

AVRIL 2022

**TRANSPARENCE :
IL EST TEMPS DE
RESPECTER LA LOI !**

PROPOSÉ PAR

Paula FORTEZA

Députée des Français
d'Amérique latine et des Caraïbes

Mots d'introduction



Bien que la transparence de l'action publique soit reconnue par la Constitution, de trop nombreux citoyens rencontrent des difficultés d'accès aux documents dits administratifs (rapports, données, statistiques, comptes-rendus, codes sources, etc.). Alors que la défiance envers les institutions et responsables publics ne cesse de croître, il est urgent que cet impératif démocratique devienne plus effectif, et que l'ensemble des acteurs publics respecte tout simplement la loi.

Paula Forteza

Députée des Français d'Amérique latine et des Caraïbes, Paula Forteza est spécialiste des questions liées au numérique, à la démocratie, aux nouvelles formes d'engagement citoyen et à l'égalité femmes-hommes.

SOMMAIRE

Mots d'introduction	2
Transparence des documents publics : que dit la loi ?	4
Une loi trop souvent ignorée :	6
<i>L'accès aux documents administratifs en quelques chiffres-clés</i>	7
<i>Des administrations hors la loi</i>	9
<i>De nombreuses exceptions au droit à la transparence</i>	11
Différents leviers d'action pour améliorer la situation :	12
<i>Renforcer les moyens destinés à l'accès aux documents administratifs</i>	12
<i>Améliorer les procédures d'accès aux documents administratifs</i>	13
<i>Étendre le droit d'accès aux documents administratifs</i>	13
<i>En dernier recours, envisager une réforme législative plus profonde</i>	14
La députée à l'origine de ce rapport	16
Contact presse	17

Transparence des documents publics : que dit la loi ?

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. » Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

C'est sur la base de cet article que le Conseil constitutionnel a reconnu, en 2020, que le droit d'accès aux documents administratifs avait **valeur constitutionnelle**. Il en avait fait de même trois ans plus tôt s'agissant du droit d'accès aux documents d'archives publiques.

La **loi dite « CADA » de 1978** régit l'accès aux documents administratifs, en prévoyant que **les administrations au sens large (ministères, mairies, hôpitaux, écoles, autorités indépendantes, etc.) transmettent aux citoyens, sur demande et sans justification particulière, les documents publics qu'ils sollicitent**. Tous ces documents dits administratifs sont « communicables » de droit, par principe, **à moins qu'ils ne soient couverts par un secret protégé par la loi : secret défense, atteinte aux données personnelles, secrets des affaires, etc.**

Concrètement, c'est quoi un document administratif ?

*Le spectre est extrêmement large : des **menus** de cantine scolaire aux **notes de frais** des responsables publics, en passant par les **données** de suivi relatives au Covid, ou bien encore les **contrats** conclus par l'État, par exemple pour des missions de conseil... Et pour cause, la loi vise tout document « produit ou reçu » dans le cadre d'une mission de service public. Au-delà des traditionnels documents écrits, peuvent ainsi être concernés **des vidéos, des photos, des logiciels**, etc. Le **code source** du logiciel de calcul de l'impôt sur le revenu est par exemple un document administratif.*

La loi pour une République numérique de 2016 est venue compléter cet édifice en imposant aux administrations de **publier, en open data, certaines données publiques** - sans que les citoyens n'aient à en faire préalablement la demande.

En cas de litige avec une administration qui refuse de communiquer ou de publier des documents publics, **le citoyen peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui fait office de médiateur**. Les avis de la CADA n'étant que consultatifs, les administrations ne sont pas tenues de les suivre. Seul recours possible pour le demandeur : saisir la justice.

*« Ces règles nouvelles permettront un **contrôle direct du citoyen, en dehors du contrôle hiérarchique et du contrôle politique**. » Jacques Thyraud, rapporteur pour la commission des lois du Sénat, en **1978**, lors des débats sur la loi CADA.*

*« **De nouveaux rapports s'établiront, fondés sur la considération et la confiance**, et non plus sur le soupçon. Les journalistes et les chercheurs iront à la source puiser leurs informations. Il n'existera plus de primes aux forceurs de conscience, de classeurs et de coffres-forts. »*

Une loi trop souvent ignorée

Si la loi CADA paraît équilibrée sur le papier, les choses deviennent plus **compliquées dès lors qu'il s'agit de la mettre en pratique**. De trop nombreuses administrations jouent sur les **délais et procédures pour décourager le demandeur**, qui fait parfois face à un véritable parcours du combattant. De plus, les obligations d'open data « par défaut » nées de la loi pour une République numérique peinent encore à être appliquées, plus de cinq ans après leur entrée en vigueur.

Parcours d'une demande CADA

Etape 1

Le citoyen **demande un document à une administration** : mairie, ministère, école, présidence de la République, etc.



Délai : 1 mois (passé ce délai, le silence de l'administration vaut décision implicite de refus)



Etape 2

Le citoyen peut **saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**



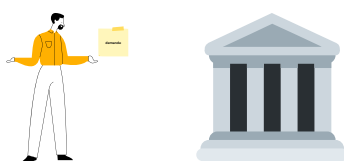
Cada | Commission d'accès
aux documents administratifs

Délai : Théoriquement, 1 mois, en pratique, **environ 3 mois**



Etape 3

En cas d'avis négatif ou si l'administration ne suit pas l'avis favorable de la CADA, **recours devant le tribunal administratif**



Délai : **Près d'un an**, voire davantage selon les juridictions

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EN QUELQUES CHIFFRES-CLÉS :



Plus de **7 000** *demandes d'avis ont été transmises à la CADA l'année dernière*, suite à des refus implicites ou explicites de la part des administrations. Un **record** historique.



Les avis rendus par la CADA sont dans *la grande majorité des cas favorables* au demandeur (près de **80 %** d'avis favorables)



Les avis de la CADA sont loin d'être systématiquement suivis : **58 % de taux de suivi en 2020 par exemple**

L'équilibre voulu par le législateur de 1978 apparaît comme **de plus en plus compromis**. Certaines administrations sont moins enclines à suivre les avis de la CADA, et ont même tendance à ignorer ceux-ci le plus longtemps possible.

« *Quand une demande est traitée dans le pire des cas par le mépris, dans le meilleur des cas par l'oubli ou parce que l'administration a autre chose à faire, **il est difficile ensuite d'avoir confiance dans les institutions...*** » Un ancien membre de la CADA

Durant ces cinq années de mandat, dans le cadre notamment du « Bureau ouvert », des journalistes, militants, représentants associatifs... nous ont alerté quant aux comportements de certaines administrations :

- **Absence systématique de réponse** aux demandes de documents
- **Mauvaise foi voire obstruction de certaines administrations**, qui vont parfois jusqu'à détruire des documents à communiquer ⁽¹⁾

La CADA elle-même s'inquiète dans son dernier rapport du nombre particulièrement élevé de cas dans lesquels les documents sollicités n'ont pas été transmis au demandeur, alors que cela ne présentait aucune difficulté :

« ***Un nombre trop important de ces sollicitations (environ 40 %) ne sont pas justifiées*** car elles correspondent à des situations ne posant pas de question juridique nouvelle et pour lesquelles les règles de communicabilité des documents sont clairement établies et parfaitement connues. ***Les administrations auraient donc dû y faire droit sans que notre intervention soit nécessaire.*** » Rapport d'activité 2020 de la CADA

Ces témoignages, recueillis également dans le cadre d'une récente série d'entretiens, sont d'autant plus préoccupants que ce **phénomène n'a rien de nouveau**. Il y a près de dix ans, la sénatrice Corinne Bouchoux, rapporteure d'une mission d'information sur l'accès aux documents administratifs pointait déjà du doigt « **des administrations souvent peu diligentes, frileuses, voire de mauvaise volonté** ».⁽²⁾

(1) <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2022-03-17/452034>

(2) <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-589-1-notice.html>

« Les administrations tardent à procéder à la communication des documents demandés, quand elles n'en réduisent pas à l'excès la portée, **voire opposent, en toute mauvaise foi, une inertie persistante.** » Rapport sénatorial de Corinne Bouchoux, 2013.

Quand les administrations traînent des pieds, même en cas d'avis favorable de la CADA, les demandeurs n'ont d'autre choix que de se tourner vers le tribunal administratif. « *Le rapport de force est alors très déséquilibré pour le demandeur, notamment en termes de ressources financières, temporelles et juridiques* », explique un ancien membre de la CADA.

« Dans une demande récente, **il a fallu que j'attende deux ans pour obtenir des documents**, alors qu'il y avait un avis favorable de la CADA, sur un dossier relevant pourtant d'une jurisprudence constante. » Laura Motet, journaliste au Monde, présidente de l'Association des journalistes pour la transparence (AJT).

Des administrations hors la loi :



Les principales administrations ont l'**obligation de désigner une Personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA)**, dont l'identité et les coordonnées doivent être publiées sur le site Internet de l'institution concernée (Article L330-1 du Code des relations entre le public et l'administration).



« Le Premier ministre n'a pas de PRADA, ce qui est très symbolique », observe Laura Motet, présidente de l'Association des journalistes pour la transparence. Cet exemple est surtout loin d'être une exception : selon les initiateurs de « Madada.fr », **seules 50 % des autorités publiques remplissent leur obligation de désigner un PRADA** (sur un total d'environ 3 450 administrations concernées : ministères, collectivités de plus de 10 000 habitants, etc.). De plus, l'identification des PRADA existants se révèle parfois très compliquée, faute d'information facilement accessible - voire faute d'information tout court.



Saisie par un citoyen, **la CADA dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer** (Article R343-3 du CRPA).



En 2019, il fallait plus de six mois pour obtenir un avis de la CADA ! L'institution a depuis réussi à faire diminuer ce délai de traitement, qui s'établit désormais à **82 jours en moyenne** (toujours au-delà de ce qui est prévu par les textes).



Toutes les administrations doivent **mettre à la disposition des usagers un répertoire**, censé être actualisé tous les ans, **des principaux documents administratifs qu'elles détiennent** (Article L322-6 du CRPA). Depuis la loi pour une République numérique, **ces documents, s'ils existent en version électronique, doivent être mis en ligne, en open data.**



Même s'il n'existe pas de statistique précise, force est de constater que **(très) rares sont les acteurs publics à avoir un tel répertoire**.⁽³⁾ Difficile dans ces conditions pour les citoyens de pouvoir bénéficier, en open data, des documents ayant vocation à y être listés...



Les principales administrations doivent **publier en open data**, depuis l'entrée en vigueur de la loi pour une République numérique, **différents documents** : ceux communiqués par mail suite à des demandes CADA, les documents figurant dans leurs répertoires d'informations publiques, leurs **bases de données**, ainsi que **toutes les données dont la publication présente « un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental »** (Article L312-1-1 du CRPA).



Seules 14 % des collectivités territoriales concernées par ces obligations (soit les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants) **avaient ouvert des données en 2021**, selon une étude de l'association OpenDataFrance.⁽⁴⁾ Ce chiffre n'est pas forcément représentatif de l'ensemble des administrations, mais il met en lumière l'ampleur de la marge de progrès à accomplir pour que les acteurs publics se mettent en conformité avec la loi.

(3) <https://www.nextinpact.com/article/28079/106213-on-a-teste-lopen-data-par-defaut-repertoires-dinformations-publiques>

(4) <https://www.opendatafrance.net/wp-content/uploads/2021/12/Observatoire-ODT-2021-v1.1-17dec21.pdf>

De nombreuses exceptions au droit à la transparence :

Si chaque citoyen peut théoriquement demander n'importe quel document public, il existe en réalité de nombreuses exceptions qui permettent aux administrations de ne pas divulguer certaines informations. **Plus d'une dizaine de « secrets » sont ainsi protégés, du secret défense au secret des affaires, en passant par le « secret des délibérations du gouvernement » ou « la monnaie et [le] crédit public »...**

Certains documents sont même exclus d'office du périmètre de la loi CADA, quel que soit leur contenu : les documents des assemblées parlementaires (Sénat et Assemblée nationale), les avis du Conseil d'État, les documents non achevés ou préparatoires à une décision n'ayant pas encore été prise (avis sur un projet de réforme par exemple), etc.

Pour conclure...

Afin d'établir un état des lieux plus précis et exhaustif, **pourraient être lancées, dès le début de la prochaine législature :**

—→ Une **commission d'enquête parlementaire dédiée à la transparence des documents publics**, dans le prolongement de la mission qu'avait initiée le Sénat en 2013

—→ Une **mission d'évaluation de la loi pour une République numérique**, ciblant en particulier son Titre Ier, relatif à la circulation des données et du savoir

Différents leviers d'action pour améliorer la situation :

Un fort consensus se dégage autour du fait que **la loi en vigueur pourrait se révéler globalement satisfaisante si elle était pleinement mise en œuvre et respectée**. Ce n'est donc pas une réforme législative qu'il convient d'engager en premier lieu.

Renforcer les moyens destinés à l'accès aux documents administratifs

Si certaines administrations sont pointées du doigt en raison de leur inertie, ce n'est heureusement pas une généralité. Aussi, **l'attribution de moyens - humains et financiers - supplémentaires semblerait de nature à améliorer le traitement des demandes des citoyens au sein des administrations d'une manière générale**.

De même, **la CADA mériterait de se voir allouer davantage de moyens**. Pour 2022, l'institution dispose d'un budget de 1,4 million d'euros. Il s'agit quasiment de **l'autorité administrative indépendante la moins bien dotée** (juste derrière la Commission du secret de la défense nationale).

À titre de comparaison, l'Arcom (ex-CSA) bénéficie d'une enveloppe de 38 millions d'euros annuels, l'Autorité nationale des jeux plus de 10 millions d'euros. En termes de moyens humains, la CADA dispose de 17 ETP, contre plus de 260 pour la CNIL, par exemple.

La CADA nous a notamment exprimé son souhait de disposer de profils plus techniques, pour faire face aux nouvelles problématiques auxquelles elle se trouve confrontée de manière croissante depuis quelques années (ouverture de codes sources, etc.), et ce tant au sein de ses services que de son collègue. Aussi, l'institution aimerait disposer de renforts pour l'animation des PRADA.

D'autre part, le problème étant aussi culturel, il paraît indispensable de **renforcer la formation, tant des élus que des agents publics**.

Plusieurs pistes ont en ce sens émergé durant nos auditions : informer tous les élus locaux, notamment les maires, de l'existence de la CADA et du droit d'accès aux documents administratifs, par exemple en trente minutes, suite à leur élection ; formation des agents publics, typiquement des secrétaires de mairie, etc.

Améliorer les procédures d'accès aux documents administratifs

Si l'augmentation des moyens évoquée précédemment devrait contribuer à raccourcir les délais de traitement des demandes CADA, plusieurs exemples étrangers nous donnent également des pistes à cette fin.

En Suisse comme au Royaume-Uni, pour ne citer que ces deux exemples, l'administration dispose d'un **délai de 20 jours pour répondre à une demande d'accès. En cas de difficultés, ce délai peut être prolongé, sur justification.**

Plutôt que d'avoir un délai fixe d'un mois, opter pour un dispositif analogue permettrait de faire gagner quelques jours au demandeur, notamment face à une administration qui demeure silencieuse.

De la même manière, dès lors que la CADA dispose théoriquement d'un délai d'un mois pour traiter les demandes d'avis qui lui sont soumises, **le citoyen devrait pouvoir être averti de l'état d'avancement de sa saisine passé ce délai.**

Peut-être pourrait-on à cet égard avoir un « espace utilisateur », qui permettrait au demandeur de savoir où en est sa demande. La CADA pourrait y déposer, dès qu'elle les reçoit, les observations fournies par l'administration mise en cause. Ces explications sont en effet communicables de plein droit au titre du droit d'accès aux documents administratifs. Les mettre directement à disposition du demandeur permettrait à ce dernier de fournir d'éventuels éléments supplémentaires avant que la CADA ne se prononce, afin de répondre au problème de manque de contradictoire pointé du doigt par certains.

Étendre le droit d'accès aux documents administratifs

À ce jour, l'article L311-5 du CRPA établit une liste des documents ne pouvant être communiqués, quelle que soit l'importance des informations qu'ils recèlent.

Chez certains de nos voisins européens, il peut pourtant être dérogé à la protection de certains secrets si un intérêt public à la transparence est exceptionnellement jugé prépondérant. C'est par exemple le cas en Suisse, en Espagne ou même en Belgique.

La directive européenne relative à l'accès du public aux informations environnementales prévoit en outre que « *l'intérêt public* » servi par la divulgation d'un document recelant de telles informations doit, au cas par cas, être « *mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer* ».

Une réflexion pourrait ainsi s'engager sur la **mise en balance de certains secrets protégés par la loi, à l'image notamment du secret des affaires, pour permettre à la CADA ou, par la suite, au juge administratif, de considérer qu'un document protégé doit malgré tout être communiqué, au regard de l'intérêt du public d'en connaître le contenu.**

De plus, il pourrait être envisagé de **revoir certaines exceptions au droit d'accès** - typiquement pour les avis du Conseil d'État ou les documents des assemblées parlementaires, qui sont aujourd'hui totalement exclus du champ de la loi CADA.

En dernier recours, envisager une réforme législative plus profonde

Dans l'hypothèse où les pistes mises en avant précédemment ne suffiraient pas, pourrait enfin être envisagée une réforme législative remettant plus profondément en question les équilibres actuels de la loi CADA.

De l'avis de nombreux acteurs auditionnés, **la principale raison à l'inertie de certaines administrations réside dans l'absence de sanctions qui prévaut aujourd'hui** : tant qu'un juge n'a pas enjoint un acteur public à communiquer un document administratif, rien ne l'y oblige.

Cette absence de contrainte est de plus en plus décriée, au point que plusieurs pistes se dégagent pour rendre le droit à la transparence plus effectif.

La communication de documents administratifs pourrait par exemple devenir obligatoire, si, passé un délai d'un mois après l'avis favorable de la CADA, l'administration mise en cause n'a pas contesté cet avis devant le juge administratif. Ce type de dispositif est aujourd'hui à l'œuvre en Italie. L'avantage : la possibilité pour le citoyen d'obtenir une injonction dans un délai raisonnable, avec une procédure simple et gratuite.

(5) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0004&from=FR>

Une autre option consisterait à **donner un pouvoir d'injonction à la CADA**, un peu à l'image de celui dont bénéficie aujourd'hui la CNIL. L'autorité deviendrait une sorte de juridiction spécialisée, à même d'ordonner à une administration la communication d'un document, **éventuellement sous astreinte financière**. À charge ensuite à l'administration ou au demandeur de saisir le Conseil d'État en cas de contestation.

De nombreux aménagements seraient dans cette hypothèse imaginables : instauration d'une **procédure d'urgence**, possibilité pour la CADA d'ordonner à une administration de **fournir des informations (si aucun document n'existe)**, etc. Des **garanties procédurales supplémentaires**, notamment en termes de contradictoire, devraient toutefois être prévues.

La députée à l'origine de ce rapport

Paula Forteza

Députée des Français d'Amérique latine et des Caraïbes, Paula Forteza est spécialiste des questions liées au numérique, à la démocratie, aux nouvelles formes d'engagement citoyen et à l'égalité femmes-hommes.

Dès le début de son mandat, Paula Forteza a placé son action sous le signe de la transparence. Son agenda fut par exemple accessible en ligne à tous, permettant de prendre connaissance de ses différentes réunions et entretiens (avec son équipe, des représentants d'intérêts, etc.), de ses activités à l'Assemblée nationale ou même de ses déplacements internationaux.

Estimant être redevable envers les citoyens par rapport à son usage de l'argent public, la députée a également rendu publique, en open data, l'utilisation de ses frais de mandat (d'un montant d'environ 5 300 euros bruts mensuels).

Durant ces cinq années, elle a continuellement plaidé pour l'ouverture de davantage d'informations publiques, dans un format ouvert et réutilisable : s'agissant des données budgétaires de l'Etat, des décisions de justice, des informations environnementales, etc.

En 2018, durant la réforme constitutionnelle, Paula Forteza a proposé d'adosser à la Constitution une charte destinée à protéger un noyau dur de droits et libertés numériques, parmi lesquels le droit d'accès aux informations publiques.

En 2021, dans une série de propositions de loi pour une « Nouvelle démocratie », dans lequel figurait notamment un volet dédié à la transparence, elle préconisait par exemple l'obligation pour les députés et sénateurs de « sourcer » leurs amendements, ou même, pour les parlementaires, ministres et leurs collaborateurs, de rendre publiques leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

Des travaux menés sur le complotisme au fil du mandat l'ont démontré : la transparence est l'une des clés pour recréer de la confiance en la parole publique. C'est pourquoi les pouvoirs publics gagneraient à s'emparer du dossier de l'accès aux documents publics dès le début de la prochaine législature.



Contact presse
Xavier Berne - 06 49 24 39 90
paula.forteza@assemblee-nationale.fr