



Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République

Paris, le 13 juillet 2022

Questionnaire à l'attention de M. Bruno Lasserre

Questionnaire de Mme Raquel Garrido, rapporteure

1. *En quoi votre parcours et vos responsabilités professionnelles antérieures vous ont-ils préparé à exercer cette fonction ?*

Ce sera bien entendu à la commission des lois de l'apprécier, au vu des échanges que nous aurons lors de l'audition du 20 juillet, mais il me semble utile de partager d'ores et déjà avec la rapporteure et les membres de la commission les éléments suivants.

Toute ma vie professionnelle a été consacrée au service de l'Etat, que j'ai rejoint en janvier 1978 et pour lequel j'ai travaillé sans interruption jusqu'à ma retraite en janvier 2022. J'ai été guidé par deux valeurs auxquelles j'ai essayé de me tenir : l'indépendance et l'impartialité, ce qui m'a conduit à refuser tout départ, même temporaire, dans le privé et à ne pas accepter non plus d'engagement politique, y compris pour des postes en cabinet ministériel. Dans toutes les fonctions que j'ai occupées, j'ai été du côté de la réforme, en transformant les institutions dont j'ai eu la charge, en accompagnant des évolutions, en ouvrant des débats, en associant le public aux choix discutés.

Mes responsabilités antérieures ont eu comme lignes de force le droit public et la régulation. Le droit public que j'ai appris et pratiqué au Conseil d'Etat, dans sa double fonction de juge et de conseil, au sein duquel j'ai exercé tous les métiers (rapporteur, responsable du centre de documentation, rapporteur public, assesseur puis président d'une chambre contentieuse, président adjoint de la section du contentieux, président d'une section administrative – celle de l'intérieur, en charge des libertés publiques- avant de me voir confier pendant les derniers quatre ans la responsabilité de vice-président, à la tête de l'institution). La régulation, dans des dimensions très variées, à dominante économique (les télécoms et le numérique, la concurrence, l'énergie) mais aussi au service de libertés publiques (le droit de réponse à la radio et à la télévision et –j'y reviendrai- le droit d'accès aux documents administratifs) : il ne s'agit alors ni de juger ni de « fabriquer » le droit mais de défendre une cause voulue par le législateur et de faire vivre l'équilibre construit par celui-ci, un équilibre toujours en mouvement.

Ces dernières responsabilités m'ont donné l'occasion de présider des autorités administratives indépendantes (le Conseil puis l'Autorité de la concurrence pendant douze ans, le CORDIS associé à la Commission de régulation de l'énergie dont il est l'organe de sanction et de règlement des différends). Impulser des projets, négocier des évolutions – notamment au niveau européen-, défendre un budget, convaincre les décideurs politiques, rendre compte de mon action devant les parlementaires, répondre à leurs commandes, faire vivre de manière riche

et paisible la collégialité, entraîner les équipes dans de nouveaux chantiers stimulants, communiquer autour des résultats obtenus sont des choses que j'ai beaucoup pratiquées.

En ce qui concerne plus précisément le droit d'accès aux documents administratifs, c'est une cause qui m'a toujours intéressé et pour laquelle je me suis engagé à différents moments de ma vie professionnelle : d'abord comme rapporteur (1979-1982) puis rapporteur général de la CADA (1982-1986), à une époque où, à la suite du vote de la loi du 17 juillet 1978 qui est une loi inédite, par le rôle déterminant qu'ont eu les parlementaires dans sa conception et son adoption, et généreuse, dans les contours très larges du « droit à la transparence » qu'elle institue, il fallait définir les lignes de partage entre le communicable et le secret mais surtout vaincre les résistances de l'administration à appliquer la loi nouvelle, enfin comme membre du collège et suppléant de la présidente de l'institution (1999-2004) , ce qui m'a conduit à présider à plusieurs reprises des séances de la CADA.

Cette expérience de la CADA m'a aidé à publier en 1987 – en collaboration avec Noelle Lenoir et Bernard Stirn, préface de Guy Braibant – un ouvrage aux Presses Universitaires de France intitulé « La transparence administrative » : j'ai tenté avec les deux autres auteurs d'expliquer la genèse et le pourquoi de ces droits nouveaux (la protection des données personnelles, le droit d'accès aux documents administratifs, la motivation des actes administratifs, la loi sur les archives) et de partager ma conviction que, derrière cette révolution silencieuse, il s'agit de démontrer de manière concrète que les exigences nouvelles de la démocratie obligent l'administration à agir davantage au grand jour.

Je ne peux cacher que travailler à nouveau pour cette cause de la transparence, à laquelle je crois profondément, serait pour moi une grande satisfaction.

2. Considérez-vous que le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs, tel que posé par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), est aujourd'hui suffisamment garanti ? Les limites qui y sont apportées – relatives au respect des secrets protégés par la loi et en particulier du secret des affaires – vous semblent-elles proportionnées ?

Le droit d'accès aux documents administratifs repose sur un principe simple, voulu dès l'origine par le législateur : l'accès est la règle, le secret l'exception. C'est à l'administration de prouver de manière concrète que le document est couvert en tout ou en partie par un secret protégé, sous le contrôle de la CADA et du juge administratif, dont les avis et la jurisprudence ont, respectivement, conduit à définir une doctrine la plus claire possible.

Les secrets énumérés par le CRPA correspondent peu ou prou à ce que les principales démocraties, qui se sont dotées avant (Suède, USA) ou après (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie) la France d'une législation de la transparence reconnaissent comme faisant partie de la « sphère légitime du secret ». Il sera intéressant – et je m'engage à le faire si ma candidature est retenue - de comparer plus en détail les législations existantes en Europe, de rencontrer les institutions en charge de la transparence dans les différents Etats-membres qui devraient d'ailleurs travailler davantage en réseau, pour voir s'il existe des voies de progrès possibles, tout en ayant conscience que le choix appartient in fine au législateur français. Ce travail sera d'autant plus utile que les réflexions en cours au sein de l'Union européenne sur le Digital governance Act ou le Data Act peuvent provoquer des évolutions dont il faudra tenir compte.

En ce qui concerne le « secret des affaires », notion qui s'est substituée à celle de « secret en matière industrielle et commerciale » inscrite à l'origine dans la loi de 1978 sans pour autant élargir son champ, il faut s'en doute dissiper les malentendus et continuer à faire œuvre de pédagogie.

C'est le législateur qui, en utilisant explicitement en 2018 le terme de « secret des affaires », invite à se référer à la définition donnée par l'article L 151-1 du code de commerce : elle exige notamment que l'information ait une valeur commerciale et que son détenteur prend des mesures de protection raisonnables pour en garantir la confidentialité. Ce ne peut être que par une appréciation au cas par cas, précédée d'une instruction approfondie, que ce secret peut être opposé. Les statistiques semblent montrer que la CADA ne l'oppose pas plus qu'il y a cinq ans : cette constance révèle sans doute qu'il existe un écart entre les faits et la perception d'un secret qui tend à s'élargir. Parmi les propositions législatives qui pourraient être bienvenues, figure celle qui écarterait la possibilité pour les personnes publiques de brandir cette exception pour leur propre compte lorsqu'elles n'exercent pas, à titre principal, une activité économique – comme par exemple les agences ou les établissements publics administratifs.

3. Si vous accédez à la présidence de la CADA, quelles seraient vos priorités pour les années à venir ?

J'en vois quatre :

- Faire vivre l'équilibre voulu par le législateur, en développant notamment les instruments de droit souple (lignes directrices etc), au-delà des avis individuels qui sont un guide utile, pour donner encore plus de visibilité aux acteurs publics et aux demandeurs : cela suppose de comprendre les aspirations de la société, de les observer, de ne pas les décevoir, d'encourager aussi la transparence comme moyen de renforcer la confiance des citoyens dans la démocratie ;
- Continuer à réduire le délai d'examen des demandes d'avis pour se rapprocher du standard prévu par le législateur (un mois), ce qui suppose que les moyens alloués à la CADA le permettent ;
- Investir résolument dans la maîtrise des sujets liés à la transformation numérique (open data, algorithmes et codes sources) qui sont les sujets de demain, ce qui exige de renforcer l'expertise au sein du collège et des services ;
- Développer la pédagogie, par la diffusion d'informations et la délivrance de conseils auprès des personnes publiques (le partenariat mis en place avec la Gazette des communes est de ce point de vue une bonne initiative) mais aussi la prévention des difficultés dans l'accès aux documents administratifs : l'une des priorités est de créer une véritable animation territoriale des PRADA (personnes responsables de l'accès aux documents administratifs) que les principales collectivités ou institutions publiques doivent désigner en leur sein. Il est impératif de les réunir, d'aller à leur rencontre sur le terrain, de les former, de leur donner le sentiment d'appartenir à un réseau qui les conforte et les guide.

4. Considérez-vous que la CADA est désormais suffisamment connue des administrés et des organismes relevant du CRPA ? À défaut, que recommandez-vous pour améliorer sa visibilité ?

Oui, la CADA est de plus en plus connue, comme le montre l'augmentation continue des saisines. Mais une plus forte communication est sans doute de nature à accroître la visibilité de l'institution, qui passe par une revue des différents supports (site Internet, rapport annuel, conférences de presse à l'occasion de sa sortie, événements publics).

5. Comment expliquez-vous l'augmentation importante du nombre de saisines au cours de l'année 2021, et quelle tendance de progression prévoyez-vous pour les prochaines années ? Estimez-vous, notamment, que l'ouverture progressive des données (« open data ») pourrait, à terme, réduire le flux de saisines dont la CADA fait l'objet ?

L'augmentation est importante en 2021 (8417 saisines, un record) par rapport à l'année précédente qui a connu une légère décline des saisines pour des raisons liées à la crise sanitaire. Sur le moyen terme, les saisines de la CADA se maintiennent à un niveau très élevé : 7092 en 2017, 7020 en 2018, 6784 en 2019.

Surtout, derrière cette réalité quantitative, il existe une évolution à l'œuvre dans l'utilisation du droit d'accès : elle n'est pas seulement l'apanage de citoyens souhaitant accéder aux dossiers les concernant dans une approche pré-contentieuse, elle est un levier auquel ont recours des journalistes, des chercheurs, des militants, des ONG ou des lanceurs d'alerte pour informer, investiguer, tirer une sonnette d'alarme, mieux contrôler l'action publique. Il faut s'en réjouir sur le principe car c'était l'intention de départ du législateur que de favoriser cette transparence au service d'une meilleure information du public en général. Cette demande commence d'ailleurs à se structurer par des associations de journalistes, des plateformes, des prises de paroles dans des tribunes publiques qui expriment la vigueur du débat démocratique pour faire reculer le secret et garantir une transparence effective.

L'open data est évidemment un mouvement qui doit être encouragé : non seulement parce qu'elle est un moyen de développer – par un accès très simple et immédiat aux considérables gisements d'informations détenus par les personnes publiques - la transparence et la connaissance de l'action publique, la recherche également, mais aussi parce qu'elle est une puissante incitation à « faire mieux » pour les administrations, dont l'efficacité comparée peut être testée beaucoup plus facilement. J'ai mis en place l'open data pour les décisions de justice rendues par le Conseil d'Etat et la juridiction administrative en général : l'un de ses bénéfices est de faire diminuer les contestations nées d'un refus de communiquer tel ou tel document.

6. Quel regard portez-vous sur l'augmentation du nombre de saisines de la part de militants, journalistes et lanceurs d'alerte ? Le droit d'accès de ces derniers aux documents administratifs vous paraît-il suffisamment garanti ?

Comme je l'ai indiqué dans la réponse à la question précédente, c'est une évolution positive, qui doit être saluée et encouragée. Elle soulève deux défis pour la CADA.

Le premier est que ces demandes, pour des raisons que l'on peut comprendre, portent le plus souvent sur un grand nombre de documents et sont fréquemment adressées simultanément à plusieurs autorités. Le travail de recherche, d'investigation, d'information exige par essence d'accéder à des données très nombreuses pour les comparer, les exploiter, les mettre en cohérence. Cette situation accroît la charge des administrations concernées mais aussi le travail d'instruction de la CADA en cas de refus d'accès (15% des saisines sont de ce type en 2021).

Le second est que, sous l'influence de la convention européenne des droits de l'homme – et notamment de son article 10 qui garantit, au nom de la liberté d'expression, « la liberté de recevoir ou de communiquer des informations »- et du droit de l'Union européenne, dont a tenu compte la jurisprudence du Conseil d'Etat, le droit d'accès se transforme : conçu au départ comme un droit objectif, ouvert à tous sans aucune distinction possible et interdisant toute idée d'intérêt à agir, le droit d'accès devient plus subjectif, comme un auxiliaire de la liberté d'expression et d'information à laquelle certains demandeurs peuvent contribuer plus que d'autres. Concrètement, répondre à une demande d'accès suppose de mettre en balance d'un côté le but recherché par le demandeur, l'utilité des documents pour la liberté d'expression, la nature des informations demandées et leur contexte et, de l'autre côté, l'atteinte que pourrait porter la communication aux intérêts légitimes protégés par la loi. Et cette mise en balance peut conduire à écarter des secrets qui, normalement, seraient opposables.

Cette appréciation plus fine des intérêts en présence est sans aucun doute un progrès. Mais elle exige un travail supplémentaire de la part de la CADA, qui doit recueillir des informations de la part des demandeurs, se faire expliquer le sens de leur démarche, vérifier un certain nombre d'affirmations et soumettre ces éléments à un minimum de débat contradictoire avant d'être étudiés par les rapporteurs et soumis au collège. Traiter ces demandes dans des délais contraints et avec le soin qu'elles nécessitent, sans porter préjudice aux autres saisines qui ne doivent pas voir leur sort retardé, est une question pratique importante qui mérite que les affaires concernées soient bien identifiées, que les process soient bien adaptés. Je pense que des contacts préalables avec les structures comme l'association des journalistes pour la transparence ou les plateformes, sans être exhaustif, pourraient favoriser de bonnes pratiques.

7. Considérez-vous que la CADA dispose de moyens matériels et humains suffisants pour l'accomplissement de ses missions, au regard en particulier de l'augmentation importante de son activité ? Si tel n'est pas le cas, dans quelle mesure faudrait-il renforcer ces moyens ?

La CADA est une institution très sobre si l'on met en relation les moyens dont elle dispose (un effectif de 17 personnes, un budget de 1,5 million d'euros) avec les flux qu'elle traite (environ 8500 saisines par an) et les enjeux de principe auxquels elle est confrontée. Il faut saluer à cet égard l'engagement et à la mobilisation des équipes qui font fonctionner la commission avec toute l'efficacité requise.

Le budget 2023 devrait conduire à créer un emploi permanent de rapporteur général adjoint (les 2 RGA actuels ne sont affectés qu'à temps partiel, en sus de leur activité juridictionnelle dans les tribunaux administratifs) et à transformer un emploi en catégorie A. Je mettrai toute l'énergie nécessaire pour poursuivre cette revalorisation des moyens pour les années suivantes.

8. Depuis 2017, la CADA n'a fait usage de son pouvoir de sanction, au maximum, que 2 fois par an. Comment expliquer que celui-ci soit si peu utilisé ? Quelles sont vos recommandations en la matière ?

Le pouvoir de sanction de la CADA ne peut s'exercer qu'en cas de réutilisation – notamment commerciale- contraire à la loi d'un document communiqué. Le champ est donc relativement étroit.

Je suis convaincu que la sanction – et notamment la perspective crédible d’une sanction dissuasive en cas de violation des règles du jeu- est un outil indispensable à toute activité de régulation. Je n’aurai aucune hésitation à mettre en jeu ce pouvoir de sanction dans les cas justifiés : mon expérience à la tête de l’Autorité de la concurrence (plusieurs milliards de sanctions prononcées à l’encontre d’entreprises pour des ententes secrètes ou des abus de position dominante) plaide en ce sens.

Pour sanctionner, la CADA doit être informée des manquements présumés, ce qui suppose de faire remonter les informations et parfois d’enquêter sur le terrain. Ce pourrait être l’un des objectifs de la plus forte animation territoriale des PRADA que de les former à la collecte d’indices et au signalement de manquements dans l’utilisation illégale des documents communiqués, afin de mettre en mouvement de manière plus systématique l’action répressive.

9. Le délai moyen annuel de traitement des dossiers a certes baissé depuis 2019, mais il reste supérieur au délai prévu par le code des relations entre le public et l’administration. Pensez-vous qu’il soit possible de poursuivre la diminution de ce délai sans porter atteinte à la qualité de la procédure et, dans l’affirmative, de quelle manière ?

M. Jean-Luc Névache, qui achève le mandat de M. Dandelot à la présidence de la CADA, a mené depuis sa nomination en août 2020 un remarquable travail de rationalisation et d’accélération qui doit être salué : le délai moyen de traitement des dossiers a été réduit à 82 jours alors qu’il culminait encore à 182 jours en 2019. Toutes les équipes de l’institution ont été mobilisées pour cet objectif, qui ne pourra être amélioré que si des moyens supplémentaires sont alloués à la commission ou si le nombre de saisines – au nombre aujourd’hui de 8500 par an- diminue.

La question des moyens a déjà été abordée en réponse à une question précédente.

En ce qui concerne le nombre des saisines, il ne pourra baisser que sous l’effet de plusieurs actions conjuguées qui ne dépendent pas toutes de la CADA :

-le développement très volontariste de l’open data,

-la prévention des refus d’accès par la pédagogie à l’égard des personnes publiques, la publication de lignes directrices et l’encouragement des administrations à solliciter le conseil de la CADA sur les questions nouvelles,

-le renforcement de l’animation territoriale des PRADA qui peuvent jouer un rôle plus appuyé de guide et d’accompagnant, voire de médiateur entre le demandeur et l’administration sollicitée.

10. Quel bilan faites-vous des relations nouées entre la CADA et la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) ? Identifiez-vous des évolutions souhaitables en la matière ?

Ce bilan est très positif. La participation croisée des présidents respectifs aux délibérations du collège de l’autre autorité est une bonne chose : je m’engage à y dédier le temps nécessaire en ce qui me concerne. Réunir ensemble les deux collèges, organiser des séances de travail communes entre services sur les sujets qui le méritent (open data, algorithmes, accès aux fichiers etc) sont des initiatives que je provoquerai ou que je proposerai. La collaboration

très concrète entre les deux institutions a permis par exemple de définir les compétences respectives de la CADA et de la CNIL en ce qui concerne l'accès aux fichiers de détenus, une question sensible qui a été résolue de manière simple et pragmatique, sans avoir à recourir à l'arbitrage du juge, comme cela a pu être le cas dans les années 80.

Je ne suis pas en revanche favorable à la fusion des deux régulateurs, qui a parfois été évoquée dans le passé : chacun d'eux porte des causes assez opposées (l'accès le plus large de tous à l'information, dans l'intérêt de la transparence publique, d'un côté, la protection des données personnelles, dans l'intérêt de la vie privée et de l'intimité des personnes, de l'autre côté). Ce sont deux exigences démocratiques qui doivent être défendues séparément, sous peine de créer une sorte de « schizophrénie » qui perturberait l'efficacité et la bonne perception de ces deux missions.

11. Au regard de l'augmentation importante du nombre de saisines dont la CADA fait l'objet, vous semblerait-il souhaitable de mettre fin à la gratuité de la procédure et à l'instauration d'un droit de timbre ?

Non, ce serait une régression démocratique, en entravant le droit d'accès par une barrière financière qui, même faible, peut être un frein à son exercice, cela créerait un surcroît de travail bureaucratique à la charge de la CADA pour la perception du droit de timbre et la régularisation des saisines ne justifiant pas son paiement préalable, alors que ses effectifs sont limités, cela assimilerait à tort la CADA à une juridiction, alors que la culture doit rester plus souple, plus réactive.

Payer les frais de photocopie – à un juste prix- lorsqu'un document papier est demandé sous la forme d'une copie est raisonnable. Instaurer un droit de timbre serait une initiative qui cumulerait tous les inconvénients précités.

12. La proposition de votre nomination intervient alors que le parquet de Paris a requis un procès à votre encontre pour complicité de harcèlement moral. Cette procédure judiciaire vous semble-t-elle compatible avec un exercice serein de la présidence de la CADA

Sur le fond de l'affaire qui remonte à dix ans, à une époque où je présidais l'Autorité de la concurrence, il me paraît préférable de réserver au tribunal , si je suis renvoyé devant lui, mes explications.

J'étais vice-président du Conseil d'Etat lorsque j'ai été mis en examen par deux juges d'instruction en septembre 2019 pour « complicité de harcèlement moral », au motif que je n'aurais pas, dans mes pouvoirs de direction de cette AAI, pris les mesures suffisamment fortes et rapides pour mettre fin aux fonctions d'un chef de service auquel est imputée cette accusation de harcèlement moral. Dans une lettre adressée à l'ensemble des membres et agents du Conseil d'Etat, syndicats et présidents de tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel, qui est de fait devenue publique et que je tiens à votre disposition, j'ai expliqué avec les mots qui sont les miens – et je le maintiens – combien cette affaire dramatique m'a bouleversé. Mais j'ai aussi dit – et je le maintiens aussi- que je conteste de toutes mes forces ce reproche de « complicité », qui est contraire à la chronologie des faits mais aussi à toutes les valeurs auxquelles je crois et à la façon dont je les ai fait vivre dans mes rapports avec les équipes tout

au long de ma vie professionnelle, qui m'a conduit à exercer de nombreux postes de responsabilité.

Cette procédure judiciaire n'a en rien entamé mon engagement au service du Conseil d'Etat que je présidais alors et qui n'a jamais autant fait pendant cette période – pourtant perturbée par la crise sanitaire – pour développer le dialogue social, prendre des mesures inédites et volontaristes en matière de ressources humaines, obtenir le label égalité-diversité, signer et mettre en œuvre un accord sur l'égalité professionnelle conclu avec tous les syndicats et dont le contenu est extrêmement ambitieux. Le taux de satisfaction des membres et des agents pendant cette période à l'égard du management du Conseil d'Etat, mesuré par le bilan social, n'a jamais été aussi élevé (supérieur à 90%).

13. Considérez-vous que le droit d'accès aux documents administratifs liés à la gestion de la crise sanitaire est suffisamment garanti ?

La CADA a appliqué ses principes habituels pendant la crise sanitaire, qui n'a pas vu d'éclipse de l'Etat de droit. La transparence, dans ces circonstances, était sans aucun doute souhaitable, pour renforcer la confiance, dissiper dans la mesure du possible les fausses rumeurs alimentées par les réseaux sociaux, rappeler aux citoyens l'importance de la vérité scientifique, documentée par des données et des tests.

Un autre sujet est l'accès du Parlement à l'ensemble des documents, pour lui permettre d'exercer son travail de contrôle et d'évaluation, notamment en période d'état d'urgence sanitaire. Des propositions intéressantes ont été faites en décembre 2020 par la mission présidée par Sacha Houlié et dont le vice-président, également rapporteur, était Philippe Gosselin : mais elles relèvent plus de l'équilibre des pouvoirs exécutif/législatifs que d'une responsabilité de la CADA.

14. Les moyens de la CADA dépendent des crédits fixés qui sont rattachés au Premier ministre. Que pensez-vous de cette situation pour une autorité administrative indépendante ?

Cette situation n'est pas tout à fait normale pour une autorité administrative indépendante. Elle s'explique par la taille très réduite du budget de la CADA (1,5 million d'euros). Mais, si la responsabilité de présider la CADA m'est confiée, je m'assurerai qu'elle n'entrave pas concrètement la pleine indépendance dont doit jouir la commission.

15. De nombreux avis de la CADA n'ont pu être émis dans les délais fixés par la loi, et l'application de la loi est rendue difficile pour les recours pour excès de pouvoir en annulation des refus de communication de documents suite à la saisine de la CADA (cf. les conclusions d'Aurélie Bretonneau, rapporteure publique au Conseil d'État sur certaines de ces requêtes). Quelles sont les mesures que la CADA doit prendre pour résoudre cette situation ?

Je devine que les conclusions d'Aurélie Bretonneau que vous évoquez sont celles prononcées le 20 juin 2016 dans l'affaire Centre hospitalier Louis Constant Fleming, qui tirent les conséquences d'un cas inédit dans lequel la CADA n'avait pas mentionné les délais de recours en enregistrant une saisine : cela a rendu compliquée la naissance d'une décision

implicite de refus d'accès qui puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.

Il est clair que la mention systématique par la CADA des voies et délais de recours lorsqu'elle enregistre une demande d'avis consécutive à un refus d'accès est une garantie importante pour le demandeur : il faut y veiller en pratique.

16. La communication des documents est refusée lorsqu'elle est susceptible de porter atteinte à l'exercice des activités régaliennes de l'État et à l'intérêt général. Le 2° de l'article L. 311-5 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) énumère les secrets protégés par la loi. Néanmoins, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) établit par le biais de ses avis et décisions des doctrines spécifiques en fonction de chaque catégorie de secret. Quelle est votre position sur la mise en balance des secrets prévus par la loi et l'importance de l'information pour préserver certains intérêts publics supérieurs ? Plus spécifiquement quelle est votre doctrine concernant :

- *le secret de la défense nationale ;*
- *le secret de la conduite de la politique extérieure ;*
- *le secret en matière commerciale et industrielle ;*
- *le secret des affaires.*

J'ai déjà évoqué la mise en balance des intérêts légitimes pour les demandes d'accès qui participent de la liberté d'informer, du débat d'idées et de la vie démocratique. Elle marque un progrès de l'Etat de droit, y compris lorsque des documents pourraient se heurter à des secrets relevant des délibérations gouvernementales, de la protection des intérêts fondamentaux du pays ou de la conduite de la politique extérieure.

La meilleure manière de faire me paraît être celle qui a inspiré le Conseil d'Etat le 13 juin 2020. Dans sa formation la plus solennelle – l'Assemblée du contentieux, que je présidais alors – il a fait droit à la demande d'un chercheur qui souhaitait accéder avant le délai légal de 60 ans aux archives du président Mitterrand concernant les événements du Rwanda : le juge a estimé que compte tenu du but poursuivi par le chercheur, de la démarche qu'il avait entreprise, du temps écoulé, de la nature et du contexte des informations contenues, ces archives pouvaient être consultées de manière anticipée, sans que puissent être opposés les secrets mentionnés plus haut.

17. L'effectivité des décisions prises par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est trop souvent contestée par une résistance des administrations publiques. Parce qu'un accès rapide à un document administratif peut être déterminant, par exemple pour la protection de la santé de ceux qui sont exposés à un risque environnemental localisé ou encore la préservation ou la défense de droits individuels ou collectifs, il convient de réduire fortement les délais constatés à chacune des étapes du traitement d'une demande d'accès. Quelles sont les pistes envisagées pour améliorer l'effectivité du droit d'accès aux documents administratifs ?

Les trois pistes que j'ai évoquées en réponse à la question 9 me paraissent pertinentes pour réduire le délai et rapprocher le temps de la transparence du temps de l'action publique et de la vie des citoyens.

Par ailleurs, l'instauration d'une procédure de traitement prioritaire pourrait améliorer l'effectivité du droit d'accès à certains types de dossiers. La CADA s'est ainsi attachée à prendre des mesures appropriées afin de réduire le délai de traitement des dossiers en matière environnementale, à la suite de la procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne contre la France, actuellement au stade de la mise en demeure, relative à l'accès du public à l'information en matière environnementale.

18. Le droit d'accès aux documents administratifs est reconnu par la CEDH et le Conseil constitutionnel. Pourtant, l'on constate que peu d'administrations suivent les avis de la CADA. Comment comptez-vous agir pour faire en sorte qu'il y ait un meilleur respect des avis de la CADA par l'administration ?

La CADA n'a pas toujours connaissance des suites données par les administrations à ses avis favorables (elle a tout de même cette information dans plus de 60% des cas : voir page 93 du rapport d'activité pour 2021). Mais le fait que seulement 5% des saisines examinées par la CADA donnent lieu à un contentieux devant les tribunaux administratifs suggère que la très grande majorité des avis favorables sont suivis par les personnes publiques. La CADA parvient souvent à vaincre les réticences initiales de l'administration, y compris sur des dossiers emblématiques comme les cahiers de doléance fournis lors du grand débat national organisé à la suite de la crise des gilets jaunes, que les services du Premier ministre ont finalement accepté de communiquer dans leur intégralité après un avis très motivé de la CADA qui le recommandait.

19. Un recours contentieux introduit devant le juge administratif en l'absence de recours devant la CADA est irrecevable. Que pensez-vous de cette disposition ?

Elle permet de prévenir le contentieux, en organisant une phase d'examen, d'échange et de conviction avant la saisine du juge. Supprimer ce recours administratif préalable obligatoire (RAPO) devant l'autorité indépendante qu'est la CADA transférerait aux tribunaux administratifs, déjà très chargés, des milliers de dossiers contentieux supplémentaires, sans pour autant accélérer le traitement de la demande d'accès.

De même, donner à la CADA un pouvoir d'injonction, en obligeant l'administration à suivre ses avis, transformerait ces derniers en quasi-décisions, susceptibles donc de recours direct devant le juge : outre l'intérêt pédagogique qu'apporte l'avis dans le nouvel éclairage apporté à l'administration à laquelle il appartient de se prononcer à nouveau, le risque serait que les équipes déjà peu nombreuses de la CADA se consacrent à la défense contentieuse des avis, alors qu'elles ne sont pas outillées pour cela.

*

* *