « du maire » ;
- 4) au 5^e alinéa de l'article 31, les mots : « les présidents des conseils généraux, les présidents des conseils régionaux et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse » sont supprimés ;
- 5) au 1^{er} alinéa de l'article 42, les mots : « les préfets » sont remplacés par les mots : « le représentant de l'État » ;
- 6) au 1) de l'article 42, les mots : « les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse » sont remplacés par les mots : « les communes de cinq mille habitants ou plus et la collectivité départementale de Mayotte ».

Article 47

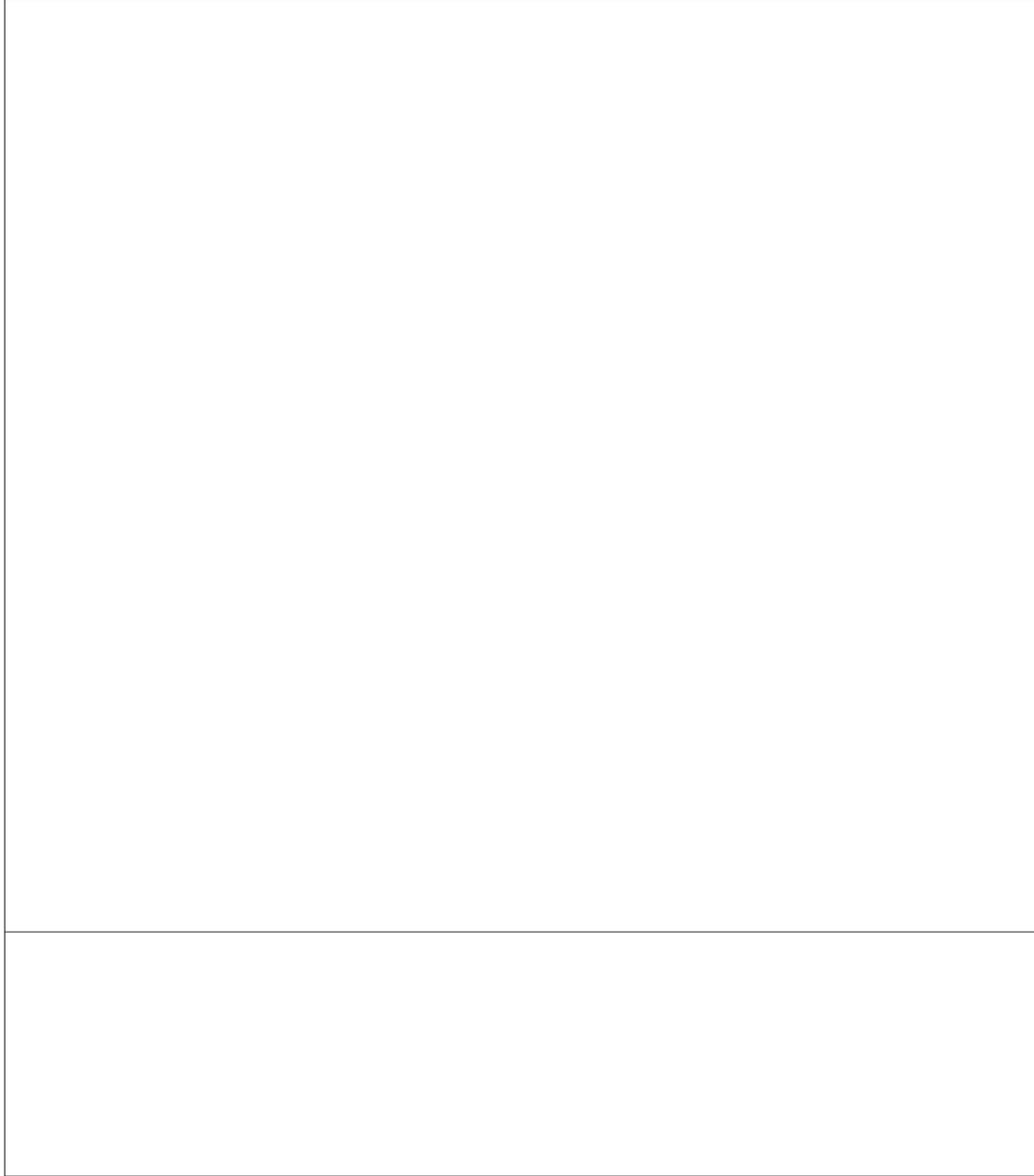
À l'exception du 2nd alinéa de l'article 30 et de l'article 31, les dispositions du présent décret sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises sous réserve des adaptations suivantes :

- 1) la compétence dévolue aux huissiers de justice pour la délivrance des actes prévus au présent décret peut être exercée par un représentant de l'autorité administrative ou militaire ;
- 2) au 2^e alinéa de l'article 22, les mots : « d'un mois » sont remplacés par les mots : « de deux mois » et la 2^e phrase est supprimée ;
- 3) au 1^{er} alinéa de l'article 30, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « des Terres australes et antarctiques françaises » et les mots : « recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle » sont remplacés par les mots : « Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises » ;
- 4) au 1^{er} alinéa de l'article 42, les mots : « les préfets » sont remplacés par les mots : « l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises » ;
- 5) au 1) de l'article 42, les mots : « les communes de dix mille habitants ou plus, les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse » sont remplacés par les mots : « les circonscriptions administratives et le territoire des Terres australes et antarctiques françaises ».



288

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 48

À l'exception du 2nd alinéa de l'article 30, de l'article 31 et des 1), 3) et 4) de l'article 42, les dispositions du présent décret sont applicables, pour ce qui concerne les administrations de l'État et leurs établissements publics, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des adaptations suivantes :

1) la compétence dévolue aux huissiers de justice pour la délivrance des actes prévus au présent décret peut être exercée par un représentant de l'autorité administrative ou militaire ;

2) au 2^e alinéa de l'article 22, les mots : « d'un mois » sont remplacés par les mots : « de deux mois » et la 2^e phrase est supprimée ;

3) au 1^{er} alinéa de l'article 30 :

- les mots : « du département » sont remplacés :

- pour les îles Wallis et Futuna, par les mots : « des îles Wallis et Futuna » ;

- pour la Polynésie française, par les mots : « de la Polynésie française » ;

- pour la Nouvelle-Calédonie, par les mots : « de la Nouvelle-Calédonie » ;

- les mots : « recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins trimestrielle » sont remplacés :

- pour les îles Wallis et Futuna, par les mots : « Journal officiel des îles Wallis et Futuna » ;

- pour la Polynésie française, par les mots : « Journal officiel de la Polynésie française » ;

- pour la Nouvelle-Calédonie, par les mots : « Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie » ;

4) au 1^{er} alinéa de l'article 42, les mots : « les préfets » sont remplacés par les mots :

- pour les îles Wallis et Futuna : « l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna » ;

- pour la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie : « le haut-commissaire de la République ».

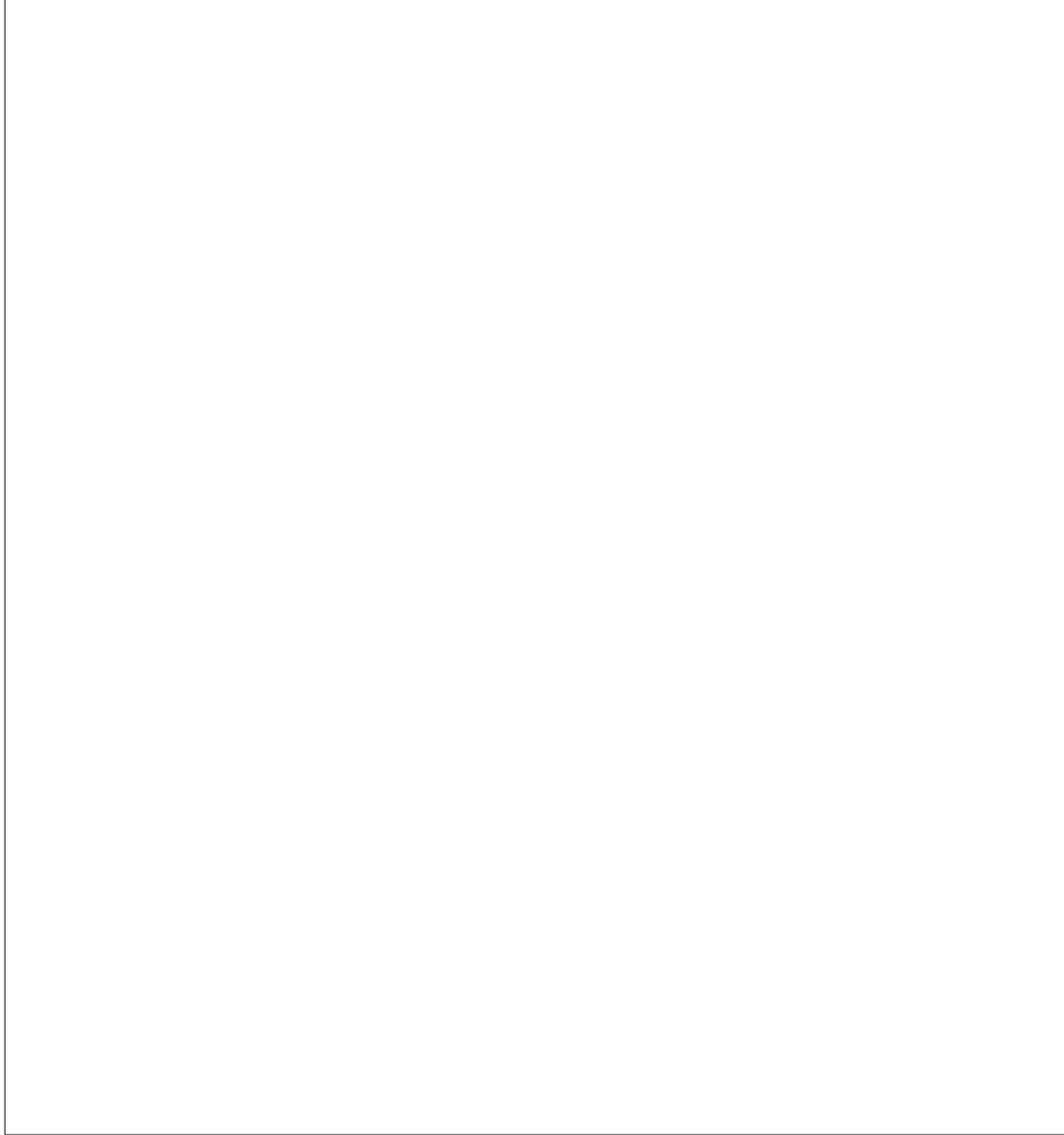
Titre VI : Dispositions transitoires et finales**Article 49**

Pour l'application des dispositions de l'article 39, lorsqu'un droit d'exclusivité a été accordé pour la réutilisation d'informations publiques antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 6 juin 2005 susvisée, le 1^{er} réexamen du bien-fondé de cette exclusivité intervient au plus tard trois ans après cette entrée en vigueur.



290

Commission d'accès
aux documents administratifs



Article 50

Sont abrogés :

- 1) le décret n° 78-1136 du 6 décembre 1978 relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- 2) le décret n° 79-834 du 22 septembre 1979 portant application de l'article 9 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs ;
- 3) le décret n° 88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs ;
- 4) le décret n° 91-1278 du 19 décembre 1991 pris en application de l'article 16 de la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française ;
- 5) le décret n° 92-161 du 20 février 1992 pris en application de l'article 50 de la loi n° 90-1247 du 29 décembre 1990 portant suppression de la tutelle administrative et financière sur les communes de la Nouvelle-Calédonie et dispositions diverses relatives à ce territoire ;
- 6) le décret n° 93-1336 du 23 décembre 1993 pris en application de l'article 7 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'Outre-mer, aux territoires d'Outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- 7) le décret n° 2000-744 du 1^{er} août 2000 relatif aux conditions de rémunération des membres et des collaborateurs de la Commission d'accès aux documents administratifs ;
- 8) le décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs.

Article 51

Les articles 6 et 9 à 14 peuvent être modifiés par décret.

Article 52

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le Garde des sceaux, ministre de la Justice, le ministre de la Fonction publique, le ministre de l'Outre-mer et le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Décret du 16 août 1901

Article 2

Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction. Elle peut même s'en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.

Arrêté du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif

Article 1

Le montant des frais mis à la charge de la personne qui demande la reproduction d'un document administratif est fixé par l'autorité administrative qui assure la délivrance de la copie selon les modalités de calcul définies à l'article 2 du décret du 6 juin 2001 susvisé.

Article 2

Lorsque les copies de documents sont délivrées sur les supports papier et électronique cités ci-dessous, les frais mentionnés à l'article 2 du décret du 6 juin 2001 susvisé, autres que le coût d'envoi postal, ne peuvent excéder les montants suivants :

- 0,18 euro par page de format A4 en impression noir et blanc ;
- 1,83 euros pour une disquette ;
- 2,75 euros pour un cédérom.

Article 3

Les copies de documents délivrées sur des supports autres que ceux cités à l'article 2 du présent arrêté font l'objet d'une tarification déterminée par l'autorité administrative qui délivre ces copies, dans les conditions définies à l'article 2 du décret du 6 juin 2001 susvisé.

Article 4

Les frais mentionnés à l'article 1^{er} du présent arrêté sont exigibles en francs Pacifique en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 5

L'arrêté du 29 mai 1980 fixant le montant des frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document administratif est abrogé.

Article 6

Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Table des matières

■ Avant-propos	5
■ Première partie	
L'activité de la CADA en chiffres	9
Comment se répartit l'activité de la CADA ?	11
Avis et conseils	11
Quels sont les secteurs concernés par les demandes d'avis ou de conseils ?	12
Quelle est l'origine des saisines ?	17
Les demandes de conseil	17
• Les demandes de conseil en provenance des collectivités locales et de leurs établissements publics	17
• Les demandes de conseil émanant des services de l'État	18
Les demandes d'avis	19
• Qui sont les demandeurs ?	19
• Où sont situés les demandeurs ?	22
• Quelles sont les administrations mises en cause ?	23
• Quels sont les types de documents demandés ?	24
Quels sont les avis rendus par la CADA ?	25
Quel est le sens des avis ?	25
Quel est le motif des avis ?	26
• Les avis positifs	26
• Les avis négatifs	27
Quelles sont les suites réservées aux avis de la CADA ?	35
Quels sont les délais de traitement ?	39

■ Deuxième partie
Vers une nouvelle CADA 41

**Le régime général d'accès aux documents
administratifs 45**

Les adaptations 45

Les nouvelles mesures pratiques visant
à faciliter l'accès 46

L'extension des compétences de la CADA
et l'uniformisation des modalités d'accès 47

La modification des règles contentieuses 50

**L'accès à l'information en matière
d'environnement 51**

La réutilisation des informations publiques 55

Champ d'application de la réutilisation
des informations publiques 56

La reconnaissance d'un droit à la réutilisation 57

La procédure applicable en matière de réutilisation . . . 58

La CADA est dotée d'un pouvoir de sanction 59

■ Troisième partie
La CADA et le juge administratif 61

**La CADA semble jouer efficacement son rôle
de prévention du contentieux 65**

Remarques générales sur les données recueillies 65

• Des données provenant de trente tribunaux administratifs 65

• Des données qui portent sur plusieurs années d'activité de la CADA . 66

• 24 % des recours portés devant un tribunal administratif
aboutissent à une ordonnance 67

Le rôle de « filtre pré-contentieux » de la CADA semble réel	69
• Un nombre limité de recours	69
• On retrouve les mêmes thèmes principaux devant le juge et devant la CADA : urbanisme, divers, économie finances et fonction publique	72
Convergence des avis rendus par la CADA et des jugements des tribunaux administratifs	73
• La méthode utilisée	73
• Les cas de divergence entre les avis de la CADA et les jugements des tribunaux administratifs se révèlent peu nombreux	75
La CADA doit cependant faire évoluer certaines de ses positions pour tenir compte de celles du juge	81
Accès aux informations médicales : possibilité de mandater un tiers	81
Accès aux informations médicales se rapportant à une personne décédée	82
Les relations entre une autorité publique et un avocat	83
• Non communicabilité des documents se rapportant au fond de l'affaire...	83
• ... mais accès possible aux factures de l'avocat et mandats de paiement émis par l'autorité administrative.	84
Documents se rapportant aux personnes détenues	84
Marché publics : non communicabilité de documents se rapportant à l'offre d'entreprises non retenues	85
Décisions du Conseil d'État	87
■ Quatrième partie	
Sélection d'avis et de conseils illustrant certaines des difficultés rencontrées.	111
Des textes inadaptés ?	115
Vidéosurveillance (avis 20044361)	115

L'accès des ayants droit d'une personne décédée
aux informations médicales relatives à cette personne
(avis 20053655) **116**

Les centres techniques interprofessionnels
(avis 20051519 et 20052011) **116**

Un détournement de la loi du 17 juillet 1978 ? . . . 119

**Comment concilier l'accès aux documents
administratifs et la protection des données
personnelles ? 121**

298 Communiquer, oui, mais comment ? 123

Quelques affaires inédites 127

■ Annexes 219

Composition de la CADA au 1^{er} mai 2006 221

- Membres de la Commission **221**
- Commissaires du Gouvernement **222**

Collaborateurs de la Commission 223

Textes 225

- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures
d'amélioration des relations entre l'administration et le public
et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal . . . **225**
- Code du patrimoine (partie législative) **235**
- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique,
aux fichiers et aux libertés **238**
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens
dans leurs relations avec les administrations **239**
- Code général des collectivités territoriales (partie législative) . . . **240**
- Livre des procédures fiscales (partie législative) **242**
- Code électoral (partie législative) **245**
- Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association **247**
- Code civil local d'Alsace-Moselle **248**

- Code de l'urbanisme (partie législative) **248**
- Code de la santé publique (nouvelle partie législative) **249**
- Code de l'action sociale et des familles (partie législative) **252**
- Code de la route (partie législative) **252**
- Code de l'environnement (partie législative) **253**
- Décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation
et à la conservation du cadastre **254**
- Code civil **256**
- Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques **256**
- Décret d'application de la loi du 17 juillet 1978
modifiée par l'ordonnance du 6 juin 2005 **257**
- Décret du 16 août 1901 **272**
- Arrêté du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation
et de détermination du montant des frais de copie d'un document
administratif **272**