

Note. #49

LES SOLUTIONS À L'INEFFECTIVITÉ DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



EDOUARD CORTOT

Doctorant en droit public à l'Université Polytechnique des Hauts-de-France (LARSH)
Membre de l'OEP



PIERRE JANUEL

Journaliste indépendant
Membre de l'Association des Journalistes pour la Transparence



RAPHAËL MAUREL

Directeur du département éthique du numérique de L'Observatoire de l'Éthique Publique

16 décembre 2025



SOMMAIRE

1	PROPOS INTRODUCTIF A) L'ineffectivité du droit d'accès, un constat clair et unanime B) Une pluralité de solutions à étudier et à débattre	5
2	Les entraves au droit à l'information et à la transparence : le point de vue de l'association des journalistes pour la transparence A) Un constat alarmant B) Des propositions pour une réforme du droit à l'information	9
3	PROPOSITIONS DE L'AJT	12
4	Renforcer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs : le point de vue de Raphaël Maurel, directeur des études de L'OEP A) Un état des lieux préoccupant malgré le nouveau souffle donné à la CADA B) Les solutions : Trois grands scénarios possibles	13
5	PROPOSITIONS DE L'OEP	31

Propos introductif

Au printemps prochain, se tiendra, au Sénat, une journée d'étude portant sur les remèdes à l'ineffectivité du droit d'accès aux documents administratifs. Organisée par l'Observatoire de l'Éthique Publique, ce temps de travail réunira l'ensemble des acteurs de l'application de ce droit en France. Partant d'un accablant constat selon lequel le droit d'accès, théoriquement mis en place et protégé, est en pratique fortement entravé, les invités discuteront des potentielles solutions à promouvoir.

L'OEP, laboratoire d'idées mettant en avant la recherche à impact, cherchera à rassembler un nombre de propositions concrètes et consensuelles, afin de les amener sereinement au sein du débat public et au cœur de l'agenda politique.

A) L'ineffectivité du droit d'accès, un constat clair et unanime

La transparence de l'action publique est un des fondements d'une démocratie saine, elle se matérialise légalement par un « droit d'accès aux documents administratifs ». Ce droit, de valeur constitutionnelle^[1], émane directement de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui prévoit en son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Mouvement d'intérêt public continu, le désir de transparence de la vie publique prend sa source dans les années 1970^[2], puis s'est concrétisé de manière pratique durant les 15 dernières années^[3]. Le contrôle de l'action publique par les citoyens s'est donc amélioré, permettant de rompre avec la traditionnelle culture du secret de l'administration : mise en place de politiques publiques de transparence, de mécanismes juridiques, de sensibilisations et d'accompagnements des usagers et des administrations, etc. Autant d'outils instaurés, pour des résultats contrastés.

^[1] CC, QPC, n°2020-834, 3 avril 2020, « Union nationale des étudiants de France ».

^[2] 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 ».

^[3] Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Pourtant reconnu de valeur constitutionnelle, le droit d'accès aux documents administratifs n'est pas appliqué de manière totalement effective, comme l'illustre la 108^{ème} place de la France sur 140 pays dans une étude classant les pays selon leur application du droit d'accès aux informations publiée par Global Right to Information Rating^[4]. Des entraves existent et neutralisent la mise en place concrète et efficiente du droit d'accès aux documents administratifs. Parmi les principaux obstacles, notons notamment : les refus de principe de certaines administrations, des interprétations larges des normes et exceptions régissant le droit d'accès, la faible autorité de la CADA créée et pensée pour la société des années 1970, les longs délais lors des recours devant la justice administrative ou encore un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et non aux informations existantes. Autre exemple d'actualité, l'affaire des notes de frais de la ville de Paris, où la demande de documents avait obtenu une décision favorable du Conseil d'Etat en 2023^[5] : la durée totale de la procédure a donc été de 5 ans pour obtenir les documents demandés.

Afin de pallier ces difficultés et de renforcer l'application du droit d'accès aux documents, diverses propositions s'amoncellent de la part d'universitaires, juristes, journalistes et membres de la société civile, mettant en exergue des points d'accords, mais aussi des divergences sur les solutions à promouvoir.

B) Une pluralité de solutions à étudier et à débattre

La CADA et ses mains liées, un parent pauvre des AAI

Un premier axe de réflexion s'articule autour de la place et du rôle de la CADA. Institution centrale dans l'application du droit d'accès, elle est confrontée depuis plusieurs années à une explosion du nombre de saisines^[6]. Faut-il passer par une augmentation de son budget, de ses moyens matériels et humains ? L'absence d'un pouvoir contraignant limite-t-elle son utilité ? Faut-il envisager de lui conférer un pouvoir de décision, ou même de sanction ? Sans être un pouvoir de sanction ou d'injonction, un pouvoir de décision permettrait de rendre non plus des « avis » mais des « décisions » contestables directement devant le juge administratif si non-appliquées. Un pouvoir de sanction quant à lui fragiliserait-il la position de la CADA en tant qu'intermédiaire ou institution de dialogue, de conseil auprès des administrations ?

^[4] Donnée issue du site Right To Information : <https://www.rti-rating.org/country-data/>

^[5] CE, 8 février 2023, Ville de Paris, n°452521, en ligne : <https://conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-02-08/452521>.

^[6] Selon ses rapports annuels, la CADA avait enregistré environ 5000 demandes desquelles ont découlé 4600 avis en 2012, alors qu'en 2023, plus de 10000 saisines étaient comptabilisées pour près de 8000 avis et conseils rendus.

Le référé-communication, une nouvelle procédure juridictionnelle nécessaire ?

Autre point d'achoppement, la création d'un référé-communication, afin de faire valoir un droit constitutionnellement garanti : celui de demander à l'administration de rendre des comptes. L'argument principal des longs délais, puis celui du pouvoir de contrainte des administrations seraient une base de réflexion pour soutenir cette proposition. Cependant, certaines conditions relatives à la justification des procédures de référé telles que l'urgence ou l'atteinte grave aux libertés pourraient être compliquées à argumenter^[7]. Enfin, instaurer une procédure d'urgence permettrait sans doute des résultats efficaces, mais cela atteindrait-il l'objectif d'exercer le droit d'accès de manière apaisée avec les administrations ?

Une possible mise en balance du droit d'accès face aux secrets et exceptions ?

Partant de décisions respectivement de la CEDH^[8] puis du Conseil d'Etat^[9], l'idée d'un contrôle de proportionnalité face aux exceptions à la communication permettrait de réduire les refus de principe des administrations et leurs interprétations potentiellement abusives des secrets protégeant les documents des administrations. Les différents secrets évoqués par le CRPA bénéficieraient d'un travail de recherche apportant des définitions approfondies, notamment via l'étude des jurisprudences de la CADA et des juges administratifs^[10].

Du droit d'accès aux documents vers la consécration d'un véritable droit à l'information ?

Aujourd'hui, sont communicables les documents administratifs. De manière synthétique, est considéré comme un document administratif tout document produit ou reçu par une administration ou toute personne missionnée par elle^[11]. Ainsi, les administrations peuvent uniquement transmettre des documents déjà possédés, établis, créés. Une distinction fondamentale existe entre « document administratif » et « information », ce qui restreint l'expansion de la transparence de la vie publique. Plusieurs arguments permettraient de justifier l'avancée vers un véritable droit à l'information.

^[7] Selon l'article L. 521-2 du Code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens **justifiée par l'urgence**, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, **une atteinte grave et manifestement illégale**. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

^[8] CEDH, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottsag c/ Hongrie, n°18030/11, en ligne : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-168716%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-168716%22]}).

^[9] CE, 3 Juin 2020, n°421615, en ligne : <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-06-03/421615>.

^[10] A titre d'exemple, un essai de définition concrète de la notion de « secret des délibérations du Gouvernement » : E. Cortot, La notion de « secret des délibérations » du Gouvernement, Mémoire de recherche, Université de Lille, 2017.

^[11] Pour plus de précisions, voir l'article L300-2 du CRPA.

D'un point de vue sémantique, le CRPA dans son article L300-1 évoque « Le droit de toute personne à l'information [...] ». De plus, si le droit d'accès se concentre sur les documents, il porte en réalité sur les informations contenues au sein d'un document, d'un support, voire même d'un « contenant » ? L'objectif de la communication reste l'information, le « contenu ».

Également, une certaine dichotomie est à noter entre l'article 15 de la DDHC qui établit que la société a le droit de « demander compte » et le droit d'accès applicables « aux documents administratifs ». Demander compte ne se traduirait-il uniquement par demander un document ? Enfin, depuis l'entrée en vigueur du RGPD, il existe un lien renforcé entre le droit des données et la communication de documents administratifs ^[12].

La définition même de document administratif semble ainsi très fragile, allant même jusqu'à se confondre avec la notion « d'information », ou de « données ». Plusieurs pistes de réflexion placeraient même les « données » en tant que matériau commun à la CNIL et la CADA, au cœur du droit d'accès à l'information. La CADA ne serait-elle qu'une extension de la CNIL ? Devrait-on réfléchir à fusionner ces AAI ? Les objectifs contradictoires de la CNIL, qui vise à protéger les informations privées et la CADA, qui participe à la transparence de la vie publique, pourraient-ils être mélangés au sein d'un même entité ?

Ces pistes de réflexion, aussi sérieuses que nombreuses, méritent un débat sain et constructif. L'objectif de cette journée d'études est l'émergence de points d'accords et de propositions communes ayant pour but une amélioration normative réelle et pratique de l'effectivité du droit d'accès aux documents.

^[12] Selon le RGPD, la consultation, la communication et la diffusion de données à caractère personnel contenues dans un document administratif constituent des « traitements de données » au sens de l'article 2 de la loi du 6 Janvier 1978, dite Loi-CNIL.

Les entraves au droit à l'information et à la transparence : le point de vue de l'Association des Journalistes pour la Transparence

En préambule de cette journée d'étude et de débats, l'OEP a souhaité donner la parole à l'Association des Journalistes pour la Transparence, partageant ainsi leurs constats et mettant en avant leurs propositions propres.

A) Un constat alarmant

La transparence est un des fondements de la démocratie. Le droit d'accéder aux documents administratifs est même constitutionnellement protégé en France : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoit que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » L'exemple américain montre que cette transparence, qui permet le travail de la presse, est une garantie essentielle en démocratie, notamment lorsqu'elle est attaquée.

Mais en France, ce droit constitutionnel n'est que théorique. En 2021, notre pays était classé 108ème sur 140 pays pour le droit d'accès aux informations par le Global Right to Information Rating. Les embûches sont nombreuses :

- les administrations adoptent souvent des positions de refus de principe. Leur culture est d'être hostile à la transparence, pourtant pilier de l'adhésion des citoyens à la démocratie ;
- les administrations se cachent derrière des interprétations extrêmement larges des exceptions qui peuvent être opposées à la transparence. D'autant qu'il arrive régulièrement que des administrations soient de mauvaise foi et ne fournissent pas de réponse loyale ;
- contrairement à d'autres pays, notre pays ne reconnaît pas un droit à l'information des citoyens, mais un simple droit d'accès aux documents détenus par l'administration. Cela limite les possibilités de réponse et d'accès aux informations ;
- la CADA, l'autorité indépendante chargée de promouvoir la transparence, reste faible, avec peu de moyens et d'autorité sur les administrations. Devant faire face à un afflux de demandes, elle se retrouve débordée ;
- les recours au tribunal administratif sont de plus en plus complexes, avec des procédures d'un délai moyen de deux ans. Ces délais sont extrêmement lents, incompatibles avec la vitesse de l'information. Les documents perdent parfois tout intérêt ;
- les menaces sur l'accès à la justice se multiplient, avec notamment le projet de remettre en place un droit au timbre, alors que la procédure d'appel, qui nécessite un avocat au Conseil est très coûteuse ;

- le Conseil d'État adopte des jurisprudences très restrictives pour les journalistes, par exemple en complexifiant les délais de recours ou en instaurant un « secret de la vie privée » pour les entreprises, très défavorable au droit à l'information. Il a ainsi refusé la communication des comptes de la fondation Louis Vuitton, qui a pourtant bénéficié de plus de 500 millions d'euros de défiscalisation.

Ces constats font que de nombreux journalistes se détournent de cet outil du droit à l'information.

B) Propositions pour une réforme législative du droit à l'information

Créer un référé communication (proposition législative)

Une procédure de référé devant le juge administratif pour les documents d'intérêt général est la seule façon de réduire des délais qui peuvent parfois aller jusqu'à trois ans. Or, la justice administrative refuse pour l'instant de tels recours.

Il serait nécessaire de limiter ce référé communication aux documents importants dans le débat public, pour correspondre au droit européen. Un rapport sénatorial préconisait déjà en 2014 de créer un « référé communication » devant le juge administratif, sur saisie de la CADA.

Prévoir une mise en balance face au droit à l'information (proposition législative)

Le droit français prévoit de très nombreuses exceptions à la communication, d'autant que le Conseil d'État en a souvent une vision extensive. Ainsi, contre l'intention du législateur, il a considéré en 2022 que la notion de vie privée pouvait être applicable aux personnes morales, comme les entreprises et les fondations.

Face à l'avalanche de secrets, il faut instaurer un contrôle de proportionnalité et une possibilité de mise en balance. Une solution qui est la traduction de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État qui considère que « *le refus de fournir les informations demandées constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression qui, pour être justifiée, doit être prévue par la loi, poursuivre un des buts légitimes mentionnés au point 2 de l'article 10 et être strictement nécessaire et proportionnée.* »

Pour décider de la transmission d'un document, l'administration devrait mettre en balance les intérêts, entre les secrets protégés par la loi et l'importance de l'information pour préserver certains intérêts publics supérieurs. Cette mise en balance permettrait de faire prévaloir la transparence face à des secrets trop facilement opposés par l'administration. Le rapport d'activité 2018 de la CADA lui-même proposait cette piste. La possibilité est par ailleurs ouverte par la directive « secrets des affaires » comme par le RGPD.

Renforcer le rôle de la CADA et des Prada (proposition réglementaire)

L'une des difficultés de la CADA est qu'elle n'a pas toujours en main le document dont la communication est demandée. Elle doit donc souvent se prononcer à l'aveugle, évoquant les éventuels secrets qui pourraient s'opposer à la communication.

Nous ne sommes pas forcément pour rendre les avis de la CADA opposables. Cela la contraindrait à faire une étude beaucoup plus fouillée de chaque question. Sa position d'autorité administrative indépendante fait qu'elle est également réticente à sanctionner les administrations. Par contre, il devrait être obligatoire pour les administrations de se justifier auprès de la CADA quand elle les saisit de la demande. Sinon, elle devient inutile.

Par ailleurs, chaque administration est tenue de désigner une personne responsable de l'accès aux documents administratifs (PRADA). Or, ces PRADA se font trop souvent les avocates de leur administration et leur rôle est parfois confondu avec les instances dirigeantes. Il est nécessaire que les PRADA puissent décider en autonomie. Les PRADA pourraient également être tenues d'avoir un registre des documents en possession de leur administration, comme cela existe en Suède. Cela permettrait de savoir où sont les informations recherchées. Les administrations qui ne nomment pas un PRADA pourraient également être sanctionnées.

Instaurer un véritable droit à l'information (proposition législative)

Les droits des journalistes français sont très réduits quand on le compare à nombre de nos collègues étrangers. Le principe prévu par l'article 15 de la Déclaration de 1789, qui veut que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », ne trouve aucune traduction législative, puisque cette société doit se contenter des documents existants, alors même qu'il serait aisé pour l'administration de produire un document.

Il serait légitime d'aller vers un véritable droit à l'information de la part des administrations. Cela permettrait de nous aligner sur la plupart des pays européens.

EN RÉSUMÉ : LES PROPOSITIONS DE L'AJT

Propositions législatives :

01

Créer un référentiel de communication

Prévoir une mise en balance face au droit à l'information

02

03

Instaurer un véritable droit à l'information

Proposition réglementaire :

Renforcer le rôle de la CADA et des PRADA

04

Renforcer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs : le point de vue de Raphaël Maurel, directeur du département éthique du numérique de L'OEP

Portées par la voix de son directeur de département éthique du numérique, Raphaël Maurel, l'OEP dispose également de propositions originales, rejoignant ou non celles des autres acteurs du droit d'accès aux documents administratifs.

EN BREF

La transparence de la vie publique, bien que renforcée depuis le mouvement enclenché par les lois du 11 octobre 2013, reste dans l'ensemble insuffisante, comme l'illustre l'affaire des notes de frais de la Ville de Paris. Malgré une décision favorable du Conseil d'État en 2023, il a fallu pas moins de cinq ans pour obtenir l'application d'un droit pourtant reconnu. Cet exemple, pris parmi d'autres, met en lumière la résistance des administrations à la communication des documents administratifs et la faiblesse des moyens de la CADA. Depuis sa création en 1978, la CADA voit ses saisines doubler, mais manque de moyens et de pouvoir de sanction. Trois pistes sont explorées ici pour renforcer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs, dont la première est écartée : (1) fluidifier le contentieux en introduisant un référé ; (2) renforcer les pouvoirs de la CADA en lui donnant un pouvoir de décision et potentiellement de sanction, et (3) fusionner la CADA au sein de la CNIL pour rationaliser la gestion des données publiques. Cette dernière option semble, à moyen terme, la plus prometteuse, intégrant le droit d'accès aux documents administratifs à une logique plus large de gestion des données ^[13].

L'actualité de ces dernières années regorge de témoignages de ce que la transparence de la vie publique, qui s'est pourtant considérablement accrue depuis 2013 et les lois de moralisation de la vie publique ^[14], reste encore **très en-deçà des attentes des citoyennes et des citoyens**. L'affaire des contrats passés avec les cabinets de conseil ^[15] ou encore l'affaire des notes de frais de la Ville de Paris en 2023 en sont des exemples topiques.

^[13] Ce travail n'engage que son auteur et non l'Observatoire. Il est néanmoins le résultat de réflexions initiées au sein de L'Observatoire de l'éthique publique, qui a organisé sa dernière Université d'été sur le sujet et publié un dossier sur ce sujet : Édouard Cortot (dir.), « L'accès aux documents administratifs des institutions politiques », Gestion et finances publiques, septembre-octobre 2024.

^[14] Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

^[15] cabinets de conseil sur les politiques publiques », rapport n°578 (2021-2022), déposé le 16 mars 2022 : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-578-1-notice.html>.

Encart : l'affaires des notes de frais de la Ville de Paris

Pour n'évoquer que cette dernière affaire largement médiatisée, le 8 février 2023, le Conseil d'État a rendu une décision globalement saluée par les défenseurs de la transparence de la vie publique ^[16], dont la médiatisation montre qu'il s'agit d'une préoccupation croissante de la société civile et d'un élément important de la restauration de la confiance que doivent porter les citoyens dans leurs représentants. Les faits à l'origine de l'affaire sont des plus communs. Dans le cadre d'une enquête, un journaliste – en l'occurrence M. Stefan de Vries – cherchait à obtenir de la municipalité un certain nombre de documents relatifs à l'année 2017. Étaient requis, par un courriel du 8 janvier 2018, une copie des notes de frais et reçus de déplacements, des frais de restauration incluant le nom des personnes invitées ainsi que des reçus de tous les autres frais de représentation engagés par la maire de Paris et les membres de son cabinet au titre de l'année 2017. La mairie refusant par une décision implicite de rejet de les communiquer, le journaliste a saisi, par un courrier du 23 février 2018, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Dans son avis rendu quelques mois plus tard ^[17], celle-ci a fait droit à la demande du journaliste. Pourtant, il ne se passe pour l'essentiel rien jusqu'à la saisine du Tribunal administratif de Paris par le journaliste. Reprenant le raisonnement de la CADA, le Tribunal a enjoint à la Ville de Paris en 2021 de communiquer les documents requis sous deux mois ^[18] ; la Ville de Paris, qui refusait toujours la communication, a porté l'affaire devant Conseil d'État. En bref, il a fallu attendre l'arrêt du Conseil d'État en février 2023, soit cinq ans après la demande initiale, pour faire droit à une demande dont chacun savait pertinemment qu'elle était légale et légitime.

On le voit avec ce type d'affaires : d'une part, les administrés entendent aujourd'hui réclamer, plus qu'hier sans doute, l'application du droit d'accès aux documents administratifs, que les chercheurs en droit qualifient volontiers de « droit fondamental » ^[19] ; d'autre part, il existe une incroyable latence voire une résistance des administrations lorsqu'il est question de l'appliquer. On peut l'expliquer, sans s'en satisfaire, par un défaut de culture de transparence de la vie publique. Un autre exemple, comme celui des bulletins de salaire du président de la République ^[20], en témoigne : certes, chacun sait ce qui est inscrit sur ces bulletins, mais sa communication reste de droit et il n'est pas concevable que l'Élysée s'oppose, par exemple pour la raison que cette communication serait inutile aux recherches des universitaires, à leur diffusion ^[21].

^[16] CE, 8 février 2023, Ville de Paris, n°452521, en ligne : <https://conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2023-02-08/452521>.

^[17] CADA, Avis 20180976, séance du 12/07/2018, en ligne : <https://www.cada.fr/20180976>

^[18] Tribunal administratif de Paris, 11 mars 2021, M. Stefan de Vries, n° 1910674/5-1, en ligne grâce au concours de NextInpact : [https://cdn.nextinpact.com/data-next/file-uploads/1099924616_1910674_-_1914661%20\(002\).pdf](https://cdn.nextinpact.com/data-next/file-uploads/1099924616_1910674_-_1914661%20(002).pdf).

^[19] Il est en tout cas reconnu par le Conseil constitutionnel en tant que droit constitutionnel, depuis la Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France, du fait de son lien avec l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »).

^[20] Voir le position paper de Lucie Sponchiado pour l'OEP sur ce sujet : Lucie Sponchiado, « Un long chemin vers l'exemplarité. À propos des bulletins de salaire du Président de la République », position paper n°9 de l'Observatoire de l'éthique publique, 2021, en ligne : <https://www.observatoire-ethique-publique.fr/nos-propositions/position-papers/2021/position-paper-9-un-long-chemin-vers-l'exemplarite.html>.

^[21] Voir les travaux de Lucie Sponchiado précités.

Face à une culture du secret des administrations qui s'oppose de plus en plus frontalement aux attentes légitimes de la société française, la question ne peut que continuer à se poser : comment renforcer l'effectivité du droit à la communication des documents administratifs ?

Il n'est pas ici question de contester l'étendue du droit d'accès, c'est-à-dire de plaider pour une extension de la reconnaissance de la qualité de « document administratif » à davantage de données. Le propos de cette note consiste, à partir de ce qui est considéré par la CADA ou le juge administratif comme un « document administratif », à se demander **comment lutter efficacement contre les nombreux refus (illégaux) de les communiquer.**

Cette note - qui part de certains constats ou « état des lieux » - propose trois pistes différentes. Précisons d'emblée que **la troisième piste, qui est certainement la plus innovante et la plus audacieuse, en ce qu'elle implique la suppression de la CADA telle que nous la connaissons, a globalement notre préférence**, pour les raisons qui seront indiquées plus loin.

A) Un état des lieux préoccupant malgré le nouveau souffle donné à la CADA

Au-delà de l'exemple des notes de la Ville de Paris mentionné à titre introductif, il faut tenter de tirer un bilan de l'activité de la CADA, en relevant que la nomination d'un nouveau Président à sa tête, en 2022, a insufflé un vent de nouveauté en son sein. Il n'en demeure pas moins que le dispositif CADA n'est peut-être pas le plus adapté aux exigences de la société contemporaine.

Un dispositif CADA pensé pour la société des années 1970

La Commission d'accès aux documents administratifs est née par la « Loi CADA » en juillet 1978^[22], quelques mois seulement après la création de la CNIL^[23] qui est une autre grande réalisation en matière de protection des droits fondamentaux des administrés (dont relève, à notre avis, l'accès aux documents administratifs).

Depuis 1978, la France a connu des **mutations politiques et sociales** qui ont peu à peu conduit l'opinion publique à réclamer **davantage de transparence de la part de l'administration**. Le rôle et l'importance, symbolique comme concrète, de la CADA n'a pu qu'évoluer avec la société. Il suffit à cet égard de comparer le nombre de saisines en 2012, juste avant l'affaire Cahuzac et les lois de 2013 qui marquent une étape décisive dans la moralisation de la vie publique et la prise en compte des enjeux de la transparence administrative, avec les chiffres contemporains pour s'en convaincre.

^[22] 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.

^[23] Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

D'après le rapport annuel 2012 de la CADA^[24], la Commission avait ainsi enregistré environ 5000 demandes et rendu près de 4600 avis ; le rapport notait par ailleurs « une remarquable continuité des saisines depuis dix ans »^[25]. Deux saisines sur trois émanaient alors de personnes physiques (essentiellement des fonctionnaires et agents publics concernant leur propre situation ; le rapport relève néanmoins qu'une « dizaine de particuliers se sont illustrés en saisissant la commission chacun entre 6 et 12 fois dans l'année »), et le tiers restant concernait soit des associations de défense de l'environnement, soit des associations locales réclamant des documents et budgets locaux, soit des syndicats professionnels du secteur public et des entreprises agissant dans le cadre de marchés publics. Ces chiffres n'ont rien à voir avec ceux publiés dans le rapport 2022-2023 de la CADA^[26] (aucune donnée plus récente n'étant disponible). On y découvre en effet que **la CADA a enregistré en 2022 comme 2023 plus de 10000 saisines et rendu respectivement plus de 8500 et près de 7900 avis et conseils.**

La raison principale de cette augmentation remarquable – l'activité a plus que doublé en dix ans – est certainement à chercher culture de la transparence qui s'est développée dans l'opinion publique, ou plutôt dans sa recherche active par de plus en plus de citoyennes et citoyens. Les **secteurs d'application de cette recherche de transparence** évoluent également : si les associations de protection de l'environnement poursuivent leurs demandes de documents en matière d'urbanisme, elles cohabitent aujourd'hui avec des associations de défense des animaux et des collectifs, journalistes et chercheurs souhaitant obtenir la communication d'algorithmes et autres documents administratifs relatifs à la transformation numérique de l'État.

Cependant, la diversification des demandes et des demandeurs n'est pas la seule composante de l'équation. Le fait que l'activité de la CADA ait considérablement augmenté s'explique sans doute autant par le fait que de plus en plus administrés souhaitent accéder à de plus en plus de données administratives – ce qui incite des journalistes eux-mêmes engagés à se spécialiser dans ce secteur – que par le fait que **l'administration ne « suit pas » le mouvement.** Il est en effet certain que la mission de la CADA se trouverait considérablement allégée si les administrations locales comme nationales considéraient le droit d'accès aux documents administratifs comme un droit fondamental doté de la même force que les autres droits fondamentaux, et donnaient plus systématiquement suite positivement aux demandes qui leurs sont formulées.

Il faut dire, là encore, que le contexte joue : **les collectivités locales ont de moins en moins les moyens humains et financiers de répondre à toutes les demandes qui leurs sont formulées, et les personnels administratifs sont dans l'ensemble peu formés à ces sujets.**

^[24] Voir en ligne : <https://www.cada.fr/lacada/rapport-dactivite-2012>.

^[25] Le rapport 2011 présente des chiffres similaires, avec 4982 saisines enregistrées : <https://documentation-administrative.gouv.fr/adm-01859389>.

^[26] Au jour du 17 juin 2025. Voir en ligne : <https://www.cada.fr/lacada/rapports-d-activites>.

Pour autant, il existe une véritable obscurité administrative qui reste de principe dans bien des administrations, alors même que le législateur s'efforce, par exemple avec la loi pour une République numérique récemment^[27], d'insuffler un vent de transparence par l'open data, la circulation des informations entre administrations ou encore par des obligations de publications d'informations renforcées. Laura Monnier, responsable juridique de Greenpeace France, le relève dans son entretien publié au cœur du rapport annuel de la CADA 2022-2023 à propos de l'effectivité du droit d'accès aux informations environnementales : « [I]a mise en ligne spontanée de données aurait en principe dû faciliter notre action. En pratique, c'est cependant loin d'être le cas puisque beaucoup d'informations ne sont pas publiées spontanément par l'administration »^[28].

Des signaux positifs mais une ineffectivité persistante

Ce contexte étant posé, il faut regarder la manière dont la CADA s'est adaptée à ces évolutions fulgurantes. Avec un personnel de moins de trente rapporteurs et chargés de mission en 2023 et un budget de moins de 2 millions d'euros prévu pour l'année 2024, **on peut d'emblée douter que la CADA puisse assurer un suivi efficace des 10000 demandes** formulées chaque année.

Tel est bien le cas : actuellement, le suivi des avis favorables de la CADA n'est pas réalisé par l'autorité administrative indépendante, en témoigne la page désespérément vide consacrée au « Suivi des avis de la CADA » sur son site Internet, qui demeure « en cours de construction » depuis des années et probablement sa création^[29]. Le sujet n'est d'ailleurs pas mentionné dans le dernier rapport officiel de la Commission, qui n'a ni le temps, ni les moyens de s'en charger.

Pour autant, il ne faut pas noircir le tableau et la CADA n'a pas à rougir : depuis 2022, **son budget a augmenté de manière significative** (de 400000€ entre 2022 et 2024) et **des caps clairs et efficaces ont été fixés et atteints**. On pense à la campagne autour des PRADA (personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dont la nomination est obligatoire par un certain nombre d'autorités administratives^[30]) qui restent malgré tout peu connus, ou encore à la réduction drastique du délai de traitement des saisines de la CADA^[31]. La nomination d'une personnalité comme le Président Lasserre à sa tête n'est sans doute pas étrangère à cette revitalisation attendue et bienvenue de la CADA.

^[30] En vertu de l'article L.330-1 du Code des relations entre le public et l'administration, selon lequel « Les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de désigner une personne responsable de l'accès aux documents et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques, dans les cas prévus par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Ce décret détermine également les conditions de cette désignation ».

^[31] Ce délai, d'environ 39 jours en 2012 (rapport 2012), a considérablement augmenté avec le nombre de saisines. Il était de 130 jours en 2018 (rapport 2018) et s'établit à 59 jours en 2023 (rapport 2022-2023), alors même que le nombre de saisines est passé d'un peu plus de 7000 en 2018 à plus de 10000 en 2023.

Malgré ces signaux récents très positifs, **un premier point d'achoppement reste son budget de fonctionnement**, qui ne lui permet pas totalement de s'adapter à l'importance croissante que les administrés prêtent à la CADA. Là encore, la comparaison étonne ; pour ne prendre qu'un exemple, l'Autorité nationale des jeux, qui dispose depuis 2019 et toutes proportions gardées un format proche de la CADA avec une soixantaine d'agents en équivalents temps plein, disposait en 2021 d'un budget de plus de 9 millions d'euros, là où la CADA ne bénéficiait pas encore d'1,5 million d'euros.

Le **second point d'achoppement est le suivi des avis**, qui tient à la fois au peu de pouvoirs de la CADA (du fait de la loi) et du manque de moyens humains (du fait de son budget).

L'absence de pouvoir de décision et de sanction de la CADA la fragilise fortement face à des administrations récalcitrantes qui jouent la montre, même en cas d'avis favorable à la communication. Dit autrement, certaines administrations n'hésitent pas à ignorer les avis de la CADA, dans l'attente d'un éventuel contentieux introduit par le demandeur.

Ce problème est récurrent. Si le sujet est éludé dans le rapport 2022/2023 de la Commission (ce que l'on regrette), tel n'est pas le cas du rapport 2021, adopté sous la présidence de Jean-Luc Nevache, qui l'abordait de front : *« Conformément aux dispositions de l'article R. 343-3 du code des relations entre le public et l'administration, la Commission notifie son avis au demandeur et à l'administration mise en cause. Lorsque l'avis rendu est favorable, même partiellement, cette administration est ensuite tenue d'informer la Commission, dans le délai d'un mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande. En 2021, le taux de réponse des autorités administratives s'élève à 61,5%. Ce taux est constant sur les cinq dernières années. En outre, il convient de relever que parmi les réponses adressées à la CADA, 69,6% des administrations ont fait part de leur intention de suivre l'avis émis par la Commission, dont 6% seulement de façon partielle. Ce taux est en baisse constante depuis cinq ans, ce qui ne peut qu'être déploré »*^[32].

La situation est donc loin de s'améliorer, en défaveur de l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs. On constate donc, au-delà même du problème de principe que pose le taux préoccupant de « silence illégal » des administrations, que **deux courbes se croisent** : d'une part, le nombre de demandes et le besoin social de davantage de transparence augmente, tandis que, d'autre part, le nombre de réponses des administrations donnant favorablement suite aux avis de la CADA diminue. On discerne même **une forme de dissonance cognitive s'aggravant entre le cadre juridique applicable et la réalité de la communication des documents administratifs**. Agir paraît donc indispensable.

^[32] Rapport 2021, p. 92, en ligne : https://www.cada.fr/sites/default/files/rapport_2021_4.pdf.

Les réponses peuvent être **juridiques** d'une part (donner davantage de pouvoirs à la CADA – tout en augmentant son budget ; ou bien si cela est impensable confier ses missions à une autorité administrative indépendante dotée de davantage de pouvoirs) et **culturelles** d'autre part. Il est en effet **indispensable de faire évoluer la culture administrative** des élus comme des fonctionnaires et agents pour que la situation évolue elle-même.

Or ce processus, qui semble bien en marche en France, est long et se heurte à la réalité : les élus sont peu formés, ne bénéficient pas du temps suffisant pour l'être, tandis que les personnels des collectivités sont tout autant débordés et peu formés. Le dispositif des PRADA et du réseau qui les coordonne est certes censé améliorer les choses, d'autant qu'il s'agit d'un « enjeu prioritaire de la CADA depuis 2022 »^[33], mais il faut bien admettre qu'en pratique, ils ne sont pas toujours connus ni même nommés au sein même de leurs entités.

Sur la base de cet état des lieux contrastés, **on peut proposer trois scénarios en vue d'une réforme permettant un renforcement de l'effectivité du droit d'accès.**

B) Trois grands scénarios possibles

Une première piste d'action consiste à « fluidifier » le contentieux de la communication des documents administratifs en supprimant la CADA, au bénéfice de la création d'autres procédures contentieuses (**premier scénario**). Un deuxième scénario, qui n'est pas compatible avec le premier, consiste à renforcer, à court terme, les pouvoirs de la CADA, par un pouvoir de décision voire de sanction (**deuxième scénario**). Un troisième scénario, qui a notre préférence est n'est pas totalement incompatible avec le deuxième, consiste à réinterroger la pertinence de la catégorie des « documents administratifs », ce qui conduit à envisager de confier les compétences, le cas échéant renforcées, de la CADA à une autre autorité administrative indépendante qu'est la CNIL (**troisième scénario**).

Premier scénario : accélérer le contentieux de la communication des documents administratifs

Un premier scénario consiste, plutôt qu'à renforcer les pouvoirs de la CADA, à la marginaliser voire à la supprimer pour créer, le cas échéant de toutes pièces, une procédure juridictionnelle. L'idée d'un **référé** pourrait ainsi émerger afin de demander au juge administratif de se prononcer, en 48h, sur une demande de communication de documents administratifs. Ce scénario n'a pas notre faveur.

^[33] Rapport annuel 2022-2023, p. 54.

Les référés actuels ne paraissent pas adaptés à l'intégration de ce nouveau type de contentieux. Le référé-liberté, créé par l'article L521-2 du Code de justice administrative, pourrait éventuellement faire l'objet d'une réflexion dans le sens d'un élargissement de son utilisation^[34]. Mais quand bien même le juge administratif déciderait d'ajouter le droit d'accès aux documents administratifs à la liste des « libertés fondamentales » ouvrant droit à un référé-liberté – puisque seul le juge administratif le peut –, il n'est pas certain que l'on puisse démontrer aisément que l'administration y « porte atteinte de manière grave et manifestement illégale » en refusant la communication d'un document administratif. En particulier, la « gravité » de l'atteinte paraît difficile à établir. Par ailleurs, l'urgence serait la plupart du temps difficilement démontrable.

Une seconde possibilité consiste à **créer de toutes pièces un « référé-communication de document » devant le juge administratif** en cas d'avis favorable de la Commission non suivi d'effets par l'administration. On peut à cet égard s'appuyer sur quelques précédents puisqu'il existe, en droit français, une procédure de « référé-communication audiovisuelle » permettant, en cas de manquement à la loi de 1986 sur la liberté de communication (dite loi Léotard) ou du droit de l'Union européenne. Conformément à l'article 42-10 de cette loi, une telle demande en référé *« peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, une personne dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne ou un distributeur de services, d'un service de télévision ou d'un service de médias audiovisuels à la demande »*^[35]. Distinct du « référé-communication électronique » issu du Code des postes et des communications électroniques^[36] et qui s'apparente à un référé-suspension d'une décision administrative^[37], ce « référé-communication audiovisuelle » pourrait constituer une base, **en inversant sa logique puisque ce dernier vise à faire cesser une action – et non une inaction.**

Pourrait ainsi être créée par la loi une procédure de référé ayant, après l'épuisement d'un délai de communication déterminé par la loi, *« pour objet de faire cesser l'absence de communication, par une autorité publique, d'un document dont la demande de communication a reçu un avis / fait l'objet d'une décision favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs »*. Le délai de rigueur pourrait être établi à un mois après l'avis ou la décision de la CADA, correspondant ainsi au délai au terme duquel l'administration est censée indiquer à la Commission si elle entend suivre ou non son avis.

^[34] Article L. 521-2 du Code de justice administrative : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures »*.

^[35] Article 42-10 de la Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. V. également l'article L553-1 du Code de justice administrative qui y renvoie.

^[36] Article L36-11 VI et Article L38-3.

^[37] Les deux articles précités du Code des postes et des communications électroniques renvoient d'ailleurs à l'article L521-1 du Code de justice administrative, établissant les conditions du référé-suspension.

Pour autant, **il n'est pas certain que la multiplication des référés soit une dynamique à favoriser, le risque étant, par ce type de réforme, de transformer l'ensemble du contentieux administratif en contentieux de l'urgence permanente.**

Une telle multiplication des contentieux de l'urgence ne constitue pas la solution idéale au problème. Au-delà de l'enjeu majeur de transparence de la vie publique, une position constructive consiste en effet à rechercher **l'apaisement de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs.**

Supprimer la phase « administrative » actuelle au profit d'un référé, dont il faudrait déterminer le moment exact auquel il pourrait intervenir, revient à juridictionnaliser davantage l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs. Or, on peut se demander si ce n'est pas précisément ce que l'on cherche ici à éviter. Autrement dit, il convient plutôt de **chercher les moyens de créer une culture de la transparence dans la communication des documents administratifs sans passer systématiquement par le juge**, qui risquerait de se trouver « noyé » sous des centaines, et demain peut-être des milliers de saisines en référé.

Deuxième scénario : renforcer à court terme les pouvoirs de la CADA

Ce deuxième scénario, qui peut être activé à court terme, repose sur une nécessité (donner un pouvoir de décision à la CADA) qui peut, ou non, être assortie d'une option (donner un pouvoir de sanction à la CADA). Dans les deux hypothèses, **il s'agit de modifier ni la structure ni la nature de la CADA**, ce qui présente l'avantage de la simplicité et de la souplesse.

- Donner un pouvoir de décision à la CADA

Doter la CADA d'un pouvoir de décision consisterait à lui **octroyer un pouvoir de rendre non plus des « avis » mais des « décisions » dont la méconnaissance par une administration pourrait être contestée directement devant un juge administratif.** Dans cette hypothèse, le pouvoir de décision ne serait pas nécessairement assorti d'un pouvoir de sanction ni d'injonction.

Cette proposition s'appuie sur un premier constat, selon lequel la CADA relève des « **parents pauvres** » des autorités administratives indépendantes. La CNIL ou l'ARCOM (qui est certes une autorité publique indépendante, API, et non une autorité administrative indépendante, AAI) disposent d'un pouvoir de décision et même de sanction ; sans même aller jusque-là, il faut bien reconnaître que ces institutions sont davantage connues et craintes par les administrations comme par les personnes privées relevant de leurs champs de compétences.

Plus largement et hors car des API, parmi les 16 autorités administratives indépendantes existant en 2025, seule la Commission du secret de la défense nationale (CSDN), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et la CADA ne disposent ni d'un pouvoir de décision, ni d'un pouvoir de sanction^[38] – on peut y ajouter le Défenseur des Droits, qui dispose d'un pouvoir de décision mais qui ne peut être concrétisé que par des recommandations. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ne dispose pour sa part que d'un pouvoir de délibération et de rendu d'avis, mais le non-suivi de certains de ses avis entraîne des conséquences concrètes et immédiates prévues par la loi^[39]. De manière similaire, la HATVP (Haute autorité pour la transparence de la vie publique) ne dispose que d'un pouvoir de délibération et d'avis, mais « [s]i l'avis de compatibilité avec réserves ou d'incompatibilité rendu [...] n'est pas respecté : 1° L'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires »^[40].

Si l'on peut comprendre que la CSDN, dont la mission est essentiellement d'éclairer par ses avis les décisions qu'il appartient au Gouvernement de prendre pour répondre aux demandes de l'autorité judiciaire ou le Parlement lorsque que l'une de ces institutions souhaite accéder à des informations protégées par le secret de la défense nationale, ne dispose pas d'un pouvoir de décision, **l'absence d'un tel pouvoir au bénéfice du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et de la CADA est moins défendable**. Confier, pour ce qui concerne l'objet de cette note, un pouvoir de décision à la CADA consisterait dès lors à **rééquilibrer les compétences et pouvoirs des autorités administratives indépendantes**.

^[38] Il faut cependant rappeler que la CADA dispose d'un pouvoir de sanction de toute personne en cas de mauvaise application ou de violation du droit de la réutilisation des informations publiques, sur saisine d'une administration et conformément à l'article L342-3 du CRPA (alinéa 2 : « La commission, lorsqu'elle est saisie par une administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 ou par son président, peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur d'un manquement aux prescriptions du titre II du présent livre les sanctions prévues par l'article L. 326-1 »). Ce pouvoir de sanction ne permet pas de sanctionner les refus de communication de documents administratifs.

^[39] Voir l'article L821-1 du Code de la sécurité intérieure : « Lorsque l'autorisation est délivrée après un avis défavorable de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la commission ou, à défaut, par l'un des membres de la commission [...]. La formation spécialisée mentionnée à l'article L. 773-2 du code de justice administrative, le président de la formation restreinte mentionnée au même article L. 773-2 ou le membre qu'il délègue statue dans un délai de vingt-quatre heures à compter de cette saisine. La décision d'autorisation du Premier ministre ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué, sauf en cas d'urgence dûment justifiée et si le Premier ministre a ordonné sa mise en œuvre immédiate ».

^[40] Article L. 124-20 du Code de la fonction publique. Il est à noter que l'article prévoit d'autres sanctions qui viennent d'être déclarées contraires à la Constitution, en ce qu'elles violent le principe d'individualisation des peines, par la Décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025, Yenad M. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/20241120QPC.htm>). Le législateur devrait donc se saisir prochainement de la question.

Un tel rééquilibrage pourrait passer par la révision du premier alinéa de l'article L. 342-1 du CRPA, selon lequel (à l'heure actuelle) « *[l]a Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques* ».

L'expression « *émet des avis lorsqu'elle est saisie* » pourrait utilement être remplacée par « *peut être saisie* » et le dernier alinéa du même article, disposant que « *[l]a saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux* », pourrait être supprimé et remplacé par une formule empruntée à la loi de 1978 concernant la CNIL : « *[p]our l'accomplissement de ses missions, la commission peut procéder par voie de recommandation et prendre des décisions individuelles ou réglementaires dans les cas prévus par la présente loi* ».

Il conviendrait par la suite d'ajouter, par décret, la CADA à la liste des institutions de contrôle ou de régulation dont les décisions peuvent être contestés en premier et dernier ressort devant le Conseil d'État^[41].

Ainsi, le juge administratif ne serait plus saisi que des contestations, par les parties, des décisions favorables – le recours devant être suspensif – ou défavorable à la communication prises par la CADA, **ce qui amènerait les pouvoirs publics à davantage examiner la jurisprudence administrative pertinente afin d'éviter les contentieux manifestement inutiles.**

Une telle réforme **libèrerait également les tribunaux administratifs d'un contentieux dont l'utilité du maintien en l'état n'est pas évidente, au profit d'une voie directe vers le Conseil d'État.** Ce point soulève, certes, la question du coût d'accès au Conseil d'État puisque, contrairement à l'accès au tribunal administratif, un recours auprès du Conseil d'État nécessite un avocat aux Conseils. En pratique, on constate cependant qu'il s'agit déjà d'un passage quasi-obligé pour qui souhaite faire respecter le droit d'accès aux documents administratifs ; sur le fond, il paraît en outre délicat de postuler que l'administration s'appuiera sur le découragement du requérant pour violer la loi. Il n'est pas non plus interdit de penser que le risque d'un contentieux devant le Conseil d'État peut peser lourd dans la décision d'administrations de taille modeste de se conformer, ou non, aux futures décisions de la CADA.

Un amendement en ce sens dans une prochaine loi relative à la transparence ou aux institutions ferait ainsi particulièrement avancer, à notre sens, l'effectivité des règles existantes. Le contentieux administratif devant les tribunaux de première instance s'en trouverait allégé, et la transparence de la vie publique confortée.

^[41] Article R311-1, 4° du Code de justice administrative.

- Donner un pouvoir de sanction à la CADA ?

Nombreuses sont aujourd'hui les AAI qui disposent d'un pouvoir de sanction, de sorte que la question de savoir si la CADA ne devrait pas en bénéficier peut être posée. Sans doute faut-il, toutefois, procéder par la méthode des « petits pas ».

La question de la **possibilité juridique de confier un pouvoir de sanction à la CADA** peut être soulevée. En la matière, un bref aperçu des fondements d'un pouvoir similaire au sein d'autres autorités administratives ou publiques indépendantes permet d'en distinguer plusieurs catégories. Le pouvoir de sanction de la CNIL est, d'une part, déterminé par la nécessité juridique de rendre effectif le droit de l'Union européenne applicable à la protection des données, et notamment le Règlement général sur la protection des données (RGPD). Si l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité nationale des jeux ou encore le CSA (ARCOM aujourd'hui) disposent d'un pouvoir de sanction, c'est d'autre part car ils sont les régulateurs de leurs secteurs respectifs, ce que n'est pas la CADA. D'autres autorités administratives disposent enfin d'un pouvoir de sanction moins évidemment justifiable sur ces fondements ; on pense ici l'ACNUSA, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, qui dispose d'un tel pouvoir en matière de réglementation environnementale, et qui pourrait certainement constituer un modèle, sur ce point, pour la CADA. En d'autres termes, il n'y a pas de corrélation directe entre une fonction spécifique et l'octroi, ou non, d'un pouvoir de sanction à une autorité. **Rien n'interdit donc de conférer un pouvoir de sanction à la CADA.**

Un tel pouvoir pourrait permettre à la CADA de sanctionner directement, sur la base de la loi, une administration qui aurait méconnu de manière grave ou répétée le droit d'accès aux documents administratifs. On peut en la matière imaginer une échelle de sanctions adaptée aux capacités financières des collectivités et administrations, en insistant sur la dimension pédagogique et non essentiellement punitive des sanctions qui pourraient être prononcées.

Cependant, il n'est pas certain que donner un pouvoir de sanction à la CADA soit indispensable à ce stade. Le juge administratif, saisi dans un délai contentieux réduit une fois la décision de la CADA adoptée ou méconnue, sera à même de prononcer les sanctions et injonctions pertinentes. Par ailleurs et en opportunité politique, il convient certainement de faire confiance aux administrations pour s'adapter à la nouvelle réalité juridique qui s'imposerait à eux en cas d'octroi d'un pouvoir de décision à la CADA. En ce sens, **on peut voir l'éventuel pouvoir de sanction comme un avenir possible mais non inévitable**, gage aux administrations publiques de faire évoluer leurs pratiques pour éviter d'avoir à recourir à cette option « lourde ».

Aussi une réforme à court terme pourrait-elle utilement, tout en mentionnant au stade des débats parlementaires la possibilité ultérieure de recourir à un pouvoir de sanction, **se cantonner à un pouvoir de décision assorti des moyens nécessaires, au sein de la CADA, pour l'appliquer.**

- Désamorcer les craintes du législateur

Le législateur a néanmoins la main tremblante à ce sujet – quand bien même il ne s'agirait que d'un pouvoir de décision. Les pouvoirs exécutif et législatif redoutent en effet, lorsqu'il est question de renforcer une autorité administrative indépendante, la formation de « super AAI », aux pouvoirs trop étendus et qui dépossèderaient l'exécutif de ses prérogatives. Ce discours répandu ne résiste pourtant pas à l'analyse.

D'une part, le « pouvoir » de décision dont il est question ici n'appartient pour l'instant pas au Gouvernement. Il ne saurait donc s'agir de l'en dessaisir : il s'agit surtout de lancer un signal positif à l'opinion publique en matière de transparence de la vie publique, et d'éviter de longs et superfétatoires contentieux devant le juge administratif.

D'autre part, la CADA ne deviendrait pas une « super AAI » avec un simple pouvoir de décision. Comme on l'a suggéré plus haut, il est peu compréhensible qu'elle soit l'une des seules autorités indépendantes à ne disposer d'aucun pouvoir décisionnel. Loin de transformer la CADA en « deuxième CNIL », dont les pouvoirs sont effectivement importants, l'octroi d'un pouvoir de décision constituerait une simple « mise à niveau » dans l'intérêt général.

- Autres points de réformes à court terme

D'autres améliorations à court terme, soit dans l'attente d'un véritable pouvoir de décision soit en complément, sont aussi envisageables voire nécessaires.

En premier lieu et à budget constant de la CADA, **une page du site internet de la Commission dédiée au « suivi » des avis de la CADA devrait être créée et complétée**, a minima par l'indication de la manière dont la CADA peut – ou non – effectuer un tel suivi^[42]. L'ajout, sur cette page, des riches renseignements du tableau « Liste des avis favorables » publiés par la CADA depuis 2018^[43], et qui contient bien davantage que la liste annoncée puisqu'y figurent une colonne « avis suivi » et plusieurs colonnes dédiées aux recours ultérieurs et à leurs résultats, serait également bienvenu. **La mise à jour de ces listes, qui ne semble pas réalisée si l'on en croit le vide qui caractérise les colonnes dédiées aux suites contentieuses éventuellement données, serait par ailleurs souhaitable.** Il s'agit d'ailleurs d'une obligation issue de l'article L342-3 du CRPA^[44].

^[42] Il est notable que cette page, qui existait mais était « en construction » depuis des années, a littéralement disparu de la nouvelle version du site de la CADA, telle qu'elle apparaît en juin 2025.

^[43] En ligne : <https://www.cada.fr/lacada/liste-des-avis-favorables>.

^[44] Article L342-3, alinéa 2 : « Le président de la commission publie régulièrement la liste des avis favorables émis par la commission. Cette liste précise le nom de l'administration concernée, la référence du document administratif faisant l'objet de l'avis, les suites données, le cas échéant, par l'administration à cet avis, ainsi que, le cas échéant, l'issue du recours contentieux ».

Par ailleurs, **le législateur pourrait décider de rendre la publication des réponses des administrations automatique et obligatoire** en cas d'avis (ou de décision) favorable à la communication rendu par la CNIL, le cas échéant après anonymisation de certaines données. Cette publication, inexistante à ce jour, s'assimilerait à un mécanisme de **« name and shame »** qui permettrait de faire évoluer les pratiques et la culture de la transparence des administrations. Celles-ci pèseraient peut-être différemment le contenu de leur réponse – ou le choix, contra legem mais en pratique courant, de ne pas faire suite à l'avis – si celle-ci était amenée à être diffusée publiquement.

Troisième scénario : repenser la catégorie des « documents administratifs »

Au-delà d'une éventuelle réforme à court terme, une réflexion de fond pourrait utilement être engagée autour de la notion même de « documents administratifs »^[45]. Celle-ci conduit d'abord à se demander ce que sont, au fond, les documents administratifs (c'est-à-dire : des données), avant de suggérer un transfert des compétences de la CADA à une autre autorité administrative indépendante aussi qualifiée mais mieux armée, juridiquement, pour en traiter efficacement (la CNIL). Cette réforme, qui nous paraît pertinente, peut être menée à moyen ou long terme afin d'être correctement préparée. Sa mise en œuvre dans une perspective non immédiate n'empêche pas la poursuite du premier scénario consistant à renforcer, dès maintenant, les pouvoirs de la CADA.

- Les documents administratifs, des contenants de « données »

Comme l'écrit Christophe Testard, « [l]e droit d'accès aux documents administratifs a été pensé dès l'initiale comme devant être le plus large possible dans son champ d'application. Cela se traduit classiquement de deux manières : dans ce que recoupe la notion de document administratif et dans les bénéficiaires du droit d'accès »^[46]. La catégorie juridique du « document administratif » est née avec l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 (Loi CADA), depuis lors abrogé, selon lequel : « *[s]ont 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'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives* ». De nos jours, l'article L300-2 du CRPA est encore plus large et dispose que « *[s]ont considérés comme documents administratifs [...] 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* ».

^[45] L'idée générale de la proposition qui suit est d'abord issue d'un échange informel avec le Pr. Jean-Bernard Auby ; qu'il soit ici remercié.

^[46] Ch. Testard, « La confusion des agendas des élus locaux, excuse à leur non-communication », JCP Administrations et Collectivités territoriales n°29, 22 juillet 2024, p. 2212.

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 ».

Pour résumer, **le document administratif est un « document » produit ou reçu par une administration ou toute personne missionnée par elle.** Tous ne sont pas communicables : l'article L311-2 du même code fixe à cet égard un cadre, excluant par exemple du droit à la communication les documents inachevés, les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration (sauf exceptions). L'article L311-5, qui gagnerait certainement à être fusionné avec l'article L311-2, prévoit également l'impossibilité de communiquer un certain nombre de documents administratifs dont la communication ou la consultation porterait atteinte à une liste de huit « secrets » et enjeux nationaux : secret des délibérations du Gouvernement, secret de la défense nationale, conduite de la politique extérieure de la France, sûreté de l'État, etc. Enfin, l'article L311-6 précise que certains documents administratifs ne sont communicables qu'à « l'intéressé », notamment lorsque sa communication « porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires ».

Si l'on excepte l'article L311-2 du CRPA qui établit un cadre quant à la non-communicabilité de certains documents non achevés ou préparatoires, **le droit d'accès aux documents administratifs vise donc l'accès à des informations contenues dans certains documents, davantage qu'à des documents à proprement parler. Dit autrement, les documents administratifs ne sont rien d'autre que des informations mises en forme au sein d'un « document » communicable. Cette expression désigne donc davantage la forme, voire un « contenant », que son contenu et le fond du droit applicable.**

La lecture de l'article L300-1 du CRPA le confirme puisqu'il ne garantit pas le droit d'accès aux documents administratifs, mais « [l]e droit de toute personne à l'information », qui se trouve « précisé et garanti par les dispositions des titres Ier, III et IV du présent livre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs ». De la même manière, le raisonnement du Conseil constitutionnel dans la décision UNEF qui l'a conduit à reconnaître la valeur constitutionnelle du droit d'accès aux documents administratifs repose exclusivement sur la question de l'accès à des « informations » relatives aux critères et modalités d'examen de candidatures. Ce n'est que pour le relier à l'article 15 de la Déclaration de 1789 que le juge constitutionnel fait mention du droit d'accès aux documents administratifs :

« [...] une fois la procédure nationale de préinscription terminée, l'absence d'accès des tiers à toute information relative aux critères et modalités d'examen des candidatures effectivement retenus par les établissements porterait au droit garanti par l'article 15 de la Déclaration de 1789 une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, tiré de la protection du secret des délibérations des équipes pédagogiques. Dès lors, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le droit d'accès aux documents administratifs, être interprétées comme dispensant chaque établissement de publier, à l'issue de la procédure nationale de préinscription et dans le respect de la vie privée des candidats, le cas échéant sous la forme d'un rapport, les critères en fonction desquels les candidatures ont été examinées et précisant, le cas échéant, dans quelle mesure des traitements algorithmiques ont été utilisés pour procéder à cet examen »^[47].

^[47] CC, Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France, §17.

Il est même permis de se demander si le « détour » par le droit d'accès aux documents administratifs, et donc par cette catégorie quelque peu floue puisque le Conseil constitutionnel évoque « *le cas échéant [...] un rapport* » alors qu'il est surtout question de diffusion d'« *informations* », était vraiment indispensable. En tout état de cause, **le droit d'accès aux documents administratifs doit être interprété comme une modalité concrète d'application du droit de toute personne à l'information.**

Or, **toute information est une donnée.** C'est d'ailleurs en s'appuyant sur l'argument selon lequel les documents demandés constitueraient en réalité des données privées ou à caractère personnel que nombre d'administrations tentent de s'affranchir du droit d'accès aux documents administratifs. **Le lien entre la communication des documents administratifs et le droit des données est encore plus fort depuis l'entrée en vigueur du RGPD : la consultation, la communication et la diffusion de données à caractère personnel contenues dans un document administratif constituent des « traitements de données »** au sens de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1978 (loi CNIL).

- Un inexorable rapprochement entre la CADA et la CNIL

En bref, **il existe a minima « un matériau commun à la CNIL et à la CADA »**^[48] : les données.

L'articulation entre le droit d'accès aux documents administratifs, garanti par la CADA, et le droit à la protection des données à caractère personnelle, garanti par la CNIL, se fait dès lors de plus en plus délicat. Si l'article L311-3 du CRPA opère une précision en disposant que « *[s]ous 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* », le CRPA est loin de régler l'ensemble des difficultés naissant de l'inexorable rapprochement du droit des documents administratifs et du droit des données. L'articulation entre le CRPA et le RGPD est pour le moins complexe, même si, comme le rappelle régulièrement la CADA :

« La commission rappelle que la consultation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition portant sur des données à caractère personnel constituent un traitement de données au sens de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (« loi CNIL ») et de l'article 4 du RGPD. Une administration répondant à une demande d'accès à un document administratif contenant des données de cette nature doit ainsi être regardée comme un responsable de traitement. Ainsi que la CNIL l'a précisé, l'administration est toutefois dispensée de requérir, avant toute communication ou publication, le consentement préalable des personnes concernées, en principe exigé par l'article 7 de la loi CNIL et l'article 6 du RGPD, dès lors qu'il s'agit, pour elle, de respecter l'obligation légale de procéder à la communication de documents administratifs découlant du livre III du code des relations entre le public et l'administration ou, le cas échéant, d'autres dispositions législatives particulières, telles que, par exemple, l'article L2121-26 du code général des collectivités territoriales »^[49].

^[48] L'expression est de Jean-Bernard Auby.

^[49] CADA, Conseil n°20192274 du 27 juin 2019. V. également, par exemple, CADA, avril 20192148 du 20 février 2020, Préfecture de la Sarthe.

Sur le volet **matériel**, la confusion entre les deux ensembles de règles (le droit des données et le droit des documents administratifs) est telle que nombre de requérants saisissent régulièrement à tort la CADA de demandes relevant de la compétence de la CNIL – la CADA se déclarant alors incompétente.

Cette **confusion matérielle est partiellement atténuée par des mesures institutionnelles** visant à faire communiquer au mieux les deux autorités administratives indépendantes. Ainsi, il n'est pas anodin que l'un des membres du Collège de la CNIL soit le président de la CADA, alors que l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 ne l'impose en rien. Côté CADA, l'article L341-1 du CRPA prévoit pour sa part que l'un des onze membres de la CADA soit « [l]e président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ou son représentant ». En 2025, la CADA est néanmoins composée de pas moins de **trois membres de la CNIL**, dont son vice-président.

On peut ainsi constater qu'il existe **un rapprochement voire un recoupement des missions de la CNIL et de la CADA** – fortuitement créées la même année, 1978. Il est également permis de penser que **ce phénomène ne va aller qu'en s'accroissant, transition numérique et évolution permanente du droit des données personnelles obligent**. Le fait que la CADA soit de nos jours confrontée à des questions de communicabilité de suites algorithmiques et confrontées aux enjeux de l'open data plaide également en ce sens, sans même qu'il soit besoin d'analyser de manière croisée la jurisprudence administrative. Dès lors, **l'opportunité de regrouper l'ensemble des compétences des deux autorités en une unique entité peut être questionnée**.

- Créer une formation restreinte dédiée aux données publiques à la CNIL

Regrouper l'ensemble des compétences exercées par la CNIL et la CADA peut se faire de trois manières : en intégrant les fonctions et missions de la CADA au sein de la CNIL, en intégrant les fonctions et missions de la CNIL au sein de la CADA, ou en créant une nouvelle institution réunissant les fonctions et missions de la CNIL comme de la CADA. La deuxième option paraît d'emblée mal calibrée, la CNIL disposant d'une organisation, d'un budget, d'une adaptabilité et de pouvoirs bien plus importants que la CADA. La création d'une nouvelle institution remplaçant les deux autorités actuelles est tout aussi malvenue, la possibilité de s'appuyer sur l'existant étant ouverte.

L'option retenue consiste donc à **fusionner la CADA au sein de la CNIL**, en réorganisant cette dernière. La CNIL se réunit actuellement soit en séance plénière soit, pour sanctionner les violations du RGPD, en formation restreinte. Il serait ici possible de **créer une seconde formation restreinte dédiée aux données publiques**, à condition qu'elle soit dotée des mêmes compétences – et pouvoirs – que la formation restreinte dédiée aux données personnelles.

Pour ce faire, il conviendrait de supprimer le titre IV du livre III du CRPA – consacré à la CADA – et d'intégrer son contenu matériel à la loi du 6 janvier 1978 ; à commencer par l'article L340-1 du CRPA qui pourrait être intégré dans un article 6 de la loi CNIL ainsi réécrit :

« 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. Elle est également chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques ainsi qu'à l'application du titre II du Livre III du code des relations entre le public et l'administration dans les conditions prévues par ce code et par le titre Ier du livre II du code du patrimoine. La commission dispose à cet effet d'un pouvoir réglementaire, dans les cas prévus par la présente loi ».

L'objectif de la réécriture et de la fusion des deux textes doit en tout état de cause conduire à faire bénéficier la future formation restreinte dédiée aux données publiques des pouvoirs de décision et de sanction de la CNIL.

La fusion de la CNIL et de la CADA ne résoudrait certainement pas tous les problèmes d'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs, mais aurait le mérite de **clarifier un certain nombre de points de discussion au sein des administrations** en plus de faire profiter du pouvoir de décision et de sanction de la CNIL aux demandeurs. Les sanctions de la CNIL étant contestables directement devant le Conseil d'État, il en résulterait également une fluidification du contentieux conforme au premier scénario envisagé dans cette note.

L'idée de fusionner les deux autorités soulèvera certainement des oppositions de toutes natures. En particulier, cette proposition peut susciter des inquiétudes liées aux limites actuelles de la CNIL, notamment dans sa fonction de traitement des plaintes liées au RGPD. Il s'agit cependant là d'un autre sujet : la proposition ne devrait sans doute pas être écartée du revers de la main et mérite de plus amples réflexions.

Une question résiduelle réside alors dans **la survie de la catégorie juridique des « documents administratifs »**. Ne devrait-on finalement pas abandonner la qualification de « document administratif », dont l'utilité n'est aujourd'hui pas aussi évidente qu'en 1978, pour raisonner exclusivement autour de la notion de « données » ? Il apparaît que la réponse à cette interrogation n'est pas essentielle à la réflexion sur la fusion de la CADA au sein de la CNIL : la formation restreinte « données publiques » dont on propose la création peut tout aussi bien être dénommée « formation restreinte dédiée aux documents administratifs », ou toute autre terminologie plus claire et adéquate.

EN RÉSUMÉ : LES PROPOSITIONS DE L'OEP

Scénario 1 :

01

Ne pas créer de référé ou d'autres procédures concurrentes ou alternatives à celle de la CADA, à l'exception de celle proposée dans le troisième scénario.

Scénario 2, à court terme :

Doter la CADA d'un pouvoir de décision

02

03

Engager une réflexion tendant à doter la CADA d'un pouvoir de sanction

Ajouter la CADA à la liste des institutions de contrôle ou de régulation dont les décisions peuvent être contestées en premier et dernier ressort devant le Conseil d'État

04

05

Compléter la page du site de la Commission dédiée au "suivi" des avis de la CADA

Mettre et tenir à jour la “Liste des avis favorables” publiés par la CADA, notamment en ce qui concerne le suivi contentieux des avis

06

07

Rendre la publication des réponses des administrations automatique et obligatoire en cas d’avis (ou de décision) favorable à la communication rendu par la CNIL, le cas échéant après anonymisation de certaines données

Scénario 3, à moyen terme :

Fusionner la CADA au sein de la CNIL, en créant une formation restreinte dédiée aux données publiques

08

09

Envisager la suppression de la catégorie des “documents administratifs”

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

