

Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique (Rapport)

[Repères ?](#)

5 juin 2014 : Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique (Rapport) (rapport d'information)

Par Mme [Corinne BOUCHOUX](#)

au nom de la [MCI sur l'accès aux documents administratifs](#)

[Notice du document](#)

[Synthèse du rapport](#) (134 Koctets)

Disponible en [une seule page HTML](#) (866 Koctets)

Disponible au [format PDF](#) (1,7 Moctet)

Tous les documents sur ces thèmes :

[Police et sécurité](#)

[Fonction publique](#)

[Commander ce document](#)

[Sommaire](#)

[Page précédente](#) |

[Page suivante](#)

CHAPITRE LIMINAIRE - LES TROIS DIMENSIONS DU DROIT À L'INFORMATION PUBLIQUE

CHAPITRE LIMINAIRE - LES TROIS DIMENSIONS DU DROIT À L'INFORMATION PUBLIQUE

Avant d'examiner dans quelle mesure les documents et les données publics sont effectivement disponibles, il paraît utile de rappeler le droit positif en la matière. Celui-ci s'inscrit, pour l'essentiel, dans **une logique de demande ponctuelle** : celle du droit pour toute personne d'obtenir communication des documents de l'administration (A). **L'approche retenue en 1978 n'a en effet pas été relayée depuis lors par l'affirmation juridique d'un principe d'offre** : l'obligation de **publication** de ses documents par l'administration est ainsi **très circonscrite** (B), et aucun texte n'impose ni n'organise l'ouverture des données publiques, dont seules les conditions de **réutilisation** sont actuellement définies par la loi (C).

A. LE DROIT POUR TOUTE PERSONNE D'ACCÉDER AUX DOCUMENTS DE L'ADMINISTRATION

Rompant avec la longue tradition de secret de l'administration, le législateur a posé en 1978 le principe de « *la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif* »^{6(*)}, liberté qui s'inscrit dans le cadre d'un droit à l'information, indépendamment du processus décisionnel de l'administration.

La liberté d'accès aux documents administratifs a ainsi une portée générale (1), dont les limites, relatives ou absolues, sont strictement définies par la loi (2), sous réserve de certains régimes particuliers de communication (3). Conscient du caractère très novateur de ce droit, le législateur a souhaité en faciliter la mise en oeuvre en confiant à la commission d'accès aux documents administratifs (Cada) le soin de veiller à son respect (4).

1. Un droit de portée générale

Le titre 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 s'inscrit dans une approche renouvelée des rapports entre l'administration et les administrés. Il n'a en effet pas pour objet de permettre la recherche de la responsabilité d'une personne publique ou d'un agent public au sens de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen^{7(*)}, mais de créer **un droit opposable à l'information**, dont les administrés puissent se prévaloir devant l'administration et le juge administratif^{8(*)}. Ce droit constitue un « *tournant capital* »^{9(*)} en rupture avec le secret administratif (a) qui

a) Un droit à l'information en rupture avec la tradition du secret administratif

Jusqu'à l'adoption de la loi du 17 juillet 1978, la culture administrative était caractérisée par le silence des agents publics, au nom de leur obligation de confidentialité, et le secret de principe des "papiers", avalisé par une jurisprudence constante du juge administratif, aux termes de laquelle la communication d'un document détenu par l'administration n'était un droit que si elle était expressément prévue par un texte.

• Des droits de consultation parfois anciens mais limités

Plusieurs dispositions spécifiques organisaient, dès avant 1978, la communication de documents administratifs, à l'instar de l'article 58 de la loi municipale de 1884, repris dans les codifications successives^{10(*)}, qui ouvre à « *tout habitant ou contribuable* » local la faculté 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, des arrêtés municipaux* ».

Ces droits de consultation dérogatoires sont généralement circonscrits quant à leurs bénéficiaires, - qui doivent parfois justifier au surplus d'un intérêt pour agir -, et aux documents sur lesquels ils sont susceptibles de s'exercer.

• L'inversion du principe de confidentialité à l'initiative du Parlement

Alors qu'était évoquée en France depuis plusieurs années la possibilité pour les citoyens de consulter des documents de l'administration^{11(*)}, l'Assemblée nationale, relayée par le Sénat, saisissant l'opportunité offerte par un projet de loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public^{12(*)}, y a introduit un titre 1^{er} qui inverse cette logique et pose en principe que « *les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande* ».

Dorénavant la communication est donc de droit et seul le législateur peut en limiter la portée ; la liberté d'accès aux documents administratifs relève en effet des « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »^{13(*)}.

La législation française a ainsi rejoint en 1978 un certain nombre de droits étrangers parfois très anciens. On notera à cet égard que la définition du périmètre du droit d'accès aux documents administratifs est une compétence purement nationale^{14(*)}.

Le principe de libre accès aux documents administratifs : les droits étrangers

Un **droit constitutionnel reconnu en Suède depuis 1776** : « *Tout citoyen suédois aura libre accès aux documents officiels* ». Le champ d'application de ce droit est particulièrement large et aucune justification d'un intérêt pour agir ou d'un motif ne sont requis ; la demande peut d'ailleurs être anonyme. La réponse de l'administration doit intervenir dans les 24 heures de sa saisine et les documents sont immédiatement consultables sur place^{15(*)}.

Le **Freedom of information Act (FOIA) américain** adopté en **1966** donne largement accès aux documents produits par la présidence, la vice-présidence et les agences fédérales. Sa mise en oeuvre a suivi les évolutions politiques ; ainsi depuis 2003, l'accès est réservé aux seuls citoyens américains^{16(*)}.

Un droit constitutionnel en **Norvège** dont **les conditions de mise en oeuvre ont été définies en 1970 et revues en 2006**^{17(*)}. La portée du droit d'accès est très extensive : il permet notamment de consulter les registres des courriers des ministères - registres dont le Gouvernement vient d'ailleurs de décider la mise en ligne systématique - dans le respect de la vie privée et des secrets protégés par la loi et des intérêts de l'État.

C'est également en **1970** que le **Danemark** s'est doté d'une loi sur l'accès du public aux documents administratifs.

Au **Royaume Uni**, le **Freedom of information Act** date de **2000** (2002 en Ecosse) et concerne plus de 100 000 administrations publiques, nationales et locales. Le suivi de son application est confié à un commissaire à l'information dont les décisions s'imposent à l'administration, sous réserve de contestation devant le juge^{18(*)}.

En **Allemagne**, la **législation fédérale n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2006** et seuls 10 *länder* ont mis en place un droit d'accès à leurs documents^{19(*)}. Les commissaires à la protection des données personnelles veillent à l'application de la législation par les autorités fédérales.

toutefois fournir des indications sur le document dont il demande à avoir communication.

• **Un droit d'accès général : toute personne est réputée avoir intérêt pour agir**

Dès l'origine, le droit d'accès a été reconnu à toute personne, physique ou morale, sans que celle-ci ait à justifier d'une quelconque qualité ni d'un intérêt pour agir. Il peut donc être exercé sans considération de la nationalité, française ou étrangère, ni du lieu de résidence, en France ou à l'étranger, sans explicitation des motifs de la démarche ni de l'usage, y compris à des fins commerciales, que le demandeur entend faire du document dont il sollicite la communication. La circonstance que le demandeur agisse dans une perspective contentieuse ou encore qu'il soit un agent public est ainsi sans incidence sur son droit à invoquer le bénéfice de la liberté d'accès.

Les informations accessibles sont réutilisables dans les conditions prévues au chapitre II du titre Ier de la loi de 1978, à l'exception de celles qui figurent dans les documents produits ou reçus dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel et commercial^{20(*)}.

• **Une acception extensive des documents administratifs**

Un document est réputé administratif dès lors qu'il est **détenu par une administration**, que celle-ci l'ait produit ou simplement reçu : il peut donc lui avoir été transmis par un particulier ou une entreprise.

La notion de document est en outre largement entendue. La loi en énumère une **liste non limitative**^{21(*)} et ne pose **aucune condition de forme matérielle**, ce qui permet au demandeur d'accéder, notamment, à des bases de données informatiques.

Il convient **toutefois** de relever que le juge administratif a précisé que ne sauraient être qualifiés de documents administratifs les décisions et les documents judiciaires qui sont, par nature, étrangers à une activité d'administration^{22(*)}. Les conditions et les modalités d'accès à ces documents sont régies par des dispositions spécifiques du code de procédure pénale ou du code de procédure civile, selon le cas.

Le Conseil d'État dénie également le caractère de documents administratifs aux actes d'état civil pour lesquels une procédure de délivrance d'extraits aux intéressés est définie à l'article 1061 du code de procédure civile.

Quant aux documents non détachables de la procédure administrative contentieuse, leur communication est régie par le code de justice administrative.

• **Une définition fonctionnelle des administrations**

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1978, sont assujettis de plein droit à l'obligation de communication, outre les services de l'État^{23(*)}, les collectivités territoriales, les autres personnes de droit public, notamment les établissements publics, ainsi que tout organisme de droit privé exerçant une mission de service public mais pour les seuls documents en relation avec l'exercice de cette mission^{24(*)}.

• **L'obligation de fournir des précisions sur le document**

Si les demandes de communication ne sont soumises à aucune exigence formelle, leur recevabilité est en revanche subordonnée à la fourniture d'indications sur le document recherché. La loi n'ayant pas pour effet de permettre d'obtenir une réponse à une demande de renseignements ni de faire établir un document qui ne préexisterait pas à la demande, le juge exige en effet que le demandeur fournisse, à tout le moins, une description simple du document et indique le service qui pourrait le détenir^{25(*)}.

L'identification des documents est facilitée par la consultation des répertoires listant les « *principaux documents* » dans lesquels figurent les informations publiques, répertoires dont l'article 17 de la loi du 17 juillet 1978, introduit en 2005 pour accompagner la transposition de la directive 2003/98 sur la réutilisation des informations publiques, prévoit la mise à disposition par les administrations^{26(*)}.

c) **Les obligations de l'administration saisie**

L'administration saisie d'une demande d'accès à des documents administratifs, doit accomplir un certain nombre de diligences, même lorsqu'elle ne détient pas le document dont la communication est sollicitée.

• **La communication par l'administration détentrice**

Dès lors qu'elle détient le document sur lequel porte la demande de communication et que celui-ci est achevé^{27(*)},

Il résulte toutefois de l'article 2 de la loi de 1978, complété sur ce point par la loi de 2000, que les documents faisant l'objet d'une « *diffusion publique* », c'est-à-dire publiés ou aisément accessibles sur un site public, n'entrent pas dans le champ du droit d'accès.

• **La transmission des demandes mal dirigées**

Lorsqu'elle ne détient pas le document dont la communication lui est demandée, l'administration saisie doit transmettre la demande à l'administration qui le détient et en aviser l'intéressé. La jurisprudence ne l'oblige toutefois pas à effectuer des recherches pour identifier l'administration compétente.

• **Un délai pour communiquer**

La communication doit intervenir dans un délai d'un mois^{28(*)} à compter de la demande, le silence gardé par l'administration au-delà de l'échéance valant décision de refus^{29(*)} et ouvrant droit à l'introduction d'un recours gracieux ou à la saisine de la Cada^{30(*)}. Tout refus exprès doit être motivé.

• **Des modalités d'accès choisies par le demandeur**

L'accès s'effectue, au choix du demandeur, soit dans le cadre d'une **consultation** gratuite sur place, soit par la délivrance d'une **copie** papier ou sur un support électronique, **y compris sous forme de fichier** ou d'extraction d'une base de données.

De même, la transmission est assurée soit par courrier soit par voie électronique, selon le souhait du demandeur.

Des **frais** correspondant au coût de reproduction et, le cas échéant, d'envoi, peuvent être mis à la charge de celui-ci, en fonction du tarif préalablement arrêté par l'administration en application des critères fixés par l'article 35 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005^{31(*)}.

2. Des exceptions limitativement définies par la loi

Le droit général d'accès aux documents administratifs connaît des exceptions résultant soit de la loi de 1978 elle-même, directement ou par renvoi, soit de régimes autonomes de communication, comme on le verra dans le paragraphe (3) suivant. Selon le cas, ces **limites** sont **d'ordre matériel, personnel ou temporel**.

Outre un nombre de documents limitativement énumérés qui ne sont pas communicables (a), il résulte ainsi de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 que l'atteinte que la communication de certaines informations est de nature à porter à des secrets ou intérêts protégés par la loi exige d'en occulter les mentions (b), tandis que le caractère personnel d'autres informations en restreint l'accès aux seuls intéressés (c).

Bien entendu, ces exceptions ne sont opposables qu'autant que nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'elles protègent. La communication des documents concernés est donc simplement retardée (d) et devient possible aux termes des délais fixés en matière d'accès aux archives.

a) Des documents exclus du droit à communication

L'article 6-I, 1°, de la loi de 1978 répute non communicables par principe un certain nombre de documents dont la liste s'est progressivement enrichie :

§ les avis des juridictions administratives ;

§ les rapports établis par la Cour des comptes dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle^{32(*)} ou par les chambres régionales des comptes^{33(*)} ;

§ les documents élaborés ou détenus par l'Autorité de la concurrence dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs d'enquête, d'instruction et de décision ;

§ les documents préalables à l'accréditation des établissements et des personnels de santé^{34(*)} ainsi que les rapports d'audit de ces établissements^{35(*)}.

b) L'exception des secrets et intérêts protégés par la loi

L'article 6-I, 2°, de la loi du 17 juillet 1978 écarte du droit d'accès les documents administratifs dont la communication ou la consultation porterait atteinte à des secrets ou intérêts qu'il énumère, ainsi qu'aux « **autres secrets protégés par la loi** », secret dont il n'existe pas de recensement exhaustif.

§ le secret de la défense nationale^{36(*)} ;

§ la conduite de la politique extérieure de la France ;

§ la sûreté de l'État, la sécurité publique et la sécurité des personnes ;

§ la monnaie et le crédit public ;

§ le déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;

§ la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales ou douanières, secret qui protège également les personnes concernées.

Le dernier paragraphe de l'article 6 invite à une lecture restrictive des exceptions ; dans la mesure du possible en effet, **seules les mentions protégées sont occultées ou disjointes** lors de la communication du document qui les comporte, sauf si la compréhension de celui-ci en est altérée, auquel cas c'est l'ensemble du document qui devient non communicable.

c) L'accès aux données personnelles réservé aux seuls intéressés

L'article 6-II réserve au seul intéressé la communication des informations :

§ relevant de sa vie privée ;

§ couvertes par le secret médical^{37(*)} ;

§ portant un jugement ou une appréciation sur lui ;

§ faisant apparaître son comportement « *dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice* ».

Le régime de ces données a été revu en profondeur par l'ordonnance du 6 juin 2005^{38(*)}, pour être harmonisé avec celui prévu, en matière de données personnelles faisant l'objet de traitements automatisés, par l'autre texte fondateur de 1978, la loi n° 78-17 du 7 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés^{39(*)}.

Les informations concernant les personnes morales ne sont également communicables qu'aux seules intéressées en raison du **secret en matière commerciale et industrielle**. Ce secret, dont la portée a été précisée par la commission d'accès aux documents administratifs et la jurisprudence du Conseil d'État, recouvre le secret des procédés, celui de l'information économique et financière et les stratégies commerciales.

d) La communication différée des archives et des actes préparatoires

Les exceptions au droit d'accès ne sont pas définitives^{40(*)} et n'ont pour effet que de retarder la communicabilité des documents pour une durée qui varie en fonction de la sensibilité des informations protégées.

• Les documents préparatoires sont communicables une fois prise la décision

Les actes préparatoires ne sont communicables en principe qu'une fois prise la décision qu'ils préparent. Des textes particuliers organisent toutefois la communication de documents préalablement à la décision de l'administration lorsque celle-ci intervient à l'issue d'une procédure de consultation ou d'enquête préalable. Tel est notamment le cas des documents d'urbanisme^{41(*)} ou encore d'enquête en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

Une loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 a en outre habilité le Gouvernement à organiser la communication aux demandeurs des avis préalables de l'administration, et de leur motivation lorsqu'ils sont défavorables, recueillis sur sa demande, avant qu'elle n'ait rendu sa décision, « *en particulier lorsque la communication de ces avis est de nature à permettre au demandeur de modifier ou de compléter sa demande et de réduire le délai de réalisation de son projet* »^{42(*)}.

• Les archives publiques : des délais tenant compte de la sensibilité des informations

La loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives^{43(*)} a revu les délais de communication des archives et, en particulier, abaissé de 25 à 30 ans le délai de droit commun pour les documents qui ne sont pas immédiatement communicables dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978.

Ces délais ont été établis en fonction du degré de sensibilité des informations qu'ils contiennent, sensibilité dont la

Immédiatement pour les documents communicables au titre de la loi de 1978

25 ans pour les documents dont la communication porte atteinte :

- au secret des délibérations du Gouvernement
- à la conduite des relations extérieures
- à la monnaie et au crédit public
- au secret en matière industrielle et commerciale
- à la recherche des infractions fiscales ou douanières
- au secret statistique (sous réserve des exceptions ci-après)

25 ans à compter du décès de l'intéressé pour les documents protégés par le secret médical (120 ans à compter de la date de naissance si la date du décès n'est pas connue)

50 ans pour les documents dont la communication porterait atteinte :

- au secret de la défense nationale^{45(*)}
- aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure
- à la sûreté de l'État
- à la sécurité publique
- à la protection de la vie privée

50 ans également pour les documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, ou qui font apparaître le comportement d'une personne dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice

75 ans (ou 25 ans à compter de la date du décès de l'intéressé) pour :

- les données collectées au moyen de questionnaires ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé
- les documents judiciaires ou relatifs aux enquêtes de police judiciaire
- les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels

75 ans à compter de leur clôture, pour les registres de naissance et de mariage de l'état civil

100 ans (ou 25 ans à compter de la date du décès) pour :

- les documents judiciaires ou relatifs aux enquêtes de police judiciaire concernant des mineurs ou dont la communication porte atteinte à l'intimité de la vie sexuelle d'une personne
- les documents couverts ou ayant été couverts par le secret de la défense nationale dont la communication est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes

Des **autorisations de consultation anticipée** peuvent être accordées avant l'expiration des délais légaux, **soit à titre individuel**, « dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation de ces documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger » et après accord de l'autorité dont émanent les documents, **soit** lorsque l'administration des archives décide l'**ouverture anticipée**, en tout ou en partie, de fonds d'archives publiques, après accord de l'administration productrice^{46(*)}.

3. La persistance de régimes particuliers

Lorsqu'il a adopté la loi du 17 juillet 1978, le législateur n'a pas entendu supprimer les régimes autonomes de communication préexistants. Depuis lors d'ailleurs, de nouveaux droits d'accès particuliers ont été introduits.

Certains de ces régimes sont dorénavant mentionnés dans la loi de 1978, avec laquelle ils doivent être articulés, et sont mis en oeuvre, en tout ou en partie, sous le contrôle de la commission d'accès aux documents administratifs (a) ; d'autres sont pleinement autonomes et les difficultés rencontrées par les demandeurs dans l'exercice de leur droit sont alors directement invocables devant le juge administratif (b) ; enfin, en matière environnementale, le droit d'accès est

L'article 21 de la loi de 1978 liste plus d'**une vingtaine de textes organisant la communication de certains documents administratifs**^{47(*)}.

C'est ainsi, par exemple, que le code électoral ouvre l'accès aux listes électorales, que le code de l'environnement prévoit un accès à un ensemble de documents préparatoires, que le code de la route encadre l'accès à des informations personnelles relatives aux permis de conduire, ou encore que le code de la santé publique organise l'accès aux informations médicales personnelles.

Ces droits d'accès portent souvent sur des données personnelles dont ils réservent la communication aux intéressés.

Ils permettent parfois également à des tiers de consulter des données personnelles auxquelles le droit commun ne leur donnerait pas accès : ainsi en matière électorale, l'article L. 28 du code électoral prévoit que « *Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale* ». Or cette liste comporte notamment l'indication de l'adresse de chaque électeur et de sa date de naissance, informations en principe protégées par le secret de la vie privée. Le demandeur doit cependant justifier de sa qualité d'électeur et s'engager, aux termes de l'article R. 16 du code électoral, à ne pas faire un usage purement commercial de la liste.

b) Les régimes de communication autonomes

L'énumération figurant à l'article 21 de la loi de 1978 n'est pas limitative. D'autres droit d'accès, strictement circonscrits, résultent de dispositions spéciales, ainsi en matière fiscale ou électorale, ou encore au bénéfice des élus municipaux, pour l'exercice de leur mandat.

• L'accès aux éléments de calcul de l'impôt sur le revenu

L'article L. 111 du livre des procédures fiscales prévoit que la liste des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, ainsi que des personnes non assujetties, est tenue à la disposition des contribuables du département.

Cette liste comprend notamment, pour chaque redevable du département, 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.

L'utilisation de cette liste est strictement encadrée, la publication tout comme la diffusion par tout autre moyen, soit de la liste, soit de toute indication se rapportant à une telle liste et visant des personnes nommément désignées, sont interdites, sous peine d'une amende fiscale.

• La consultation des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires

Plus récemment, a été introduite dans le code électoral l'obligation pour les députés et les sénateurs d'établir et de déposer des **déclarations de situation patrimoniale**. Là encore, l'accès à ces listes est limité aux électeurs inscrits sur les listes électorales du département, qui peuvent en prendre connaissance à la préfecture, aux seules fins de consultation^{48(*)}.

Sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, le fait de publier ou de divulguer tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale est puni d'une amende de 45 000 €.

• Le droit à l'information des élus municipaux

On signalera enfin les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales qui ouvrent à tout membre du conseil municipal le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé, avant la réunion du conseil, des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération, en particulier d'obtenir communication des projets de délibération et des documents préparatoires aux séances.

Si ce droit d'être informé ne confère pas aux élus municipaux un droit général d'accès à l'ensemble des documents communaux, sa méconnaissance porte atteinte aux droits et prérogatives que les intéressés tiennent de leur mandat^{49(*)}.

c) Un droit d'accès élargi aux informations environnementales

Le régime général d'accès aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978 ne satisfaisant pas aux exigences spécifiques de la convention d'Aarhus^{50(*)} et du droit européen^{51(*)} relatives à l'accès aux informations environnementales, le législateur français a été conduit à concevoir en la matière un droit d'accès renforcé.

Un droit d'accès renforcé en matière environnementale

du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Il s'agit d'un régime supplétif, qui s'appuie sur le mécanisme de la loi de 1978, mais l'écarte à chaque fois que lui-même prévoit une disposition plus favorable au citoyen^{53(*)}.

Ce caractère plus favorable se traduit notamment par :

- la référence à la notion d'information environnementale plutôt qu'à celle de document administratif relatif à l'environnement. **Ce droit d'accès peut donc s'exercer sur une information** dont dispose l'administration, même si elle ne l'a pas reprise dans un document et le demandeur est dispensé de désigner un document précis ;
- la **possibilité d'accéder aux documents préparatoires** à une décision, sauf s'ils sont encore en cours d'élaboration. Appliquée strictement au domaine de l'environnement l'impossibilité de droit commun d'avoir accès à un document préparatoire tant que la décision qui doit le suivre n'a pas été prise aurait en effet interdit aux citoyens de participer activement au processus décisionnel, faute de pouvoir accéder à temps à une étude préparatoire.

4. Une commission chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents administratifs

Consciente du renversement de perspective opéré, la commission des lois du Sénat a souhaité que la mise en oeuvre du droit d'accès aux documents administratifs soit accompagnée par une instance administrative nouvelle, - la commission d'accès aux documents administratifs -, ultérieurement qualifiée d'autorité administrative indépendante (a), à laquelle elle a attribué un rôle de filtre en amont de la saisine du juge (b), pour éclairer les conditions d'application de ce nouveau droit (c).

a) Une autorité administrative indépendante

La commission d'accès aux documents administratifs (Cada) est au centre du dispositif opérationnel de facilitation de l'accès aux documents administratifs.

Échappant à toute tutelle administrative^{54(*)}, elle est placée sous la présidence d'un conseiller d'État et composée de 11 membres nommés pour trois ans, à l'exception des parlementaires désignés pour la durée de leur mandat.

Composition de la Commission d'accès aux documents administratifs

Un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du Conseil d'État,

Un magistrat de la Cour de cassation, désigné par le premier-président de la Cour,

Un magistrat de la Cour des comptes, désigné par le premier-président de la Cour,

Un député^{55(*)} et un sénateur^{56(*)}, désignés par le président de leur assemblée,

Un élu local, désigné par le président du Sénat,

Un professeur d'université, proposé par le président de la commission,

Quatre personnalités qualifiées, respectivement, en matière d'archives, de protection des données à caractère personnel, de concurrence et de prix, de diffusion publique d'informations, proposées, pour les trois premières, par le directeur général des patrimoines et les présidents de la Cnil et de l'autorité de la concurrence.

Le Défenseur des droits siège avec voix consultative.

Un rapporteur public, désigné par le Premier ministre, siège également auprès de la commission et assiste à ses délibérations.

Initialement instituée pour veiller à l'application du droit général d'accès aux documents administratifs introduit en 1978, la commission a vu sa compétence progressivement étendue à plus d'une vingtaine de régimes autonomes de communication^{57(*)} ainsi qu'aux archives publiques, à compter de 2005^{58(*)}.

b) Un filtre en amont de tout recours contentieux

Le législateur a souhaité prévenir le développement d'un contentieux massif autour du droit d'accès aux documents

et comme un facilitateur entre l'administration et le demandeur lorsque celui-ci s'est vu refuser, explicitement ou implicitement, la communication d'un document administratif.

Saisie par l'administré dans les deux mois du refus de communication opposé par l'administration sans autre formalisme que l'indication de ses nom, prénoms, adresse, et la production de toute pièce permettant d'établir le refus, la commission formule, dans le délai d'un mois, un avis sur la communicabilité du document, après avoir recueilli les observations de l'administration. En cas d'avis favorable, l'administration, qui n'est pas tenue par l'avis de la commission, doit informer celle-ci, dans un délai d'un mois, des suites qu'elle y a réservées^{61(*)}.

c) L'interprète désigné de la loi de 1978

Le législateur a chargé la Cada de « veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs »^{62(*)}.

Dès lors que le document existe et que l'administration sollicitée le détient, le refus de le communiquer doit être justifié au regard des exceptions prévues par loi : saisie du refus par le demandeur, la Cada analyse les arguments invoqués par l'administration à l'appui de sa décision, soit dans sa réponse initiale au demandeur soit dans les observations qu'elle lui fait parvenir dans les dix jours de la notification de sa saisine, et les écarte dans son avis dès lors qu'ils ne lui apparaissent pas fondés au regard de la loi dont elle est l'interprète. Elle clarifie, ce faisant, la portée du droit d'accès aux documents administratifs à l'égard de l'administration concernée.

L'article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 prévoit que la commission peut également être consultée par les administrations sur toute question relative à l'application du droit d'accès aux informations publiques et du droit de réutilisation de celles-ci. Elle agit alors en qualité de conseil de l'administration.

Aux termes de l'article 28 du même décret, la commission peut par ailleurs proposer au Gouvernement toute modification législative ou réglementaire relative 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.

* ⁶ Selon la rédaction initiale de 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 et financier.

* ⁷ En vertu duquel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

* ⁸ Franck Moderne, « Conception et élaboration de la loi du 17 juillet 1978 », in *Transparence et secret, colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, La documentation française, 2004.*

* ⁹ Voir le compte rendu de l'audition du Professeur Jean-Jacques Chevallier le 9 janvier 2014 reproduit dans le tome II.

* ¹⁰ Actuellement aux articles L. 2121-26, L. 2313-1, L. 3121-17, L. 3313-1 et L. 4312-1 du code général de collectivités territoriales.

* ¹¹ Voir notamment les rapports remis en 1973 et 1974 au Premier ministre par Francis de Baecque, président de la commission de coordination de la documentation administrative, qui préconisait l'introduction d'un droit d'accès, et, dans le même sens, le rapport d'activité de la commission Ordonneau « chargée de favoriser l'accès aux documents administratifs », publié en juin 1978.

* ¹² Voir le récit de M. Michel Aurillac, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, lors du colloque mentionné supra. On rappellera également l'amendement déposé en ce sens par notre collègue Alain Richard, alors député, au nom du groupe socialiste.

* ¹³ Conseil d'État, 29 avril 2002, M. Gabriel X, Lebon 157.

* ¹⁴ Les directives de 2003 et 2008 relatives à la réutilisation des informations publiques renvoient ainsi expressément, en la matière, aux législations nationales.

* ¹⁵ Voir le compte rendu de l'audition de M. Eivind Smith, professeur de droit public à l'Université d'Oslo, le 27 mars 2014, reproduit dans le tome II, et l'intervention de M. Ulf Öberg lors du colloque *Transparence et secret mentionné plus haut.*

* ¹⁷ Voir le compte rendu de l'audition susmentionnée de M. Eivind Smith.

* ¹⁸ Voir les éléments fournis par M. Paul Maltby, directeur de l'open data et de l'innovation gouvernementale au Cabinet office reproduits dans le tome II.

* ¹⁹ Voir le compte rendu de l'audition de M. David Capitant, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, reproduit dans le tome II.

* ²⁰ Voir § 3 ci-après.

* ²¹ « 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. » (art. 1^{er} de la loi n° 78-753).

* ²² Conseil d'État, 9 février 1982, Bertin, n° 19101.

* ²³ En raison de la séparation des pouvoirs « les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires », laquelle renvoie, sur ce point, au règlement de chaque assemblée.

* ²⁴ Les critères permettant de caractériser l'existence d'une mission de service public ont été fixés par la jurisprudence, le Conseil d'État procédant à la qualification de la nature des activités de l'organisme privé par application de la méthode dite du "faisceau d'indices".

* ²⁵ À la différence des dispositions spécifiques applicables en matière d'informations environnementales qui ne font pas obligation de décrire un document. Voir infra e).

* ²⁶ Voir infra §B. Cette disposition s'est substituée à l'article 9 de la loi initiale qui prévoyait la « publication régulière de la signalisation des documents administratifs ».

* ²⁷ Art. 2, alinéa 2, de la loi n° 78-753 : précision introduite par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

* ²⁸ Le délai initial était de deux mois. Il est plus bref pour certains documents dont la communication relève de dispositions spécifiques comme les dossiers médicaux : l'article L. 1111-7 du code de la santé publique prévoit notamment un délai de communication de 8 jours pour un dossier de moins de 5 ans et de 2 mois s'il a plus de 5 ans.

* ²⁹ Art. 17 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, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

* ³⁰ Cf. § 3 ci-après.

* ³¹ Celui-ci dispose que le tarif peut prendre en compte, outre le temps passé à la recherche, à la reproduction et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement du matériel utilisé pour la reproduction du document ainsi que, le cas échéant, le coût d'affranchissement. Le demandeur doit en être informé préalablement à la communication.

* ³² Ajoutés par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988.

* ³³ Ajoutés par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précitée.

* ³⁴ Ibid.

* ³⁵ Ajoutés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

* ³⁶ Les principes de classification "secret défense" sont fixés à l'article 413-9 du code pénal.

* ³⁷ Les informations à caractère médical sont communiquées dans les conditions prévues par le code de la santé publique.

* ³⁸ Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

* ⁴⁰ À l'exception notable des documents « dont la communication est susceptible d'entraîner la diffusion d'informations permettant de concevoir, fabriquer, utiliser ou localiser des armes nucléaires, biologiques, chimiques ou toutes autres armes ayant des effets directs ou indirects de destruction d'un niveau analogue » (art. L. 312-2, II, du code du patrimoine).

* ⁴¹ Art. L. 300-2 et suivants du code de l'urbanisme. Voir § B, I, c) ci-après.

* ⁴² Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, art. 2, 3°.

* ⁴³ Aujourd'hui codifiée dans le code de la propriété intellectuelle.

* ⁴⁴ Précédemment fixés par la loi n° 79-18 du 3 janvier de 1979 sur les archives. Si le délai de droit commun a été réduit, certains délais ont en revanche été allongés par rapport à ceux que prévoyait ce texte.

* ⁴⁵ Sous réserve de déclassification préalable.

* ⁴⁶ Art. L. 213-3, I et II, du code du patrimoine.

* ⁴⁷ Voir notamment sur ce sujet le Rapport d'activité 2012 de la Cada, pp. 14-16, La documentation française, 2013, consultable sur le site de la commission cada.fr.

* ⁴⁸ Art. L.O. 135-2 du code électoral, applicable par renvoi aux déclarations de situation patrimoniale des sénateurs en application de l'article L.O. 296.

* ⁴⁹ Conseil d'État, 29 juin 1990, commune de Guitrancourt. n° 68743.

* ⁵⁰ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, négociée dans le cadre des Nations Unies, approuvée en 1998, à Aarhus, au Danemark, et ratifiée par la France le 8 juillet 2002.

* ⁵¹ Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

* ⁵² Loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

* ⁵³ La commission d'accès aux documents administratifs considère d'ailleurs que lorsqu'une demande porte sur des informations environnementales, il convient de se référer aux dispositions du code de l'environnement si elles sont plus favorables, même si elles ne sont pas invoquées par le demandeur.

* ⁵⁴ Même si ses crédits sont inscrits au budget du Premier ministre.

* ⁵⁵ M. René Dosière, dont la suppléante est Mme Eva Sas.

* ⁵⁶ Votre rapporteure a été désignée par le Sénat pour siéger en qualité de membre titulaire au sein de la commission. Son suppléant est notre collègue Christian Cointat.

* ⁵⁷ Voir supra § 3.

* ⁵⁸ Ainsi qu'au contrôle de la réutilisation des données publiques depuis l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 (voir infra C). C'est également cette ordonnance qui lui a conférée la qualité d'autorité administrative indépendante.

* ⁵⁹ À l'exception d'un pouvoir de sanction en cas de réutilisation abusive des données communiquées : voir C ci-après.

* ⁶⁰ Art. 20, dernier alinéa, de la loi du 17 juillet 1978 : « la saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux ».


* ⁶¹ Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 précité.


* ⁶² Art. 5 de la rédaction initiale de la loi n° 78-753 dont la portée a été étendue aux archives publiques par


[Page précédente](#) |


[Page suivante](#)


A lire aussi

 **10 août 2020** : [Sécurité des maires : la commission des Lois du Sénat saisit le Premier ministre et réitère ses recommandations pour la mise en place urgente d'un plan gouvernemental pour la sécurité des maires](#)

 **31 juillet 2020** : [Protéger les victimes de violences conjugales - Texte n° 124](#)

 **29 juillet 2020** : [Agression du maire de Miribel-les-Échelles : la commission des lois du Sénat réitère ses recommandations pour une plus grande sécurité des maires](#)

 **27 juillet 2020** : [Protection pénale des personnes dépositaires de l'autorité publique - Texte n° 675](#)

 **27 juillet 2020** : [Protection fonctionnelle des forces de sécurité intérieure - Texte n° 676](#)

 **24 juillet 2020** : [Code de la sécurité intérieure - Texte n° 669](#)