

Le Président

Avis n° 20237463 du 25 janvier 2024

Monsieur Frédéric MAGUET, pour la fédération syndicale unitaire/Syndical national des affaires culturelles, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 8 décembre 2023, à la suite du refus opposé par la ministre de la culture à sa demande de communication par voie électronique du rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) n° 2022-07 issu de la mission interministérielle sur l'emploi contractuel au ministère de la culture et dans ses établissements publics qui devait être rendu avant le 31 mars 2022.

En l'absence de réponse de la ministre de la culture à la date de sa séance, la commission rappelle, à titre liminaire, qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur le droit d'information que les représentants du personnel et les organisations syndicales peuvent tirer, en cette qualité, de textes particuliers. Ces derniers peuvent en revanche se prévaloir, comme tout administré, du livre III du code des relations entre le public et l'administration et des régimes particuliers énumérés aux articles L342-1 et L342-2 de ce code pour obtenir la communication de documents.

La commission rappelle ensuite que les rapports rédigés par une mission d'inspection dans le cadre de sa mission de service public, présentent le caractère de documents administratifs au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, soumis au droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration. Ces rapports sont communicables à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du code des relations entre le public et l'administration, sous une double réserve.

1. D'une part, lesdits rapports doivent être achevés, c'est-à-dire remis à leur commanditaire, ce qui apparaît être le cas en l'espèce. Par ailleurs, ils doivent être dépourvus de caractère préparatoire. Sur ce dernier point, ainsi que l'a précisé le Conseil d'État dans sa décision du 24 février 2022, n° 459086, cette réserve temporaire, justifiée par un motif d'intérêt général, vise « à assurer la sérénité du processus d'élaboration des décisions au sein de l'administration et donc à garantir le bon fonctionnement de cette dernière ».

La commission précise qu'un document ne revêt un caractère préparatoire au sens de ces dispositions que lorsqu'il est destiné à éclairer l'administration en vue de prendre une décision administrative déterminée et que cette décision n'est pas encore intervenue ou que l'autorité compétente n'a pas manifestement renoncé à la prendre à l'expiration d'un délai raisonnable, apprécié selon la nature et la difficulté de la décision préparée.

Le caractère préparatoire d'un rapport s'oppose en principe à la communication immédiate de l'ensemble de son contenu, à moins, toutefois, que les éléments de ce rapport préparant une décision ultérieure ne soient divisibles de ses autres développements.

La commission précise à cet égard, s'agissant en particulier des rapports d'inspection, que les passages qui comportent des considérations relatives à l'état du droit, ou qui procèdent à un simple constat ou à un état des lieux général, sont immédiatement communicables à toute personne qui en fait la demande. Seules les recommandations de la mission conservent un caractère préparatoire, tant que les décisions préparées par ce rapport ne seront pas prises, ou que l'autorité administrative n'aura pas renoncé à les prendre.

2. D'autre part, les mentions couvertes par les secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration doivent être préalablement occultées.

La commission précise à cet égard que certains rapports peuvent relever, lorsqu'il est opposé, du secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, protégé par le a) du 2° de l'article L311-5 du code précité. Ces documents, qui reflètent une initiative politique et échappent ainsi à la sphère administrative, ne seront communicables qu'à l'expiration du délai de vingt-cinq ans à compter de leur date d'achèvement.

Elle rappelle également qu'en application de l'article L311-6 du code précité, les mentions dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée de tiers, celles qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une autre personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable et celles qui font apparaître le comportement d'une tierce personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice, doivent être occultées. La commission souligne que les passages d'un rapport qui procèderaient à une évaluation critique du fonctionnement du service public, ne mettant pas en cause à titre personnel des tiers, ne sauraient en revanche être regardés comme portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne et sont, dès lors, librement communicables.

La commission rappelle enfin qu'en application de l'article L311-7 : « Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application des articles L311-5 et L311-6 mais qu'il est possible d'occulter ou de disjointre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjointre de ces mentions. » L'administration n'est fondée à refuser la communication d'un document dans son entier que lorsque l'occultation partielle priverait ce document de son intelligibilité (CE, 25 mai 1990, Lebon T. 780) ou de son sens (CE, 4 janv. 1995, req. n° 117750), ou la communication de tout intérêt (CE, 26 mai 2014, req. n° 342339).

3. En l'espèce, la commission relève que le rapport sollicité, établi par l'inspection générale des affaires culturelles, a pour objet l'emploi contractuel au ministère de la culture et dans ses établissements publics. Compte tenu du laps de temps significatif qui s'est écoulé depuis la date à laquelle ce rapport aurait dû être rendu public, et dans la mesure où elle n'a connaissance d'aucune décision susceptible d'être prise sur le fondement de ce rapport, la commission estime que ce document a perdu son caractère préparatoire.

N'ayant pas pu prendre connaissance du rapport sollicité, la commission n'est pas non plus en mesure d'apprécier l'ampleur des occultations rendues nécessaires au titre des articles L311-5 et L311-6 du code précités. Elle estime, dès lors, que ce dernier est librement communicable, après occultation des éventuelles mentions relevant des secrets protégés.

Elle émet, dès lors, un avis favorable à la demande sous cette réserve.

Pour le Président
et par délégation



Laëticia GUILLOTEAU
Rapporteuse générale adjointe