

**Séminaire de l'ACA-Europe « Les cours administratives suprêmes et l'évolution du droit à la  
publicité, à la vie privée et à l'information », Brno, République tchèque, 18 mai 2015**

\*\*\*

Intervention de Mme de Saint Pulgent,  
Présidente de la section du rapport et des études  
du Conseil d'État

\*\*\*

Lieu de l'intervention et temps imparti : intervention de 10 minutes, en français, en première partie du séminaire relative au droit d'accès à l'information.

Public attendu : personnalités officielles et juristes de haut niveau (membres des juridictions administratives faisant partie de l'ACA-Europe ).

Thèmes: **1/** la personnalisation de l'obligation de communiquer les informations, c'est-à-dire l'obligation des administrations de désigner une personne responsable de l'accès à l'information ;

**2/** le pouvoir des juridictions administratives de sanctionner l'abus du droit d'agir en justice dans les affaires relatives à l'accès à l'information.

C'est un honneur pour moi d'être invitée à m'exprimer aujourd'hui devant vous, dans le cadre du séminaire de l'ACA-Europe, au nom du Conseil d'État français et je tiens à remercier tout particulièrement M. Josef BAXA, président de la Cour administrative suprême de la République tchèque, pour cette sollicitation ainsi que M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat français.

A titre liminaire et avant d'aborder les deux thèmes qui m'ont été proposés, je ferai un bref cadrage du droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est assuré en France. L'idée que l'action de l'administration doit être connue du public n'est pas nouvelle, ainsi l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que : « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Près de deux siècles plus

tard, le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs est organisé par la loi du 17 juillet 1978<sup>1</sup>, qui reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quel que soit leur support ou leur forme. Ce droit s'exerce par toute personne, sans distinction de nationalité ni justification d'un intérêt à agir, à l'égard de toutes les personnes publiques (l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics) ainsi qu'à l'égard des organismes privés chargés d'une mission de service public. La loi prévoit en outre quelques restrictions au droit d'accès, nécessaires pour préserver divers secrets, tel par exemple celui qui garantit, dans l'intérêt des personnes, le respect de la vie privée ou encore celui qui garantit, dans l'intérêt cette fois-ci de la concurrence, le secret des affaires<sup>2</sup>. Des régimes particuliers de communication complètent cet édifice (par ex. l'accès au dossier médical, les régimes spéciaux en matière électorale, de publicité foncière, d'associations ...).

Depuis 2005, les services détenteurs de l'information doivent désigner en leur sein une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA), ce qui facilite considérablement le traitement des demandes formulées par les administrés (*je reviendrai sur ce point précis dans la première partie de mon intervention I-*).

En cas de refus de communication, l'administré peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs – CADA – créée par l'article 20 de la loi de 1978 précitée. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante et consultative chargée de veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs, tels qu'ils sont définis à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi<sup>3</sup>. Elle est également compétente en matière d'archives publiques et de réutilisation d'informations publiques.

---

<sup>1</sup> **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.

<sup>2</sup> **Article 6 de la loi du 17 juillet 1978.**

<sup>3</sup> Il s'agit de tous les documents produits ou reçus par l'administration qu'ils se présentent sous forme écrite (dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires...), sous forme d'enregistrement sonore ou visuel ou sous forme numérique ou informatique. Sont également concernées les informations contenues dans des fichiers informatiques et qui peuvent en être extraites par un traitement automatisé d'usage courant.

Si la demande n'aboutit pas, la juridiction administrative est seule compétente pour régler le litige<sup>4</sup>. Dans ce cadre, elle peut juger la demande abusive (*hypothèse traitée dans la deuxième partie de mon intervention, II-*).

## **I- Sur l'obligation des administrations de désigner une « personne responsable de l'accès à l'information » - PRADA :**

Au fil de l'instruction des demandes de communication de documents administratifs formulées par les administrés, se sont noués, entre la CADA et les responsables de certains services des ministères ou de grands établissements, des échanges fructueux. La commission a alors souhaité élargir ce réseau informel afin que son action soit mieux relayée au sein même des administrations.

En 2005, ce souhait a été consacré par l'introduction, dans la loi du 17 juillet 1978, d'un article 24 prévoyant la désignation de personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques. Les bases du réseau des personnes responsables dites « PRADA » sont posées par les dispositions du titre IV d'un décret de 2005<sup>5</sup> ainsi que des dispositions issues du code de l'environnement<sup>6</sup>. Le réseau des personnes responsables regroupe la plupart des entités qui détiennent ou élaborent des documents administratifs. A cet égard, sont principalement tenus de désigner une personne responsable : les ministres et les préfets pour les services d'administration centrale ou déconcentrés de l'État, les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants ainsi que d'autres personnes de droit public ou de droit privé exerçant une mission de service public selon des critères

---

<sup>4</sup> Voir la **décision du Tribunal des conflits, 2 juillet 1984, Vinçot et Leborgne c/ Caisse MSA du Finistère, n°s 02324;02325.**

<sup>5</sup> Cf. **articles 42 à 44 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. L'obligation de désignation figure à l'article 42 de ce décret. L'obligation s'étend aux personnes de droit public et aux personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins 200 agents (centres hospitaliers, bureaux d'aide sociale, caisses d'assurance-maladie ou caisses de retraites, offices publics d'habitations à loyer modéré, offices du tourisme...). L'article 43 précise les modalités de désignation de la PRADA tandis que l'article 45 définit ses missions.

<sup>6</sup> **Articles L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-2 (relatif à la PRADA) de ce code.** L'information relative à l'environnement relève d'un régime particulier.

d'effectif ou de population<sup>7</sup>. La désignation doit être portée à la connaissance des administrés selon les modalités les plus appropriées, telle qu'une publicité sur le site internet de l'administration concernée<sup>8</sup>.

La mise en place d'un tel réseau poursuit trois objectifs prioritaires. Il s'agit tout d'abord, de **faciliter l'instruction des demandes** de communication de documents administratifs par la désignation d'un référent facilement identifiable par les administrés. La plupart du temps, ce dernier n'est pas chargé de répondre lui-même à toutes les demandes, mais il constitue l'interface indispensable entre l'administré demandeur et le service détenteur du document sollicité.

Le deuxième objectif est d'obtenir que **les administrations disposent d'une expertise juridique** pour faciliter la pleine application de la loi. C'est particulièrement le cas en matière de réutilisation des données : ce rôle peut, dans les administrations qui ne sont pas familières de telles demandes, se révéler plus important encore en contribuant notamment à la réflexion sur l'institution de licences types.

Le troisième objectif est d'**améliorer la transmission des informations entre les autorités administratives et la CADA** pour la diffusion de la jurisprudence en matière d'accès et pour rendre plus efficace et plus rapide l'instruction des demandes d'avis<sup>9</sup> (formulées par les administrés) et de conseils (sur demande des administrations)<sup>10</sup>.

Le fonctionnement du réseau s'avère efficace, même s'il n'est encore que partiellement constitué. En effet, le défaut de désignation d'une PRADA au sein des entités visées par le décret de 2005 n'est assorti d'aucune sanction<sup>11</sup>. Ainsi, dans son rapport d'activité 2013, la CADA évalue à

---

<sup>7</sup> Par ex. les établissements publics de coopération intercommunale de plus 10 000 habitants ; les établissements publics nationaux et locaux qui emploient au moins 200 agents ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public qui emploient au moins 200 agents.

<sup>8</sup> La personne désignée est le plus souvent un **agent public**, mais aucune disposition n'interdit que ce soit un **élu**. De même, la désignation d'un titulaire et d'un suppléant n'apparaît pas contraire aux dispositions du décret précité.

<sup>9</sup> **Article 20 de la loi du 11 juillet 1978**. De manière pratique, le secrétariat général de la Commission adresse à la personne responsable les demandes d'avis intéressant son administration. La personne responsable a ainsi les coordonnées du rapporteur en charge d'instruire la demande et elle est plus à même, grâce aux éléments du dossier qui lui sont fournis, de déterminer le service qui a reçu la demande ou d'élaborer la réponse que l'administration doit apporter à la CADA.

<sup>10</sup> **Article 27 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005**, précité.

<sup>11</sup> La CADA s'est engagée, en la matière, dans une politique incitative en adressant des lettres de relance aux autorités pour leur rappeler leur obligation légale à cet égard. Un point positif est à relever : il reste exceptionnel que la PRADA ne soit pas remplacée automatiquement lorsque l'agent qui assume ces fonctions quitte son poste.

5 000 environ le nombre de PRADA devant être désignées par l'ensemble des autorités qui en ont l'obligation : au premier semestre 2014, n'avaient été désignées que 1 597 personnes responsables (moins d'un tiers)<sup>12</sup>. Une nouvelle campagne de la CADA serait nécessaire pour rappeler leurs obligations aux autorités peu ou pas représentées dans le réseau, et notamment aux établissements publics d'État comptant plus de 200 agents. La commission relève en effet que la nomination d'une personne responsable a pour effet d'améliorer significativement le traitement des demandes de communication.<sup>13</sup> Elle se dit en outre « convaincue que l'institution des PRADA est un formidable levier pour faciliter l'accès et pour rendre effectif le droit de réutilisation des informations publiques en limitant les litiges que ce droit nouveau peut engendrer ».

## **II- Sur les modalités de traitement des requêtes relatives à l'accès aux documents pouvant être regardées comme « abusives » par les juridictions administratives :**

L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 exclut du droit à communication les documents qui sont : **inachevés**, c'est-à-dire en cours d'élaboration, **préparatoires** à une décision tant que celle-ci n'est pas prise<sup>14</sup> ou encore, **diffusés publiquement**.

Le juge administratif interprète aussi la loi de 1978 comme ne contraignant pas l'administration à reconstituer un document qui a disparu<sup>15</sup>. Mais il accepte de vérifier que toutes diligences (« nécessaires») ont été faites en vue de la communication du document demandé<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Répartition au premier semestre 2014 : 132 administrations d'État, dont 7 ministères et 92 préfectures ; 6 rectorats, 28 établissements publics administratifs ; 21 conseils régionaux et 86 conseils généraux ; 724 communes ; 622 établissements publics territoriaux, dont 558 communautés de communes ; 34 centres hospitaliers, et 19 autres établissements publics territoriaux ; 32 organismes privés chargés d'une mission de service publique.

<sup>13</sup> D'après ce rapport, sur la masse des demandes adressées aux préfectures qui ont quasiment toutes désigné en leur sein une PRADA, on ne trouve qu'un nombre relativement faible de saisines enregistrées par la CADA (418 dossiers). Cela témoigne au stade initial d'une efficacité certaine des services dans le traitement des demandes.

<sup>14</sup> sauf exception définie à l'**alinéa 2 de l'article 2** de la loi du 11 juillet 1978 : il s'agit des avis, prévus par les textes législatifs ou réglementaires, au vu desquels est prise une décision rendue sur une demande tendant à bénéficier d'une décision individuelle créatrice de droits, lesquels sont communicables à l'auteur de cette demande.

<sup>15</sup> Il semblerait que la loi du 17 juillet 1978 ne saurait imposer la transmission d'un document qui a été perdu et qui n'a pu être retrouvé malgré des recherches approfondies (CE, 11 déc. 2006, **min. Aff. étr. c/ Laurent**, n°279113).

<sup>16</sup> Voir, CE, 12 novembre 2007, **ministre de la défense contre Lebigre**, n°282012 : un militaire ne peut obtenir le rapport d'enquête de commandement dès lors que le ministère de la défense ne possède un quelconque rapport assimilable à celui que demande le militaire et établit avoir mené toutes les « diligences nécessaires » pour exécuter la communication commandée par le juge.

L'administration n'est pas davantage tenue d'élaborer des documents qui n'existent pas,<sup>17</sup> par exemple, pour répondre à une demande de renseignements, ni à effectuer des recherches pour identifier les pièces sollicitées. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé, à plusieurs reprises, que la loi de 1978 « n'a pas pour objet ou pour effet de charger le service compétent de procéder à des recherches en vue de fournir au demandeur une documentation sur un sujet donné ».<sup>18</sup>

Sous le contrôle de la CADA – qui émet des avis concourant à la définition d'une véritable doctrine - et du juge administratif, les administrations sont également autorisées à rejeter les **demandes manifestement abusives** par leur volume ou leur fréquence et formulées dans l'intention d'entraver l'activité des services (article 2 de la loi de 1978).<sup>19</sup> Ainsi, une demande est abusive lorsqu'elle a manifestement pour objet de perturber le fonctionnement du service public.

La Commission<sup>20</sup> – comme le juge administratif, s'il est ensuite saisi - se prononce dans chaque espèce au terme d'un raisonnement *in concreto* et au vu d'un faisceau d'indices (cf. CE, 25 juillet 2013, Commune de Sanary-Sur-Mer, n°348669). L'article 2 de la loi de 1978 ne mentionne en effet qu'une liste de motifs, non exhaustive, permettant de qualifier une demande d'abusives

Sont ainsi pris en compte les critères suivants : le nombre de demandes et le volume de documents demandés ; le caractère répétitif et systématique des demandes, notamment sur un même sujet ; la volonté de mettre l'administration, eu égard à leur importance, dans l'impossibilité

---

<sup>17</sup> Le document est une pièce qui doit physiquement exister au moment de la demande de communication. Il est évidemment impossible de communiquer un prétendu document qui n'existe pas ou qui n'existe pas encore (CE, 8 janv. 1992, Synd. CFDT établissements et arsenaux Val-de-Marne, n°74131).

<sup>18</sup> Voir sur ce point, les décisions suivantes : CE, 9 mars 1983, Association SOS Défense , n°43438 ; CE, 27 septembre 1985, Ordre des avocats au barreau de Lyon c/ Bertin, n° 56543 ; CE, 30 septembre 1987, Cie générale des eaux, aux tables, n°66573.

<sup>19</sup> L'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 prévoit expressément que « l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ».

<sup>20</sup> A noter, selon le rapport d'activité de la CADA 2013, la proportion de ses avis défavorables à la communication du document rendus au motif que la demande était abusive sont de respectivement 7% en 2009 ; 11,3 en 2010 ; 3,2 en 2011 ; 5,3 en 2012 et 1,94 en 2013.

matérielle de traiter les demandes ; l'existence d'un contexte tendu, voire de contentieux entre le demandeur et l'administration saisie<sup>21</sup>.

Le critère du nombre de documents demandés simultanément est souvent retenu par le juge, dès lors que l'administration s'est efforcée de satisfaire au mieux la demande de l'intéressé et si ce dernier se borne à demander des documents dont il a déjà eu communication (cf. CE, 28 novembre 2014, M. et Mme de Keguelin, n° 373127<sup>22</sup>).

En revanche, la seule circonstance que le demandeur ait pu avoir, dans le passé, communication de documents administratifs, notamment à l'occasion d'instances antérieures devant des juridictions, n'est pas de nature à justifier légalement le refus de l'administration de faire droit à la demande tendant à ce que ceux-ci lui soient communiqués sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978 (cf. CE, 5 mai 2008, Thiebeaux, n°294645).

Il en est de même de l'hypothèse où pour justifier son refus de donner suite à sept demandes de communication, le maire d'une commune se borne à invoquer la fréquence et l'ampleur des demandes de communication de documents administratifs formées ultérieurement par le requérant, sans arguer de ce que les demandes litigieuses revêtent, par d'autres circonstances les caractérisant, un caractère abusif (cf. décision CE, Commune de Sanary-Sur-Mer, précitée). En aucun cas l'administration ne peut recourir à la notion de demande abusive pour «contingenter» a priori le nombre annuel de demandes de communication émanant d'une même personne.<sup>23</sup> Le caractère abusif s'apprécie en effet demande par demande, et non en considération du demandeur lui-même.

Enfin, sans qualifier la demande du requérant d'abusives, le juge tiendra compte dans sa décision de ce que le demandeur a pu effectivement accéder, au cours de l'instance, au document

---

<sup>21</sup> Cf. **CADA, avis n° 20074652 du 6 décembre 2007** pour des demandes systématiques, portant sur des documents dont la nature est mal identifiée, que le demandeur produit lui-même en partie, et qui s'inscrivent dans un contexte tendu avec l'administration.

<sup>22</sup> Dans cette espèce, de multiples demandes des intéressés, tendant à la communication de documents administratifs avaient adressées au préfet et portait sur un total de plus de deux cent pièces ; l'administration démontrait qu'elles avaient déjà été satisfaites tandis que les requérants n'apportaient aucun élément sérieux de nature à établir que leur demande, portant sur de nombreux documents dont la communication était une nouvelle fois sollicitée auprès du préfet, n'aurait pas déjà été satisfaite par l'autorité administrative

<sup>23</sup> Voir sur ce point, également la position de **CADA, dans son avis n° 20090004 du 15 janvier 2009**.

sollicité : s'il produit, à l'appui de son pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, la copie des documents dont il demandait communication à l'administration, un non-lieu à statuer est prononcé (CE, 8 janvier 1988, Van Overbeck, n°50619).

Le rejet d'une requête en raison du caractère abusif de la demande peut être assorti par le juge d'une amende au plus égale à 3 000 euros, sur le fondement des dispositions générales du code de justice administrative, applicables à l'ensemble des requêtes jugées abusives<sup>24</sup>. La Cour EDH a jugé que ces dispositions n'entraient pas dans le champ de l'article 6 § 1 de la CEDH, (Cour EDH, 2 juillet 1991, société des travaux du midi, aff. n° 12275/86).

L'amende pour recours abusif relève des pouvoirs propres du juge : une partie au litige n'est donc pas recevable à lui en demander le prononcé (CE, 13 janvier 1992, Bertin, n° 52901). L'amende n'appelle pas de motivation spécifique autre que l'affirmation que la requête présente un caractère abusif (CE sect., 9 novembre 2007, Pollart, n° 293987, au rec. p. 444). Un tel pouvoir est utilisé avec discernement voire frilosité, et les amendes infligées atteignent rarement le montant maximum<sup>25</sup>.

Au terme de ce bref exposé de certains aspects du droit d'accès aux documents administratifs tel qu'il s'exerce en France, il apparaît que ses acteurs principaux que sont les PRADA, la CADA et le juge administratif ont su trouver un point d'équilibre assurant une protection efficace de ce droit dans le respect du fonctionnement régulier des administrations.

Je me tiens à votre disposition pour échanger sur les différents points évoqués et vous remercie chaleureusement pour votre attention.

Annexes (sous format papier) :

- textes législatifs et réglementaires cités ;
- décisions du Tribunal des conflits, du Conseil d'Etat et de la Cour EDH citées ;

<sup>24</sup> **Article R. 741-12 du CJA.**

<sup>25</sup> Voir pour un exemple en matière de droit d'accès aux documents administratifs : la décision du **CE, 5 mai 2008, 21 mai 1986, Bertin, n°73271**, pour une demande ne relevant manifestement pas de la compétence du juge administratif (le montant infligé étant à l'époque de 2 000 F, soit environ 300 euros) .

- avis de la CADA cités ;

- « **Témoignage d'une personne responsable de l'accès aux documents administratifs** » par C. Rouil, chef du pôle juridique interministériel de la préfecture d'Indre-et-Loire, extrait de la conférence organisée par la CADA le 2 juillet 2008 sur le thème : « **Les 30 ans de la loi du 17 juillet 1978** ».