

Le lien entre les données et la mission de service public

___ Quelques éléments d'introduction

Au fil du temps, le droit l'accès aux documents administratifs a confirmé son interdépendance avec le service public (cf. fiches « La notion de service public » et « Service Public Administratif (SPA) et Services Public Industriel et Commercial (SPIC) »). En ce sens que, par principe, tout document produit ou reçu dans le cadre d'un service public est communicable et réutilisable. Il ne fait plus de doute également qu'un service public puisse être pris en charge tant par une personne publique que par une personne privée (cf. fiches « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques » et « La notion de service public »).

Cependant, ce schéma initial se complexifie lorsqu'un même organisme gère à la fois un service public et des activités hors service public. D'autant plus que la porosité des missions ne permet pas toujours de déterminer aisément si le document a un lien ou non avec le service public. Confronté à cette situation, c'est la relation directe entre le document et le service public qui sert de boussole tant à la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qu'au juge administratif.

1. La communication conditionnée par l'existence d'un lien suffisamment direct avec la mission de service public

Pour qu'un document soit qualifié « d'administratif » (cf. Fiche « La notion de document administratif »), il doit exister **un lien suffisamment direct entre le document et la mission de service public**. A défaut, le droit d'accès ne trouve pas à s'appliquer. *A contrario*, si le document présente un lien suffisamment direct, il est communicable à moins qu'un secret s'oppose à sa communication ou impose d'en occulter certaines mentions (cf. Fiches « Le secret statistique », « Le secret des affaires » et « Le secret médical »).

a. Pour les personnes publiques

_ **Le lien suffisamment direct est présumé** dès l'instant où toute mission d'intérêt général exercée par une personne publique constitue une mission de service public (Fiche « Les personnes juridiques : personnes morales et personnes physiques »).

_ Il existe toutefois une particularité notable concernant **les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)**. Les EPIC sont chargés d'exécuter des missions de services publics mais sont fortement régis par le droit privé (ex : agents de droit privé, comptabilité privée, relation de droit privé avec les usagers etc.). A ce titre, ils peuvent aussi avoir des activités dans le secteur concurrentiel marchand. Dans ce cas, même si la présomption joue toujours, le juge administratif concède qu'il convient d'établir si le document présente un lien suffisamment direct avec la mission de service public confiée par la loi ou le règlement à l'EPIC¹.

_ Illustrations des EPIC

S'agissant des personnels, en principe les documents régissant la relation entre l'employeur et son salarié ne sont pas communicables ([CADA, 31 août 2019, n° 20185097](#)). En revanche, les actes de gestion du personnel en lien avec le service public sont communicables. Par exemple, est communicable une instruction relative aux règles générales et impersonnelles de rémunération de l'encadrement supérieur de la RATP dont il n'est pas démontrée qu'elle aurait concerné des personnels exclusivement affectés à la poursuite des activités privées ([Conseil d'Etat, 21 avril 2017, n° 395952](#)).

En matière de marché public, la CADA cherche à établir le lien entre le marché et les missions de service public de l'EPIC. Tel n'est pas le cas d'un marché de travaux d'un laboratoire de l'ANDRA (agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) qui répond au besoin de l'ANDRA mais n'a pas de lien direct avec les missions de service public de cet EPIC ([CADA, 13 septembre 2018, n° 20182363](#)).

D'une façon générale, la CADA s'attache à déterminer si l'activité intervient dans le cadre du service public ou d'une activité privée. Par exemple, n'est pas communicable le contrat d'achat de rames conclu par SNCF Mobilités – EPIC devenu une société anonyme - dans le cadre des activités ferroviaires internationales qui ne relèvent pas du service public du réseau ferré national ([CADA, 18 avril 2019, n° 20184334](#)).

¹ [Conseil d'Etat, 21 avril 2017, n° 395952](#)

b. Pour les personnes privées

Les personnes privées présentent des caractéristiques différentes. A l'inverse des personnes publiques, elles relèvent strictement du droit privé et exercent normalement leurs activités dans le secteur concurrentiel. Ceci étant, de nombreuses personnes privées assument des activités de service public en plus de leurs activités purement privées. Pour ces entreprises, le juge a logiquement refusé que les documents relevant des activités privées soient qualifiés de documents administratifs communicables.

Avant de communiquer le document, le juge invite une nouvelle fois à questionner son lien suffisamment direct avec la mission de service public².

_ Illustrations personnes privées

Les contrats passés par une société d'économie mixte locale (SEML), ayant le statut de société anonyme, sont communicables dès lors qu'il sont en rapport avec une opération d'aménagement réalisée dans le cadre d'une mission de service public (CADA, 21 mars 2019, n° 29184460). Pour solution inverse, le contrat de gardiennage d'un site conclut par l'AFPA ne présente aucun lien avec le service public de l'emploi géré par cette association (CADA, 31 août 2019, 20190904).

Ne sont jamais communicables les documents liés à la gestion des salariés de droit privé sans lien avec l'exécution du service public, comme par exemple les déclarations d'activité partielle dans le cadre de la COVID-19 par société concessionnaire d'autoroute (CADA, 24 septembre 2020, n° 20202348). Alors que le procès-verbal du CHSCT de La Poste est communicable dès lors qu'il est relatif aux conditions dans lesquelles La Poste exerce sa mission de service public (CADA, 6 avril 2021, n° 20170321).

Les documents comptables retraçant la gestion financière du service public sont communicables (CE, 6 octobre 2008, n° 289389 ; CADA, 5 septembre 2019, n° 20191480 – dernier paragraphe). Il en est de même des relevés de banque et notes de remboursement à la condition de s'assurer que ces documents sont en lien avec l'exécution d'une mission de service public (CE, 13 avril 2021, n° 435595). En revanche, les documents comptables qui se rattachent à

² [Conseil d'Etat, 17 avril 2013, n° 342372](#)

l'activité privée ne sont donc pas des documents administratifs au sens du CRPA.

Ne sont pas communicables tous les documents qui traitent du fonctionnement interne de la personne privée. C'est le cas par exemple des documents relatifs aux élections de l'organe délibérant d'une association (CE, 24 mars 2013, n° 338649). Mais aussi, un plan de gestion interne du personnel destiné à améliorer les conditions de travail (CADA, 6 avril 2021, n° 20170321).

Les documents relatifs aux relations contractuelles qu'entretiennent les services publics industriels et commerciaux (cf. fiche « Service Public Administratif (SPA) et Services Public Industriel ») et Commercial (SPIC)) avec leurs usagers ne constituent pas des documents administratifs (CADA, 21 juillet 2016, n° 20162175 ; CADA, 21 janvier 2021, n° 20205207).

2. Les actes de gestion du domaine privé : une extension récente du périmètre des documents administratifs

Le domaine privé recouvre tous les biens possédés par des administrations qui ne sont pas affectés à l'utilité publique (immeuble de bureaux, mobilier national, forêt...). De longue date, le juge administratif a considéré que les actes de gestion du domaine privé des personnes publiques étaient des documents non communicables³.

Cependant la [loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République Numérique](#) a inséré un nouvel [article L. 300-3](#) dans le CRPA. Dorénavant, **ces documents, par l'effet de la loi, deviennent des documents administratifs communicables**. En 2019, le Conseil d'État a délimité l'intention du législateur en procédant un revirement de jurisprudence, l'administration doit dorénavant rechercher **si les documents relatifs à la gestion du domaine privé présentent un lien suffisamment direct avec l'exercice d'une mission de service public**⁴.

En quelques années, le législateur et le juge ont fait basculer les actes de gestion du domaine privé de documents non-communicables au statut de documents communicables si un lien suffisamment direct avec le service public est établi.

³ Conseil d'Etat, 26 juillet 1985, dit « Amadou » ; [Conseil d'Etat, 19 octobre 1994, n° 147427](#)

⁴ [Conseil d'Etat, 24 octobre 2019, n° 425546](#)

Illustration

Le Conseil d'État estime que les actes de cession d'un bien appartenant au domaine privé de l'État relèvent du régime du droit d'accès aux documents administratifs prévus par le CRPA. Ce faisant, l'État ne peut plus soulever l'exception du domaine privé pour s'opposer à la communication du document ([CE, 14 octobre 2021, n° 437004 – point 9](#))

3. Conclusion

Pour être communicable un document doit être produit ou reçu dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public (cf. fiches « La notion de service public » et « Service Public Administratif (SPA) et Services Public Industriel et Commercial (SPIC) »). Mais, encore faut-il que ce document présente **un lien suffisamment direct avec le service public**. Ce n'est qu'à cette condition que le document pourra être qualifié de document administratif au sens de [l'article L.300-2 du CRPA](#).

La difficulté existe principalement pour les personnes privées et les EPIC qui gèrent à la fois des services publics et des activités privées. Pour ces structures, il convient à chaque fois d'interroger **l'intensité du lien entre le document et le service public**. Se référer aux missions statutaires de l'EPIC et de la personne privée est un bon indice afin d'identifier ce lien. Toutefois, l'approche se révèle souvent empirique et nécessite une approche au cas par cas.