



DIRECTION DES  
RESSOURCES HUMAINES  
ET DE LA FORMATION



**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT  
2018-2019**

**Épreuve d'admissibilité**



**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION :  
DROIT ADMINISTRATIF**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit administratif et à apprécier concrètement les connaissances acquises

*(durée 4 heures – coefficient 4)*



## ÉNONCÉ

Administrateur / administratrice du Sénat nouvellement affecté(e) auprès du Directeur général des missions institutionnelles, vous êtes consulté(e) par un sénateur sur différentes questions qu'un maire d'une commune de son département est venu lui poser.

En vous appuyant sur les documents du dossier, dans une note manuscrite de 6 pages environ, vous lui présenterez l'évolution de la politique et du cadre juridique de la transparence administrative depuis les années 1970 et vous lui répondrez sur ces différents points :

1. Dans le cadre du transfert de la compétence de la gestion de l'eau potable à la Communauté de communes à laquelle appartient sa commune, cet établissement public de coopération intercommunale demande au maire copie du schéma directeur d'alimentation en eau potable. Vous lui indiquerez si cette communication est obligatoire et, le cas échéant, dans quelles conditions il doit y procéder.
2. Poursuivant son combat pour la transparence, l'association l'O-Claire souhaiterait avoir accès à certaines bases de données communales : celles relatives aux marchés publics passés par la commune depuis dix ans et celles relatives à la fréquentation de la restauration scolaire. Le maire se demande s'il est contraint de les lui transmettre et le cas échéant, à quelles conditions. Quels seraient les risques contentieux s'il refusait de mettre ces bases à disposition de l'association ?
3. Le maire entend se représenter aux prochaines élections. Il sait qu'il doit transmettre certaines informations à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, mais souhaiterait connaître les modalités précises de cette communication, ainsi que les risques qu'il prend en refusant de s'y soumettre.



## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

<b>Document 1</b>	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, version initiale	Page 7
<b>Document 2</b>	Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, version consolidée au 17 octobre 2018 ( <i>extraits</i> )	Page 13
<b>Document 3</b>	Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, version initiale	Page 19
<b>Document 4</b>	Code des relations entre le public et l'administration : articles L211-2 à L212-3	Page 21
<b>Document 5</b>	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, version initiale ( <i>extrait</i> )	Page 25
<b>Document 6</b>	Code des relations entre le public et l'administration : articles L300-2 à L321-3 ( <i>extraits</i> )	Page 27
<b>Document 7</b>	Article 34 du décret n° 2016-86 relatif aux contrats de concession	Page 35
<b>Document 8</b>	Article 107 du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics	Page 37
<b>Document 9</b>	Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, version consolidée du 17 octobre 2018 ( <i>extraits</i> )	Page 39
<b>Document 10</b>	Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, version initiale ( <i>extraits</i> )	Page 65
<b>Document 11</b>	Code général des collectivités territoriales : article L2121-26	Page 71
<b>Document 12</b>	Conseil d'État, décision n° 375704, 8 novembre 2017	Page 73
<b>Document 13</b>	Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20165665 du 23 février 2017	Page 79
<b>Document 14</b>	Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20175138 du 25 janvier 2018	Page 83
<b>Document 15</b>	Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20181901 du 17 mai 2018	Page 87
<b>Document 16</b>	« Refonder le droit de l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique », note de synthèse faite au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques par M. Jean-Jacques Hyst, sénateur, juin 2014	Page 89
<b>Document 17</b>	Rapport n° 93 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public par M. Hugues Portelli, sénateur ( <i>extrait : exposé général : exposé liminaire et I.A</i> )	Page 93

<b>Document 18</b>	Rapport n° 93 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public par M. Hugues Portelli, sénateur ( <i>extrait : exposé général : I.B à III</i> )	Page 97
<b>Document 19</b>	Rapport n° 534 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi pour une République numérique par M. Christophe-André Frassa, sénateur ( <i>extrait</i> )	Page 105
<b>Document 20</b>	« Le mythe de la transparence administrative », in <i>Information et transparence administratives</i> , Jacques Chevallier, PUF, 1988 ( <i>extrait</i> )	Page 109
<b>Document 21</b>	« Transparence et efficacité de l'action publique » intervention de Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, lors de l'Assemblée générale de l'inspection générale de l'administration, 3 juillet 2017	Page 129
<b>Document 22</b>	« La donnée numérique, bien public ou instrument de profit », Henri Isaac, in <i>Pouvoirs</i> n° 164 : <i>La datacratie</i> , Seuil, janvier 2018 ( <i>extrait</i> )	Page 141
<b>Document 23</b>	Discours d'ouverture du colloque « 40 ans de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : quel bilan ? », par Gérard Larcher, Président du Sénat, 29 mars 2018	Page 145
<b>Document 24</b>	« Les nouvelles règles d'accès aux documents administratifs », Nathalie Levray, <i>La Gazette des Communes</i> , 26 juin 2017	Page 149

## Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, version initiale

**LOI n° 78-17 du 6 janvier 1978**  
relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté.

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### PRINCIPES ET DÉFINITIONS

Art. 1<sup>er</sup>. — L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques.

Art. 2. — Aucune décision de justice impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé.

Aucune décision administrative ou privée impliquant une appréciation sur un comportement humain ne peut avoir pour seul fondement un traitement automatisé d'informations donnant une définition du profil ou de la personnalité de l'intéressé.

Art. 3. — Toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés.

Loi n° 78-17 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

#### Assemblée nationale :

Projet de loi (n° 2516) et propositions de loi (n° 1004 et 3092) ;  
Rapport de M. Foyer, au nom de la commission des lois (n° 3125) ;  
Discussion les 4 et 5 octobre 1977 ;  
Adoption le 5 octobre 1977.

#### Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 5 (1977-1978) ;  
Rapport de M. Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois, n° 72 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 17 novembre 1977.

#### Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 3226) ;  
Rapport de M. Foyer, au nom de la commission des lois (n° 3352) ;  
Discussion et adoption le 16 décembre 1977.

#### Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 195 (1977-1978) ;  
Rapport de M. Jacques Thyraud, au nom de la commission des lois, n° 199 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 19 décembre 1977.

#### Assemblée nationale :

Rapport de M. Foyer, au nom de la commission mixte paritaire (n° 3432) ;  
Discussion et adoption le 21 décembre 1977.

#### Sénat :

Rapport de M. Thyraud, au nom de la commission mixte paritaire, n° 232 (1977-1978) ;  
Discussion et rejet le 21 décembre 1977.

#### Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 3384) ;  
Discussion et adoption le 21 décembre 1977.

#### Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 240 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 21 décembre 1977.

NOTA. — Les documents parlementaires indiqués dans les travaux préparatoires rappelés à la fin des textes législatifs sont vendus ou expédiés par la Direction des Journaux officiels, 24, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15, au prix de 0,50 F l'exemplaire ; règlement sur facture ou par titre de paiement joint à la commande.

Art. 4. — Sont réputées nominatives au sens de la présente loi les informations qui permettent, sous quelque forme que ce soit, directement ou non, l'identification des personnes physiques auxquelles elles s'appliquent, que le traitement soit effectué par une personne physique ou par une personne morale.

Art. 5. — Est dénommé traitement automatisé d'informations nominatives au sens de la présente loi tout ensemble d'opérations réalisées par des moyens automatiques, relatif à la collecte, l'enregistrement, l'élaboration, la modification, la conservation et la destruction d'informations nominatives ainsi que tout ensemble d'opérations de même nature se rapportant à l'exploitation de fichiers ou bases de données et notamment les interconnexions ou rapprochements, consultations ou communications d'informations nominatives.

### CHAPITRE II

#### LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

Art. 6. — Une commission nationale de l'informatique et des libertés est instituée. Elle est chargée de veiller au respect des dispositions de la présente loi, notamment en informant toutes les personnes concernées de leurs droits et obligations, en se concertant avec elles et en contrôlant les applications de l'informatique aux traitements des informations nominatives. La commission dispose à cet effet d'un pouvoir réglementaire, dans les cas prévus par la présente loi.

Art. 7. — Les crédits nécessaires à la commission nationale pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget du ministère de la justice. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative au contrôle financier ne sont pas applicables à leur gestion. Les comptes de la commission sont présentés au contrôle de la Cour des comptes.

Toutefois, les frais entraînés par l'accomplissement de certaines des formalités visées aux articles 15, 16, 17 et 24 de la présente loi peuvent donner lieu à la perception de redevances.

Art. 8. — La commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante.

Elle est composée de dix-sept membres nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat :

— deux députés et deux sénateurs élus, respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;

— deux membres du Conseil économique et social, élus par cette assemblée ;

— deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

— deux membres ou anciens membres de la Cour de cassation, dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale de la Cour de cassation ;

— deux membres ou anciens membres de la Cour des comptes, dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maire, élus par l'assemblée générale de la Cour des comptes ;

— deux personnes qualifiées pour leur connaissance des applications de l'informatique, nommées par décret sur proposition respectivement du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ;

— trois personnalités désignées en raison de leur autorité et de leur compétence par décret en conseil des ministres.

La commission élit en son sein, pour cinq ans, un président et deux vice-présidents.

La commission établit son règlement intérieur. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Si, en cours de mandat, le président ou un membre de la commission cesse d'exercer ses fonctions, le mandat de son successeur est limité à la période restant à courir.

La qualité de membre de la commission est incompatible :  
— avec celle de membre du Gouvernement ;  
— avec l'exercice de fonctions ou la détention de participation dans les entreprises concourant à la fabrication de matériel utilisé en informatique ou en télécommunication ou à la fourniture de services en informatique ou en télécommunication.

La commission apprécie dans chaque cas les incompatibilités qu'elle peut opposer à ses membres.

Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions de membre qu'en cas d'empêchement constaté par la commission dans les conditions qu'elle définit.

Art. 9. — Un commissaire du Gouvernement, désigné par le Premier ministre, siège auprès de la commission.

Il peut, dans les dix jours d'une délibération, provoquer une seconde délibération.

Art. 10. — La commission dispose de services qui sont dirigés par le président ou, sur délégation, par un vice-président et placés sous son autorité.

La commission peut charger le président ou le vice-président délégué d'exercer ses attributions en ce qui concerne l'application des articles 16, 17 et 21 (4°, 5° et 6°).

Les agents de la commission nationale sont nommés par le président ou le vice-président délégué.

Art. 11. — La commission peut demander aux premiers présidents de cour d'appel ou aux présidents de tribunaux administratifs de déléguer un magistrat de leur ressort, éventuellement assisté d'experts, pour des missions d'investigation et de contrôle effectuées sous sa direction.

Art. 12. — Les membres et les agents de la commission sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, dans les conditions prévues à l'article 75 du code pénal et, sous réserve de ce qui est nécessaire à l'établissement du rapport annuel prévu ci-après, à l'article 378 du code pénal.

Art. 13. — Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission nationale de l'informatique et des libertés et les membres des délégations régionales ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.

Les informaticiens appelés, soit à donner les renseignements à la commission, soit à témoigner devant elle, sont déliés en tant que de besoin de leur obligation de discrétion.

### CHAPITRE III

#### FORMALITÉS PRÉALABLES A LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITEMENTS AUTOMATISÉS

Art. 14. — La commission nationale de l'informatique et des libertés veille à ce que les traitements automatisés, publics ou privés, d'informations nominatives, soient effectués conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 15. — Hormis les cas où ils doivent être autorisés par la loi, les traitements automatisés d'informations nominatives opérés pour le compte de l'Etat, d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale, ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, sont décidés par une loi ou par un acte réglementaire pris après avis motivé de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Si l'avis de la commission est défavorable, il ne peut être passé outre que par un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat ou, s'agissant d'une collectivité territoriale, en vertu d'une décision de son organe délibérant approuvée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Si, au terme d'un délai de deux mois renouvelable une seule fois sur décision du président, l'avis de la commission n'est pas notifié, il est réputé favorable.

Art. 16. — Les traitements automatisés d'informations nominatives effectués pour le compte de personnes autres que celles qui sont soumises aux dispositions de l'article 15 doivent, préalablement à leur mise en œuvre, faire l'objet d'une déclaration auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés.

Cette déclaration comporte l'engagement que le traitement satisfait aux exigences de la loi.

Dès qu'il a reçu le récépissé délivré sans délai par la commission, le demandeur peut mettre en œuvre le traitement. Il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités.

Art. 17. — Pour les catégories les plus courantes de traitements à caractère public ou privé, qui ne comportent manifestement pas d'atteinte à la vie privée ou aux libertés, la commission nationale de l'informatique et des libertés établit et publie des normes simplifiées inspirées des caractéristiques mentionnées à l'article 19.

Pour les traitements répondant à ces normes, seule une déclaration simplifiée de conformité à l'une de ces normes est déposée auprès de la commission. Sauf décision particulière de celle-ci, le récépissé de déclaration est délivré sans délai. Dès réception de ce récépissé, le demandeur peut mettre en œuvre le traitement. Il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités.

Art. 18. — L'utilisation du répertoire national d'identification des personnes physiques en vue d'effectuer des traitements nominatifs est autorisée par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission.

Art. 19. — La demande d'avis ou la déclaration doit préciser :

— la personne qui présente la demande et celle qui a pouvoir de décider la création du traitement ou, si elle réside à l'étranger, son représentant en France ;

— les caractéristiques, la finalité et, s'il y a lieu, la dénomination du traitement ;

— le service ou les services chargés de mettre en œuvre celui-ci ;

— le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès défini au chapitre V ci-dessous ainsi que les mesures prises pour faciliter l'exercice de ce droit ;

— les catégories de personnes qui, à raison de leurs fonctions ou pour les besoins du service, ont directement accès aux informations enregistrées ;

— les informations nominatives traitées, leur origine et la durée de leur conservation ainsi que leurs destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations ;

— les rapprochements, interconnexions ou toute autre forme de mise en relation de ces informations ainsi que leur cession à des tiers ;

— les dispositions prises pour assurer la sécurité des traitements et des informations et la garantie des secrets protégés par la loi ;

— si le traitement est destiné à l'expédition d'informations nominatives entre le territoire français et l'étranger, sous quelque forme que ce soit, y compris lorsqu'il est l'objet d'opérations partiellement effectuées sur le territoire français à partir d'opérations antérieurement réalisées hors de France.

Toute modification aux mentions énumérées ci-dessus, ou toute suppression de traitement, est portée à la connaissance de la commission.

Peuvent ne pas comporter certaines des mentions énumérées ci-dessus les demandes d'avis relatives aux traitements automatisés d'informations nominatives intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique.

Art. 20. — L'acte réglementaire prévu pour les traitements régis par l'article 15 ci-dessus précise notamment :

- la dénomination et la finalité du traitement ;
- le service auprès duquel s'exerce le droit d'accès défini au chapitre V ci-dessous ;
- les catégories d'informations nominatives enregistrées ainsi que les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations.

Des décrets en Conseil d'Etat peuvent disposer que les actes réglementaires relatifs à certains traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique ne seront pas publiés.

Art. 21. — Pour l'exercice de sa mission de contrôle, la commission :

- 1° Prend des décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la présente loi ;
- 2° Peut, par décision particulière, charger un ou plusieurs de ses membres ou de ses agents, assistés, le cas échéant, d'experts, de procéder, à l'égard de tout traitement, à des vérifications sur place et de se faire communiquer tous renseignements et documents utiles à sa mission ;
- 3° Edicte, le cas échéant, des règlements types en vue d'assurer la sécurité des systèmes ; en cas de circonstances exceptionnelles, elle peut prescrire des mesures de sécurité pouvant aller jusqu'à la destruction des supports d'informations ;
- 4° Adresse aux intéressés des avertissements et dénonce au parquet les infractions dont elle a connaissance, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale ;
- 5° Veille à ce que les modalités de mise en œuvre du droit d'accès et de rectification indiquées dans les actes et déclarations prévus aux articles 15 et 16 n'entravent pas le libre exercice de ce droit ;
- 6° Reçoit les réclamations, pétitions et plaintes ;
- 7° Se tient informée des activités industrielles et de services qui concourent à la mise en œuvre de l'informatique.

Les ministres, autorités publiques, dirigeants d'entreprises, publiques ou privées, responsables de groupements divers et plus généralement les détenteurs ou utilisateurs de fichiers nominatifs ne peuvent s'opposer à l'action de la commission ou de ses membres pour quelque motif que ce soit et doivent au contraire prendre toutes mesures utiles afin de faciliter sa tâche.

Art. 22. — La commission met à la disposition du public la liste des traitements qui précise pour chacun d'eux :

- la loi ou l'acte réglementaire décidant de sa création ou la date de sa déclaration ;
- sa dénomination et sa finalité ;
- le service auprès duquel est exercé le droit d'accès prévu au chapitre V ci-dessous ;
- les catégories d'informations nominatives enregistrées ainsi que les destinataires ou catégories de destinataires habilités à recevoir communication de ces informations.

Sont tenus à la disposition du public, dans les conditions fixées par décret, les décisions, avis ou recommandations de la commission dont la connaissance est utile à l'application ou à l'interprétation de la présente loi.

Art. 23. — La commission présente chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de sa mission. Ce rapport est publié.

Ce rapport décrira notamment les procédures et méthodes de travail suivies par la commission et contiendra en annexe toutes informations sur l'organisation de la commission et de ses services, propres à faciliter les relations du public avec celle-ci.

Art. 24. — Sur proposition ou après avis de la commission, la transmission entre le territoire français et l'étranger, sous quelque forme que ce soit, d'informations nominatives faisant l'objet de traitements automatisés régis par l'article 16 ci-dessus peut être soumise à autorisation préalable ou réglementée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, en vue d'assurer le respect des principes posés par la présente loi.

## CHAPITRE IV

### COLLECTE, ENREGISTREMENT ET CONSERVATION DES INFORMATIONS NOMINATIVES

Art. 25. — La collecte de données opérée par tout moyen frauduleux, déloyal ou illicite est interdite.

Art. 26. — Toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des raisons légitimes, à ce que des informations nominatives la concernant fassent l'objet d'un traitement.

Ce droit ne s'applique pas aux traitements limitativement désignés dans l'acte réglementaire prévu à l'article 15.

Art. 27. — Les personnes auprès desquelles sont recueillies des informations nominatives doivent être informées :

- du caractère obligatoire ou facultatif des réponses ;
- des conséquences à leur égard d'un défaut de réponse ;
- des personnes physiques ou morales destinataires des informations ;
- de l'existence d'un droit d'accès et de rectification.

Lorsque de telles informations sont recueillies par voie de questionnaires, ceux-ci doivent porter mention de ces prescriptions.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la collecte des informations nécessaires à la constatation des infractions.

Art. 28. — Sauf dispositions législatives contraires, les informations ne doivent pas être conservées sous une forme nominative au-delà de la durée prévue à la demande d'avis ou à la déclaration, à moins que leur conservation ne soit autorisée par la commission.

Art. 29. — Toute personne ordonnant ou effectuant un traitement d'informations nominatives s'engage de ce fait, vis-à-vis des personnes concernées, à prendre toutes précautions utiles afin de préserver la sécurité des informations et notamment d'empêcher qu'elles ne soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers non autorisés.

Art. 30. — Sauf dispositions législatives contraires, les juridictions et autorités publiques agissant dans le cadre de leurs attributions légales ainsi que, sur avis conforme de la commission nationale, les personnes morales gérant un service public peuvent seules procéder au traitement automatisé des informations nominatives concernant les infractions, condamnations ou mesures de sûreté.

Jusqu'à la mise en œuvre du fichier des conducteurs prévu par la loi n° 70-539 du 24 juin 1970, les entreprises d'assurances sont autorisées, sous le contrôle de la commission, à traiter elles-mêmes les informations mentionnées à l'article 5 de ladite loi et concernant les personnes visées au dernier alinéa dudit article.

Art. 31. — Il est interdit de mettre ou conserver en mémoire informatisée, sauf accord exprès de l'intéressé, des données nominatives qui, directement ou indirectement, font apparaître les origines raciales ou les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou les appartenances syndicales des personnes.

Toutefois, les églises et les groupements à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical peuvent tenir registre de leurs membres ou de leurs correspondants sous forme automatisée. Aucun contrôle ne peut être exercé, de ce chef, à leur rencontre.

Pour des motifs d'intérêt public, il peut aussi être fait exception à l'interdiction ci-dessus sur proposition ou avis conforme de la commission par décret en Conseil d'Etat.

Art. 32. — L'accès du fichier électoral est ouvert dans des conditions identiques aux candidats et aux partis politiques, sous le contrôle des commissions de propagande électorale.

Art. 33. — Les dispositions des articles 24, 30 et 31 ne s'appliquent pas aux informations nominatives traitées par les organismes de la presse écrite ou audiovisuelle dans le cadre des lois qui les régissent et dans les cas où leur application aurait pour effet de limiter l'exercice de la liberté d'expression.

## CHAPITRE V

### EXERCICE DU DROIT D'ACCÈS

Art. 34. — Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger les services ou organismes chargés de mettre en œuvre les traitements automatisés dont la liste est accessible au public en application de l'article 22 ci-dessus en vue de savoir si ces traitements portent sur des informations nominatives la concernant et, le cas échéant, d'en obtenir communication.

Art. 35. — Le titulaire du droit d'accès peut obtenir communication des informations le concernant. La communication, en langage clair, doit être conforme au contenu des enregistrements.

Une copie est délivrée au titulaire du droit d'accès qui en fait la demande contre perception d'une redevance forfaitaire variable selon la catégorie de traitement dont le montant est fixé par décision de la commission et homologué par arrêté du ministre de l'économie et des finances.

Toutefois, la commission saisie contradictoirement par le responsable du fichier peut lui accorder :

— des délais de réponse ;

— l'autorisation de ne pas tenir compte de certaines demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

Lorsqu'il y a lieu de craindre la dissimulation ou la disparition des informations mentionnées au premier alinéa du présent article, et même avant l'exercice d'un recours juridictionnel, il peut être demandé au juge compétent que soient ordonnées toutes mesures de nature à éviter cette dissimulation ou cette disparition.

Art. 36. — Le titulaire du droit d'accès peut exiger que soient rectifiées, complétées, clarifiées, mises à jour ou effacées les informations le concernant qui sont inexactes, incomplètes, équivoques, périmées ou dont la collecte, ou l'utilisation, la communication ou la conservation est interdite.

Lorsque l'intéressé en fait la demande, le service ou organisme concerné doit délivrer sans frais copie de l'enregistrement modifié.

En cas de contestation, la charge de la preuve incombe au service auprès duquel est exercé le droit d'accès sauf lorsqu'il est établi que les informations contestées ont été communiquées par la personne concernée ou avec son accord.

Lorsque le titulaire du droit d'accès obtient une modification de l'enregistrement, la redevance versée en application de l'article 35 est remboursée.

Art. 37. — Un fichier nominatif doit être complété ou corrigé même d'office lorsque l'organisme qui le tient acquiert connaissance de l'inexactitude ou du caractère incomplet d'une information nominative contenue dans ce fichier.

Art. 38. — Si une information a été transmise à un tiers, sa rectification ou son annulation doit être notifiée à ce tiers, sauf dispense accordée par la commission.

Art. 39. — En ce qui concerne les traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique, la demande est adressée à la commission qui désigne l'un de ses membres appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à la Cour de cassation ou à la Cour des comptes pour mener toutes investigations utiles et faire procéder aux modifications nécessaires. Celui-ci peut se faire assister d'un agent de la commission.

Il est notifié au requérant qu'il a été procédé aux vérifications.

Art. 40. — Lorsque l'exercice du droit d'accès s'applique à des informations à caractère médical, celles-ci ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

## CHAPITRE VI

### DISPOSITIONS PÉNALES

Art. 41. — Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 2 000 à 200 000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura procédé ou fait procéder à des traitements automatisés d'information nominative, sans qu'aient été publiés les actes réglementaires prévus à l'article 15 ou faites les déclarations prévues à l'article 16 ci-dessus.

En outre, le tribunal pourra ordonner l'insertion du jugement intégralement ou par extraits, dans un ou plusieurs journaux, et son affichage dans les conditions qu'il déterminera, aux frais du condamné.

Art. 42. — Sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 20 000 francs à 2 000 000 de francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura enregistré ou fait enregistrer, conservé ou fait conserver des informations nominatives en violation des dispositions des articles 25, 26 et 28 à 31.

En outre, le tribunal pourra ordonner l'insertion du jugement, intégralement ou par extraits, dans un ou plusieurs journaux, et son affichage dans les conditions qu'il déterminera, aux frais du condamné.

Art. 43. — Sera puni d'un emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 2 000 à 20 000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque ayant recueilli, à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, des informations nominatives dont la divulgation aurait pour effet de porter atteinte à la réputation ou à la considération de la personne ou à l'intimité de la vie privée, aura, sans l'autorisation de l'intéressé, sciemment porté ces informations à la connaissance d'une personne qui n'a pas qualité pour les recevoir en vertu des dispositions de la présente loi ou d'autres dispositions législatives.

Sera puni d'une amende de 2 000 à 20 000 francs quiconque aura, par imprudence ou négligence, divulgué ou laissé divulguer des informations de la nature de celles mentionnées à l'alinéa précédent.

Art. 44. — Sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 20 000 à 2 000 000 de francs, quiconque, étant détenteur d'informations nominatives à l'occasion de leur enregistrement, de leur classement, de leur transmission ou de toute autre forme de traitement, les aura détournées de leur finalité telle qu'elle est définie dans l'acte réglementaire prévu à l'article 15 ci-dessus, ou dans les déclarations faites en application des articles 16 et 17 ou par une disposition législative.

## CHAPITRE VII

### DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 45. — Les dispositions des articles 25, 27, 29, 30, 31, 32 et 33 relatifs à la collecte, l'enregistrement et la conservation des informations nominatives sont applicables aux fichiers non automatisés ou mécanographiques autres que ceux dont l'usage relève du strict exercice du droit à la vie privée.

Le premier alinéa de l'article 26 est applicable aux mêmes fichiers, à l'exception des fichiers publics désignés par un acte réglementaire.

Toute personne justifiant de son identité a le droit d'interroger les services ou organismes qui détiennent des fichiers mentionnés au premier alinéa du présent article en vue de savoir si ces fichiers contiennent des informations nominatives le concernant. Le titulaire du droit d'accès a le droit d'obtenir communication de ces informations ; il peut exiger qu'il soit

fait application des trois premiers alinéas de l'article 36 de la présente loi relatifs au droit de rectification. Les dispositions des articles 37, 38, 39 et 40 sont également applicables. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'exercice du droit d'accès et de rectification ; ce décret peut prévoir la perception de redevances pour la délivrance de copies des informations communiquées.

Le Gouvernement, sur proposition de la commission nationale de l'informatique et des libertés, peut décider, par décret en Conseil d'Etat, que les autres dispositions de la présente loi peuvent, en totalité ou en partie, s'appliquer à un fichier ou à des catégories de fichiers non automatisés ou mécanographiques qui présentent, soit par eux-mêmes, soit par la combinaison de leur emploi avec celui d'un fichier informatisé, des dangers quant à la protection des libertés.

Art. 46. — Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités d'application de la présente loi. Ils devront être pris dans un délai de six mois à compter de sa promulgation.

Ces décrets détermineront les délais dans lesquels les dispositions de la présente loi entreront en vigueur. Ces délais ne pourront excéder deux ans à compter de la promulgation de ladite loi.

Art. 47. — La présente loi est applicable à Mayotte et aux territoires d'outre-mer.

Art. 48. — A titre transitoire, les traitements régis par l'article 15 ci-dessus, et déjà créés, ne sont soumis qu'à une déclaration auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés dans les conditions prévues aux articles 16 et 17.

La commission peut toutefois, par décision spéciale, faire application des dispositions de l'article 15 et fixer le délai au terme duquel l'acte réglementant le traitement doit être pris.

A l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, tous les traitements régis par l'article 15 devront répondre aux prescriptions de cet article.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 6 janvier 1978.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,  
RAYMOND BARRE.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,  
ALAIN PEYREFITTE.

Le ministre de l'intérieur,  
CHRISTIAN BONNET.

Le ministre de la défense,  
YVON BOURGES.

Le ministre délégué à l'économie et aux finances,  
ROBERT BOULIN.

Le ministre de l'équipement  
et de l'aménagement du territoire,  
FERNAND ICART.

Le ministre de l'éducation,  
RENÉ HABY

Le ministre de l'industrie, du commerce  
et de l'artisanat,  
RENÉ MONORY.

Le ministre du travail,  
CHRISTIAN BEULLAC.

Le ministre de la santé et de la sécurité sociale,  
SIMONE VEIL.

---



## DOCUMENT 2

### Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, version consolidée au 17 octobre 2018 (*extraits*)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté.

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

- Chapitre I<sup>er</sup> : Principes et définitions

#### Article 1

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 54

L'informatique doit être au service de chaque citoyen. Son développement doit s'opérer dans le cadre de la coopération internationale. Elle ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques.

Toute personne dispose du droit de décider et de contrôler les usages qui sont faits des données à caractère personnel la concernant, dans les conditions fixées par la présente loi.

#### Article 2

Modifié par LOI n° 2018-493 du 20 juin 2018 - art. 9

La présente loi s'applique aux traitements automatisés en tout ou partie de données à caractère personnel, ainsi qu'aux traitements non automatisés de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans des fichiers, à l'exception des traitements mis en œuvre pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles, lorsque leur responsable remplit les conditions prévues à l'article 5.

Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.

Constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction.

Constitue un fichier de données à caractère personnel tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés, que cet ensemble soit centralisé, décentralisé ou réparti de manière fonctionnelle ou géographique.

La personne concernée par un traitement de données à caractère personnel est celle à laquelle se rapportent les données qui font l'objet du traitement.

### **Article 3**

Modifié par Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 - art. 1 JORF 7 août 2004

I. - Le responsable d'un traitement de données à caractère personnel est, sauf désignation expresse par les dispositions législatives ou réglementaires relatives à ce traitement, la personne, l'autorité publique, le service ou l'organisme qui détermine ses finalités et ses moyens.

II. - Le destinataire d'un traitement de données à caractère personnel est toute personne habilitée à recevoir communication de ces données autre que la personne concernée, le responsable du traitement, le sous-traitant et les personnes qui, en raison de leurs fonctions, sont chargées de traiter les données. Toutefois, les autorités légalement habilitées, dans le cadre d'une mission particulière ou de l'exercice d'un droit de communication, à demander au responsable du traitement de leur communiquer des données à caractère personnel ne constituent pas des destinataires.

### **Article 4**

Modifié par Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 - art. 1 JORF 7 août 2004

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux copies temporaires qui sont faites dans le cadre des activités techniques de transmission et de fourniture d'accès à un réseau numérique, en vue du stockage automatique, intermédiaire et transitoire des données et à seule fin de permettre à d'autres destinataires du service le meilleur accès possible aux informations transmises.

### **Article 5**

Modifié par Loi n° 2004-801 du 6 août 2004 - art. 1 JORF 7 août 2004

I. - Sont soumis à la présente loi les traitements de données à caractère personnel :

1° Dont le responsable est établi sur le territoire français. Le responsable d'un traitement qui exerce une activité sur le territoire français dans le cadre d'une installation, quelle que soit sa forme juridique, y est considéré comme établi ;

2° Dont le responsable, sans être établi sur le territoire français ou sur celui d'un autre État membre de la Communauté européenne, recourt à des moyens de traitement situés sur le territoire français, à l'exclusion des traitements qui ne sont utilisés qu'à des fins de transit sur ce territoire ou sur celui d'un autre État membre de la Communauté européenne.

II. - Pour les traitements mentionnés au 2° du I, le responsable désigne à la Commission nationale de l'informatique et des libertés un représentant établi sur le territoire français, qui se substitue à lui dans l'accomplissement des obligations prévues par la présente loi ; cette désignation ne fait pas obstacle aux actions qui pourraient être introduites contre lui.

### **Article 5-1**

Créé par LOI n° 2018-493 du 20 juin 2018 - art. 10

Les règles nationales prises sur le fondement des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/ CE renvoyant au droit national le soin d'adapter ou de compléter les droits et obligations prévus par ce règlement s'appliquent dès lors que la personne concernée réside en France, y compris lorsque le responsable de traitement n'est pas établi en France.

Toutefois, lorsqu'est en cause un des traitements mentionnés au 2 de l'article 85 du même règlement, les règles nationales mentionnées au premier alinéa du présent article sont celles dont relève le responsable de traitement, lorsqu'il est établi dans l'Union européenne.

- **Chapitre II : Conditions de licéité des traitements de données à caractère personnel**
  - Section 1 : Dispositions générales

### **Article 6**

Modifié par LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 - art. 193

Un traitement ne peut porter que sur des données à caractère personnel qui satisfont aux conditions suivantes :

1° Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;

2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données, s'il est réalisé dans le respect des principes et des procédures prévus au présent chapitre, au chapitre IV et à la section 1 du chapitre V ainsi qu'au chapitre IX et s'il n'est pas utilisé pour prendre des décisions à l'égard des personnes concernées ;

3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;

4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour ; les mesures appropriées doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes au

regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou traitées soient effacées ou rectifiées ;

5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.

### **Article 7**

Modifié par LOI n° 2018-493 du 20 juin 2018 - art. 19

Un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne concernée, dans les conditions mentionnées au 11) de l'article 4 et à l'article 7 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 précité, ou satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1° Le respect d'une obligation légale incombant au responsable du traitement ;

2° La sauvegarde de la vie de la personne concernée ;

3° L'exécution d'une mission de service public dont est investi le responsable ou le destinataire du traitement ;

4° L'exécution, soit d'un contrat auquel la personne concernée est partie, soit de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ;

5° La réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le destinataire, sous réserve de ne pas méconnaître l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée.

### **Article 7-1**

Créé par LOI n° 2018-493 du 20 juin 2018 - art. 20

En application du 1 de l'article 8 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 précité, un mineur peut consentir seul à un traitement de données à caractère personnel en ce qui concerne l'offre directe de services de la société de l'information à compter de l'âge de quinze ans.

Lorsque le mineur est âgé de moins de quinze ans, le traitement n'est licite que si le consentement est donné conjointement par le mineur concerné et le ou les titulaires de l'autorité parentale à l'égard de ce mineur.

Le responsable de traitement rédige en des termes clairs et simples, aisément compréhensibles par le mineur, les informations et communications relatives au traitement qui le concerne.

o Section 2 : Dispositions propres à certaines catégories de données

**Article 8**

Modifié par LOI n° 2018-493 du 20 juin 2018 - art. 8

I. - Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique.

II. - Dans la mesure où la finalité du traitement l'exige pour certaines catégories de données, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I :

1° Les traitements pour lesquels la personne concernée a donné son consentement exprès, sauf dans le cas où la loi prévoit que l'interdiction visée au I ne peut être levée par le consentement de la personne concernée ;

2° Les traitements nécessaires à la sauvegarde de la vie humaine, mais auxquels la personne concernée ne peut donner son consentement par suite d'une incapacité juridique ou d'une impossibilité matérielle ;

3° Les traitements mis en œuvre par une association ou tout autre organisme à but non lucratif et à caractère religieux, philosophique, politique ou syndical :

- pour les seules données mentionnées au I correspondant à l'objet de ladite association ou dudit organisme ;

- sous réserve qu'ils ne concernent que les membres de cette association ou de cet organisme et, le cas échéant, les personnes qui entretiennent avec celui-ci des contacts réguliers dans le cadre de son activité ;

- et qu'ils ne portent que sur des données non communiquées à des tiers, à moins que les personnes concernées n'y consentent expressément ;

4° Les traitements portant sur des données à caractère personnel rendues publiques par la personne concernée ;

5° Les traitements nécessaires à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ;

6° Les traitements nécessaires aux fins de la médecine préventive, des diagnostics médicaux, de l'administration de soins ou de traitements, ou de la gestion de services de santé et mis en œuvre par un membre d'une profession de santé, ou par une autre personne à laquelle s'impose en raison de ses fonctions l'obligation de secret professionnel prévue par l'article 226-13 du code pénal ;

7° Les traitements statistiques réalisés par l'Institut national de la statistique et des études économiques ou l'un des services statistiques ministériels dans le respect de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, après avis du Conseil national de l'information statistique ;

8° Les traitements comportant des données concernant la santé justifiés par l'intérêt public et conformes aux dispositions du chapitre IX de la présente loi ;

9° Les traitements conformes aux règlements types mentionnés au b du 2° du I de l'article 11 mis en œuvre par les employeurs ou les administrations qui portent sur des données biométriques strictement nécessaires au contrôle de l'accès aux lieux de travail ainsi qu'aux appareils et aux applications utilisés dans le cadre des missions confiées aux salariés, aux agents, aux stagiaires ou aux prestataires ;

10° Les traitements portant sur la réutilisation des informations publiques figurant dans les jugements et décisions mentionnés, respectivement, à l'article L. 10 du code de justice administrative et à l'article L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire, sous réserve que ces traitements n'aient ni pour objet ni pour effet de permettre la réidentification des personnes concernées ;

11° Les traitements nécessaires à la recherche publique au sens de l'article L. 112-1 du code de la recherche, mis en œuvre dans les conditions prévues au 2 de l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 précité, après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés rendu selon les modalités prévues à l'article 28 de la présente loi.

III. - N'entrent pas dans le champ de l'interdiction prévue au I les données à caractère personnel mentionnées au même I qui sont appelées à faire l'objet, à bref délai, d'un procédé d'anonymisation préalablement reconnu conforme aux dispositions de la présente loi par la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

IV. - De même, ne sont pas soumis à l'interdiction prévue au I les traitements, automatisés ou non, justifiés par l'intérêt public et autorisés dans les conditions prévues au II de l'article 26.

(...)

### **Article 15 bis**

Créé par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 26

La Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs se réunissent dans un collège unique, sur l'initiative conjointe de leurs présidents, lorsqu'un sujet d'intérêt commun le justifie.

(...)

## Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, version initiale

LOI n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1<sup>er</sup>. — Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Loi n° 79-587 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 766 ;  
Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 991) ;  
Discussion et adoption le 25 avril 1979.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 300 (1978-1979) ;  
Rapport de M. Jacques Teyraud, au nom de la commission des lois, n° 352 (1978-1979) ;  
Discussion et adoption le 5 juin 1979.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 1114) ;  
Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 1129) ;  
Discussion et adoption le 27 juin 1979.

Art. 2. — Doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Art. 3. — La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Art. 4. — Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs.

Les dispositions de la présente loi ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.

Art. 5. — Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.

Art. 6. — Les organismes de sécurité sociale et les institutions visées à l'article L. 351-2 du code du travail doivent faire connaître les motifs des décisions individuelles par lesquelles ils refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.

Art. 7. — Des décrets en Conseil d'Etat précisent, en tant que de besoin, les catégories de décisions qui doivent être motivées en application de la présente loi.

Art. 8. — L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, est rédigé ainsi qu'il suit :

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif. »

Art. 9. — Il est inséré, après l'article 6 de la loi n° 78-753 précitée du 17 juillet 1978, un article 6 bis ainsi rédigé :

« Art. 6 bis. — Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés.

« Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet. »

Art. 10. — I. — La première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 7 de la loi n° 78-753 précitée est rédigée ainsi qu'il suit :

« Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. »

II. — Au deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753 précitée, les mots : « l'administré » sont remplacés par les mots : « l'intéressé ».

Art. 11. — Les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 4 ci-dessus entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Celles de l'article 6 entreront en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 11 juillet 1979.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

RAYMOND BARRE.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

ALAIN FEYREFFITE.

Le ministre de l'intérieur,

CHRISTIAN BONNET.



**Livre II : LES ACTES UNILATÉRAUX PRIS PAR L'ADMINISTRATION**

**Titre I<sup>er</sup> : LA MOTIVATION ET LA SIGNATURE DES ACTES ADMINISTRATIFS**

**Article L211-2**

Créé par ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :

- 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ;
- 2° Infligent une sanction ;
- 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ;
- 8° Rejetent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire.

**Article L211-5**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

**Article L211-6**

Créé par ORDONNANCE n°2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas d'illégalité cette décision. Toutefois, si l'intéressé en fait la demande, dans les

délais du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision devra, dans un délai d'un mois, lui en communiquer les motifs.

Les dispositions du présent chapitre ne dérogent pas aux textes législatifs interdisant la divulgation ou la publication de faits couverts par le secret.

#### **Article L212-1**

Modifié par LOI n° 2017-258 du 28 février 2017 - art. 4

Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

Toutefois, les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme sont prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. Seule une ampliation de cette décision peut être notifiée à la personne concernée ou communiquée à des tiers, l'original signé, qui seul fait apparaître les nom, prénom et qualité du signataire, étant conservé par l'administration.

#### **Article L212-2**

Modifié par LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 - art. 42 (V)

Sont dispensés de la signature de leur auteur, dès lors qu'ils comportent ses prénom, nom et qualité ainsi que la mention du service auquel celui-ci appartient, les actes suivants :

1° Les décisions administratives qui sont notifiées au public par l'intermédiaire d'un téléservice conforme à l'article L. 112-9 et aux articles 9 à 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives ainsi que les actes préparatoires à ces décisions ;

2° Les décisions administratives relatives à la gestion de leurs agents produites par les administrations sous forme électronique dans le cadre de systèmes d'information relatifs à la gestion ou à la dématérialisation de processus de gestion des ressources humaines conforme aux articles 9, 11 et 12 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 précitée, quelles que soient les modalités de notification aux intéressés, y compris par l'intermédiaire d'un téléservice mentionné au 1° ;

3° Quelles que soient les modalités selon lesquelles ils sont portés à la connaissance des intéressés, les avis à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur, les oppositions administratives, les saisies à tiers détenteur et les avis de saisie, adressés tant au tiers saisi qu'au redevable, les lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement, les avis de mise en recouvrement, les mises en demeure de souscrire une déclaration ou d'effectuer un paiement, les décisions d'admission totale ou partielle d'une réclamation et les demandes de documents et de renseignements pouvant être obtenus par la mise en œuvre du droit de communication prévu au chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales.

### **Article L212-3**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Les décisions de l'administration peuvent faire l'objet d'une signature électronique. Celle-ci n'est valablement apposée que par l'usage d'un procédé, conforme aux règles du référentiel général de sécurité mentionné au I de l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, qui permette l'identification du signataire, garantisse le lien de la signature avec la décision à laquelle elle s'attache et assure l'intégrité de cette décision.

(...)



**Loi n° 78-753 du 17 juillet 2018 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, version initiale (extrait)**

LOI n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

**TITRE I<sup>er</sup>**

**De la liberté d'accès aux documents administratifs.**

Art. 1<sup>er</sup>. — Le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.

Art. 2. — Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.

Loi n° 78-753 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

**Assemblée nationale :**

Projet de loi n° 9 ;  
Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 124) ;  
Discussion les 25 et 26 avril 1978 ;  
Adoption le 26 avril 1978.

**Sénat :**

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 341 (1977-1978) ;  
Rapport de M. Robert Schwint, au nom de la commission des affaires sociales, n° 372 (1977-1978) ;  
Avis de la commission des finances n° 355 (1977-1978) ;  
Avis de la commission des lois n° 378 (1977-1978) ;  
Avis de la commission des affaires économiques n° 366 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 1<sup>er</sup> juin 1978.

**Assemblée nationale :**

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 322) ;  
Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission des lois (n° 409) ;  
Discussion et adoption le 27 juin 1978.

**Sénat :**

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 479 (1977-1978) ;  
Rapport de M. Schwint, au nom de la commission des affaires sociales, n° 488 (1977-1978) ;  
Avis de la commission des lois n° 485 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 30 juin 1978.

**Assemblée nationale :**

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 489) ;  
Rapport de M. Aurillac, au nom de la commission mixte paritaire (n° 491) ;  
Discussion et adoption le 1<sup>er</sup> juillet 1978.

**Sénat :**

Rapport de M. Schwint, au nom de la commission mixte paritaire, n° 507 (1977-1978) ;  
Discussion et adoption le 1<sup>er</sup> juillet 1978.

NOTA. — Les documents parlementaires indiqués dans les travaux préparatoires rappelés à la fin des textes législatifs sont vendus ou expédiés par la Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75332 PARIS Cedex 15, au prix de 0,50 F l'exemplaire ; ne pas régler la commande à l'avance mais attendre d'avoir reçu le fascicule.

Art. 3. — Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Art. 4. — L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction ;

b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.

Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.

Art. 5. — Une commission dite « commission d'accès aux documents administratifs » est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.

Art. 6. — Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

— au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

— au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;

— à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;

— au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

— au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;

— au secret en matière commerciale et industrielle ;

— à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières.

— ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs.

Art. 7. — Le refus de communication est notifié à l'administré sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la commission prévue à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la commission.

L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'administré de la réponse de l'autorité compétente.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Art. 8. — Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Art. 9. — Font l'objet d'une publication régulière :

1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ;

2. La signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Art. 10. — Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

Art. 11. — L'alinéa 2 de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est complété ainsi qu'il suit : « ... sous réserve des dispositions réglementant la liberté d'accès aux documents administratifs ».

Art. 12. — Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du code des communes.

Art. 13. — Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

## TITRE II

### Dispositions relatives au service national et à la validation de certains services militaires.

Art. 14. — Le code du service national, article L. 5 (2° alinéa, 2°), est modifié comme suit :

« 2° Soit à reporter la date de leur incorporation jusqu'à l'âge de vingt-deux ans ou au plus tard jusqu'au 31 octobre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent cet âge. Ils peuvent renoncer avant terme au bénéfice de ces dispositions. »

Art. 15. — Le code du service national est modifié comme suit :

Le c du 2° de l'article L. 31 prend l'appellation de d.

Entre le b et le d du 2° de l'article L. 31 est inséré le c suivant :

« c) Est décédé, alors qu'il servait au titre de l'une des formes du service national ou qu'il était mobilisé ou requis, des suites d'un accident survenu, d'une blessure reçue ou d'une maladie contractée, dans l'accomplissement d'un service effectif et sans qu'une faute personnelle détachable du service ait été relevée à l'encontre de la victime. »

Art. 16. — La loi n° 57-896 du 7 août 1957 modifiée par l'article 52 de la loi n° 71-1061 du 29 décembre 1971 est complétée comme suit :

« Art. 2 bis. — A compter du 1° janvier 1978, sont considérés comme services militaires, au regard des droits à pension, les services accomplis dans les armées alliées pendant les campagnes

de guerre 1939-1945 par les étrangers qui ont acquis par la suite la nationalité française, sous réserve que les intéressés aient servi, avant la date de cessation des hostilités, dans une unité combattante. Pour ceux d'entre eux qui sont titulaires de la carte du combattant, les services ainsi accomplis seront assortis, lors de la liquidation des pensions servies aux intéressés ou à leurs ayants cause au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, de bénéfices de campagne, dans des conditions qui seront déterminées par décret en Conseil d'Etat. »

## TITRE III

### Dispositions relatives aux pensions militaires d'invalidité.

Art. 17. — Le quatrième alinéa de l'article L. 51 du code des pensions militaires d'invalidité est complété comme suit :

« Lorsque la charge effective et permanente des enfants est assumée par une ou des personnes autres que la mère, la majoration est versée à cette ou ces personnes. »

Art. 18. — Il est inséré au chapitre II du titre V du livre I° du code des pensions militaires d'invalidité un article L. 80 et un article L. 89 rédigés comme suit :

« Art. L. 80. — En cas de besoin, il peut être fait appel, pour exercer les fonctions de président d'un tribunal départemental des pensions, à des magistrats honoraires de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire désignés au début de chaque année judiciaire, et chaque fois qu'il est nécessaire, par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège du tribunal. Ces fonctions sont rémunérées à la vacation. »

« Art. L. 89. — En cas de besoin, il peut être fait appel, pour exercer les fonctions de membre assesseur d'une cour régionale des pensions, à des magistrats honoraires de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, désignés à cet effet au début de chaque année judiciaire, et chaque fois qu'il est nécessaire, par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de la cour régionale. Ces fonctions sont rémunérées à la vacation. »

Art. 19. — Il est ajouté au chapitre II du titre V du livre I° du code des pensions militaires d'invalidité un article L. 102 ainsi rédigé :

« Art. L. 102. — Lorsqu'il intente un pourvoi en cassation contre un arrêt d'une cour régionale des pensions, le ministre chargé des anciens combattants et des victimes de guerre doit, dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de son pourvoi, présenter un mémoire explicatif des faits et moyens de sa requête. A défaut de présentation dudit mémoire dans le délai susvisé, il est réputé se désister de son pourvoi.

« Lorsqu'un particulier intente un pourvoi en cassation contre un arrêt d'une cour régionale des pensions, le ministre chargé des anciens combattants et des victimes de guerre est réputé acquiescer aux faits énoncés dans ce pourvoi si, dans un délai de six mois à compter de la communication qui lui en a été donnée, il s'est abstenu de produire un mémoire en défense. »

## TITRE IV

### Dispositions relatives à la fonction publique.

Art. 20. — I. — Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires un article 54-1 ainsi rédigé :

« Art. 54-1. — Tout fonctionnaire admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat dans son grade ou son emploi à condition d'avoir accompli vingt ans au moins de services publics.

« Toutefois, l'honorariat peut être refusé, au moment du départ de l'agent, par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite pour un motif tiré de la qualité des services rendus à l'Etat. Il peut également être retiré après la radiation des cadres si la nature des activités exercées le justifie. »

II. — Les dispositions qui précèdent sont applicables aux fonctionnaires admis à la retraite avant la publication de la présente loi.

(...)

## Livre III : L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES

(...)

### **Article L300-2**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 2

Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions.

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.

(...)

### Titre I<sup>er</sup> : LE DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

- Chapitre I<sup>er</sup> : Communication des documents administratifs
  - Section 1 : Etendue du droit à communication

### **Article L311-1**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 3

Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre.

### **Article L311-2**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés.

Le droit à communication ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Cependant, les 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, sont communicables à l'auteur de cette demande dès leur envoi à l'autorité compétente pour statuer sur la demande. Lorsque les motifs de l'avis n'y figurent pas, ceux-ci doivent être également communiqués au demandeur en cas d'avis défavorable.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les avis qui se prononcent sur les mérites comparés de deux ou plusieurs demandes dont l'administration a été saisie ne sont pas communicables tant que la décision administrative qu'ils préparent n'a pas été prise.

Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents. Lorsqu'une administration mentionnée à l'article L. 300-2 est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article L. 300-2, ou la Commission d'accès aux documents administratifs, est saisie d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles L. 342-1 et L. 342-2, il lui appartient de l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes, à l'exception du régime organisé par l'article L. 213-3 du code du patrimoine.

L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique.

### **Article L311-3**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Sous réserve des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les données à caractère personnel figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné. L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

### **Article L311-3-1**

Créé par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 4

Sous réserve de l'application du 2° de l'article L. 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

### **Article R311-3-1-1**

Créé par Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 - art. 1

La mention explicite prévue à l'article L. 311-3-1 indique la finalité poursuivie par le traitement algorithmique. Elle rappelle le droit, garanti par cet article, d'obtenir la communication des règles définissant ce traitement et des principales caractéristiques de sa mise en œuvre, ainsi que les modalités d'exercice de ce droit à communication et de saisine, le cas échéant, de la commission d'accès aux documents administratifs, définies par le présent livre.

### **Article R311-3-1-2**

Créé par Décret n° 2017-330 du 14 mars 2017 - art. 1

L'administration communique à la personne faisant l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique, à la demande de celle-ci, sous une forme intelligible et sous réserve de ne pas porter atteinte à des secrets protégés par la loi, les informations suivantes :

- 1° Le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision ;
- 2° Les données traitées et leurs sources ;
- 3° Les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé ;
- 4° Les opérations effectuées par le traitement.

### **Article L311-4**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 8 (V)

Les documents administratifs sont communiqués ou publiés sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

### **Article L311-5**

Modifié par Ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 - art. 51

Ne sont pas communicables :

- 1° Les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 141-3 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés aux articles L. 241-1 et L. 241-4 du même code, 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 élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique, les documents préalables à l'accréditation des personnels de santé prévue à l'article

L. 1414-3-3 du code de la santé publique, les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 et les documents réalisés en exécution d'un contrat de prestation de services exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées ;

2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

b) Au secret de la défense nationale ;

c) A la conduite de la politique extérieure de la France ;

d) A la sûreté de l'État, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations ;

e) A la monnaie et au crédit public ;

f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

g) A la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature ;

h) Ou sous réserve de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, aux autres secrets protégés par la loi.

#### **Article L311-6**

Modifié par LOI n° 2018-670 du 30 juillet 2018 - art. 4

Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence ;

2° Portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

### **Article L311-7**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions.

(...)

- Section 2 : Modalités du droit à communication

### **Article L311-9**

Modifié par LOI n°2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 3

L'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration :

1° Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

2° Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;

3° Par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique ;

4° Par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L. 311-6.

(...)

### **Article R\*311-12**

Créé par DÉCRET n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 - art.

Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L. 311-1, vaut décision de refus.

### **Article R311-13**

Créé par DÉCRET n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 - art.

Le délai au terme duquel intervient la décision mentionnée à l'article R.\*311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente.

#### **Article L311-14**

Créé par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art.

Toute décision de refus d'accès aux documents administratifs est notifiée au demandeur sous la forme d'une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours.

#### **Article R311-15**

Créé par DÉCRET n° 2015-1342 du 23 octobre 2015 - art.

Ainsi qu'il est dit à l'article R. 343-1 et dans les conditions prévues par cet article, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter du refus d'accès aux documents administratifs qui lui est opposé pour saisir la Commission d'accès aux documents administratifs.

- Chapitre II : Diffusion des documents administratifs
  - Section 1 : Règles générales

#### **Article L312-1**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 5

Les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

#### **Article L312-1-1**

Créé par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 6 (V)

Sous réserve des articles L. 311-5 et L. 311-6 et lorsque ces documents sont disponibles sous forme électronique, les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2, à l'exception des personnes morales dont le nombre d'agents ou de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, publient en ligne les documents administratifs suivants :

1° Les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ;

2° Les documents qui figurent dans le répertoire mentionné au premier alinéa de l'article L. 322-6 ;

3° Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ;

4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Le présent article ne s'applique pas aux collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants.

### **Article D312-1-1-1**

Créé par Décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016 - art. 1

Le seuil prévu à l'article L. 312-1-1 est fixé à 50 agents ou salariés exprimé en équivalents temps plein.

### **Article L312-1-2**

Créé par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 6 (V)

Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L. 311-5 ou L. 311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions.

Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L. 312-1 ou L. 312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du présent code ne sont pas tenues de publier les archives publiques issues des opérations de sélection prévues aux articles L. 212-2 et L. 212-3 du code du patrimoine.

(...)

## **Titre II : LA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES**

- Chapitre I<sup>er</sup> : Etendue du droit de réutilisation

### **Article L321-1**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 9

Les informations publiques figurant dans des documents communiqués ou publiés par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus.

Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent titre.

### **Article L321-2**

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 6 (V)

Modifié par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 9

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent titre, les informations contenues dans des documents :

a) Dont la communication ne constitue pas un droit pour toute personne en application du titre Ier ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique conforme aux prescriptions des articles L. 312-1 à L. 312-1-2 ;

b) (Abrogé)

c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

L'échange d'informations publiques entre les administrations, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent titre.

### **Article L321-3**

Créé par LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 - art. 11

Sous réserve de droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers, les droits des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 du présent code, au titre des articles L. 342-1 et L. 342-2 du code de la propriété intellectuelle, ne peuvent faire obstacle à la réutilisation du contenu des bases de données que ces administrations publient en application du 3° de l'article L. 312-1-1 du présent code. Le premier alinéa du présent article n'est pas applicable aux bases de données produites ou reçues par les administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 300-2 dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial soumise à la concurrence.

(...)

(...)

### Titre III : EXÉCUTION DES CONTRATS DE CONCESSION

#### Chapitre 1<sup>er</sup> : Transparence

(...)

- Section 2 : Mise à disposition des données essentielles

#### Article 34

I. - L'autorité concédante offre, sur son profil d'acheteur et au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2018, un accès libre, direct et complet aux données essentielles du contrat de concession, notamment aux données suivantes :

1° Avant le début d'exécution du contrat de concession, le numéro d'identification unique attribué au contrat et les données relatives à son attribution :

- a) L'identification de l'autorité concédante ;
- b) La nature et l'objet du contrat ;
- c) La procédure de passation suivie ;
- d) Le lieu principal d'exécution des services ou travaux faisant l'objet du contrat ;
- e) La durée du contrat ;
- f) La valeur globale et les principales conditions financières du contrat ;
- g) L'identification du concessionnaire ;
- h) La date de signature du contrat ;

2° Chaque année, les données relatives à l'exécution du contrat de concession :

- a) Les dépenses d'investissement réalisées par le concessionnaire ;
- b) Les principaux tarifs à la charge des usagers et leur évolution par rapport à l'année précédente ;

3° Les données relatives à chaque modification apportée au contrat de concession :

- a) L'objet de la modification ;

b) Les incidences de la modification sur la durée ou la valeur du contrat ainsi que sur les tarifs à la charge des usagers ;

c) La date de modification du contrat.

II. - Les données mentionnées au I sont publiées selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

(...)

## PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

(...)

### Titre III : PASSATION DU MARCHÉ PUBLIC

(...)

#### Chapitre VIII : Achèvement de la procédure

(...)

##### Section 6 : Transparence

(...)

- Sous-section 3 : Accès aux données essentielles des marchés publics

#### **Article 107**

Modifié par Décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 - art. 11

I. - Au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2018, l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 euros HT, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Ces données comprennent les informations suivantes :

1° Au plus tard deux mois à compter de la date de notification définie à l'article 103, le numéro d'identification unique attribué au marché public et les données relatives à son attribution :

- a) L'identification de l'acheteur ;
- b) La nature et l'objet du marché public ;
- c) La procédure de passation utilisée ;
- d) Le lieu principal d'exécution des services ou travaux faisant l'objet du marché public ;
- e) La durée du marché public ;
- f) Le montant et les principales conditions financières du marché public ;

g) L'identification du titulaire ;

h) La date de notification du marché public par l'acheteur ;

2° Au plus tard deux mois à compter de la date de notification de chaque modification apportée au marché public, les données suivantes :

a) L'objet de la modification ;

b) Les incidences de la modification sur la durée ou le montant du marché public ;

c) La date de notification par l'acheteur de la modification du marché public.

II. - Les données essentielles du marché public sont publiées selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie.

(...)

**Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique,  
version consolidée au 17 octobre 2018 (extraits)**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC en date du 9 octobre 2013,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

**Chapitre I<sup>er</sup> : La prévention des conflits d'intérêts et la  
transparence dans la vie publique**

**Article 1**

Modifié par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 29 (V)

Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec impartialité.

**Section 1 : Obligations d'abstention**

**Article 2**

Modifié par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 6

I. - Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger ou, le cas échéant, de délibérer. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles il s'applique aux membres du Gouvernement.

II. - Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de tenue d'un registre accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts, y compris en Conseil des ministres.

Ce registre est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

(...)

## **Section 2 : Obligations de déclaration**

### **Article 4**

Modifié par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 8

I. — Chacun des membres du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévue à l'article 19 de la présente loi une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Dans les mêmes conditions, chacun des membres du Gouvernement adresse au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au Premier ministre, une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date. La même obligation s'applique en cas de modification des attributions d'un membre du Gouvernement. Durant l'exercice de ses fonctions, un membre du Gouvernement dont la situation patrimoniale ou les intérêts détenus connaissent une modification substantielle en fait, dans le délai d'un mois, déclaration à la Haute Autorité. S'il s'agit d'une modification substantielle des intérêts détenus, il en fait également déclaration au Premier ministre.

Les obligations de déclaration prévues aux deux premiers alinéas s'appliquent à tout membre du Gouvernement dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions pour une cause autre que le décès. Les déclarations sont adressées personnellement au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre du Gouvernement et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions de membre du Gouvernement.

Le membre du Gouvernement peut joindre des observations à chacune de ses déclarations. Lorsque le membre du Gouvernement a établi depuis moins d'un an une déclaration de situation patrimoniale en application du premier alinéa du présent I, de l'article 11 de la

présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au quatrième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la dernière phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II.

II. — La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :

- 1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;
- 2° Les valeurs mobilières ;
- 3° Les assurances-vie ;
- 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;
- 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;
- 6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;
- 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;
- 8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;
- 9° Les autres biens ;
- 10° Le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

Les déclarations de situation patrimoniale déposées en application du quatrième alinéa du I comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

III. — La déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :

- 1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;
- 2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
- 3° Les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- 4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;
- 5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;
- 6° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] ;
- 7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.]
- 9° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le membre du Gouvernement au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] et 9° du présent III.

IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues aux I à III et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation.

V. — Lorsque son président n'a pas reçu les déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts dans les délais prévus au I, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce qu'elles lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

La même procédure est applicable en cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications adressée par la Haute Autorité en application du II de l'article 20.

*NOTA :*

*Conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, cet article entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le décret portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été publié le 20 décembre 2013.*

## **Article 5**

Modifié par LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 - art. 31 (V)

I. — La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique transmet à l'administration fiscale la déclaration de situation patrimoniale mentionnée au premier alinéa du I de l'article 4. Celle-ci fournit à la Haute Autorité, dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt sur la fortune immobilière.

Dans un délai de trois mois suivant la réception des éléments mentionnés au premier alinéa du présent I, la Haute Autorité rend publiques la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts. Elle peut assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de l'une ou l'autre déclaration, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations de situation patrimoniale et à ces déclarations d'intérêts.

II. — La procédure prévue au I du présent article est applicable à la déclaration de situation patrimoniale déposée après la cessation des fonctions gouvernementales, en application du quatrième alinéa du I de l'article 4.

III. — Ne peuvent être rendus publics les éléments des déclarations suivants :

- 1° L'adresse personnelle de la personne soumise à déclaration ;
- 2° Les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin ;
- 3° Les noms des autres membres de la famille.

Pour la déclaration de situation patrimoniale, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la

localisation des biens ; les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ; pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ; pour les biens en nue-propriété : les noms des usufruitiers ; pour les biens en usufruit : les noms des nus-propiétaires.

Pour la déclaration d'intérêts, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens. S'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] :

- a) Les noms des personnes qui possédaient auparavant des biens mentionnés dans cette déclaration ;
- b) Pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ;
- c) Pour les biens en nue-propriété, les noms des usufruitiers ;
- d) Pour les biens en usufruit, les noms des nus-propiétaires.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens mobiliers : les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ; les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des instruments financiers : les adresses des établissements financiers et les numéros des comptes détenus.

Le cas échéant :

— l'évaluation rendue publique de la valeur des biens détenus en communauté correspond à la moitié de leur valeur vénale ;

— l'évaluation rendue publique de la valeur des biens indivis correspond à la part des droits indivis détenus par le déclarant.

Les éléments mentionnés au présent III ne peuvent être communiqués qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

IV. — Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques conformément et dans les limites fixées au présent article sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles L. 321-1, L. 321-2, L. 322-1 et L. 322-2 du code des relations entre le public et l'administration.

V. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application du présent article.

*NOTA :*

*Conformément aux dispositions des 1 et 2 du B du IX de l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, les dispositions de l'article 5 résultant des dispositions du VII du même article 31 s'appliquent au titre de l'impôt sur la fortune immobilière dû à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les dispositions modifiées par ledit VII de l'article 31 précité continuent de s'appliquer, dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, à l'impôt de solidarité sur la fortune dû jusqu'au titre de l'année 2017 incluse.*

## **Article 6**

Modifié par LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 - art. 31 (V)

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander à toute personne mentionnée à l'article 4 de la présente loi communication des déclarations qu'elle a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts.

Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa du présent article, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de toute personne mentionnée à l'article 4.

A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article, elle peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations, qui les lui transmet dans les trente jours.

La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application de la présente loi.

*NOTA :*

*Conformément aux dispositions des 1 et 2 du B du IX de l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, les dispositions de l'article 6 résultant des dispositions du 2° du VII du même article 31 s'appliquent au titre de l'impôt sur la fortune immobilière dû à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les dispositions modifiées par ledit B de l'article 31 précité continuent de s'appliquer, dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, à l'impôt de solidarité sur la fortune dû jusqu'au titre de l'année 2017 incluse.*

## **Article 7**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique contrôle la variation de la situation patrimoniale des membres du Gouvernement telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des éventuelles observations et explications qu'ils ont pu formuler et des autres éléments dont elle dispose.

Lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le membre du Gouvernement a été mis en mesure de présenter ses observations, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique publie au Journal officiel un rapport spécial, assorti des observations de l'intéressé, et transmet le dossier au parquet.

*NOTA :*

*Conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, cet article entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le décret portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été publié le 20 décembre 2013.*

## **Article 8**

Modifié par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 29 (V)

Les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions. Ces personnes justifient des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

## **Article 8-1**

Créé par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 22

I. - Sans préjudice des articles 4, 8, 9 et 10, le Président de la République peut, avant la nomination de tout membre du Gouvernement et à propos de la personne dont la nomination est envisagée, solliciter la transmission :

1° Par le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, des informations indiquant, à la date de la demande et compte tenu des éléments dont dispose la Haute Autorité, si cette personne a, le cas échéant, satisfait ou non aux obligations de transmission d'une déclaration d'intérêts et d'activités, d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale et à la justification des mesures prises pour gérer ses instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part, ainsi que si cette personne se trouve dans une situation pouvant constituer un conflit d'intérêts et les mesures nécessaires pour prévenir ou faire cesser immédiatement ce conflit d'intérêts ;

2° Par l'administration fiscale, d'une attestation constatant qu'à la date de la demande et en l'état des informations dont dispose cette administration, elle satisfait ou non aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont elle est redevable ;

3° Du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Est réputée satisfaire aux obligations de paiement mentionnées au 2° du présent I la personne qui a, en l'absence de toute mesure d'exécution du comptable, acquitté ses impôts ou

constitué des garanties jugées suffisantes par le comptable ou, à défaut, conclu un accord contraignant avec le comptable en vue de payer ses impôts, ainsi que les éventuels intérêts échus, pénalités ou amendes, à condition qu'elle respecte cet accord.

L'attestation mentionnée au même 2° ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la situation fiscale de la personne.

II. - Lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement, le Premier ministre est également destinataire des informations transmises en application du I.

### **Article 9**

Modifié par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 24

Tout membre du Gouvernement, à compter de sa nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale, dans les conditions prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, au titre des impositions de toute nature dont il est redevable. Cette procédure est placée sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui, lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales, en informe :

1° Le Président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre ;

2° Le Président de la République et le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

### **Article 10**

I. — Lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement se trouve en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lui enjoint de faire cesser cette situation.

Après avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre publique cette injonction.

II. — Le présent article n'est pas applicable au Premier ministre.

*NOTA :*

*Conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, cet article entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le décret portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été publié le 20 décembre 2013.*

## Article 11

Modifié par LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 - art. 66

I. — Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions :

1° Les représentants français au Parlement européen, dont la déclaration d'intérêts indique, outre les éléments mentionnés au III du même article 4, les participations directes ou indirectes détenues à la date de leur entrée en fonction qui leur confèrent le contrôle d'une société dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ;

2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

3° Les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de fonction ou de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;

4° Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;

5° Les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ;

5° bis Les membres de l'organe chargé de la déontologie parlementaire dans chaque assemblée, sauf lorsqu'ils sont déjà soumis à cette obligation au titre du I de l'article LO 135-1 du code électoral ;

6° Les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints

des organismes suivants : l'Agence française de lutte contre le dopage, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, l'Autorité de régulation des jeux en ligne, l'Autorité de sûreté nucléaire, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, la Commission nationale d'aménagement cinématographique, la Commission nationale d'aménagement commercial, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, la Commission nationale du débat public, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission du secret de la défense nationale, le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission des participations et des transferts, la Commission de régulation de l'énergie, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le Défenseur des droits, la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, la Haute Autorité de santé, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le Haut Conseil du commissariat aux comptes, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, le Médiateur national de l'énergie ;

6° bis A Les membres des collèges et, le cas échéant, les membres des commissions investies de pouvoirs de sanction, ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux et leurs adjoints des autorités administratives indépendantes créées en application de l'article 27-1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de l'article 30-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

6° bis Les médiateurs mentionnés à la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II du code du cinéma et de l'image animée, à l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation et à l'article L. 214-6 du code de la propriété intellectuelle ;

7° Toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres ;

8° Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2°. Les arrêtés de nomination sont notifiés sans délai par le président de l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les déclarations d'intérêts des personnes mentionnées aux 4° à 8° sont également adressées au président de l'autorité indépendante ou à l'autorité hiérarchique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

II. — Toute personne mentionnée aux 1° à 3° du I du présent article adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou de ses fonctions ou, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat

ou des fonctions pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions.

Toute personne mentionnée aux 4° à 8° du même I est soumise à la même obligation dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions.

Lorsqu'une déclaration de situation patrimoniale a été établie depuis moins d'un an en application du présent article, de l'article 4 de la présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral, aucune nouvelle déclaration mentionnée au premier alinéa du I du présent article n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation mentionnée à la dernière phrase du quatrième alinéa du I de l'article 4 et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II du même article 4.

III. — Les obligations et les dispenses prévues au présent article sont applicables aux présidents et aux directeurs généraux :

1° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

2° Des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;

3° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ;

4° Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;

5° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3° du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1° à 4° du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales.

La déclaration d'intérêts d'une personne mentionnée au présent III est également adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme.

La nomination des personnes mentionnées au présent III est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale exigible lors de la cessation de fonctions précédentes.

Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai d'un mois prévu au V de l'article 4, l'une des déclarations prévues lors de l'entrée en fonctions en application du premier alinéa du I n'a pas été transmise à la Haute Autorité de la transparence de la vie publique.

III bis. – Les obligations et les dispenses prévues au présent article sont applicables :

1° Aux présidents des fédérations sportives délégataires mentionnées à l'article L. 131-14 du code du sport et des ligues professionnelles qu'elles créent en application de l'article L. 132-1 du même code ;

2° Au président du Comité national olympique et sportif français ;

3° Au président du Comité paralympique et sportif français ;

4° Aux représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État, ainsi qu'aux délégataires de pouvoir ou de signature de ces représentants lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à un montant fixé par décret. Le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est informé sans délai, par le ministère chargé des sports, de la désignation de ces représentants légaux et, par ces organismes, de ces délégations de pouvoir ou de signature.

IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues au présent article et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation.

V. — Le V de l'article 4 et les articles 6 et 7 sont applicables aux personnes mentionnées au présent article. L'article 10 est applicable aux personnes mentionnées au présent article, à l'exclusion des personnes mentionnées au 1° du I.

Pour les personnes mentionnées aux 4°, 7° et 8° du I du présent article, la Haute Autorité communique ses avis, pris en application du 2° du I de l'article 20, à la commission de déontologie de la fonction publique mentionnée à l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

*NOTA :*

*Conformément au II de l'article 27 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, les personnes qui à la date de publication de ladite loi, occupent l'une des fonctions mentionnées au 4° du III bis de l'article 11, dans sa rédaction résultant du I du même article 27, adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale dans un délai de trois mois à compter de cette même date.*

*Conformément aux dispositions du II de l'article 3 de la loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018, les personnes qui, à la date de publication de ladite loi, occupent l'une des fonctions mentionnées au 6° bis A du I de l'article 11, dans sa rédaction résultant du I du même article 3, établissent une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, suivant les modalités prévues au même article 11, dans les six mois suivant la date de publication de ladite loi.*

## Article 12

Modifié par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 2 (V)

I. — Les déclarations d'intérêts déposées en application de l'article 11 sont rendues publiques, dans les limites définies au III de l'article 5, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts.

Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques conformément au présent I et dans les limites définies au III de l'article 5 sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles L. 321-1, L. 321-2, L. 322-1 et L. 322-2 du code des relations entre le public et l'administration.

II. — (Abrogé)

(...)

### **Section 3 bis : De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics**

#### Article 18-1

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

Ce répertoire est rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette publication s'effectue dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans les conditions prévues au titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Ce répertoire fait état, pour chaque représentant d'intérêts, des informations communiquées en application de l'article 18-3 de la présente loi. Il est commun à la Haute Autorité, pour la mise en œuvre des règles prévues à la sous-section 2, ainsi qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat pour la mise en œuvre des règles déterminées sur le fondement de la sous-section 1 de la présente section.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.*

## Article 18-2

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Modifié par LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 - art. 65

Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec :

1° Un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel ;

2° Un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ;

3° Un collaborateur du Président de la République ;

4° Le directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante mentionnée au 6° du I de l'article 11 de la présente loi ;

5° Une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction mentionné au 7° du même I ;

6° Une personne titulaire d'une fonction ou d'un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° dudit I.

7° Un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Sont également des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale mentionnée au premier alinéa du présent article et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions fixées au même premier alinéa.

Ne sont pas des représentants d'intérêts au sens de la présente section :

a) Les élus, dans l'exercice de leur mandat ;

b) Les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;

c) Les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;

d) Les associations à objet culturel ;

e) Les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1er juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° qu'à compter du 1er juillet 2021.*

### **Article 18-3**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Tout représentant d'intérêts communique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par l'intermédiaire d'un téléservice, les informations suivantes :

1° Son identité, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;

2° Le champ de ses activités de représentation d'intérêts ;

3° Les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ;

4° Le nombre de personnes qu'il emploie dans l'accomplissement de sa mission de représentation d'intérêts et, le cas échéant, son chiffre d'affaires de l'année précédente ;

5° Les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient.

Toute personne exerçant, pour le compte de tiers, une activité de représentation d'intérêts au sens du même article 18-2 communique en outre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique l'identité de ces tiers.

Un décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise :

a) Le rythme et les modalités des communications prévues au présent article ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes ;

b) Les modalités de présentation des activités du représentant d'intérêts.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1er juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 qu'à compter du 1er juillet 2021.*

### **Sous-section 1 : Détermination et mise en œuvre des règles applicables aux assemblées parlementaires**

#### **Article 18-4**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Les règles applicables aux représentants d'intérêts au sein de chaque assemblée parlementaire sont déterminées et mises en œuvre dans le respect des conditions fixées à l'article 4 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

*NOTA :*

*Conformément au 2° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, ces dispositions entrent en vigueur le 1er juillet 2017.*

### **Sous-section 2 : Règles applicables aux autorités gouvernementales et administratives et aux collectivités locales**

#### **Article 18-5**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Modifié par LOI n°2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 5 (V)

Les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité. Ils sont tenus de :

1° Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 ;

2° S'abstenir de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;

2° bis S'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;

3° S'abstenir de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;

4° S'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ;

5° S'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;

6° S'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ;

7° S'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 ;

8° S'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs ;

9° S'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues aux 1° à 8° du présent article dans leurs rapports avec l'entourage direct des personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2.

Les présentes dispositions peuvent être précisées au sein d'un code de déontologie des représentants d'intérêts défini par décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1er juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la même loi qu'à compter du 1er juillet 2018.*

*Conformément au II de l'article 5 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, le 2° bis entre en vigueur trois mois après la promulgation de ladite loi.*

## **Article 18-6**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'assure du respect des articles 18-3 et 18-5 par les représentants d'intérêts.

Elle peut se faire communiquer, sur pièce, par les représentants d'intérêts, toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé.

Elle peut également procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

La Haute Autorité protège la confidentialité des informations et documents auxquels elle a accès pour l'exercice de sa mission, à l'exception des informations et documents dont la publication est prévue à la présente section.

La Haute Autorité peut être saisie :

1° Par les personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2 sur la qualification à donner, au regard du même article 18-2, à l'activité d'une personne physique ou d'une personne morale mentionnée aux premier et neuvième alinéas dudit article 18-2 ;

2° Par les personnes qui y sont assujetties sur le respect des obligations déontologiques déterminées en application de l'article 18-5.

La Haute Autorité ou, par délégation, son président rend son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Ce délai peut être prolongé de deux mois par décision de son président, après qu'il a informé l'auteur de la saisine.

Elle peut également être saisie par l'une des associations agréées par elle dans les conditions prévues à l'article 20.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1er juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la même loi qu'à compter du 1er juillet 2018.*

## **Article 18-7**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement aux règles prévues aux articles 18-3 et 18-5, elle :

1° Adresse au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qu'elle peut rendre publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujetti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations ;

2° Avise la personne entrant dans le champ des 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 qui aurait répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts mentionné au 1° du présent article et, le cas échéant, lui adresse des observations, sans les rendre publiques.

*NOTA :*

*Conformément au a du 2° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date d'entrée en vigueur prévue au 1° du présent IV, cette date étant fixée le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1er juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 qu'à compter du 1er juillet 2018.*

### **Article 18-8**

Créé par LOI n°2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, fixe les modalités d'application de la présente sous-section.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu au présent article et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018.*

### **Sous-section 3 : Sanctions pénales**

#### **Article 18-9**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3 est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

*NOTA :*

*Conformément au a du 2° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date d'entrée en vigueur prévue au 1° du présent IV, cette date étant fixée le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.*

Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 qu'à compter du 1er juillet 2018.

### **Article 18-10**

Créé par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a préalablement adressé, en application de l'article 18-7, une mise en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.]

*NOTA :*

*Conformément au a du 2° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la date d'entrée en vigueur prévue au 1° du présent IV, cette date étant fixée au premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'État prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.*

*Par dérogation au 1° dudit IV et conformément au b de son 2°, ces dispositions ne sont applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées aux 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018.*

## **Section 4 : La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

### **Article 19**

Modifié par LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 - art. 48

Modifié par LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 - art. 50

I. — La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante.

II. — Le président de la Haute Autorité est nommé par décret du président de la République. Outre son président, la Haute Autorité comprend :

1° Deux conseillers d'État, en activité ou honoraires, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

2° Deux conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ;

3° Deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, élus par la chambre du conseil ;

4° Une personnalité qualifiée n'ayant pas exercé de fonctions de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions énumérées au I de l'article 11 depuis au moins trois ans, nommée par le Président de l'Assemblée nationale, après avis conforme de la commission permanente de l'Assemblée nationale chargée des lois constitutionnelles, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;

5° Une personnalité qualifiée n'ayant pas exercé de fonctions de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions énumérées au I de l'article 11 depuis au moins trois ans, nommée par le Président du Sénat, après avis conforme de la commission permanente du Sénat chargée des lois constitutionnelles, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Les modalités d'élection ou de désignation des membres mentionnés aux 1° à 3° du présent II assurent l'égalité de représentation des femmes et des hommes.

III. — Les membres de la Haute Autorité sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.

IV. — Le mandat des membres de la Haute Autorité est incompatible avec toute autre fonction ou tout autre mandat dont les titulaires sont assujettis aux obligations déclaratives prévues aux articles 4 et 11 de la présente loi.

Les membres se conforment aux obligations de dépôt des déclarations prévues au 6° du I de l'article 11. Leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts sont rendues publiques, dans les limites définies au III de l'article 5, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, selon les modalités déterminées au dernier alinéa du I et au IV du même article 5.

V. — La Haute Autorité est assistée de rapporteurs désignés, après avis du président de la Haute Autorité, par :

1° Le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ;

2° Le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux ;

3° Le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Les agents de la Haute Autorité sont soumis au secret professionnel.

VI. (abrogé)

VII. — Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Le règlement intérieur de la Haute Autorité précise les règles de procédure applicables devant elle.

*NOTA :*

*Conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, cet article entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le décret portant nomination du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été publié le 20 décembre 2013.*

## **Article 20**

Modifié par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 25 (V)

Modifié par LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 - art. 26 (V)

I. — La Haute Autorité exerce les missions suivantes :

1° Elle reçoit des membres du Gouvernement, en application de l'article 4 de la présente loi, des députés et des sénateurs, en application de l'article LO 135-1 du code électoral, et des personnes mentionnées à l'article 11 de la présente loi leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts, en assure la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité, dans les conditions prévues à la section 2 du présent chapitre ;

2° Elle se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts, au sens de l'article 2, dans lesquelles peuvent se trouver les personnes mentionnées aux articles 4 et 11 et, le cas échéant, leur enjoint d'y mettre fin dans les conditions prévues à l'article 10 ;

3° Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ;

4° Elle se prononce, en application de l'article 23, sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ;

5° A la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, elle émet des recommandations pour l'application de la présente loi, qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine. Elle définit, à ce titre, des recommandations portant sur les relations avec les représentants d'intérêts, au sens de l'article 18-2, et la pratique des libéralités et avantages donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats mentionnés aux articles 4 et 11 ;

6° Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 sur les questions relatives à leurs relations avec les représentants d'intérêts et au répertoire des représentants d'intérêts prévu à l'article 18-1. <sup>(1)</sup>

La Haute Autorité remet chaque année au président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions. Ce rapport ne contient aucune information nominative autre que celles que la Haute Autorité a

précédemment publiées en application des articles 7, 10 et 23. Il est publié au Journal officiel.

II. — Lorsqu'il est constaté qu'une personne mentionnée aux articles 4 et 11 ne respecte pas ses obligations prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 11 et 23, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut se saisir d'office ou être saisie par le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Président du Sénat.

Elle peut également être saisie, dans les mêmes conditions, par les associations se proposant, par leurs statuts, de lutter contre la corruption, qu'elle a préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander aux personnes mentionnées aux articles 4, 11 et 23 toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de ses missions prévues au I du présent article. Elle peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres ou rapporteurs de procéder ou de faire procéder par les agents de ses services à des vérifications portant sur le contenu des déclarations prévues à l'article LO 135-1 du code électoral et aux articles 4 et 11 de la présente loi et sur les informations dont elle dispose.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la commission de déontologie de la fonction publique mentionnée à l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent échanger les informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives, y compris les informations couvertes par le secret professionnel.

*NOTA :*

*Conformément au 1° du IV de l'article 25 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, les présentes dispositions entrent en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 2017.*

<sup>(1)</sup> Le 6° entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée, dans sa rédaction résultant de l'article 25 de la présente loi.

## **Article 21**

A modifié les dispositions suivantes :

Modifie Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 - art. 6 (VT)

## **Article 22**

Modifié par LOI n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 - art. 10

Lorsque la Haute Autorité constate qu'une personne mentionnée aux articles 4 ou 11 ne respecte pas les obligations prévues aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 11 ou se trouve dans la situation prévue au second alinéa de l'article 7, elle informe du manquement à l'obligation :

- 1° Le Président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre ;
- 2° Le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement ;
- 3° Le président du Parlement européen, lorsqu'il s'agit d'un représentant français au Parlement européen ;
- 4° Le président de l'assemblée délibérante, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 3° du I de l'article 11 ;
- 5° L'autorité de nomination, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée aux 4°, 5°, 5° bis ou 8° du même I ;
- 6° Le président de l'autorité administrative indépendante ou de l'autorité publique indépendante, ainsi que l'autorité de nomination, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 6° dudit I ;
- 7° Le ministre qui a autorité ou qui exerce la tutelle sur l'organisme concerné, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 7° du même I ou au III de l'article 11.

### **Article 23**

Modifié par LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 - art. 48

Modifié par LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 - art. 50

I. — Au regard des exigences prévues à l'article 1<sup>er</sup>, la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou au sein d'un établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial avec des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Lorsque ces fonctions sont exercées par un agent public, la Haute Autorité est seule compétente pour assurer ce contrôle ; elle informe la commission de déontologie de la fonction publique mentionnée à l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée d'une telle saisine et lui communique, le cas échéant, son avis.

Afin d'assurer ce contrôle, la Haute Autorité est saisie :

- 1° Soit par la personne concernée, préalablement au début de l'exercice de l'activité envisagée ;
- 2° Soit par son président, dans un délai de deux mois à compter de la connaissance de l'exercice non autorisé d'une activité exercée dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I.

La Haute Autorité rend son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Elle met la personne concernée en état de présenter ses observations, sauf lorsqu'elle rend un avis de compatibilité sur saisine de la personne concernée.

L'absence d'avis de la Haute Autorité dans ce délai vaut avis de compatibilité.

II. — Les avis de compatibilité peuvent être assortis de réserves dont les effets peuvent s'imposer à la personne concernée pendant une période maximale expirant trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions

exécutives locales.

Lorsque la Haute Autorité rend un avis d'incompatibilité, la personne concernée ne peut pas exercer l'activité envisagée pendant une période expirant trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales, des fonctions de membre d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ou des fonctions exécutives locales.

La Haute Autorité notifie sa décision à la personne concernée et, le cas échéant, à l'organisme ou à l'entreprise au sein duquel celle-ci exerce d'ores et déjà ses fonctions en violation du premier alinéa du I. Elle notifie, le cas échéant, un avis d'incompatibilité ou un avis de compatibilité avec réserves à l'ordre professionnel régissant l'activité au titre de laquelle l'avis est rendu. Les actes et contrats conclus en vue de l'exercice de cette activité :

1° Cessent de produire leurs effets lorsque la Haute Autorité a été saisie dans les conditions fixées au 1° du I ;

2° Sont nuls de plein droit lorsque la Haute Autorité a été saisie dans les conditions fixées au 2° du I.

Lorsqu'elle est saisie en application des 1° ou 2° du I et qu'elle rend un avis d'incompatibilité ou un avis de compatibilité assorti de réserves, la Haute Autorité peut, après avoir recueilli les observations de la personne concernée, le rendre public. L'avis ainsi rendu public ne contient aucune information de nature à porter atteinte à la vie privée de la personne concernée, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle ou à l'un des secrets mentionnés au 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration.

Elle peut rendre un avis d'incompatibilité lorsqu'elle estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée les informations nécessaires.

III. — Par délégation de la Haute Autorité et dans les conditions prévues par son règlement intérieur, le président de la Haute Autorité peut rendre un avis de compatibilité, dans le cas où l'activité envisagée est manifestement compatible avec les fonctions antérieures de l'intéressé, ou un avis d'incompétence, d'irrecevabilité ou constatant qu'il n'y a pas lieu à statuer.

IV. — Lorsqu'elle a connaissance de l'exercice, par une personne mentionnée au I, d'une activité exercée en violation d'un avis d'incompatibilité ou d'une activité exercée en violation des réserves prévues par un avis de compatibilité, et après que la personne concernée a été mise en mesure de produire des explications, la Haute Autorité publie au Journal officiel un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations écrites de la personne concernée. Elle transmet au procureur de la République le rapport spécial mentionné au premier alinéa du présent IV et les pièces en sa possession relatives à cette violation de son avis.

(...)

## **Chapitre II : Dispositions pénales**

### **Article 26**

I. — Le fait, pour une personne mentionnée aux articles 4 ou 11 de la présente loi, de ne pas déposer l'une des déclarations prévues à ces mêmes articles, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de

son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

II. — Le fait, pour une personne mentionnée aux articles 4, 11 ou 23, de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

III. — Le fait de publier, hors les cas prévus par la présente loi, ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations, des informations ou des observations mentionnées aux articles LO 135-1 et LO 135-3 du code électoral et aux articles 4, 6 et 11 de la présente loi est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal.

(...)

**Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, version initiale (*extraits*)**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

**Titre I<sup>er</sup> : DE LA DÉONTOLOGIE**

**Chapitre I<sup>er</sup> : De la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts**

**Article 1**

Le chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Des obligations et de la déontologie » ;

2° L'article 25 est ainsi rédigé :

« Art. 25.-Le fonctionnaire exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.

« Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu à l'obligation de neutralité.

« Le fonctionnaire exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. A ce titre, il s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses.

« Le fonctionnaire traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité.

« Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

**Article 2**

Après l'article 25 de la même loi, il est inséré un article 25 bis ainsi rédigé :

« Art. 25 bis.-I.-Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver.

« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.

« II.-A cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts :

« 1° Lorsqu'il est placé dans une position hiérarchique, saisit son supérieur hiérarchique ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne ;

« 2° Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, s'abstient d'en user ;

« 3° Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, s'abstient d'y siéger ou, le cas échéant, de délibérer ;

« 4° Lorsqu'il exerce des fonctions juridictionnelles, est suppléé selon les règles propres à sa juridiction ;

« 5° Lorsqu'il exerce des compétences qui lui ont été dévolues en propre, est suppléé par tout délégataire, auquel il s'abstient d'adresser des instructions. »

(...)

## **Article 5**

Après l'article 25 de la même loi, sont insérés des articles 25 ter à 25 sexies ainsi rédigés :

« Art. 25 ter.-I.-La nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État, est conditionnée à la transmission préalable par le fonctionnaire d'une déclaration exhaustive, exacte et sincère de ses intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

« Dès la nomination du fonctionnaire dans l'un des emplois définis au premier alinéa du présent I, l'autorité investie du pouvoir de nomination transmet la déclaration d'intérêts produite par le fonctionnaire à l'autorité hiérarchique dont il relève dans l'exercice de ses nouvelles fonctions.

« II.-Lorsque l'autorité hiérarchique constate que le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I de l'article 25 bis, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin ou enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine.

« Lorsque l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration d'intérêts de l'intéressé à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« III.-La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, si le fonctionnaire dont la déclaration d'intérêts lui est transmise se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, au sens du I du même article 25 bis.

« Dans le cas où la Haute Autorité constate que le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle adresse une recommandation à l'autorité hiérarchique. Cette dernière prend les mesures nécessaires pour mettre fin à cette situation ou enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine.

« Dans les autres cas, la Haute Autorité informe l'autorité hiérarchique et le fonctionnaire concerné que la situation n'appelle aucune observation.

« IV.-La déclaration d'intérêts ne comporte aucune mention des opinions ou des activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques de l'intéressé, hormis lorsque la révélation de ces opinions ou de ces activités résulte de la déclaration de fonctions ou de mandats exercés publiquement. La déclaration d'intérêts est annexée au dossier du fonctionnaire selon des modalités garantissant sa confidentialité sous réserve de sa consultation par les personnes autorisées à y accéder.

« Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle des intérêts du fonctionnaire donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

« Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour, de conservation et de consultation de la déclaration d'intérêts ainsi que les modalités de destruction des déclarations transmises par les personnes n'ayant pas été nommées à l'emploi concerné sont fixés par décret en Conseil d'État, après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« Art. 25 quater.-I.-Le fonctionnaire exerçant des responsabilités en matière économique ou financière et dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient est tenu de prendre, dans un délai de deux mois suivant cette nomination, toutes dispositions pour que ses instruments financiers soient gérés, pendant la durée de ses fonctions, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part.

« Le fonctionnaire justifie des mesures prises auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« Les documents produits en application du présent I ne sont ni versés au dossier du fonctionnaire, ni communicables aux tiers.

« II.-Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État, après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« Art. 25 quinquies.-I.-Le fonctionnaire nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie par décret en Conseil d'État, adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans un délai de deux mois suivant sa nomination, une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

« II.-Dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions, le fonctionnaire soumis au I du présent article adresse une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le fonctionnaire et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions ainsi qu'une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration. Le fonctionnaire

peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

« Lorsque le fonctionnaire a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du I, aucune nouvelle déclaration mentionnée au même I n'est exigée et la déclaration prévue au premier alinéa du présent II est limitée à la récapitulation et à la présentation mentionnées à la deuxième phrase du même premier alinéa.

« La Haute Autorité apprécie, dans un délai de six mois à compter de la réception de la déclaration, la variation de la situation patrimoniale de l'intéressé. Cette appréciation résulte de la comparaison entre, d'une part, la déclaration de situation patrimoniale transmise à la suite de sa nomination et, d'autre part, la déclaration de situation patrimoniale transmise dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions.

« Lorsque les évolutions patrimoniales constatées n'appellent pas d'observation ou lorsqu'elles sont justifiées, la Haute Autorité en informe l'intéressé.

« III.-La déclaration de situation patrimoniale n'est ni versée au dossier du fonctionnaire ni communicable aux tiers. Au cours de l'exercice des fonctions, toute modification substantielle de la situation patrimoniale du fonctionnaire donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation de la déclaration de situation patrimoniale sont fixés par décret en Conseil d'État, après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

« IV.-La Haute Autorité peut demander au fonctionnaire soumis au I du présent article toute explication nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle des déclarations de situation patrimoniale. En cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explication adressée par la Haute Autorité, cette dernière adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce que la déclaration soit complétée ou que les explications lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de cette injonction.

« V.-La Haute Autorité peut demander au fonctionnaire soumis au I du présent article communication des déclarations qu'il a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

« Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa du présent V, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de tout fonctionnaire soumis au I.

« A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent V, elle peut demander copie de ces mêmes déclarations à l'administration fiscale, qui les lui transmet dans les trente jours.

« La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section 1 du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

« Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

« Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application du présent article.

« Art. 25 sexies.-I.-Le fait, pour un fonctionnaire qui est soumis à l'obligation prévue au I et au IV de l'article 25 ter, au I de l'article 25 quater, au I et au III de l'article 25 quinquies, de ne pas adresser la déclaration prévue au IV de l'article 25 ter, au I ou au III de l'article 25 quinquies, de ne pas justifier des mesures prises en application du I de l'article 25 quater, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, l'interdiction des droits civiques, selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

« II.-Le fait, pour un fonctionnaire soumis à l'obligation prévue au I de l'article 25 quinquies, de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévues au IV du même article 25 quinquies ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

« III.-Le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations, des informations ou des observations mentionnées aux articles 25 ter à 25 quinquies de la présente loi est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal. »

## Article 6

I. - Dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur du décret mentionné au IV de l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le fonctionnaire qui occupe l'un des emplois mentionnés au I du même article 25 ter établit une déclaration d'intérêts selon les modalités prévues audit article 25 ter. En ce cas, par dérogation au I du même article 25 ter, le fonctionnaire transmet sa déclaration d'intérêts à l'autorité hiérarchique dont il relève dans l'exercice de ses fonctions. Le fait pour un fonctionnaire soumis à cette obligation de ne pas adresser la déclaration précitée est puni des peines prévues à l'article 25 sexies de la même loi.

II. - Dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur du décret mentionné au III de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, le fonctionnaire qui occupe l'un des emplois mentionnés au I du même article 25 quinquies établit une déclaration de situation patrimoniale selon les modalités prévues audit article 25 quinquies. Le fait pour un fonctionnaire soumis à cette obligation de ne pas adresser la déclaration précitée est puni des peines prévues à l'article 25 sexies de la même loi.

III. - Dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur du décret mentionné au II de l'article 25 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, le fonctionnaire qui occupe l'un des emplois mentionnés au I du même article 25 quater justifie des mesures prises selon les modalités prévues audit article 25 quater. Le fait pour un fonctionnaire soumis à cette obligation de ne pas adresser la déclaration précitée est puni des peines prévues à l'article 25 sexies de la même loi.

(...)



**DOCUMENT 11**

**Code général des collectivités territoriales : article L2121-26**

**Article L2121-26**

Modifié par ORDONNANCE n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 - art. 3 (V)

Toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

La communication des documents mentionnés au premier alinéa, qui peut être obtenue aussi bien du maire que des services déconcentrés de l'État, intervient dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes.



Publié au recueil Lebon

**10<sup>ème</sup> - 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

M. Richard Senghor, rapporteur  
Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public  
SCP BORE, SALVE DE BRUNETON, MEGRET, avocats

**Lecture du mercredi 8 novembre 2017**

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

L'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre (ASES-CC) a demandé au tribunal administratif de Paris :

- d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 17 septembre 2012 par laquelle l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) a partiellement rejeté sa demande tendant à la communication de certains documents détenus par celle-ci dans le cadre de l'organisation de sessions de formation portant sur les dérives sectaires entre 1998 et 2012 ;
- d'enjoindre à l'ENM de lui communiquer les documents sollicités dans un délai de huit jours à compter de la notification de son jugement, sous astreinte.

Par un jugement n° 1220101 du 23 décembre 2013, le tribunal administratif de Paris a :

- annulé le refus de l'ENM de communiquer à l'ASES-CC la documentation remise aux participants lors des formations organisées entre 1998 et 2011 ;
- enjoint à l'ENM de communiquer à l'ASES-CC la documentation remise aux participants lors des formations organisées entre 1998 et 2011 et non soumise aux droits de propriété littéraire et artistique dans un délai de deux mois ;
- rejeté les conclusions de l'ASES-CC dirigées contre la décision du 17 septembre 2012 de l'ENM en tant qu'elle refusait de communiquer les noms des intervenants, des participants et les bulletins d'inscriptions relatifs aux formations organisées par cet établissement sur les dérives sectaires ;
- ordonné, avant dire droit, que lui soient communiqués les documents achevés et non préparatoires échangés entre l'ENM et la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (Mils), la Mission interministérielle de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) et le ministère de la justice concernant la formation des magistrats judiciaires en matière de dérives sectaires.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 24 février 2014 et 26 mai 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, l'ASES-CC, représentée par la SCP Boré, Salve de Bruneton, demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler les articles 2 et 3 de ce jugement ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la propriété intellectuelle ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Richard Senghor, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat de l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre a demandé à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) de lui communiquer les programmes des sessions de formation relatives aux mouvements sectaires de 1998 à 2012, sans occultation des noms des intervenants, la liste annuelle des inscrits et participants à ces sessions, les bulletins d'inscription remplis par ces derniers, les exposés, synthèses, rapports, comptes-rendus ou notes produits par les intervenants pour ces sessions, ainsi que la copie de toutes les correspondances échangées entre l'ENM et la Mission interministérielle de lutte contre les sectes (Mils), la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) et le ministère de la justice entre 1998 et 2012. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a rendu, le 26 juillet 2012, un avis défavorable à la communication de l'identité des intervenants, des listes des inscrits et participants et des bulletins d'inscription et un avis favorable à la communication des autres documents demandés, sous réserve du respect des dispositions du II de l'article 6 de la loi 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, devenu l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit les cas dans lesquels des documents administratifs ne sont communicables qu'à l'intéressé. La Commission a également rappelé que la communication des documents établis par les intervenants ne pouvait intervenir que sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique. A la suite de cet avis, l'ENM a, par une décision du 27 septembre 2012, communiqué à la requérante certains seulement des documents demandés. Par un jugement du 23 décembre 2013, le tribunal administratif de Paris a annulé cette décision en tant qu'elle refusait de communiquer

à la requérante les documents remis aux participants lors des formations sur les dérives sectaires organisées par l'ENM, enjoint à cette dernière de communiquer ceux de ces documents qui ne seraient pas soumis aux droits de propriété littéraire et artistique, rejeté les conclusions de la requérante en tant qu'elles étaient dirigées contre le refus de lui communiquer les noms des intervenants, inscrits et participants à ces formations, et ordonné, avant dire droit, la production des courriers échangés entre l'ENM, la Mils, la Miviludes et le ministère de la justice. La requérante se pourvoit en cassation contre ce jugement en tant qu'il statue à ses articles 2 et 3, d'une part, sur la communication des documents remis aux personnes ayant participé aux formations litigieuses et, d'autre part, sur la communication des noms des intervenants, inscrits et participants à ces sessions.

Sur la communication de la documentation remise aux personnes ayant participé aux sessions de formation sur les dérives sectaires :

2. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que le tribunal administratif de Paris a expressément mentionné, dans les motifs de son jugement, les conclusions de l'association requérante tendant à la communication des exposés, synthèses, rapports, comptes-rendus ou notes produits par les intervenants dans le cadre des formations sur les dérives sectaires délivrées à l'ENM. En enjoignant, à l'article 2 de son jugement à l'ENM de communiquer la documentation remise aux participants à ces formations entre 1998 et 2011, le tribunal administratif doit être regardé comme ayant statué sur ces conclusions. Il s'ensuit que le moyen tiré de ce qu'il aurait omis d'y statuer doit être écarté.

3. Aux termes de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, désormais repris à l'article L. 311-4 du code des relations entre le public et l'administration : « Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique ». Ces dispositions impliquent, avant de procéder à la communication de supports d'enseignement n'ayant pas déjà fait l'objet d'une divulgation, au sens de l'article L. 121-2 du code de la propriété intellectuelle, de recueillir l'accord de leur auteur. Dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, en enjoignant à l'ENM de ne communiquer à l'association requérante les documents remis aux participants aux formations sur les dérives sectaires organisées entre 1998 et 2012 que s'ils n'étaient pas soumis aux droits de propriété littéraire et artistique, le tribunal administratif, qui a ainsi fait application des dispositions précitées de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978, s'est borné à exercer son office sans soulever d'office un moyen sur lequel les parties n'auraient pas été mises à même de présenter leurs observations et sans méconnaître ainsi les dispositions de l'article R. 611-10 du code de justice administrative ou les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce faisant et, en tout état de cause, il n'a pas davantage méconnu les exigences attachées aux articles 9 et 10 de la même convention.

4. Si le juge administratif a la faculté d'ordonner avant dire droit la production devant lui, par les administrations compétentes, de documents dont le refus de communication constitue l'objet même du litige, sans que la partie à laquelle ce refus a été opposé n'ait le droit d'en prendre connaissance au cours de l'instance, il ne commet d'irrégularité en s'abstenant de le faire que si l'état de l'instruction ne lui permet pas de déterminer, au regard des contestations des parties, le caractère légalement communicable ou non de ces documents ou d'apprécier les modalités de cette communication. En estimant, au vu des pièces du dossier qui lui étaient soumises et qu'il a souverainement appréciées, qu'il ne lui était pas nécessaire d'ordonner la communication avant dire droit des documents remis aux participants aux formations sur les dérives sectaires organisées par l'ENM entre 1998 et 2012 afin de déterminer lesquels étaient

soumis à des droits de propriété littéraire et artistique, le tribunal administratif de Paris n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu, méconnu son office.

Sur la communication des noms des intervenants au sein des formations sur les dérives sectaires ainsi que de ceux des inscrits et participants à ces formations :

5. Aux termes du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, désormais repris à l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : / 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée (...) ». Le risque d'atteinte à la vie privée que comporte la communication d'un document administratif s'apprécie au regard du seul contenu de ce document. Eu égard aux principes régissant l'accès aux documents administratifs, qui n'est pas subordonné à un intérêt établi, les motifs pour lesquels une personne demande la communication d'un document administratif sont en effet sans incidence sur sa communicabilité.

6. Or, il ressort des énonciations du jugement attaqué que, pour juger que la communication des noms des intervenants au sein des formations sur les dérives sectaires délivrées par l'ENM ainsi que de ceux des inscrits et participants à ces formations porterait atteinte à la vie privée des intéressés, faisait obstacle à leur communication à des tiers, le tribunal administratif s'est fondé sur l'argumentation développée par l'association requérante, qui indiquait vouloir utiliser ces documents pour mettre en cause l'impartialité des magistrats ayant participé à ces formations et statuant dans des affaires impliquant l'Eglise de scientologie. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent qu'en subordonnant son appréciation de la communicabilité des documents demandés à l'utilisation qu'envisageait d'en faire l'association requérante, le tribunal administratif a entaché son jugement d'erreur de droit.

7. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi relatifs à la communication des noms des intervenants au sein des formations sur les dérives sectaires ainsi que de ceux des inscrits et participants à ces formations, l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre est seulement fondée à demander l'annulation de l'article 3 du jugement qu'elle attaque.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond dans la mesure de la cassation prononcée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

9. Aux termes de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 désormais repris à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration : « I. Ne sont pas communicables : / Les (...) documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : (...)/ d) A la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes (...) ». Il ressort des pièces du dossier qu'eu égard à l'objet des formations dispensées par l'ENM, la divulgation de l'identité tant des intervenants au sein des formations que de ceux des inscrits et participants à celles-ci serait de nature à porter atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes. Il s'ensuit que l'ENM a pu légalement refuser de communiquer à la requérante les noms des intervenants, des inscrits et des participants sans qu'il y ait lieu de distinguer, parmi ces derniers, les magistrats des autres personnes et, en tout état de cause, sans, ce faisant, méconnaître les exigences attachées aux articles 6, 9, 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il résulte de ce qui précède que l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity

Centre n'est pas fondée à demander l'annulation du refus de lui communiquer les noms des intervenants aux formations sur les dérives sectaires organisées par l'ENM ainsi que ceux inscrits et des participants à ces formations.

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse une somme que demande à ce titre l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'article 3 du jugement du 23 décembre 2013 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées devant le tribunal administratif de Paris, dirigées contre le refus de communiquer les noms des intervenants aux formations sur les dérives sectaires organisées par l'ENM ainsi que ceux inscrits et des participants à ces formations sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi de l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association spirituelle de l'Eglise de Scientologie Celebrity Centre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.



**Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20165665 du 23 février 2017**

Maître X, X, a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 2 décembre 2016, à la suite du refus opposé par le Président du Syndicat mixte Haute-Saône Numérique à sa demande de copie, de préférence sous format électronique, des documents suivants concernant le marché public ayant pour objet la mise en œuvre d'infrastructures de télécommunications pour la création de points de raccordements mutualisés :

- 1) le planning type détaillé de l'attributaire répondant à une commande de 10 « NRA-PRM » ;
- 2) le rapport d'analyse des offres et le rapport de présentation, sans occultation, faisant apparaître les éléments relatifs à l'offre des sociétés ORANGE et FM PROJET ;
- 3) les bons de commande émis depuis la notification du marché ;
- 4) les ordres de service émis depuis la notification ;
- 5) les demandes de règlement du titulaire prévues à l'article 5.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) ;
- 6) les mandats et les justificatifs de paiement ;
- 7) les plans d'exécution des ouvrages et les spécifications techniques détaillées nécessaires pour le début des travaux prévus à l'article 10 du CCAP ;
- 8) les procès-verbaux de réception des travaux ;
- 9) les procès-verbaux de recette des infrastructures (article 7.1 du cahier des clauses techniques particulières) ;
- 10) les dossiers des ouvrages exécutés comprenant l'ensemble des éléments listés à l'article 3.5.4 du CCTP, pour chaque site ;
- 11) les avenants ;
- 12) les actes de sous-traitance, accompagnés des dossiers de demande d'agrément et de leurs annexes.

La commission rappelle qu'une fois signés, les marchés publics et les documents qui s'y rapportent sont considérés comme des documents administratifs soumis au droit d'accès institué par les articles L300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Ce droit de communication, dont bénéficient tant les entreprises non retenues que toute autre personne qui en fait la demande, doit toutefois s'exercer dans le respect du secret en matière industrielle et commerciale, protégé par les dispositions de l'article L311-6 de ce code.

Il résulte de la décision du Conseil d'État du 30 mars 2016, Centre hospitalier de Perpignan (n° 375529), que, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de communication de documents relatifs à un marché public, les autorités mentionnées à l'article L300-2 du même code doivent examiner si les renseignements contenus dans ces documents peuvent, en affectant la concurrence entre les opérateurs économiques, porter atteinte au secret en matière commerciale et industrielle et faire ainsi obstacle à cette communication.

Le Conseil d'État a précisé qu'au regard des règles de la commande publique, doivent être regardées comme communicables, sous réserve des secrets protégés par la loi, l'ensemble des pièces d'un marché public et que, dans cette mesure, l'acte d'engagement, le prix global de l'offre et les prestations proposées par l'entreprise attributaire, notamment, sont en principe

communicables. En revanche, les éléments qui reflètent la stratégie commerciale d'une entreprise opérant dans un secteur d'activité et dont la divulgation est susceptible de porter atteinte au secret commercial ne sont, en principe, pas communicables. Il en va ainsi du bordereau des prix unitaires.

L'examen de l'offre d'une entreprise attributaire au regard du respect du secret en matière commerciale et industrielle conduit ainsi la commission à considérer que l'offre de prix détaillée contenue dans le bordereau des prix unitaires, la décomposition du prix global et forfaitaire ou le détail quantitatif estimatif, ne sont pas communicables aux tiers, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le mode de passation, notamment répétitif, du marché ou du contrat, sa nature, sa durée ou son mode d'exécution.

En outre, pour l'entreprise attributaire comme pour l'entreprise non retenue, les dispositions de l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration doivent entraîner l'occultation des éléments suivants :

- les mentions relatives aux moyens techniques et humains, à la certification de système qualité, aux certifications tierces parties ainsi qu'aux certificats de qualification concernant la prestation demandée, ainsi que toute mention concernant le chiffre d'affaires, les coordonnées bancaires et les références autres que celles qui correspondent à des marchés publics ;
- dans les documents préparatoires à la passation du marché (procès-verbaux, rapports d'analyse des offres) les mentions relatives aux détails techniques et financiers des offres de toutes les entreprises.

La commission précise par ailleurs que l'identité des candidats non retenus ainsi que l'offre de prix globale qu'ils ont proposée sont en principe communicables à toute personne en faisant la demande. Elle ajoute cependant que les notes et classements des entreprises non retenues ne sont communicables qu'à celles-ci, chacune en ce qui la concerne, alors que les notes, classements et éventuelles appréciations de l'entreprise lauréate du marché sont librement communicables. Par conséquent, la commission estime que sont communicables à un candidat évincé les éléments suivants des rapports d'analyse des candidatures et des offres :

- les informations le concernant ;
- les notes, classement et appréciations de l'attributaire (sous réserve de l'occultation des éléments couverts par le secret industriel et commercial tels que les moyens humains et techniques mise en œuvre et rappelés ci-dessus) ainsi que le montant global de son offre ;
- le nom et le montant de l'offre globale proposée par chacun des candidats non retenus.

Elle rappelle en outre que sont protégées au titre du secret en matière commerciale et industrielle, les mentions couvertes par le secret des procédés soit, notamment, les informations qui permettent de connaître le savoir-faire, les techniques de fabrication telles que la description des matériels utilisés et du personnel employé, dans la mesure où ces informations traduisent un savoir-faire propre qui pourrait être reproduit dans un autre marché.

La commission émet, sous ces réserves, un avis favorable concernant les points 1) à 5) et 7) à 12) de la demande.

Enfin, elle précise qu'aux termes de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales, dont elle a compétence pour examiner les conditions d'application, " toute personne physique ou morale a le droit de demander communication et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la

commune et des arrêtés municipaux (...)" . Elle relève que l'article L5211-46 du même code prévoient les mêmes dispositions s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale. Elle estime qu'il résulte de ces dispositions que toute personne peut demander communication des budgets et comptes d'une communauté de communes, ainsi que de l'ensemble des pièces annexées à ces documents, y compris les pièces justificatives des comptes. La commission émet par conséquent un avis favorable sur le point 6) de la demande.



**Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20175138 du 25 janvier 2018**

Monsieur X a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 13 octobre 2017, à la suite du refus opposé par le président du syndicat mixte des eaux de la région Rhône-Ventoux à sa demande de publication en ligne sur le site du syndicat mixte et non consultation sur place comme proposé par l'administration, des documents suivants :

1) l'acte d'engagement, ses annexes et la publicité par la publication au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou la parution dans un journal habilité à recevoir des annonces légales (JAL), des marchés publics suivants :

a) le marché de renouvellement du réseau d'eau potable à Loriol-du-Comtat ;

b) le marché de réhabilitation du réseau d'eau potable du hameau des Bruns à Bédoin ;

c) le marché de réorganisation du réseau d'eau dans le secteur Pont de l'Ouvèze à Sorgues ;

d) le marché de travaux relatifs à l'élimination des eaux claires parasites à Aubignan attribués à la société X ;

e) le marché de travaux relatifs à la création de l'assainissement du quartier de la Baumette à Gigondas attribué à la société X ;

f) le marché de prestations de service relatif à la mise à jour du schéma directeur d'assainissement de la commune de Châteauneuf-du-Pape attribué à la société X ;

g) le marché de prestations de service relatif à la mise à jour du schéma directeur d'assainissement de la commune de Méthamis attribué à la société X ;

h) le marché de prestations de service relatif à la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernant la station d'épuration de Saint-Didier attribué à la société X ;

i) le marché de prestations de service relatif à la réalisation d'essais de garantie pour la sécurisation sanitaire des eaux produites par la nappe alluviale du Rhône attribué à la société X ;

j) le marché de travaux concernant le réseau d'assainissement et d'eau potable du quartier des Garrigues de Turnillayres à Bédoin attribué à la société X ;

k) le marché de maîtrise d'œuvre concernant le réseau d'assainissement et d'eau potable à Monteux attribué à la société X ;

l) le marché de maîtrise d'œuvre concernant le réseau d'assainissement et d'eau potable à Ville-sur-Auzon attribué à la société X ;

m) le marché de maîtrise d'œuvre concernant le réseau d'assainissement et d'eau potable à Pernes-les-Fontaines attribué à la société X ;

n) le marché de maîtrise d'œuvre concernant le réseau d'eau potable à Mazan attribué à la société X ;

o) le marché de renouvellement du réseau d'eau potable et d'extension du réseau d'assainissement des quartiers Roquette/Coulaire et Saint-Jean à Bédarrides ;

p) le marché de réhabilitation du réseau d'eau potable et d'assainissement place des Frères-Provanes à Bédoin ;

q) le marché de renouvellement du réseau d'eau potable et le renouvellement du réseau d'assainissement collectif chemin des Carrières à Crillon-le-Brave ;

r) le marché de réhabilitation de la canalisation d'eau potable Monteux-Entraigues-Althen, concernant la mission d'avant-projet ;

s) l'accord-cadre à bons de commande en relation avec le programme de déplacement, de renforcement et d'extension de réseaux d'eau potable ;

t) le marché d'extension de réseau d'assainissement à Althen-des-Paluds ;

- u) le marché d'habilitation du réseau d'assainissement au hameau de Saint-Estève ;
- 2) le budget primitif de l'année 2017 du service de l'eau potable ;
- 3) les pièces résumant les termes du partenariat entre le syndicat et la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO) Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) concernant le diagnostic de la biodiversité au sein des zones de captage sur les rives du Rhône ;
- 4) l'intégralité des pièces reçues et produites par le syndicat relatives au projet d'étude de caractérisation des échanges Rhône/Nappe et de l'atténuation des pollutions par les berges coordonnée par le ZABR ;
- 5) l'intégralité des documents transmis aux administrations concernant les demandes d'aides auprès du conseil départemental de Vaucluse et de l'Agence de l'eau relatives aux sujets suivants :
  - a) le renouvellement des réseaux d'eau potable et d'assainissement, avenue de la gare et ancien chemin d'Aubignan sur la commune de Loriol-du-Comtat ;
  - b) l'étude quantitative et qualitative de l'aquifère des sables albo-cénomaniens de Bédoin-Mormoiron ;
  - c) la réhabilitation du réseau d'eau potable et du réseau d'assainissement collectif, avenue Edouard Grangier et route de Carpentras sur la commune de Monteux ;
  - d) la réhabilitation des réseaux d'assainissement, rues des trois pèlerins, Théron, Cabanette et Sauvan sur la commune de Malaucène ;
- 6) les pièces transmises aux administrations concernant les demandes d'aides auprès de l'Agence de l'eau relatives à la préparation et à l'anticipation des conséquences de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) sur l'exercice des compétences eau potable et assainissement collectif pour les syndicats Rhône Ventoux, Rhône Aygues Ouvéze et la région de Sault ;
- 7) les pièces par lesquelles la société Suez demande un examen de certaines clauses du contrat d'affermage de l'eau potable suite au résultat déficitaire pour l'année 2016 pour le délégataire, les réponses apportées et les documents exploitables en l'état ;
- 8) le compte rendu de la réunion de la commission consultative des usagers du 28 juin 2017 pour tous les services ;
- 9) l'intégralité des pièces qui, dans le cadre de la rédaction de l'avenant n° 2 au contrat de délégation de service public et dans le cadre des négociations quant à l'application des clauses contractuelles, ont pour objet de conduire éventuellement les conditions techniques et financières d'exécution du contrat de délégation.

La commission rappelle qu'en vertu de l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration, l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique, soit, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et aux frais du demandeur, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction et de l'envoi du document, soit par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6 du même code. A cet égard, la commission précise que, lorsqu'une demande porte sur un nombre ou un volume important de documents, l'administration est fondée à étaler dans le temps la réalisation des photocopies ou, le cas échéant, la numérisation et la mise en ligne des documents, afin que l'exercice du droit d'accès reste compatible avec le bon fonctionnement de ses services.

La commission souligne cependant qu'en vertu de l'article L311-2 du même code, l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. Tel peut être notamment le cas des demandes récurrentes, portant sur un volume important de documents traitant, le cas échéant, de la même affaire, des demandes que le service sollicité est manifestement dans l'incapacité matérielle de traiter, ou encore des demandes portant sur des documents auquel le demandeur a déjà eu accès.

En l'espèce, il ressort de la réponse du président du syndicat mixte des eaux de la région Rhône-Ventoux que Monsieur X a déjà présenté 28 demandes de documents entre avril et septembre 2017, 34 demandes le 5 octobre 2017 et qu'il a encore demandé d'autres documents depuis cette date. Il indique également que, compte tenu de ses très faibles effectifs, il n'est pas en mesure de satisfaire, dans un délai raisonnable, à la publication de l'ensemble des documents en ligne, comme l'exige pourtant Monsieur X. Il critique enfin le caractère systématique des demandes formulées par l'intéressé qui portent sur des matières très diverses.

Dans ces conditions, et compte tenu, en particulier, du nombre très important de documents demandés concomitamment ainsi que des modalités de communication souhaitées par l'intéressé au regard des effectifs du syndicat, la commission estime que la demande de Monsieur X est en l'espèce abusive. Elle émet donc un avis défavorable.



**Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20181901 du 17 mai 2018**

Le président de la communauté de communes du Briançonnais a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 1er février 2018, à la suite du refus opposé par le maire de Puy-Saint-Pierre à sa demande de copie des documents suivants relatifs à la gestion communale de l'eau potable :

- 1) les comptes administratifs M49 du budget de l'eau concernant les exercices 2014 à 2016, ou, à défaut, les comptes administratifs M14 concernant le budget communal sur la même période ;
- 2) le rapport annuel du prix et de la qualité de service de l'eau potable pour ces mêmes exercices ;
- 3) le schéma directeur d'alimentation en eau potable et tout autre rapport d'étude concernant le système d'alimentation en eau potable de la commune ;
- 4) les marchés publics (travaux-fourniture-services) publiés et attribués entre 2013 et 2016 relatifs à la gestion de l'eau potable ;
- 5) le règlement du service de l'eau potable ;
- 6) les actes administratifs établis de 2014 à 2016, en lien avec le service, comme les délibérations approuvant le schéma directeur ou le zonage de l'eau potable ou fixant les tarifs de la part fixe et de la part variable.

En l'absence de réponse du maire de Puy-Saint-Pierre à la date de sa séance, la commission rappelle, en premier lieu, que l'article 1er de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique garantit désormais au profit des administrations mentionnées au premier alinéa de l'article L300-2 un droit d'accès aux documents administratifs détenus par les autres administrations du même article, sous réserve des secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6, lorsqu'elles en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de service public.

La commission relève, à cet égard, que la demande de communication est motivée par le souhait de la communauté de communes du Briançonnais d'obtenir les documents nécessaires à l'élaboration d'études techniques et financières préalablement au transfert obligatoire vers cet établissement public de coopération intercommunale de la compétence de la gestion de l'eau potable, qui doit intervenir le 1er janvier 2020 en application de l'article 64 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elle considère que dès lors que cette demande vise à préparer l'exercice par la communauté de communes d'une mission de service public prévue par les dispositions législatives actuellement en vigueur, elle doit être regardée comme intervenant pour l'accomplissement de ses missions de service public au sens de l'article 1er de la loi du 7 octobre 2016, sans qu'y fasse obstacle à la circonstance qu'une proposition de loi prévoyant de rendre facultatif un tel transfert de compétences et de le reporter à 2026 serait actuellement en cours d'examen au Parlement.

La commission considère, en second lieu, que les documents administratifs sollicités aux points 2) à 5) sont communicables en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous réserve de l'occultation préalable des éventuelles mentions couvertes par le secret industriel et commercial protégé par l'article L311-6 du même code. Elle émet donc, sous cette réserve, un avis favorable sur ces points.

Elle rappelle également qu'il résulte de l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales que toute personne peut demander communication des délibérations et procès-verbaux du conseil municipal, des arrêtés municipaux, ainsi que des budgets et comptes de la commune. Elle émet donc un avis favorable aux points 1) et 6) de la demande.

**« Refonder le droit de l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique », note de synthèse faite au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques par M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, juin 2014**

NOTE DE SYNTHÈSE



R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

**REFONDER LE DROIT DE L'INFORMATION PUBLIQUE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE : UN ENJEU CITOYEN, UNE OPPORTUNITÉ STRATÉGIQUE**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNÉES PUBLIQUES**

**M. Jean-Jacques HYEST, président, et Mme Corinne BOUCHOUX, rapporteure**

En 1978, le Parlement reconnaissait à toute personne le droit d'obtenir communication des documents de l'administration (loi CADA). Il ouvrait ainsi aux citoyens, en rupture avec la confidentialité caractéristique de la culture administrative française, la possibilité d'analyser et de comprendre les décisions publiques et de les contester.

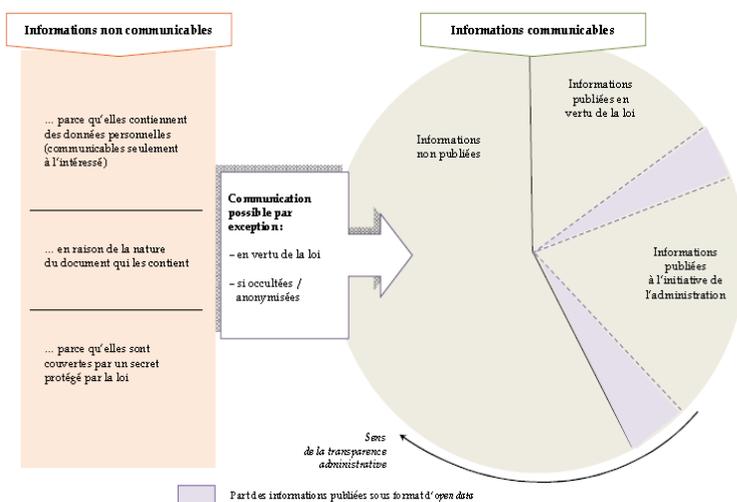
À l'heure du numérique, l'accès aux informations produites et recueillies par l'administration ainsi que la possibilité de les réutiliser prennent une dimension entièrement nouvelle, dont les enjeux sont à la fois stratégiques, démocratiques et économiques : la possibilité de réutiliser les données publiques ouvre en effet des perspectives encore largement inexploitées en matière de contrôle de l'action publique, d'amélioration de son efficacité et de sa qualité ou de développement de nouveaux services.

La mission commune d'information a souhaité, d'une part, s'assurer de l'effectivité du droit formulé il y a 35 ans et, d'autre part, évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques engagées depuis quelques années par les pouvoirs publics en matière de diffusion de l'information publique et, plus récemment, d'*open data*, c'est-à-dire d'ouverture des données publiques.

Ses travaux lui ont permis de constater que les avancées incontestables en matière de transparence administrative restent encore très en deçà des enjeux et des attentes de la société civile. L'inertie à laquelle se heurte souvent l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, la qualité inégale de la gestion des portails publics d'information et les difficultés de réutilisation des données publiques disponibles montrent en effet qu'il reste des réticences à lever au sein des administrations.

***Le droit à l'information publique : un accès à la demande mais pas d'obligation de publication ni d'ouverture aux fins de réutilisation***

Schéma récapitulatif de la transparence administrative



JUN 2014

*La transparence administrative à l'heure du numérique : une conversion inachevée*

Des progrès ont été accomplis en matière d'accès à l'information publique, sur demande comme par voie de diffusion en ligne sur les sites publics, mais les réticences persistantes de l'administration déçoivent les attentes citoyennes.

▪ **Des administrations souvent peu diligentes**

L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs est malaisé : les administrés peinent à identifier le document pertinent et le service qui le détient. Même si l'absence de statistiques ne permet pas de mesurer le volume des demandes, la stabilité du nombre des avis de la Cada (5 000/an), alors que le contexte juridique est largement clarifié, montre toutefois que les administrations tardent à procéder à la communication du document demandé, quand elles n'en réduisent pas à l'excès la portée, voire opposent, en toute mauvaise foi, une inertie persistante.

▪ **La diffusion numérique des informations publiques : une opportunité, une exigence**

De nombreux portails publics d'information ont été créés depuis 10 ans. Ils ont incontestablement permis d'améliorer l'information des citoyens sur le droit applicable, les principaux secteurs d'intervention publique ou les documents élaborés par les services de l'administration. L'accès à ces informations est organisé, grâce notamment à la définition de profils d'utilisateurs, et la recherche est facilitée par des moteurs de recherche.

Pour autant, l'identification de l'information recherchée apparaît souvent difficile ; l'information disponible est lacunaire et sa qualité est inégale (en raison, notamment, de la tardiveté des mises à jour, d'une certaine instabilité méthodologique ou de sa grande technicité) ; enfin elle ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens.

▪ **L'ouverture des données : une priorité affichée, des attentes multiples, un chemin malaisé**

Encore largement à construire, même si la France se situe en pointe au plan international, la démarche de l'*open data* a été très récemment engagée par l'administration. Véritablement lancée en 2011, dans le cadre de la modernisation de l'État, elle repose sur une approche incitative et volontariste, et peut d'ores et déjà se prévaloir de résultats significatifs, autour de la plateforme *data.gouv.fr* et de l'ouverture de grandes bases de données publiques. Certaines collectivités territoriales se sont également engagées dans des démarches de même nature, au service des habitants et à l'appui du tourisme et du développement local.

Un effort d'indexation et de mise en relation des données a été récemment mis en œuvre pour faciliter la recherche des données brutes pertinentes, tandis que plusieurs chantiers sectoriels ont été lancés, notamment dans les domaines de la santé et de la culture.

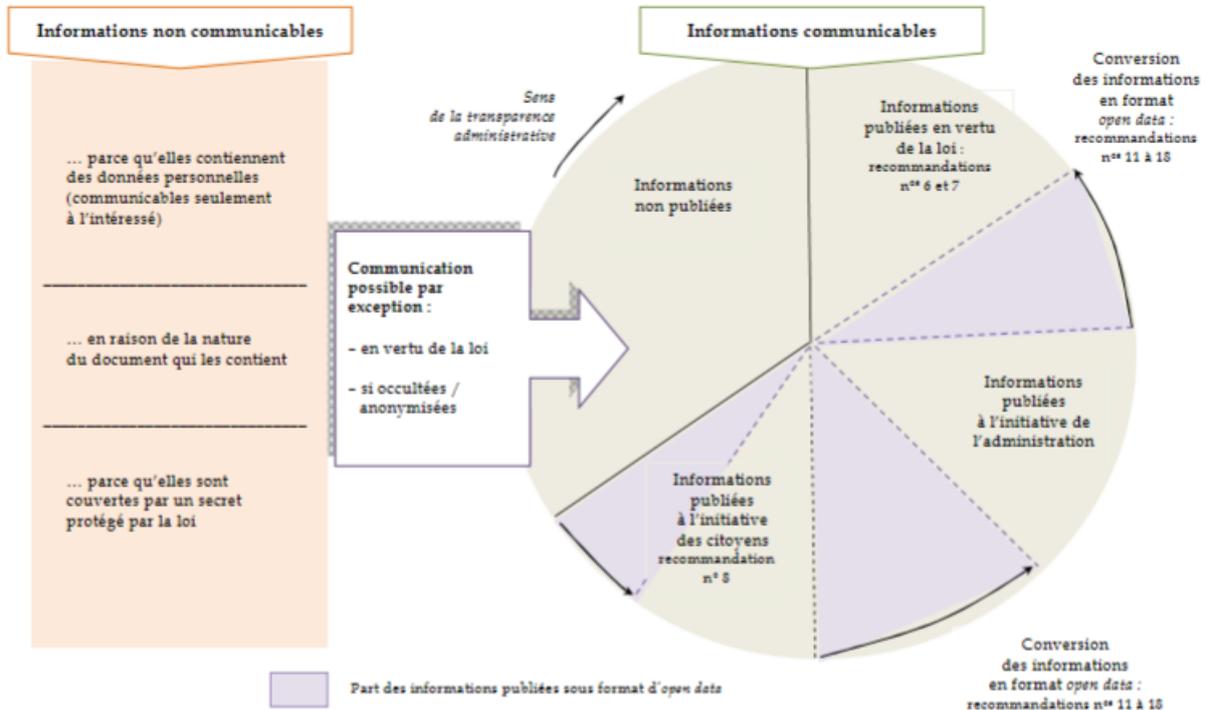
L'affichage d'une volonté politique affirmée et les potentialités progressivement révélées par la mise à disposition des données publiques ont suscité des attentes fortes, portées par une avant-garde composée d'acteurs aussi variés que des associations citoyennes, des journalistes, des chercheurs, des acteurs de la sphère culturelle ou encore des sociétés privées souhaitant développer de nouveaux services à partir de ces données.

En pratique toutefois, la réutilisation des données publiques se heurte à certains obstacles : des difficultés techniques et méthodologiques, tenant d'abord au format des données, à l'absence de contextualisation, à la non harmonisation des processus de production qui interdit les rapprochements, à l'instabilité méthodologique et aux niveaux d'agrégation ou de granularité retenus ; des réticences administratives par ailleurs, ainsi qu'une insuffisance de compétences internes et de moyens.

*Synthèse des principales recommandations de la mission commune d'information*

Pour répondre aux enjeux citoyens de la transparence administrative et permettre à la France de saisir les opportunités offertes par la réutilisation des données publiques, la mission préconise une refonte du droit à l'information publique, qui prendrait appui sur le socle éprouvé de la loi de 1978 pour consacrer un droit d'accès numérique à cette information.

Schéma du droit à l'information publique à l'heure du numérique



**Améliorer l'effectivité du droit d'accès à l'information publique**

1. Accélérer la communication des documents administratifs : créer un "référé communication" devant le juge administratif, sur saisine de la CADA dès réception de la demande d'avis lorsque la question de la communicabilité du document a déjà été tranchée par la jurisprudence ou par la CADA, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de cette dernière.
2. Améliorer le suivi du traitement des demandes d'accès aux documents administratifs : établir un bilan annuel de l'accès aux documents administratifs dans chaque administration, transmis à la CADA, qui pourra publier la liste des "mauvais élèves".

**Construire un droit d'accès numérique à l'information publique**

*\*Garantir la qualité et l'étendue de la diffusion en ligne*

3. Mettre en ligne systématiquement et immédiatement les documents d'intérêt général les plus fréquemment demandés, dont la liste serait fixée par décret.

4. Reconnaître aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne de tout document librement communicable et fréquemment demandé : la CADA pourrait être saisie en cas de refus de mise en ligne par l'administration, cette dernière devant justifier son opposition.

5. Afficher clairement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics. Documenter les informations. Établir un référentiel unique de description des données pour faciliter la recherche.

6. Veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne (visualisation sous forme de cartes ou graphiques, commentaire).

*\*Promouvoir une démarche raisonnée d'ouverture des données*

7. Recenser l'ensemble des bases de données publiques (nature, qualité et caractéristiques techniques), afin d'évaluer l'opportunité et le coût de leur ouverture. Établir une cartographie systématique sur cette base.

8. Relancer la démarche d'*open data* en définissant des priorités d'ouverture.

9. Inscrire les objectifs et le calendrier d'ouverture des bases de données publiques dans les contrats d'objectifs des administrations. En confier le suivi au SGMAP, à partir des comptes rendus établis par les administrations.

*\*Préparer l'ouverture des données*

10. Anticiper l'ouverture des données dès le stade de leur production ou de leur recueil : lors des appels d'offre puis du recueil des données et de la structuration de la base d'enregistrement ; par l'utilisation systématique de formats d'enregistrement et de traitement ouverts et réutilisables.

11. Établir un référentiel général de réutilisabilité des données et définir des modèles de réutilisation standardisés respectant les normes d'interopérabilité et de lisibilité par une machine.

*\*Renforcer les contrôles sur la réutilisation des données*

12. Reconnaître à la Cada une capacité d'autosaisine aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses et alourdir significativement le quantum des sanctions.

*\*Repenser l'écosystème de production des données*

13. Anticiper la réduction des ressources propres des producteurs de données publiques (ou de celles résultant de monopoles légaux) en poursuivant la rationalisation de leurs coûts de

fonctionnement et en développant des services complémentaires pour générer des ressources fiables dans un environnement concurrentiel. Garantir dans leurs contrats d'objectifs le maintien des ressources budgétaires nécessaires à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge.

14. Réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème créé par l'ouverture des données publiques et la gratuité de leur réutilisation, notamment par :  
- des financements et enrichissements de contenu coopératifs ;  
- des services ou modes d'accès *premium*, soumis à tarification, à la condition que l'accès standard aux données demeure gratuit.

*\*Aménager une régulation spécifique de l'ouverture des données de santé*

15. Améliorer la prise en compte des besoins de la recherche dans l'accès aux données de santé : réfléchir en particulier à une simplification de la procédure autorisant l'accès aux données du fichier Smiram de l'assurance maladie pour les équipes de recherche qui permette un examen éclairé de la pertinence de la demande.

16. Clarifier la gouvernance des données de santé :  
- séparer les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données ;  
- assurer la transparence des liens d'intérêt des parties prenantes à l'orientation et la surveillance de l'ouverture de ces données.



MISSION COMMUNE  
D'INFORMATION  
SUR L'ACCÈS  
AUX DOCUMENTS  
ADMINISTRATIFS  
ET AUX DONNÉES  
PUBLIQUES



Président : Jean-Jacques HYEST  
Sénateur de Seine-et-Marne



Rapporteuse : Corinne BOUCHOUX  
Sénatrice de Maine-et-Loire

Le présent document et le rapport complet n° 589 (2013-2014) sont disponibles sur Internet :  
<http://www.senat.fr/>

Sénat – 15, rue de Vaugtrard – 75201 Paris Cedex 06 – [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

Rapport n° 93 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public par M. Hugues Portelli, sénateur (*extrait : exposé général : exposé liminaire et I.A*)

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public,*

Par M. Hugues PORTELLI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Damaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3037, 3090 et T.A. 593

Sénat : 34, 95 et 94 (2015-2016)

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public (n° 34, 2015-2016) a pour principal objet de transposer la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, qui complète et prolonge la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

À titre liminaire, votre rapporteur souhaiterait revenir sur les conditions dans lesquelles le Parlement est conduit à examiner ce texte. Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 31 juillet dernier, ce projet a été soumis au vote de l'Assemblée nationale le 6 octobre et le sera à celui du Sénat le 26 octobre prochain. Le temps imparti à votre rapporteur pour examiner ce texte aura donc été fort bref. C'est pourquoi il s'est appuyé sur les travaux conduits précédemment par le Sénat sur le thème de l'ouverture et du partage des données publiques, communément appelé « open data », au travers de la mission d'information menée par nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet au nom de votre commission<sup>1</sup>, ainsi que par notre collègue Corinne Bouchoux, sous la présidence de notre ancien collègue Jean-Jacques Hyst, dans le cadre d'une mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs<sup>2</sup>.

Le Gouvernement justifie cette précipitation par la nécessité de prévenir une mise en demeure de la France par la Commission européenne pour non-respect du délai de transposition de la directive 2013/37/UE. Ce délai a en effet expiré le 18 juillet dernier. Cela a amené le Gouvernement à extraire du futur projet de loi sur la « République numérique » les dispositions du présent projet de loi qui se bornerait à procéder à ladite transposition.

Cette disjonction pose cependant des difficultés dans la mesure où le futur projet de loi sur la République numérique vise à conférer une base légale à la politique d'ouverture des données menée par le Gouvernement. Il modifie en conséquence tant la définition des données publiques que les conditions de leur réutilisation, objet même du présent projet de loi. Cela conduira le Parlement à réexaminer en l'espace de quelques mois l'ensemble des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, dite « loi CADA », mais en ordre dispersé au risque d'un manque de cohérence globale du nouveau dispositif juridique. Comment poser aujourd'hui le principe de gratuité alors que l'on est dans l'ignorance de ce que sera demain le périmètre des données ouvertes à la réutilisation ?

Nonobstant ces préventions, dans un esprit de responsabilité eu égard aux engagements européens de la France, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi, mais en limitant autant que possible les « surtranspositions » qui exposeraient la France à des situations de dissymétrie face à ses partenaires européens.

# I. LA « LOI CADA » DE 1978 COMME RÉCEPTACLE DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE DE 2003, SUPPORT JURIDIQUE DE L'OPEN DATA

## A. LA « LOI CADA » DE 1978

En rupture avec une longue tradition de secret de l'administration, la « loi CADA » a institué un « droit de toute personne à l'information » et la liberté d'accès aux documents administratifs.

Conformément à l'article 1er de cette loi, ce droit d'accès est reconnu à toute personne, physique ou morale, sans qu'il lui soit besoin de justifier d'une quelconque qualité ou d'un intérêt à agir. Il s'étend à tous les « documents administratifs », notion à l'acception très large permettant de couvrir tous les documents détenus par une administration, qu'elle en soit le producteur ou le récipiendaire. L'obligation de communication concerne aussi bien les services de l'État, que 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.

Ce droit d'accès connaît toutefois un certain nombre d'exceptions limitativement énumérées par la loi.

En premier lieu, ne sont communicables que des documents achevés, le droit à communication ne concernant en principe pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration (article 2 de la « loi CADA »).

En deuxième lieu, l'article 6 de cette même loi exclut du droit à communication certains documents dont il fixe la liste<sup>3</sup>, de même que les documents dont la communication porterait atteinte à des secrets ou intérêts qu'il énumère<sup>4</sup>, ainsi qu'aux « autres secrets protégés par la loi », secrets dont il n'existe pas de recensement exhaustif.

En troisième lieu, ce même article 6 réserve au seul intéressé la communication des informations relevant de sa vie privée, couvertes par le secret médical, portant un jugement ou une appréciation sur lui ou faisant apparaître son comportement « dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ». Les informations concernant les personnes morales ne sont également communicables qu'aux seules intéressées en raison du secret en matière commerciale et industrielle<sup>5</sup>.

Enfin, les archives publiques tout comme un certain nombre de documents sont régies par des dispositions spécifiques.

L'article 4 de la « loi CADA » précise en outre que l'accès s'effectue, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, 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. Il précise toutefois que la copie est délivrée sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci. De même, la transmission est assurée soit par courrier soit par voie électronique, selon le souhait du demandeur.<sup>6</sup>

La « loi CADA » définit, par ailleurs, à son article 7, une obligation de publication de certains documents : directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles comportant une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Elle ouvre toutefois la faculté à toutes les administrations de rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

(...)

---

<sup>1</sup> *La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité*, rapport d'information de MM. Gaëtan Gorce et François Pillet, fait au nom de la commission des lois (n° 469, 2013-2014).

<sup>2</sup> *Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique*, rapport d'information de Mme Corinne Bouchoux, fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs (n° 589, 2013-2014).

<sup>3</sup> Il s'agit des avis des juridictions administratives, des rapports établis par la Cour des comptes dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle ou par les chambres régionales des comptes, des 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, des documents préalables à l'accréditation des établissements et des personnels de santé ainsi que les rapports d'audit de ces établissements.

<sup>4</sup> Ne sont énumérés que des secrets protégeant l'activité de l'État :

- le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- le secret de la défense nationale ;
- 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Pour de plus amples développement, il est possible de consulter le rapport d'information de Mme Corinne Bouchoux, fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs (n° 589, 2013-2014) précité.

**Rapport n° 93 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public par M. Hugues Portelli, sénateur (extrait : exposé général : I.B à III)**

(...)

## **B. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE DE 2003**

La directive de 2003, transposée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, a fixé les règles de base applicables à la réutilisation des informations du secteur public dans l'Union européenne.

Par **secteur public** elle entend l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations constituées entre ces entités.

Les **informations publiques** détenues par ces organismes ne comprennent pas les documents :

- dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public de ces organismes,
- dont des tiers détiennent les droits de propriété intellectuelle,
- qui ne sont pas accessibles du fait des règles d'accès en vigueur dans les États membres de l'Union (ce qui vise notamment la protection de la sécurité nationale, de la défense et des règles de confidentialité),
- qui sont détenus par des radiodiffuseurs de service public, des établissements d'enseignement et de recherche (en particulier les écoles, universités, services d'archives, bibliothèques, instituts de recherche) ou des établissements culturels (en particulier les musées, théâtres, opéras, etc.). (article 2)

La **réutilisation des informations** est définie comme l'utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par des organismes du secteur public à des fins commerciales ou non commerciales différentes de l'objectif initial de la mission de service public pour laquelle ces documents ont été produits (article 2).

Les **redevances** peuvent être perçues mais le total des recettes ne peut dépasser les coûts de collecte, de production, de reproduction et de diffusion, tout en permettant un retour sur investissement raisonnable (article 6).

Les organismes publics peuvent imposer des conditions à la réutilisation des documents, le cas échéant par le biais d'une **licence** (article 8). Si les **accords d'exclusivité** sont en principe interdits, ils peuvent être autorisés pour la prestation d'un service d'intérêt général dont le bien-fondé est réexaminé tous les trois ans (article 11).

## C. L'INTÉGRATION DE LA DIRECTIVE DE 2003 À LA « LOI CADA »

À l'initiative de la commission des lois du Sénat, le législateur a choisi de transposer cette directive en modifiant et complétant la « loi CADA » car l'introduction de ce principe de réutilisation nécessitait l'ajustement de certaines de ses dispositions. Il en fut ainsi de son article 10, qui disposait, dans sa rédaction antérieure, que le droit à communication « *exclu[ai]t, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués* », ce qui ne le rendait pas compatible avec le principe de réutilisation des documents, y compris à des fins commerciales, établi par la directive.<sup>7</sup>

L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a procédé à ces ajustements. Ainsi que l'indiquait le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance, publié au *Journal officiel* du 7 juin 2005, celle-ci a créé un chapitre consacré à la réutilisation des informations publiques sans remettre en cause l'économie générale du régime d'accès aux documents administratifs. Ainsi, **deux régimes distincts demeurent juxtaposés : celui de l'accès et celui de la réutilisation**. Un pouvoir de sanction est confié à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) par l'article 18 de la loi pour garantir en particulier le respect du principe de séparation de ces deux régimes.

### 1. Le champ de la réutilisation

L'article 10 de la « loi CADA » pose en effet le principe selon lequel **les informations publiques, c'est-à-dire les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations, peuvent être utilisées par toute personne à d'autres fins que celles de la mission de service public pour laquelle elle avait été produite ou reçue**. Ce même article 10, ainsi que le suivant, viennent toutefois immédiatement tempérer ce principe.

Il résulte ainsi de la combinaison des articles 10 et 11 que sont exclues du champ de la réutilisation telle que prévue par le chapitre II de la « loi CADA » certaines informations publiques à raison soit de leur nature, soit de leur auteur, soit enfin d'un droit entrant en concurrence avec le droit à réutilisation.

Le premier motif conduit à **écarter les informations considérées comme n'étant pas des informations publiques car figurant dans des documents dont la communication ne constitue pas un droit** en application du régime d'accès aux documents administratifs, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une diffusion publique.

Cette exception renvoie en premier lieu aux documents préparatoires (*cf. supra*).

Cette exception fait, en second lieu, référence à l'article 6 de cette même loi, en particulier aux documents qui ne sont communicables qu'à l'intéressé, la CADA ayant précisé que n'entrent dans le champ de la réutilisation que les documents communicables à tous<sup>8</sup>.

Sont ensuite **exclues du champ du droit à réutilisation tel qu'autorisé par la « loi CADA » les informations produites ou reçues par deux types d'administrations :**

- celles intervenant dans le cadre d'une mission de **service public à caractère industriel ou commercial** ;

- celles relevant des **organismes d'enseignement et de recherche** - écoles, universités et instituts de recherche - et des **établissements, organismes ou services culturels** - musées, bibliothèques, orchestres, opéras, ballets et théâtres.

Cette seconde exclusion conduit à ne pas appliquer aux documents de ces administrations et organismes le régime de réutilisation de la « loi CADA », mais n'interdit pas la réutilisation de l'ensemble des informations produites ou reçues par ceux-ci à moins qu'ils ne s'y opposent ou l'encadrent, sous le contrôle du juge<sup>9</sup>.

Enfin, **ne peuvent non plus faire l'objet d'une réutilisation les informations sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.**

**Ainsi le champ du droit d'accès aux informations publiques et celui du droit à leur réutilisation ne coïncident-ils pas strictement.**

## **2. L'encadrement de la réutilisation**

Le titre II de la « loi CADA » encadre la réutilisation des informations publiques.

L'article 12 instaure tout d'abord le respect d'une forme de droit moral de l'administration productrice dans la mesure où il impose à toute réutilisation d'informations publiques une **triple condition** : que les informations ne soient **pas altérées**, que leur sens ne soit **pas dénaturé**, enfin que leurs **sources** et la **date de leur dernière mise à jour** soient **mentionnées**.

L'article 13, quant à lui, crée un **régime protecteur des données personnelles** tout en renvoyant également à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>10</sup>.

L'article 14 impose le principe d'égalité de traitement de tous les réutilisateurs en **prohibant les accords d'exclusivité** à moins que l'octroi d'un tel droit soit nécessaire à l'exercice d'une mission de service public. Dans ce cas, cet octroi doit faire l'objet d'un réexamen au moins tous les trois ans.

La réutilisation peut donner lieu au paiement de **redevances**, conformément à l'article 15. Dans ce cas, elle est obligatoirement soumise à **licence** en vertu de l'article 16.

## **D. LA POLITIQUE D'OPEN DATA EN FRANCE DEPUIS LES ANNÉES 1990**

Dans la mesure où la « loi CADA » modifiée en 2005 prévoit, d'une part, la diffusion des informations publiques et, d'autre part, la réutilisation de celles-ci, elle est apparue comme le support juridique idoine pour mettre en œuvre la politique d'*open data*.

### **1. Le mouvement de l'open data et les bénéfices qui en sont attendus**

Comme l'ont rappelé nos collègues Gaëtan Gorce et François Pillet dans leur rapport précité, le concept d'*open data*, issu du monde anglo-saxon, est polysémique<sup>11</sup>.

L'*open data* renvoie tout d'abord à un mouvement à l'œuvre dans les politiques actuelles et à une injonction adressée aux acteurs publics pour davantage de transparence et de

responsabilité. Comme l'avaient constaté nos collègues à l'issue de leurs auditions en effet, deux principaux types de bénéfices sont attendus de l'*open data* :

- au cœur d'un enjeu démocratique de transparence et de bonne administration, l'*open data* contribuerait à rendre l'administration moins opaque et plus accessible, permettrait d'améliorer l'information des citoyens et partant, leur participation aux processus décisionnels, faciliterait enfin l'évaluation des politiques publiques en vue de leur amélioration ;
- poursuivant un enjeu de valorisation économique et sociale des données, l'*open data* serait promesse de bénéfices socio-économiques au-delà du coût qu'il occasionnerait pour les administrations, permettant le développement de nouveaux services marchands ou non marchands.

L'expression d'*open data* renvoie également de manière plus statique aux caractéristiques propres aux données ainsi « libérées ». Un ensemble de critères techniques, juridiques et économiques permet de caractériser les données publiques car issues des administrations et ouvertes au partage :

- la mise à disposition dans un format technique le plus ouvert possible, qui facilite la réutilisation et n'impose pas l'utilisation d'un logiciel propriétaire ;
- l'utilisation de licences juridiques ouvertes, qui ne restreignent pas ou peu les utilisations possibles des données ;
- la limitation des redevances susceptibles de constituer des freins économiques pour les personnes réutilisant ces données.

L'*open data* ne se résume donc pas à la simple publication des données des administrations publiques, il nécessite la mise en place d'outils techniques et juridiques adéquats par une politique volontariste.

## **2. La stratégie française de l'*open data***

S'il est désormais d'usage de se référer à la formule de M. Lionel Jospin, alors Premier ministre, dans son discours d'Hourtin, le 25 août 1997<sup>12</sup>, ainsi qu'au rapport de M. Dieudonné Mandelkern de 1999<sup>13</sup>, la France n'a commencé à véritablement mettre en place une stratégie d'*open data* qu'à compter de la deuxième moitié des années 2000. Initialement pensée dans un objectif essentiellement économique, cette stratégie a peu à peu été également intégrée à la modernisation de l'État et à l'amélioration des relations entre les usagers et les administrations.

Les débuts de la définition d'une stratégie étatique d'*open data* datent ainsi de la présentation, le 20 octobre 2008, du plan « France Numérique 2012 » par M. Éric Besson, secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique. Ce plan promouvait la diffusion des contenus publics et patrimoniaux et entendait « *favoriser la réutilisation des informations publiques par les agents économiques* », l'objectif étant de « *développer de nouveaux produits et services, contribuant ainsi à la croissance de l'économie numérique* ». L'action n° 39 de ce plan consistait ainsi en la création d'un portail unique d'accès aux données publiques, conçu comme réponse aux attentes exprimées par différents acteurs en faveur de l'accès aux informations publiques. Ce portail unique donnant accès aux sites ministériels et aux informations qui y sont proposées

devait s'accompagner de l'adoption de systèmes de recherche standardisés et de la définition de métadonnées et de référentiels communs. L'étude de pré-configuration de ce portail était confiée à l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), service à compétence nationale créé par un arrêté du 23 avril 2007. Celle-ci se voyait également chargée de la rédaction de licences types de réutilisation des données publiques par l'action n° 41 dudit plan.

Décidées par le conseil de modernisation des politiques publiques le 30 juin 2010, la création et la mise en ligne du portail unique *data.gouv.fr* furent annoncées à l'issue du conseil des ministres du 24 novembre 2010. La mise en oeuvre concrète prit la forme du décret du 21 février 2011 portant création de la mission *Etalab*<sup>14</sup>, placée auprès du Secrétariat général du gouvernement, puis d'une circulaire du Premier ministre, alors M. François Fillon, en date du 26 mai 2011. Cette dernière rappelait en ces termes le double objectif assigné à la stratégie d'ouverture des données publiques :

- « *encourager l'innovation par toute la communauté des développeurs et des entrepreneurs pour soutenir le développement de l'économie numérique* » ;

- « *contribuer à renforcer la transparence de l'action de l'État, mettre en valeur le travail des administrations et éclairer le débat public* ».

Pour ce faire, le Premier ministre insistait sur l'importance de « *permettre la réutilisation des informations publiques la plus facile et la plus large possible* ».

Le site *data.gouv.fr* a été lancé le 5 décembre 2011.

La démarche d'ouverture et de partage des données publiques a été confirmée par le nouveau Gouvernement en octobre 2012 à l'occasion de l'intégration de la mission *Etalab* au sein du nouveau Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), créé par un décret en date du 30 octobre 2012. L'*open data*, désormais perçu comme « *vecteur de renouvellement démocratique, d'innovation pour l'économie et la société, et levier de transformation pour les administrations* », est à ce titre érigé en « *l'un des axes de la nouvelle modernisation de l'action publique* ». À l'issue du séminaire gouvernemental sur le numérique du 28 février 2013, la politique d'ouverture des données publiques est déclinée en une série de mesures, anticipant l'adoption par le G 8 d'une charte sur l'ouverture des données publiques lors du sommet des 17 et 18 juin 2013.

Du point de vue juridique, cette stratégie d'*open data* s'est jusqu'à présent appuyée sur la « loi CADA » ainsi que sur des circulaires interprétatives<sup>15(\*)</sup>. Le présent projet de loi participe de l'évolution de ce cadre législatif afin d'accompagner plus avant cette stratégie.

## **II. LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE TRANSPOSITION VOLONTARISTE DE LA DIRECTIVE DE 2013**

### **A. LA NOUVELLE DIRECTIVE EUROPÉENNE**

La directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, dont le présent projet de loi assure la transposition, a surtout pour objectif d'intégrer les informations publiques dans l'économie de l'Union. Dans l'esprit de la Commission européenne, qui est à son origine, la directive permettra de faciliter leur réutilisation en harmonisant les politiques des États membres et en supprimant les obstacles tarifaires et administratifs.

La directive élargit le champ des organismes publics visés par la réutilisation des informations aux archives, bibliothèques et musées tout en prévoyant des dérogations en matière d'accords d'exclusivité et de redevances.

Elle restreint l'usage des redevances pour réutilisation en les basant sur les coûts marginaux de reproduction, de mise à disposition et de diffusion des données, tout en prévoyant des dérogations pour les organismes du secteur public qui ont besoin de recettes pour couvrir une part substantielle des coûts liés à leur mission de service public ou des coûts de collecte, production, reproduction ou diffusion des documents, en gardant le mode de calcul fixé par l'article 6 de la directive de 2003.

Elle limite le recours aux accords d'exclusivité liés à la numérisation des données culturelles à une durée de dix ans, durée pouvant être dépassée sous réserve de vérification tous les sept ans. Tous les accords d'exclusivité autres que ceux liés à la numérisation des données culturelles ou à l'intérêt général devront expirer au plus tard le 18 juillet 2043.

## **B. LE PROJET DE LOI**

Le projet de loi présenté par le Gouvernement répond à deux objectifs :

- d'une part, transposer la directive en reprenant l'intégralité de ses dispositions ;
- d'autre part, aller au-delà des dispositions de la directive en affirmant le principe de gratuite d'utilisation et de réutilisation des informations publiques.

Ce deuxième objectif apparaît d'autant plus nettement que ce texte est à l'origine une partie du projet de loi sur la « République numérique », qui en a été extrait pour répondre à l'urgence de transposition de la directive 2013/37/UE, et qui en a gardé les traits volontaristes qui vont bien au-delà des préconisations du législateur européen.

En premier lieu, le Gouvernement a maintenu dans ce projet de loi de transposition le principe de la gratuité de réutilisation des informations du secteur public qui figure dans le projet de loi sur la « République numérique ».

En second lieu, le Gouvernement a ajouté d'autres mesures, que les députés ont approfondies ou complétées :

- à l'article 1<sup>er</sup> B, introduit par les députés, figure désormais une obligation de mise à disposition des informations publiques sous forme électronique ;
- à l'article 1<sup>er</sup>, le Gouvernement a souhaité soumettre au droit commun de la réutilisation les informations publiques figurant dans les documents de tous les établissements et institutions d'enseignement et de recherche ainsi que des établissements, organismes ou services culturels autres que les bibliothèques, y compris universitaires, musées et archives ;
- à l'article 2, le Gouvernement a fixé une durée maximale de dix ans pour les accords d'exclusivité conclus pour la prestation d'un service d'intérêt général ; reprenant ce principe, les députés ont également fixé une telle durée maximale de quinze ans pour les accords d'exclusivité conclus en vue de la numérisation de ressources culturelles ;

- à l'article 8, le Gouvernement a inscrit l'obligation de mise en conformité des accords d'exclusivité dès le premier réexamen alors que la directive ne comporte aucune obligation à cet égard.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : LIMITER LES « SURTRANSPOSITIONS »**

Dans la mesure où le Parlement va être saisi du projet de loi sur la « République numérique », il semble plus cohérent de :

- rester fidèle à l'esprit de la directive et ne pas surtransposer ses dispositions afin de pas créer des inégalités de traitement entre secteurs publics des différents États membres ;

- réserver le débat sur la gratuité, principe qui continuera à souffrir des exceptions, et sa mise en œuvre à l'examen du prochain projet de loi sur la « République numérique ».

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté plusieurs dispositions.

À l'article 1<sup>er</sup> B, votre commission a ainsi souhaité s'en tenir à la directive en ne prévoyant pas d'obligation de mise à disposition des informations publiques sous forme électronique, mais une simple faculté.

À l'article 1<sup>er</sup>, elle a maintenu le régime dérogatoire actuellement en vigueur pour la réutilisation des informations détenues par les organismes de recherche et d'enseignement supérieur tout en le cantonnant aux informations produites dans le cadre de leurs activités de recherche. Sans porter atteinte à la liberté d'accès à ces informations, inchangée par le projet de loi, la commission a en effet estimé indispensable que les organismes de recherche conservent leur faculté de fixation des modalités de réutilisation de ces données de recherche, afin de préserver le potentiel scientifique et technique de la nation.

À l'article 3, votre commission a transposé une disposition qui ne figurait pas dans le projet de loi autorisant la perception de redevance permettant de couvrir les coûts de collecte, de production, de mise à disposition et de diffusion de certains documents.

À l'article 4, elle a jugé utile de soumettre à licence toute réutilisation. Devant le constat d'un droit se complexifiant, elle a en effet estimé que les licences de réutilisation, notamment la « Licence ouverte » du site [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr), étaient des outils pédagogiques à même de prévenir les mauvais usages.

\*  
\* \*

**Votre commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

(...)

---

<sup>7</sup> Cf. le rapport de M. Bernard SAUGEY, fait au nom de la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (n° 5, 2004-2005).

<sup>8</sup> CADA, avis n° 20082716 du 31 juillet 2008, Maire de Chelles. La CADA note d'abord que la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 précitée, dont la loi « CADA » assure la transposition, exclut de son champ d'application non seulement les « documents qui, conformément aux règles d'accès en vigueur dans les États membres, ne sont pas accessibles », mais également les « cas, dans lesquels, conformément aux règles d'accès, les citoyens ou les entreprises doivent démontrer un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ». Elle en déduit donc « que les règles prévues au chapitre II du titre I<sup>er</sup> de [la] loi ne s'appliquent qu'aux informations dont la communication constitue un droit pour toute personne, en application d'une disposition législative, et non à celles qui ne sont accessibles qu'à certaines personnes à raison de leur qualité ou de leur intérêt ».

<sup>9</sup> CADA, conseil n° 20062674 du 29 juin 2006, Président du conseil général de l'Isère et CAA Lyon, 3<sup>ème</sup> chambre, 4 juillet 2012, Département du Cantal.

<sup>10</sup> Pour plus de précisions sur la protection des données personnelles dans le cadre de la réutilisation des informations publiques, cf. le rapport d'information de MM. Gaëtan Gorce et François Pillet, fait au nom de la commission des lois (n° 469, 2013-2014) précité.

<sup>11</sup> « Le concept d'*open data* est né dans le milieu de la recherche scientifique publique. L'expression « *open data* » elle-même apparaît pour la première fois, en 1995, dans une publication du National Research Council américain relative à l'ouverture des données géophysiques et environnementales. Selon ses auteurs, deux arguments plaident pour l'ouverture et le partage du résultat de leurs travaux : la nature transfrontière des phénomènes observés et des enjeux, ainsi que la crainte d'une privatisation des connaissances. En cela, l'*open data* rejoint la théorie économique des biens communs, ces biens non appropriables de manière exclusive qui appartiennent donc à tous.

« La transposition de ce concept aux données issues non plus de la recherche mais de la gestion par les administrations s'opère dans les années 2000 sous l'impulsion de la théorie libérale anglo-saxonne, qui établit un continuum entre le politique et l'économique. Ainsi, deux types de bénéfices sont attendus de l'*open data* :

« - dans le champ politique, l'*open data* rejoint l'exigence de transparence et de responsabilité, il est donc conçu dans une optique de revitalisation de la démocratie *via* la participation citoyenne ; l'*open data* est ainsi un instrument de l'*open government* mis en avant par le Président Obama dès le premier jour de son mandat en 2009 ;

« - dans le champ économique, l'*open data* est envisagé comme facteur d'innovation, de création de nouveaux services, y compris publics, de contribution à la croissance, d'amélioration de la vie quotidienne. » (Source : *La protection des données personnelles dans l'open data : une exigence et une opportunité*, rapport d'information de MM. Gaëtan Gorce et François Pillet, fait au nom de la commission des lois (n° 469, 2013-2014).

<sup>12</sup> Formule selon laquelle « les données publiques essentielles doivent désormais pouvoir être accessibles à tous gratuitement sur internet ».

<sup>13</sup> *Diffusion des données publiques et révolution numérique* : rapport de l'atelier présidé par Dieudonné Mandelkern, La documentation française, 1999.

<sup>14</sup> La mission Etalab, créée par le décret du 21 février 2011, a une double mission :

- le développement et l'hébergement du portail [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) ;
- la coordination de l'action des administrations de l'État et l'appui à ses établissements publics administratifs.

<sup>15</sup> Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) par la mission Etalab et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques NOR: PRMX1114652C et « Vademecum pour l'ouverture et le partage des données publiques » publié par le Gouvernement le 17 septembre 2013.

Rapport n° 534 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi pour une République numérique par M. Christophe-André Frassa, sénateur  
(*extrait*)

N° 534

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, pour une République numérique,*

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Damaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masdel, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Pontelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3318, 3387, 3389, 3391, 3399 et T.A. 663

Sénat : 325, 524, 525, 526, 528 et 535 (2015-2016)

(...)

## **A. LA POURSUITE DE LA TRADUCTION JURIDIQUE D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES**

Après l'adoption, en décembre dernier, de la loi relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public<sup>3</sup>, le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du présent projet de loi poursuit l'aménagement du droit existant afin de permettre l'essor de l'ouverture des données publiques.

### **1. L'adaptation de la loi « Cada » à l'ouverture des données publiques**

Emboîtant le pas à ses prédécesseurs, le Gouvernement actuel mène une politique volontariste d'ouverture des données publiques. Après avoir institué un administrateur général des données<sup>4</sup> et mis en œuvre de nombreuses mesures par la voie réglementaire, il estime nécessaire de **modifier le cadre juridique de l'ouverture des données publiques pour passer de l'incitation à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition les données qu'elles détiennent.**

Conçue à l'origine pour rompre avec la tradition de secret de l'administration, la loi « Cada »<sup>5</sup> a institué un double régime de mise à disposition des informations publiques. Proclamant le « *droit de toute personne à l'information* », elle a érigé en principe la liberté individuelle d'accès aux documents administratifs. Parallèlement, elle a prévu un régime de publication de certains documents, consacrant un droit collectif à l'information. À la suite de la transposition de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public<sup>6</sup> par l'ordonnance de 2005<sup>7</sup>, la loi « Cada » a accueilli les dispositions relatives au droit de réutilisation des informations publiques.

Lorsque le Gouvernement a souhaité mettre en œuvre une politique d'ouverture des données publiques, recouvrant à la fois la mise à disposition des données publiques et leur libre réutilisation, il s'est donc appuyé sur cette loi. Pourtant, ce cadre juridique n'est pas à ce jour véritablement adapté à une telle politique dans la mesure où la persistance de la juxtaposition de deux régimes distincts - le droit d'accès, d'une part, et la réutilisation, d'autre part -, dont l'articulation est souvent malaisée et source de confusion, n'a jusqu'à présent pas permis de **passer de la logique originelle de demande d'accès des individus à la logique d'offre par les administrations.**

Le projet de loi se propose donc d'opérer ce changement de perspective en introduisant davantage de continuité entre les différentes phases de **communication, publication et réutilisation.**

Sa section 1 contient ainsi différentes dispositions concourant à ce même objectif en modifiant chacune de ces trois phases :

- les articles 1<sup>er</sup> *bis*, 2, 2 *bis* et 6 *bis* étendent le champ d'application du droit d'accès individuel aux codes sources, règles des traitements algorithmiques, avis du Conseil d'État et documents relatifs à la gestion du domaine privé des personnes publiques ;

- les articles 3, 4 et 5 rendent obligatoire la publication de données jusqu'à présent facultative en prévoyant une entrée en vigueur progressive en fonction des données concernées ;

- les articles 6, 7, 7 *bis* et 8 clarifient le régime de la réutilisation et l'élargissent aux données des services publics industriels et commerciaux.

Les articles 1<sup>er</sup> *ter* et 4 assurent un continuum entre ces trois phases en créant une passerelle entre communication et publication à même de faciliter la réutilisation.

L'article 9, enfin, consacre l'existence d'un service public des données de référence.

## **2. La poursuite en parallèle d'une ouverture des données publiques sectorielle**

Le projet de loi comporte parallèlement des dispositifs sectoriels d'ouverture des données publiques en vue d'augmenter les informations disponibles concernant les délégations de service public (article 10), les subventions (article 11), les temps d'intervention des personnalités politiques dans les médias (article 9 *bis*) ou le traitement et la gestion des déchets (article 4 *bis*).

Il est, par ailleurs, prévu que les entreprises envoient leurs données sous forme dématérialisée à l'Insee afin d'améliorer la qualité de ses études (article 12).

La section 3, enfin, s'attache à rapprocher les deux autorités en charge de la régulation des données : la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), d'une part, et, d'autre part, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Le chapitre II relatif à l'économie du savoir a été, pour l'essentiel, délégué à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

(...)

---

<sup>3</sup> Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

<sup>4</sup> Créé par le décret n° 2014-1050 du 16 septembre 2014, l'administrateur général des données est chargé de coordonner l'action des administrations en matière d'inventaire, de gouvernance, de production, de circulation et d'exploitation des données par les administrations. Il a également pour mission d'améliorer l'exploitation de ces données et leur circulation, dans le respect de la protection des données personnelles et des secrets protégés par la loi, notamment le secret de la défense nationale.

<sup>5</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, désormais en partie codifiée au sein du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>6</sup> Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

<sup>7</sup> Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.



**DOCUMENT 20**

**« Le mythe de la transparence administrative », in *Information et transparence administratives*, Jacques Chevallier, PUF, 1988 (*extrait*)**







































**« Transparence et efficacité de l'action publique » intervention<sup>[1]</sup> de Jean-Marc Sauvé,  
Vice-président du Conseil d'État, lors de l'Assemblée générale de l'inspection générale  
de l'administration, 3 juillet 2017**

Monsieur le chef de service,

Mesdames et Messieurs,

Dans les considérations générales de son rapport public de 1995, il y a 22 ans, le Conseil d'État décrivait la transparence et le secret comme les deux faces d'un même « dilemme éthique fondamental »<sup>[2]</sup>. Aujourd'hui, c'est la transparence qui semble l'emporter sur le secret au fil des évolutions de notre société et des réformes législatives et administratives qui l'ont érigée en principe fondamental de l'action publique. En effet, les citoyens, mieux éduqués, désireux de participer davantage à la prise de décision publique et au fonctionnement des pouvoirs publics, mais aussi de plus en plus méfiants, voire défiants, à l'égard des représentants de toute nature et des personnes exerçant des fonctions publiques ne tolèrent plus l'opacité et le secret qu'ils perçoivent comme la survivance, soit de l'autoritarisme administratif de l'Ancien régime<sup>[3]</sup>, soit, plus simplement, d'un régime certes démocratique et représentatif, mais trop distant du reste de la société. La transparence est, quant à elle, perçue comme la condition de la participation des citoyens à l'élaboration et au contrôle de l'action publique. Elle est nimbée d'une aura de modernité, de respectabilité, voire de rectitude, et elle tend à s'imposer comme une obligation incontournable de l'administration.

Sans faire expressément référence à ce terme, les réformes de 1978<sup>[4]</sup> et 1979<sup>[5]</sup>, puis les textes sectoriels subséquents ont ouvert un espace croissant de transparence dans l'action de l'administration tenue de motiver ses décisions, d'ouvrir l'accès à certains de ses documents et d'intégrer à ses procédures la participation du public. Ces réformes ont été saluées comme le moyen d'insuffler plus de démocratie dans la procédure administrative et de renforcer le lien de confiance entre les citoyens et l'administration<sup>[6]</sup>. L'exigence de transparence a certes contribué à améliorer la qualité des procédures administratives et la garantie des droits des citoyens, mais elle est inséparable de la nécessité de réaffirmer l'obligation de discrétion et de secret s'imposant aux agents publics ou protégeant certaines informations pour assurer l'efficacité de l'action publique (I). Il nous faut, par conséquent, repenser la conciliation entre les exigences de transparence et de secret qui pèsent sur l'administration (II).

**I - L'essor de la transparence a transformé l'action publique en profondeur.**

**A - Il faut d'abord souligner que l'exigence de transparence formulée par nos concitoyens est porteuse d'un progrès majeur.**

1. La transparence favorise, en premier lieu, une meilleure gouvernance publique. Elle permet, en effet, la mise en œuvre des principes et des valeurs qui sont au fondement d'une bonne action publique, c'est-à-dire d'une action légale, juste et efficace. Ainsi, les règles de transparence dans la commande publique ou le recrutement des agents publics participent à la mise en œuvre effective du principe d'égalité. Au travers du droit d'accès aux documents administratifs et de l'obligation de motivation de certains actes administratifs, la transparence

contribue également à l'impartialité, la neutralité et l'objectivité de l'action publique. Elle est aussi un gage de probité du service public et de ses agents et elle permet d'éviter que l'opacité des circuits ne nourrisse des soupçons de favoritisme, de corruption ou d'arbitraire. En outre, l'obligation faite à de nombreux agents publics de déclarer leurs intérêts, voire leur patrimoine, peut prévenir les comportements non vertueux, qui nuisent à la confiance dans l'action publique. Ces obligations de transparence et de communication participent du « droit à une bonne administration », protégé dans le droit de l'Union par l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, et elles devraient en principe renforcer la confiance des citoyens dans les corps intermédiaires et, spécialement, l'administration qui sont à tort de plus en plus soupçonnés. Elles concourent également à l'exercice, par les citoyens, de leurs droits fondamentaux, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans sa décision *Ullmann* de 2002<sup>[7]</sup>.

2. La transparence favorise, en second lieu, l'efficacité de l'administration en ce qu'elle permet, notamment, des achats publics et des recrutements plus pertinents. C'est ainsi également que la publicité des rapports de la Cour des comptes, annuels ou thématiques, et de certains de ses référés, participe à une meilleure gestion publique, à une plus grande efficacité de la dépense publique et à une meilleure sincérité et maîtrise des comptes publics.

De son côté, l'exigence de motivation, en rendant les décisions et les procédures plus compréhensibles et plus intelligibles, en facilite l'application et la mise en œuvre effective. Contenue notamment dans la loi du 11 juillet 1979, cette exigence suppose une évolution du langage au profit d'une présentation plus claire et plus simple qui permet aux destinataires des décisions d'en comprendre les tenants et les aboutissants. Au Conseil d'État, aussi, ont été engagées une réflexion et des expérimentations sur la rédaction de nos décisions de justice, mais aussi, depuis la décision du Président de la République de les rendre publics<sup>[8]</sup> pour les principaux projets de loi, sur l'écriture de nos avis consultatifs. Depuis qu'ils ne sont plus seulement destinés au Gouvernement et à ses experts, mais également aux membres du Parlement et au public au sens large, le Conseil d'État en a enrichi et approfondi la motivation pour la rendre plus claire et circonstanciée. Nous motivons ainsi de manière systématique et explicite nos points de désaccord, comme nos accords. Ces explications sont de nature à favoriser, dans toutes ces hypothèses, la compréhension et l'adhésion aux choix retenus et aux projets envisagés. D'une manière générale, la transparence permet aux citoyens, mais aussi, le cas échéant, aux agents publics, de comprendre les objectifs poursuivis, d'adhérer à la politique menée, voire d'y contribuer par un comportement facilitateur. Ce qui est vrai des avis du Conseil d'État sur les projets de loi s'applique de la même manière aux rapports au chef de l'État sur les ordonnances ou aux notices des décrets réglementaires, qui sont désormais publiées systématiquement au *Journal Officiel*.

La transparence permet encore d'éviter que le secret des procédures et des motifs ne crée une défiance nuisible à la réalisation des objectifs poursuivis. Elle favorise en particulier la discussion, la critique et donc le contrôle par les citoyens, conformément aux exigences de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Enfin, les procédures d'association ou de participation du public et la collecte d'opinions extérieures sont de nature à enrichir la réflexion de l'administration et la qualité de ses décisions. Par exemple, en matière environnementale, la consultation du public, prévue par la Charte de l'environnement<sup>[9]</sup>, le code de l'environnement<sup>[10]</sup>, le code de l'expropriation<sup>[11]</sup> et la législation européenne<sup>[12]</sup>, a non seulement le mérite d'associer l'ensemble des populations concernées à la décision et, par conséquent, de faciliter leur compréhension, mais aussi de compléter l'information de l'administration. De même, les consultations ouvertes sur internet,

qui peuvent se substituer aux consultations formelles de multiples commissions ou comités<sup>[13]</sup>, permettent d'éclairer la prise de décision publique. Les règles de transparence et de consultation applicables à l'administration favorisent ainsi un meilleur fonctionnement des services publics, une plus grande efficacité de l'action publique et une meilleure gestion des deniers publics. Il s'agit là d'évidences. Mais elles méritent d'être soulignées avec netteté.

**B -Le respect par l'administration de ses obligations de transparence doit toutefois se faire dans le respect d'autres intérêts légitimes.**

1. Le premier de ces intérêts est de préserver l'efficacité et la fluidité de l'action administrative. Un excès de transparence serait en effet susceptible d'inhiber des décideurs publics sans cesse perturbés par des interventions intempestives contraires à l'intérêt général. Les obligations de secret et de discrétion professionnels qui pèsent sur les agents publics se justifient dès lors en ce qu'elles permettent à l'administration d'agir de manière autonome, à distance des pressions extérieures, multiples et contradictoires, qui peuvent exercer une influence perturbatrice sur l'action publique. La transparence prématurée ou non maîtrisée peut aussi, dans certaines hypothèses, inciter à la demi-mesure ou à une prudence excessive, là où des choix déterminés et énergiques seraient nécessaires. Elle expose au risque de l'apparition de « valises (ou de rapports et notes) à double fond » ou encore de l'émergence de doubles circuits avec, d'un côté, des documents officiels, lisses car expurgés de leur contenu sensible et de leurs propositions les plus novatrices ou décapantes, et, de l'autre, des documents véridiques restant confidentiels. Cette crainte est certainement surestimée, s'agissant des procédures prévues par la loi, comme les enquêtes publiques, qui prévoient un processus de consultation et de participation strictement encadré quant à ses délais et son contenu. Elle l'est beaucoup moins s'agissant de demandes d'avis qui ne suivent aucun formalisme particulier, ou des rapports commandés, par exemple, aux services d'inspection des ministères. Plus largement, le risque existe qu'une transparence trop exigeante engendre des blocages que la confidentialité aurait pu prévenir et nuire à la franchise, la clarté, l'efficacité et la rapidité du processus décisionnel<sup>[14]</sup>. Cela justifie pleinement la confidentialité qui s'attache aux délibérations du Gouvernement<sup>[15]</sup> ou aux travaux préparatoires<sup>[16]</sup> ou inachevés<sup>[17]</sup>, qui sont soustraits à la connaissance ou la curiosité *a priori* du public ou de groupes désireux de les utiliser pour faire pression sur les décideurs<sup>[18]</sup>. En donnant à voir les esquisses, les « avant-avant projets », les hésitations, les itérations ou les revirements ayant conduit à une décision, la transparence peut aussi nuire à la crédibilité ou la légitimité de cette décision et susciter une forme de défiance ou de réticence à l'appliquer<sup>[19]</sup>.

Le secret est aussi nécessaire à la protection d'autres intérêts légitimes et même fondamentaux : ceux de la nation, de la défense, de la sécurité, de l'économie, comme ceux de la vie privée. Dans un monde frappé par le « syndrome Wikileaks », où chacun souhaiterait tout connaître des ressorts de l'action publique, nous devons certes nous garder d'une vision angélique de la puissance publique mais, plus encore, de certains intérêts privés qui prônent la transparence à des fins qui ne sont nullement désintéressées, ni conformes à des intérêts publics essentiels. L'intérêt général commande que certaines informations soient gardées confidentielles pour préserver les intérêts fondamentaux de la nation et protéger l'avenir même de la collectivité. Nous ne vivons pas dans un monde irénique ; la transparence ne saurait donc être totale<sup>[20]</sup>. Tel est le sens des exceptions prévues par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs, qui exclut, en particulier, la communication des documents relatifs à la défense nationale, la conduite de la politique extérieure de la France, la sûreté de l'État, la sécurité publique ou la sécurité des personnes. C'est ce qui justifie également qu'il soit apparu nécessaire d'instaurer un statut pour les

« lanceurs d’alerte ». Ils doivent certes être protégés, en ce qu’ils révèlent des informations sensibles d’intérêt général. Mais cette divulgation, par exemple dans la presse, doit s’inscrire dans une réponse graduée<sup>[21]</sup>, pleinement conforme au demeurant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme<sup>[22]</sup>. C’est ce qu’a fait la loi dite « Sapin II » qui, en instaurant un tel régime, a exclu de son champ les faits, informations ou documents couverts par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client<sup>[23]</sup>. Il convient d’ajouter que le principe de séparation des pouvoirs paraît s’opposer à une transparence excessive du fonctionnement et des travaux internes des administrations vis-à-vis des assemblées parlementaires et de leurs commissions<sup>[24]</sup>.

2. L’essor de la société numérique fait aussi naître de nouvelles inquiétudes liées à l’utilisation d’internet et à la diffusion des données. La multiplication des sources crée une abondance de documents consultables, qui nuit à la qualité de l’information elle-même. Cette tendance est accentuée par l’*Open data* qui vise non seulement la diffusion générale de certaines informations par l’administration<sup>[25]</sup>, mais aussi leur libre réutilisation par tous ceux qui y ont un intérêt<sup>[26]</sup>. L’on assiste ainsi au passage d’une communication sur demande à une diffusion d’initiative, large et spontanée, de tous types de documents. Cela contribue, d’une part, à accumuler et empiler les niveaux et volumes d’information, sans hiérarchisation entre ce qui est important et ce qui l’est moins. Dans un tel contexte, les « contre-pouvoirs » – citoyens, associations ou presse – peinent à cibler les documents pertinents, ce qui peut les disperser ou les égarer et compliquer leur compréhension, voire leur contrôle. Je suis frappé de constater que beaucoup d’informations utiles, publiquement disponibles, ne sont ainsi ni exploitées, ni commentées, ni mises en perspective. En cela, l’excès de transparence nuit, en dépit ou grâce aux moteurs de recherche, à sa finalité la plus légitime : l’évaluation et le contrôle à chaque étape du fonctionnement de l’administration, par tous les citoyens, sans mobilisation excessive de moyens. L’*Open data* accroît, d’autre part, le risque que l’administration ne diffuse, par inadvertance ou mauvaise connaissance des règles applicables, des documents contenant des informations ou des données protégées par la loi et, en particulier, des données personnelles. Le 17 novembre 2016, la CADA a notamment estimé que la mise en ligne des autorisations individuelles d’urbanisme accordées ou refusées devait être précédée de l’occultation des informations qui sont des données à caractère personnel<sup>[27]</sup>. De même, en vertu de la jurisprudence *Google Spain* de la Cour de justice de l’Union européenne<sup>[28]</sup>, une personne visée par des informations diffusées sur internet peut, dans certaines hypothèses, en demander le déréférencement. Cette limite à la transparence numérique doit toutefois s’articuler avec la liberté d’expression. Le 24 février dernier, le Conseil d’État a ainsi été conduit à saisir la Cour de justice de huit questions préjudicielles tendant à ce qu’elle précise cette jurisprudence<sup>[29]</sup> : le droit à la protection de la vie privée doit-il se traduire par l’interdiction de tout traitement des données sensibles ou doit-il conduire à articuler ce traitement avec la liberté d’expression, à laquelle concourent les moteurs de recherche, en encadrant strictement les obligations de déréférencement ? La réponse de la Cour de Luxembourg permettra de fixer précisément sa jurisprudence et d’affiner l’équilibre entre les droits et les libertés qui sont en jeu sur internet.

L’essor de la transparence depuis les lois de 1978 et 1979, comme les évolutions sociales et technologiques récentes pourraient laisser penser qu’elle est devenue la règle et que les zones de secret et d’occultation ne sont plus que résiduelles ou sont en passe de disparaître. Si les avancées réalisées en matière de transparence ne doivent pas être remises en cause, le respect par l’administration de ses obligations juridiques en la matière doit se concilier avec la satisfaction d’autres intérêts qui concourent aussi à l’intérêt général et nécessitent une certaine dose de secret.

## **II - La recherche d'une meilleure conciliation avec les autres intérêts légitimes de l'État doit donc être poursuivie**

### **A - La première nécessité est d'affirmer de manière claire les obligations de transparence qui pèsent sur l'administration et les agents publics.**

1. La transparence peut devenir « une discipline écrasante », si elle n'est pas clairement définie<sup>[30]</sup>. Plusieurs réformes récentes vont dans le sens d'une clarification des obligations de transparence et de secret qui s'imposent à l'administration et ses agents. La création du code des relations entre le public et l'administration, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>[31]</sup>, qui codifie notamment les lois de 1978 et 1979, a ainsi permis de clarifier les conditions d'accès aux documents administratifs. La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016<sup>[32]</sup> s'est, quant à elle, attachée à adapter la transparence à la révolution numérique, en réaffirmant l'équilibre entre une large diffusion des données publiques, dans le sens de la politique d'*Open data* voulue par le Gouvernement et le Parlement, et la nécessité de protéger certaines données. Le champ des documents administratifs communicables a été étendu, mais les zones de secret ont été précisées pour y inclure, notamment, les documents qui porteraient atteinte « à la sécurité des systèmes d'information des administrations »<sup>[33]</sup>. Le régime de communication des documents administratifs, jusque-là conçu pour les documents en format papier, a aussi été adapté à la diffusion de documents numériques. Il est, par exemple, prévu que la communication des documents ou l'agrégation de données puisse se faire par leur publication en ligne<sup>[34]</sup>. La CADA a également estimé que les algorithmes qui permettent la constitution de documents sont eux-mêmes des documents administratifs communicables<sup>[35]</sup>. En parallèle, la loi pour une République numérique a renforcé la protection des données personnelles en affirmant le principe de la maîtrise par l'individu de ses données<sup>[36]</sup>, conformément à ce que recommandait l'étude annuelle du Conseil d'État de 2014<sup>[37]</sup>, et en instituant un droit à l'oubli pour les mineurs<sup>[38]</sup>. Enfin, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des fonctionnaires, qui a réaffirmé les exigences de dignité, impartialité, intégrité et probité s'attachant à l'exercice de fonctions publiques<sup>[39]</sup>, a étendu l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts aux agents publics exerçant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, ainsi qu'aux membres du Conseil d'État, de la juridiction administrative et des juridictions financières<sup>[40]</sup>. Mais à la différence des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement et du Parlement<sup>[41]</sup>, qui sont rendues publiques sous réserve de certaines occultations, ces déclarations sont confidentielles et ne sont communiquées qu'au supérieur hiérarchique de l'agent public ou, en cas de difficulté, à l'organe chargé de la déontologie<sup>[42]</sup>.

2. Le corollaire d'une plus grande transparence des informations et des procédures publiques doit être l'affermissement de ce que je nommerai « la transparence du secret ». Dès lors qu'une zone de confidentialité ou de secret est justifiée, il faut en délimiter clairement le champ et la temporalité. Une définition claire et précise doit permettre de garantir la nécessaire confidentialité de certaines procédures ou informations, en assurant que la transparence sur l'étendue du champ, la nature des informations couvertes, l'objet du secret, sa portée et ses raisons ne suscitent la suspicion ou la défiance. C'est précisément ce que la Commission d'accès aux documents administratifs et le Conseil d'État se sont attachés à faire en matière de communication des documents administratifs. La jurisprudence de la CADA a, par exemple, permis de clarifier la notion de secret industriel et commercial, qui est l'une des exceptions prévues par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978. La CADA a ainsi estimé que le secret industriel et commercial recouvrait trois composantes : a) le secret des procédés techniques de fabrication, travaux de recherche et « savoir-faire », b) le secret des

informations retraçant la santé économique et financière d'une entreprise et son crédit et c) le secret des stratégies commerciales et des contrats passés avec divers partenaires<sup>[43]</sup>. Au final, l'essor de l'exigence de transparence impose, en contrepartie, la création d'un statut juridique du secret qui permet de clarifier les limites de l'une et de l'autre<sup>[44]</sup>.

## **B -L'usage de la transparence doit aussi être régulé pour rester un instrument au service de l'intérêt général.**

Comme tout excès, un abus de transparence est susceptible de nuire aux intérêts qu'elle entend promouvoir. Plutôt qu'un objectif absolu, la transparence doit rester un instrument au service de l'intérêt général. La principale conséquence négative d'une transparence poussée à l'extrême serait d'accroître encore davantage la défiance des citoyens à l'égard de l'administration et de ses agents et dirigeants. La transparence sans confiance dégénère en effet en suspicion que la communication de l'information ne parviendra jamais à apaiser et qui se nourrira des interstices de secret laissés dans l'ombre par la réglementation en vigueur.

1. Pour être efficace, la transparence doit par conséquent être régulée. Il est nécessaire que les administrations puissent fonctionner convenablement et conformément à leurs objectifs. Il en va de même pour les juridictions qui doivent, par exemple, concilier le respect du principe du débat contradictoire et la protection des secrets garantis par la loi. Le juge administratif ne peut, en effet, pas se fonder sur un document qui n'aurait pas été communiqué à l'autre partie, y compris si ce document est couvert par un secret garanti par la loi. Si la pièce ne peut être communiquée à l'autre partie, elle doit être écartée des débats<sup>[45]</sup>. En outre, si un secret garanti par la loi justifie que le juge ne puisse obtenir la communication d'un document qu'il estime nécessaire, l'administration doit fournir tous les éléments d'information appropriés sur la nature des pièces écartées de la communication et les raisons de cette exclusion<sup>[46]</sup>. Il existe aussi des hypothèses où le juge peut demander à une partie de produire des pièces médicales le concernant, ce juge pouvant tirer les conséquences qui s'imposent en cas de refus de transmission<sup>[47]</sup>. Mais à côté du rappel des grands principes, existent aussi des tempéraments. Ainsi en matière de concurrence, le Conseil d'État a jugé que si le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence pouvait refuser à une partie la communication de documents ou d'informations mettant en jeu le secret des affaires d'autres personnes, il lui incombe, lorsque ces éléments sont nécessaires à l'exercice des droits de la défense, de lui donner accès à leur contenu, y compris par la communication d'une version résumée ou expurgée de ses éléments confidentiels<sup>[48]</sup>. De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé, s'agissant des mesures décidant le gel des fonds affiliés à des personnes suspectées de liens avec des organisations terroristes, que la communication des motifs de ces décisions était nécessaire, mais que celle-ci devait être faite dans des conditions qui préservent l'effet de surprise nécessaire à leur effectivité<sup>[49]</sup>. Elle a également jugé que le juge de l'Union ne peut se voir opposer le secret ou la confidentialité de certaines informations et que c'est donc à lui qu'il revient de concilier les considérations de sécurité ou de défense avec les droits de la défense en décidant, lorsque c'est possible, de communiquer les éléments en débat<sup>[50]</sup>. Ce sont de tels équilibres – nous le voyons bien – qui permettent aux juridictions ou aux autorités de régulation de fonctionner conformément à leurs objectifs et selon leurs principes fondamentaux, tout en favorisant une transparence minimale pouvant servir de base au débat contradictoire.

2. La régulation passe aussi par les « magistratures du secret »<sup>[51]</sup>, en particulier lorsque les équilibres que je décrivais à l'instant ne peuvent être atteints en interne. Ces organes constituent, entre la transparence et le secret, un sas qui joue un rôle de médiation en

favorisant les échanges, le contrôle et une certaine dose de transparence, tout en assurant la protection des secrets garantis par la loi. La CNIL et la CADA ont été les premières illustrations de cette forme de régulation. La Commission du secret de la défense nationale<sup>[52]</sup> en est un autre exemple. Une jurisprudence ancienne<sup>[53]</sup> faisait obstacle à ce que le juge administratif à qui l'on refuse la communication d'un document pour des motifs tirés de la défense nationale puisse discuter ce refus. La création, en 1998, de la Commission du secret de la défense nationale a mis fin à cette singularité, en permettant au juge qui se voit opposer le secret de la défense nationale de demander à cette commission la déclassification du document concerné. La commission se prononce dans ce cas sur l'opportunité d'une déclassification, totale ou partielle, des documents recherchés, au vu des différents intérêts en présence, celui de la justice, comme celui de la défense nationale. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui a remplacé, en 2015, la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité est, elle aussi, l'une de ces magistratures. Chargée de donner un avis sur la mise en œuvre de techniques de renseignement, elle garantit la confidentialité des demandes présentées par le pouvoir exécutif tout en assurant un contrôle sur les motifs qui les sous-tendent, leur régularité et leur proportionnalité<sup>[54]</sup>. Les décisions du Gouvernement prises à la suite des avis de la CNCTR sont ensuite soumises au contrôle d'une chambre spécialisée du Conseil d'État, dont les membres sont habilités au secret de la défense nationale et se déterminent sur la base de pièces qui peuvent ne pas être intégralement communiquées au requérant. Le débat contradictoire est ainsi aménagé pour tenir compte des secrets protégés par la loi.

3. Il est, enfin, nécessaire de développer une culture de la transparence dont chacun comprenne les ressorts et sache se servir à bon escient. Un conflit d'intérêts peut être réglé de deux manières : par la répression, en édictant des règles d'interdiction et en prévoyant des sanctions adaptées, ou par la transparence, en prévoyant la diffusion des informations qui préviennent ou dissuadent les comportements non-vertueux sous la pression de l'opinion publique, le cas échéant. La prévention et la transparence ne peuvent toutefois fonctionner que si les « contre-pouvoirs » jouent pleinement leur rôle, font preuve d'une vigilance civique attentive et continue, ce qui n'est pas toujours le cas, et ne s'érigent pas épisodiquement en « grands inquisiteurs », comme parfois l'information en continu le martèle à satiété. Il appartient aussi à l'administration de s'approprier le droit applicable. Il arrive en effet trop souvent que l'existence d'instances de régulation comme la CADA ou de voies de recours devant le juge déresponsabilise les administrations qui attendent à tort l'avis de l'organe compétent, avant de prendre une décision prévisible, et même inévitable, sur la communication ou la diffusion d'un document<sup>[55]</sup>. L'existence d'organes régulateurs ne doit pas les conduire à se substituer au fonctionnement normal de l'administration et susciter des conduites de passivité ou de carence. Il est par conséquent impératif que l'exigence de transparence s'accompagne d'une sensibilisation à son utilité, à sa nécessité, autant qu'à ses limites. Car le « mantra » de la transparence ne se suffit pas à lui-même. Les exigences de communication et de diffusion des documents et des données publiques doivent s'appliquer sans s'imposer partout et en toute hypothèse.

L'équilibre entre transparence et secret est un équilibre délicat qui est constamment interrogé et remis en cause au fil des évolutions sociétales ou technologiques. L'une et l'autre contribuent à l'efficacité de l'action administrative et à la satisfaction de l'intérêt général. La transparence concourt à améliorer les procédures administratives et la substance des décisions en obligeant l'administration à une plus grande rigueur. Mais l'administration ne peut être entièrement transparente au risque de perdre son identité et sa particularité<sup>[56]</sup>, de se dissoudre dans le reste de la société et de mettre en péril certaines de ses missions essentielles. L'intérêt

général n'est pas, dans la conception volontariste de notre pays, la somme des intérêts particuliers ; il n'est pas non plus univoque et ne nous enferme pas dans une alternative binaire consistant à choisir entre la transparence et le secret. Il couvre la transparence et, en même temps, le secret selon des lignes qui sont fixées et doivent être aménagées par les représentants du peuple français et, en cas de litige, précisées par le juge. Dans ce contexte, il est évidemment indispensable de conserver des corps de professionnels de l'action publique, laquelle est irréductible à celle des opérateurs privés. Il est, par conséquent, nécessaire de maintenir une certaine séparation, non pas générale, mais sectorielle, entre des initiés et des profanes, cette séparation étant mise en évidence par l'existence et la persistance de zones de secret. Cette exigence-là n'est nullement incompatible avec la responsabilité propre qui incombe aux agents publics et à l'administration, ni avec la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et, au-delà, le peuple français. Comme l'ombre et la lumière dans les tableaux du Caravage, de Georges de La Tour ou de leurs suiveurs, le secret et la transparence doivent être combinés et articulés pour renforcer les droits légitimes des citoyens et garder à l'action administrative toute sa cohérence et sa force. De leur conciliation rigoureuse, certes évolutive, mais aussi claire que possible, peuvent et doivent résulter une plus grande efficacité et une plus grande harmonie de l'action publique.

---

[1] Texte écrit en collaboration avec Sarah Houllier, magistrat administratif, chargée de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

[2] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 18.

[3] J. Chevallier, « Le mythe de la transparence administrative », in *Information et transparence administratives*, PUF, 1988, p. 244.

[4] La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui a créé la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), et la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, qui a instauré le droit d'accès aux documents administratifs et créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

[5] Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

[6] Voir notamment J. Chevallier, *op.cit.* note 3, et B. Lasserre, N. Lenoir et B. Stirn, *La transparence administrative*, PUF, 1987.

[7] CE, 29 avril 2002, *M. Gabriel Ullmann*, n° 228830 : les dispositions relatives à l'étendue du droit d'accès aux documents administratifs sont une garantie fondamentale pour l'exercice des libertés publiques.

[8] Discours du Président de la République, mardi 20 janvier 2015, à l'occasion des vœux au Parlement et aux corps constitués. Le premier avis rendu public a été celui donné sur le projet de loi relatif au renseignement (loi du 24 juillet 2015). Cette publicité a été maintenue par l'actuel chef de l'État installé le 14 mai 2017.

[9] Art. 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

[10] Les dispositions relatives à la participation du public (Art. L. 120-1 et suivants du Code de l'environnement) sont issues de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et de la transposition des directives européennes en la matière.

[11] Art. L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

[12] Voir notamment la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

[13] Art. 16 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, codifié à l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration.

[14] Voir par exemple la jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) relative aux documents préparatoires. La CADA subordonne la communication d'un document préparatoire à l'intervention de la décision qu'il prépare (Conseil n° 20073363 du 13 septembre 2007). Le Conseil d'État a notamment jugé qu'un rapport commandé à l'IGA et la Direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur en vue de réformer l'organisation du service des étrangers dans les préfectures était un document préparatoire à la réforme envisagée et, par conséquent, ne pouvait être communiqué avant l'intervention de cette réforme (CE, 9 juillet 2003, *Ministre de l'intérieur c. Association GISTI*, n° 243246).

[15] Article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

[16] Article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

[17] CE Sect., 11 février 1983, *Ministre de l'urbanisme c. Atelier libre d'urbanisme de la région lyonnaise*, Rec. 56, confirmé par CE Sect., 23 décembre 1988, *Banque de France c. Huberschwiller*, Rec. 464.

[18] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 68.

[19] A. Vidal-Naquet, « La transparence », in J-B. Auby (dir), *L'influence du droit européen sur les catégories de droit public*, Dalloz, 2010, p. 643.

[20] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 67.

[21] Art. 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, qui prévoit un signalement d'abord au supérieur hiérarchique, puis, en l'absence de diligence de sa part, à l'autorité administrative, aux ordres professionnels ou à l'autorité judiciaire. La diffusion publique du signalement ne peut intervenir, sauf danger grave et imminent, qu'en tout dernier ressort, en cas de défaut de traitement par les précédents organismes. Cette réponse graduée correspond à ce que préconisait le Conseil d'État dans son étude *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*.

[22] La Cour européenne des droits de l'homme fait peser sur les lanceurs d'alerte une obligation de responsabilité et de mesure. Elle juge ainsi que si les lanceurs d'alerte doivent pouvoir bénéficier de la protection de leur liberté d'expression pour porter à la connaissance du public les faits qui leur paraissent de nature à intéresser le public et dénoncer certains comportements répréhensibles, ils sont tenus d'agir « avec la vigilance et la modération nécessaires » en évitant, par exemple, de publier les noms de tiers, d'utiliser des expressions prêtant à confusion (CEDH, 2 février 2012, *Růžový panter o.s. c. République tchèque*, aff.n° 20240/08, pt. 32-35) ou de publier dans la presse des informations protégées par le secret lorsque d'autres moyens effectifs permettaient de remédier à la situation critiquable (CEDH, gr.ch., 12 février 2008, *Guja c. Moldova*, aff. n° 14277/04, pt. 73).

[23] Art. 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Voir également sur ce point l'étude du Conseil d'État, *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*, La Documentation française, 2016, qui souligne les difficultés d'articulation entre le droit d'alerte et les obligations professionnelles de secret ou de discrétion ainsi que la protection des secrets garantis par la loi.

[24] Voir, par exemple, la décision CC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (II)*, n° 2012-654 DC, pt 82, s'agissant de la modification, par la loi, de la rémunération du Président de la République et du Premier ministre, et l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la confiance dans l'action publique (n° 393324, 12 juin 2017), s'agissant des règles s'imposant aux membres du Gouvernement dans la composition de leurs cabinets.

[25] La loi pour une République numérique prévoit ainsi l'obligation pour l'administration (État, collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, établissements publics et organismes privés chargés d'une mission de service public) de diffuser leurs principaux documents (Art. 6).

[26] Art. 11 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

[27] Avis CADA du 17 novembre 2016 n° 20163827, présenté dans le rapport d'activité 2016 de la CADA, accessible à <[http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_activite\\_2016.pdf](http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport_d_activite_2016.pdf)> (25.06.2017), p. 21.

[28] CJUE, gr.ch., 13 mai 2014, *Google Spain SL, Google Inc. c. Agencia Española de protección de datos (AEPD), M. Costeja Gonzalez*, aff. C-131/12.

[29] CE Ass., 24 février 2017, *Mme Chupin et autres*, n° 391000. La Cour suprême du Canada s'est récemment prononcée en faveur d'une application extraterritoriale du droit au déréférencement en ordonnant à Google d'effacer certains liens y compris sur des versions européennes du site internet (aff. *Google inc. c. Equustek Solutions Inc.*, 28 juin 2017, n° 36602). Le Conseil d'État a, le même jour, examiné la même question, le rapporteur public ayant conclu au renvoi préjudiciel de cette question devant la Cour de justice de l'Union européenne.

[30] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 141.

[31] Ce code est issu de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration et du décret n° 2015-1342 du même jour relatif aux dispositions réglementaires du code des relations entre le public et l'administration.

[32] Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

[33] Art. L. 311-5 du Code des relations entre le public et l'administration.

[34] Art. L. 311-9 du Code des relations entre le public et l'administration.

[35] Avis CADA du 8 janvier 2015 (n° 20144578) relatif au code source du logiciel simulant le calcul de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et avis CADA du 23 juin 2016 n° 20161990 relatif à l'algorithme développé par le ministère de l'éducation nationale pour les admissions post-bac, dit « APB », présentés rapport d'activité 2016 de la CADA, p. 18.

[36] Art. 54 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

[37] Étude annuelle 2014, *Le numérique et les droits fondamentaux*, La Documentation française, p. 269.

[38] Art. 56 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

[39] Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

[40] Pour les membres du Conseil d'État et les magistrats administratifs voir les articles L. 131-7 et L. 231-4-1 du code de justice administrative.

[41] La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit en effet la publication des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement et du Parlement, ainsi que des membres des cabinets ministériels et des fonctionnaires visés dans cette loi par l'obligation de remplir une telle déclaration (Art. 11 et 12).

[42] En vertu de l'article 5 de la loi du 20 avril 2016, lorsque l'autorité hiérarchique « ne s'estime pas en mesure d'apprécier si le fonctionnaire se trouve en situation de conflit d'intérêts, elle transmet la déclaration d'intérêts de l'intéressé à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

[43] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 104. Voir également sur ce point le rapport d'activité 2016 de la CADA, accessible à <[http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_activite\\_2016.pdf](http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport_d_activite_2016.pdf)> (25.06.2017), pp. 29 à 32.

[44] J. Laveissière, « En marge de la transparence administrative : le statut juridique du secret », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 183.

[45] CE, 23 décembre 2016, *Société Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 405791.

[46] CE Ass., 6 novembre 2002, *M. Moon*, n° 194295.

[47] C'est le cas par exemple pour les contentieux sociaux (Art. R. 772-5 et R. 772-8 du code de justice administrative).

[48] CE Ass., 21 décembre 2012, *Société Groupe Canal Plus*, n° 362347.

[49] CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, pts. 335 à 341.

[50] CJUE, 18 juillet 2013, *Commission européenne c. Royaume-Uni* (dit « Kadi II »), aff. C-584/10 P, pts. 125.

[51] Études et documents du Conseil d'État, *Rapport public 1995*, La Documentation française, n° 47, p. 143.

[52] Cette commission a été créée par la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998.

[53] CE Ass., 11 mars 1955, *Secrétaire d'État à la guerre c. Coulon*, Rec. 149, n° 34036.

[54] Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

[55] Voir notamment l'avant-propos du président de la CADA dans le rapport d'activité 2016, accessible à <[http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_activite\\_2016.pdf](http://www.cada.fr/IMG/pdf/rapport_d_activite_2016.pdf)> (25.06.2017), p. 9.

[56] J. Chevallier, *op. cit.* note 3, p. 263.



**DOCUMENT 22**

**« La donnée numérique, bien public ou instrument de profit », Henri Isaac, in *Pouvoirs*  
n° 164 : *La datacratie*, Seuil, janvier 2018 (*extrait*)**







**Discours d'ouverture du colloque « 40 ans de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : quel bilan ? », par Gérard Larcher, Président du Sénat, 29 mars 2018**

Madame la Présidente de la Commission nationale informatique et libertés,

Monsieur le Défenseur des Droits, Cher Jacques Toubon,

Madame la Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication,  
Chère Catherine Morin-Desailly,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, Chers collègues,

Monsieur l'Ambassadeur pour les Droits de l'Homme,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission nationale informatique et libertés,

Mesdames et Messieurs les membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission d'accès aux documents administratifs,

Mesdames, Messieurs,

Il y a quarante ans, le 6 janvier 1978, à la suite d'une longue discussion entre les deux assemblées, était promulguée la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Cette loi, dans son article 11, instituait la Commission nationale de l'informatique et des libertés et lui confiait une mission de protection de l'individu contre les atteintes susceptibles d'être portées à sa vie privée ou à ses libertés par le développement de l'informatique. La loi innovait également en conférant à cette Commission un statut particulier lui garantissant son indépendance.

Aujourd'hui, un peu plus de quarante ans après, vous avez souhaité à travers ce colloque dresser un bilan des principes fondateurs de la loi et de leur adaptabilité à un monde profondément bousculé par les innovations technologiques et le numérique. Quel est l'avenir de la CNIL à la veille de l'entrée en vigueur du Règlement général de protection des données que le Sénat vient d'adopter ?

Le numérique est partout aujourd'hui. Il s'affranchit des frontières. Il bouleverse nos modes de vie et nos relations sociales. Face à cette transformation en profondeur de notre société et à ces nouveaux enjeux, la CNIL s'est constamment adaptée et réinventée. En 1988, le doyen Vedel se félicitait déjà que « cette loi ait résisté à l'usure du temps. Elle a même devancé son temps ».

Imaginons la France de la fin des années 70 : l'informatisation des administrations et des entreprises progresse ; notre pays ne dispose que d'un parc de 12 000 ordinateurs ; les machines à écrire sont encore largement présentes dans le monde du travail ; les petites calculatrices font leur entrée dans les foyers et les écoles ; le Sénat adopte son premier plan informatique. Personne n'imagine encore l'ampleur de la révolution technologique et numérique que le monde va connaître au cours des prochaines décennies. L'ordinateur personnel est encore loin, sans parler du smartphone. Pourtant le développement de l'informatique suscite déjà des craintes et soulève bien des débats.

Le 21 mars 1974, un quotidien du soir titre « SAFARI ou la chasse aux Français ». Avec cet acronyme qui signifie Système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus, il révèle que le ministère de l'Intérieur vient d'acquérir un gros ordinateur, pour l'époque, et prévoit d'identifier chaque citoyen par un numéro et de relier entre eux l'ensemble des fichiers de l'administration. Cette révélation suscite une émotion dans l'opinion publique.

Les parlementaires se saisissent alors de cette question et engagent une réflexion sur l'informatique et les libertés.

Il est rare de voir le législateur se préoccuper aussi vite des conséquences dans notre société de l'introduction de nouvelles technologies. Et pourtant tel a été le cas pour l'informatique dans notre pays. Il s'agissait d'appréhender sur le plan juridique les conséquences des évolutions technologiques dont on percevait déjà que leur application pouvait mettre en jeu la protection de la vie privée et les libertés individuelles.

C'est dans ce contexte que le sénateur Henri Caillavet dépose sur le Bureau de la Haute Assemblée, en avril 1974, une proposition de loi tendant à créer un directoire et un tribunal de l'informatique. Dans le même temps, est organisé au Sénat à l'initiative de l'Association des libertés, présidée par Alain Poher et Henri Caillavet, un colloque sur le thème « informatique et liberté ».

Le Sénat fut un acteur important et essentiel de cette réflexion qui le conduisit à devenir « l'inventeur » des autorités administratives indépendantes. Ce sont ces liens historiques qui unissent la CNIL et le Sénat et qui expliquent que vous ayez souhaité que ce colloque puisse se tenir dans l'enceinte de la Haute Assemblée.

Le problème de la mise en fiche des individus n'était pas nouveau. Mais l'informatique constituait une interrogation nouvelle pour la protection des libertés. Le rapport de Jacques Thyraud, rapporteur du Sénat, évoque déjà la question du droit à l'oubli. On perçoit dès cette époque la possibilité d'un traitement à grande échelle des données et de leur conservation sur le long terme. La question de l'indépendance de cette autorité chargée d'assurer la mise en œuvre du dispositif législatif fut également largement débattue.

Au cœur des débats entre le Sénat et le Garde des Sceaux de l'époque figurait aussi la composition de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Le Parlement décida alors contre l'avis du Gouvernement qu'elle comprendrait des parlementaires. Le Garde des Sceaux, Alain Peyrefitte, fit au Sénat cette réponse : « Le Gouvernement a estimé qu'il n'était pas de la dignité des assemblées de participer à un travail qui est purement administratif et, à la limite, juridictionnel » considérant « qu'il faut écarter cette participation qui créerait un précédent dangereux ». À méditer ...

La création de la CNIL doit beaucoup à notre assemblée. Cette histoire commune, pour ainsi dire, ne s'est pas arrêtée là. Je rappellerai que deux sénateurs en ont été présidents, de 1979 à 1983, et de 2003 à 2011. À l'occasion de cet anniversaire, je voudrais rendre hommage au travail accompli par Jacques Thyraud, rapporteur de la loi de janvier 1978 pour la commission des lois, et Alex Türk. La CNIL compte aujourd'hui parmi ses membres deux représentants du Sénat que je tiens à saluer, Sylvie Robert et Loïc Hervé.

Est-ce la loi du siècle, selon l'expression d'un journaliste de l'époque ? Vos débats apporteront sans doute des éléments de réponse à cette affirmation. En tout cas, ce fût une loi extrêmement visionnaire. « Devant nous se profile une évolution fantastique et encore imprévisible aujourd'hui, moins sur le plan technologique que, peut-être, sur celui de ses conséquences psychologiques et sociologiques », écrivait, en 1977, le rapporteur du Sénat sur ce texte.

Cette loi a posé des principes universels et intemporels anticipant les bouleversements technologiques qu'a connus le monde au cours des dernières décennies. Elle a permis à la CNIL de passer du contrôle des fichiers de l'État à l'univers numérique.

Depuis lors, le Sénat n'a cessé de s'intéresser à ces sujets tant sur le plan des innovations technologiques que des conséquences sur la protection de la vie privée et des libertés.

Ainsi des travaux de contrôle ont été conduits ces dernières années sur les enjeux de souveraineté numérique. Je citerai le rapport d'information de Mme Catherine Morin-Desailly fait au nom de la mission commune d'information sur la gouvernance de l'Internet. Elle présentera prochainement un rapport sur la formation au numérique. Je n'oublie pas l'excellent travail mené par le rapporteur de la commission des lois sur le projet de loi pour une République numérique, M. Christophe-André Frassa, et celui de Mme Sophie Joissains sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles.

Ces sujets sont au cœur de l'actualité et des préoccupations de notre assemblée.

C'est pourquoi le Bureau du Sénat a décidé, en janvier dernier, de la création d'un groupe d'études sur le numérique impliquant l'ensemble des commissions. La constitution d'un groupe transversal est apparue nécessaire car le numérique s'invite désormais dans tous les secteurs d'activités et concerne en réalité toutes les commissions.

Les nouvelles technologies prennent une place croissante dans le quotidien de nos concitoyens et posent aujourd'hui de nouveaux défis pour la protection des données. Les objets connectés, la prise de décision par des algorithmes et les programmes d'intelligence artificielle interrogent sur cette amplification des données produites par chacun d'entre nous. Chaque jour ce sont ainsi 2,5 trillions d'octets de données, devenues le pétrole du XXI<sup>e</sup> siècle, qui sont produites à l'échelle mondiale.

Dans ce monde profondément transformé par le numérique, la préservation de nos valeurs et de nos libertés devient un enjeu essentiel pour l'avenir de nos sociétés démocratiques.

La CNIL a assis son autorité et son indépendance par une remise en question permanente, une prise en compte des évolutions technologiques, et une adaptation aux enjeux européens et mondiaux. Elle doit demeurer au service des individus et de l'innovation. Elle est un des éléments majeurs en matière de garantie des libertés individuelles et publiques. La récente

affaire Facebook met ainsi en lumière les fragilités de nos démocraties face aux grands acteurs du numérique. Ces technologies qui sont aujourd'hui de plus en plus intrusives dans nos vies privées interrogent la préservation de nos libertés individuelles et publiques. Ne laissons pas nos États démocratiques à la merci de manipulations basées sur une exploitation dévoyée de données recueillies auprès de nos concitoyens.

Je crois, Madame la Présidente, que l'institution que vous présidez est aujourd'hui à un nouveau tournant. Votre tâche est immense et essentielle. Face aux acteurs de l'Internet, une prise de conscience collective s'impose pour que les droits auxquels nous sommes profondément attachés, la protection de la vie privée, le droit à l'oubli, la propriété des données, demeurent une réalité. Il nous faut tous ensemble construire une nouvelle éthique du numérique. N'oublions pas le premier principe énoncé par l'article premier de la loi de janvier 1978 : « L'informatique doit être au service de chaque citoyen ».

Je vous souhaite des échanges fructueux tout au long de cet après-midi.

*Seul le prononcé fait foi*

**DOCUMENT 24**

**« Les nouvelles règles d'accès aux documents administratifs », Nathalie Levray,  
*La Gazette des Communes*, 26 juin 2017**



