

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Mercredi
22 juillet 2020
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 83

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***

- Audition de M. Jean-Luc Nevache dont la nomination dans les fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Philippe Latombe, rapporteur) 2
- Examen du rapport d'information présenté en conclusion de la mission d'information sur les baux ruraux (MM. Antoine Savignat et Jean Terlier, co-rapporteurs) 9
- Informations relatives à la Commission 10



La réunion débute à 10 heures 05.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission auditionne M. Jean-Luc Nevache dont la nomination dans les fonctions de président de la Commission d'accès aux documents administratifs est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Philippe Latombe, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le Président de la République envisage de nommer M. Jean-Luc Nevache en qualité de président de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Il nous appartient de nous prononcer sur cette nomination.

La CADA, qui a pour mission de faciliter et de contrôler l'accès des particuliers aux documents administratifs, est l'une des plus anciennes autorités administratives indépendantes. Mais ce n'est que très récemment qu'elle a été ajoutée à la liste des instances soumises à la procédure dite de l'article 13 de la Constitution : nous le devons à la loi organique du 30 mars 2020.

(M. Jean-Luc Nevache entre dans la salle).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Nevache, je vous souhaite la bienvenue. La procédure qui nous réunit a été rappelée aux membres de la commission des Lois. Je donne la parole à M. Philippe Latombe qui a été désigné rapporteur par notre commission.

M. Philippe Latombe, rapporteur. Suite à la proposition par le Président de la République de vous nommer à la fonction de président de la CADA, notre commission vous reçoit afin d'apprécier à la fois votre perception de cette institution et les priorités qui seraient les vôtres si votre nomination était confirmée.

Cette procédure de nomination, prévue par l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution, soumet en effet la décision du Président de la République à l'avis des commissions parlementaires compétentes – en l'occurrence les commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cet avis n'est réputé défavorable que si les votes négatifs représentent trois-cinquièmes des suffrages exprimés. Nous avons ainsi récemment recouru à cette procédure pour la nomination de M. Didier Migaud à la présidence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, de M. Jean-Philippe Vachia à celle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, la semaine dernière, de Mme Claire Hédon à la fonction de Défenseur des droits.

Ce sera toutefois la première fois que cette procédure s'appliquera à la présidence de la CADA puisque nous l'avons introduite, par une loi organique adoptée en début d'année, dans la liste des fonctions soumises à cette procédure, tout comme l'Office français de l'immigration et de l'intégration, l'agence du médicament et l'agence de la sécurité alimentaire. Alors que le Gouvernement y était réticent, la représentation nationale a considéré que la CADA présente une importance majeure pour l'exercice de leurs droits par les citoyens. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises que les règles relatives à la communication de ces documents relèvent des libertés publiques. L'accroissement du nombre de demandes adressées à cette institution au cours des dernières années en témoigne s'il le fallait.

C'est aussi la raison pour laquelle nous avons fait le choix, comme l'a rappelé la Présidente, de vous auditionner dans les meilleurs délais. Le précédent président, M. Marc Dandelot, ayant émis le souhait qu'il soit mis fin à ses fonctions le 13 juillet dernier, il nous revenait soit de procéder à votre audition dès cette semaine, soit de la reporter à la suite des élections sénatoriales de septembre. Il nous a semblé que l'importance de la fonction de président de la CADA justifiait que nous nous réunissions rapidement, même si cela impliquait de renoncer à vous transmettre un questionnaire préalable comme nous en avons pourtant l'habitude. Chacun d'entre nous pourra toutefois vous poser les questions qu'il souhaite et nos débats sont publics comme à l'accoutumée.

Ce rappel fait, je souhaiterais revenir succinctement sur votre parcours professionnel.

Vous avez eu une carrière à la fois de représentant de l'État dans les territoires – en Haute-Corse et dans le Val d'Oise par exemple –, mais également de directeur de cabinet auprès de différents ministres. Vous avez ainsi une connaissance approfondie du fonctionnement de l'État aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré. Vous avez aussi participé à des groupes de travail sur le fonctionnement de nos institutions et de l'action publique auprès de Jean-Louis Nadal en 2013, ou auprès du secrétariat général du Gouvernement. Vous occupez, par ailleurs, la présidence du conseil d'administration de l'Institut d'études politiques de Grenoble dont l'une des fonctions est de former de futurs agents publics.

Vous vous êtes ainsi intéressé de près à nos institutions et en connaissez bien les différents rouages. Sans doute appréciez-vous aussi la difficulté de mener certaines réformes ou de résoudre des difficultés de fonctionnement au sein des administrations, notamment dans leurs relations avec leurs usagers.

Ce regard pourra vous être utile en tant que président de la CADA, si votre nomination était confirmée, car cette institution a pour mission d'être l'intermédiaire entre l'administration et ses usagers, mission qui pourrait sans doute être exercée plus efficacement à l'avenir. Je vous remercie par conséquent pour les réponses que vous nous apporterez dans le cadre de cette audition et qui nous permettront d'apprécier à la fois vos compétences et vos motivations pour exercer cette fonction.

M. Jean-Luc Nevache. Je suis honoré d'être auditionné par votre commission pour la candidature au poste de président de la CADA. Ma carrière a été marquée par la diversité des postes que j'ai pu occuper, ce qui me permet de posséder une connaissance approfondie, à la fois des administrations centrales et territoriales. Ces expériences me permettront d'aborder les fonctions qui pourraient m'être confiées avec un esprit pragmatique, d'organisateur et de juriste.

Si la CADA est bien positionnée dans le paysage institutionnel, le rapport d'activité 2019 démontre une situation dégradée, consécutive à un « effet ciseaux » dans les flux d'entrée et de sortie des demandes qui lui ont été adressées. Les demandes d'avis et de conseils se sont stabilisées à la hausse : jusqu'en 2012, le chiffre des entrées de demandes n'a jamais dépassé 5 000 ; en 2019, il était de 6 900, soit une augmentation de 40 %. À cela s'ajoutent des demandes de renseignements téléphoniques – qui permettent sans doute d'éviter quelque 2 000 saisines supplémentaires.

Face à cette augmentation de l'activité de la CADA, les effectifs ont été renforcés, passant de 13 à 17,5 ETPT en six ans, soit une hausse de 35 %. Toutefois, étalée dans le

temps, cette augmentation des emplois n'a pas permis de faire face à l'augmentation des demandes.

Malgré une hausse de la productivité très significative – de 660 à 900 dossiers traités par agent en 2015 à 1 100 dossiers aujourd'hui –, les délais de réponse se sont allongés et demeurent actuellement inacceptables. La loi prévoit un délai de réponse de 30 jours, or ce délai est passé à 40 jours en 2013 et à 176 jours en 2019.

Le stock a culminé en 2018 à 2 300 dossiers. Il a commencé à se résorber en 2019, et début 2020, il en restait 2 000 en instance. En outre, les mesures adoptées et les ordonnances prises à l'occasion de la crise sanitaire de manière à permettre le report du délai de réponse des administrations d'un mois – jusqu'au 24 juin – ainsi que le travail mené par la vice-présidente de la CADA ont ramené le stock à 600 dossiers non encore instruits ; s'y ajoutent 300 autres dossiers qui seront présentés lors de la séance du 10 septembre prochain. Nous espérons être en mesure d'avoir totalement résorbé ce stock d'ici fin septembre.

La jurisprudence de la CADA, validée par les juridictions administratives, est solidement établie sur un grand nombre de sujets, de sorte que pour une grande majorité des demandes, la réponse en droit est simple. C'est la raison pour laquelle, depuis fin 2017, la commission a délégué au président, de façon progressive, la réponse par ordonnance aux dossiers les plus simples. Les ordonnances ont ainsi représenté 20 % des flux de sortie en 2018 et 38 % en 2019. Cette manière de procéder permet de traiter rapidement les demandes qui ne devraient pas poser de problème, et de se concentrer sur les dossiers qui le justifient.

Par ailleurs, le site internet de la Commission a été rénové en 2018. Il inclut désormais un guide de saisine permettant aux usagers de remplir un formulaire et ainsi de livrer les informations qui sont utiles à la CADA pour obtenir une réponse rapide. L'année 2019 compte 630 000 visites ce qui représente une nette augmentation par rapport aux années précédentes.

Des efforts restent cependant à réaliser pour mieux traiter le volume des demandes. Si je suis nommé, j'engagerai en priorité une revue des procédures, avec l'ensemble des personnels de la CADA. Il conviendra de définir si elles sont la résultante d'habitudes ou si elles correspondent réellement à la manière la plus efficiente de traiter les flux.

Il conviendra également de travailler sur la qualité des saisines, notamment grâce au formulaire de demande en ligne, même si nous ne devons pas céder au tout numérique. Il nous appartiendra de coopérer plus fortement avec les associations d'élus, notamment avec les associations de maires, puisque 30 % des demandes concernent les administrations municipales. Une formation des élus et des fonctionnaires municipaux est donc nécessaire.

Enfin, il conviendra d'animer plus fortement le réseau des 1 700 personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA).

Je n'évoquerais pas la réforme silencieuse qu'a connue la CADA en 2015 et 2016 avec l'*open data*, le travail réalisé avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ou encore les sanctions que la CADA peut infliger, qui pourront sans doute faire l'objet de réponses à vos questions.

M. Philippe Latombe, rapporteur. Je souhaiterais vous poser quatre questions qui vous conduiront à compléter votre présentation et à revenir sur certains points.

Les derniers chiffres que vous nous avez transmis sur l'activité de la CADA pour l'année 2019 témoignent d'un accroissement du nombre de demandes qui lui sont adressées au cours des dernières années et des difficultés qu'elle connaît pour les traiter dans les délais impartis. Pouvez-vous nous indiquer quelle est la situation actuelle en termes de stock de demandes et de délai de traitement, ainsi que les raisons conjoncturelles et structurelles qui permettent de l'expliquer ?

Cette première question m'amène naturellement à vous poser celle des moyens dont dispose cette institution. Avec 17 ETPT pour près de 7 000 saisines par an, est-il possible de tenir les délais légaux de réponse ? Les saisines peuvent-elles être examinées dans des conditions satisfaisantes, tant pour les administrations que pour leurs usagers ou pour toute personne souhaitant accéder à une information utile pour le débat public ? Je rappelle à ce titre que l'exigence de transparence de l'action publique exprimée par nombre de nos concitoyens contribue à l'évolution du nombre de saisines, ce dont nous pouvons nous réjouir à la condition que ces dernières puissent être traitées dans des délais utiles.

Plusieurs institutions comme la CNIL ou le Défenseur des droits ont amélioré leur visibilité au cours des dernières années en se saisissant d'elles-mêmes de certains sujets ou en modernisant leur fonctionnement. Si des efforts restent à faire en la matière, c'est une avancée que nous avons été nombreux à souligner. Comment améliorer la connaissance du rôle de la CADA et de son fonctionnement ? Ce rôle devrait-il évoluer pour lui permettre d'être plus active pour résoudre les difficultés d'accès aux documents administratifs ?

Enfin, la CADA n'est pas seulement mise en cause pour sa faible réactivité mais, ces dernières années, elle est souvent accusée d'avoir perdu le sens même de sa mission, lequel implique un souci de la transparence et par là-même une attitude plus active vis-à-vis d'une administration pas toujours encline à jouer le jeu. Vous avez eu une riche carrière de haut fonctionnaire et avez travaillé au sein de nombreuses administrations. Comment nous assurer que vous n'en serez pas le porte-parole, mais bien celui d'une institution indépendante, jouant son rôle d'arbitre au service de l'intérêt général ? Comment concevez-vous aussi, et cela nous concerne au premier chef, le rôle des parlementaires exerçant leur activité de contrôle auprès de la CADA ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je souhaiterais également vous poser une question. L'extrait du rapport d'activité de la CADA pour 2019 que vous nous avez transmis fait état d'une très forte hausse, de plus de 50 %, des saisines relatives à la justice, à l'ordre public et à la sécurité entre 2015 et 2019. Comme l'interprétez-vous ?

M. Jean-Luc Nevache. À l'occasion de sa séance de la semaine dernière, la commission a traité 350 dossiers, qui sont en train d'être notifiés aux administrations. 300 dossiers sont inscrits à l'ordre du jour de la prochaine séance du 10 septembre, et une soixantaine sont déjà inscrits à celle du 24 septembre. Nous sommes donc en droit d'espérer que, fin septembre, le stock sera résiduel.

Pour rester à ce niveau, une revue des procédures est indispensable : « plutôt que de vider le seau, il vaut mieux remettre la main sur le robinet », à savoir, peser sur les demandes qui ne devraient pas arriver à la CADA, car si chacun appliquait la loi, leur nombre diminuerait de moitié. Pour ce faire, il est nécessaire d'améliorer la communication de la Commission.

Concernant les effectifs, une ou deux personnes supplémentaires seraient les bienvenues, même si l'augmentation a été réelle au cours des dernières années.

S'agissant du délai de réponse, 80 % des demandes sont des avis simples, pour lesquels le délai des 30 jours peut être respecté. Mais une réflexion devrait être menée sur les 20 % restants, pour lesquelles un délai de deux ou trois mois pourrait être prévu.

Concernant la visibilité de la CADA, sa saisine suffit parfois à entraîner la communication du document demandé par l'administration. Elle est maintenant bien connue. Je suis cependant favorable à une formation des élus et des administrations aux règles de droit applicables en matière d'accès aux documents administratifs.

Je suis fonctionnaire depuis 38 ans et vous pouvez craindre à raison que je sois un technocrate ; certes, mais un technocrate pragmatique, et assez convaincu que nous sommes au service du public, des associations et des entreprises. Aujourd'hui, dans un contexte général de défiance par rapport à la parole publique, l'un des éléments de confiance est la transparence.

Par ailleurs, des parlementaires sont membres de la CADA. Si je suis nommé, je prendrai contact avec eux pour réfléchir à l'amélioration de leur participation aux travaux.

Enfin, concernant les saisines par secteur, il y a des effets, peut-être pas de mode, mais de centres d'intérêt. Par exemple, à un moment, de nombreuses demandes concernaient la communication et l'utilisation des listes électorales ; un sujet compliqué juridiquement puisque les listes comportent le nom, la date de naissance et l'adresse des citoyens. Aujourd'hui, ce sont les demandes relatives au secret industriel et commercial en matière de santé et de médicaments qui sont en nette augmentation.

Nous sommes vigilants quant à ses demandes, afin de déterminer si elles sont liées à une augmentation générale et non à une pratique dégradée des administrations concernées.

Mme Laurence Vichnievsky. Comment envisagez-vous de travailler avec la CNIL et le Défenseur des droits ?

M. Arnaud Viala. Vous avez identifié l'augmentation des demandes concernant des documents administratifs municipaux, notamment auprès de petites mairies, à faibles effectifs, qui ne délivrent pas les documents demandés, ne sachant pas qu'elles sont censées le faire. La CADA pourrait-elle avoir l'ambition, sous votre présidence, d'éditer un guide des documents que les municipalités doivent tenir à la disposition de leurs administrés ?

M. Sacha Houlié. Comment envisagez-vous le rôle de votre commission, à l'heure où, notamment par le *hacking* ou la volonté de transparence de l'action publique, la diffusion de l'information peut parfois vous échapper ?

Des collectivités viennent de changer de majorité, or il arrive qu'à cette occasion, des documents soient détruits. Comment empêcher la destruction frauduleuse de documents ?

Mme Cécile Untermaier. La déclaration d'intérêts que vous avez dû remplir, lors du dépôt de votre candidature, vous a-t-elle permis de parfaire votre réflexion entre le souci du non-conflit d'intérêt et la façon dont vous allez vous en prémunir ?

Concernant le secret des affaires, un article du code de commerce prévoit que pour être protégée par le secret des affaires, une information doit répondre à trois conditions cumulatives : ne pas être connue du grand public ou du secteur professionnel concerné ; avoir une valeur commerciale réelle ou potentielle parce que secrète ; faire l'objet de mesures spécifiques destinées à la garder confidentielle. Dans un avis récent, la CADA a fait valoir la notion de secret des affaires, face à l'approvisionnement en masques sanitaires dans la gestion de l'épidémie de covid-19. Ce positionnement peut paraître surprenant, cette notion s'appliquant uniquement en droit commercial et non à la gestion des deniers publics. Qu'en pensez-vous ? Comment le secret des affaires doit-il s'articuler avec la préoccupation que nous avons de la transparence ?

M. Fabien Matras. Seulement la moitié des demandes d'information fait l'objet d'une réponse de l'administration, suite aux avis rendus par la CADA ; comment expliquez-vous ce phénomène ? Quelles sont vos suggestions pour mettre fin à cette situation, la réponse étant depuis peu une obligation légale ?

M. Jean-Luc Nevache. Une réflexion a été menée, au moment de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, sur la parenté qui pouvait exister entre la CNIL et la CADA ; certains parlementaires ont même préconisé une fusion. Elle n'a pas été retenue. Il a été décidé de mettre plutôt en place une participation croisée des présidents au collège de l'autre instance, ce qui fonctionne très bien.

Par ailleurs, ces deux commissions ont la possibilité d'organiser des collèges communs. S'il n'y en a eu que deux jusqu'à présent – les champs étant trop différents –, ils seraient très utiles pour élaborer des guides communs par exemple. Il existe d'ailleurs un Guide *Open Data*, uniquement en ligne, sur la manière de mettre en œuvre la loi. En outre, il serait intéressant de regrouper les agents dans le même immeuble.

Le site internet de la CADA est exemplaire et fonctionne très bien, à partir de mots clés. Je suis persuadé que toutes les collectivités peuvent y trouver des réponses aux questions qu'elles se posent.

S'agissant des informations délivrées par les réseaux sociaux sur internet, sont-elles validées ? L'important, c'est que la communication des documents administratifs émane du producteur ou de celui qui les détient. Car nous connaissons tous les effets délétères de la communication orientée ou de documents habilement découpés.

Nous ne connaissons pas le taux de réponse des administrations aux demandes de communication de la CADA. Si les administrations ont l'obligation de faire savoir à la CADA que la communication du document demandé a bien été réalisée, beaucoup ne le font pas ; ce qui ne veut pas dire qu'elle n'a pas eu lieu. Il convient de croiser cette information avec le taux de recours devant les tribunaux administratifs contre les refus de communication ; or ce taux est faible. Cela doit signifier que les administrations transmettent bien le document aux personnes concernées.

La transparence est un élément essentiel pour moi. C'est la raison pour laquelle je vous ai livré les chiffres et la réalité de la situation de la CADA en 2019. J'ai en effet rempli une déclaration d'intérêts et il va de soi que, si un dossier concernait l'une des administrations dont je préside le conseil d'administration, je ne siégerais pas à la séance de la CADA.

Concernant le secret des affaires, je ne puis vous répondre, ne connaissant pas l'avis de la CADA évoqué. Je puis simplement dire que la jurisprudence est restée sensiblement la même sur cette question.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. La communication d'un document administratif est souvent un parcours du combattant ; on joue la montre. Le Défenseur des droits éprouve, lui aussi, de grandes difficultés à obtenir des documents de la part des collectivités locales.

La CADA dispose d'un pouvoir de sanctions ; l'exerce-t-elle ?

M. Jean-Luc Nevache. Vous avez raison de ne pas être satisfait, la CADA n'ayant pas fonctionné de manière satisfaisante ces dernières années. Une réflexion doit être menée : ce système est-il encore le plus pertinent, plus de 40 ans après la loi de 1978 ? N'ajoute-t-il pas un délai à une action contentieuse ?

Cependant, seul un très petit nombre de refus de transmission de documents administratifs sont déférés au juge administratif ; le recours pré-contentieux à la CADA est donc efficace. La question est de savoir si cette efficacité n'est pas au prix d'un allongement des délais qui serait excessif. Par ailleurs, une commission nationale a-t-elle encore un sens quand 80 % des demandes d'avis sont en réalité la simple application de la jurisprudence ? Ce sont des réflexions à poursuivre.

Concernant les sanctions, deux ont été prises en 2014. Aujourd'hui, trois dossiers sont en cours d'examen à la demande de départements. Ils ont tous les trois trait à la même difficulté, à savoir la réutilisation de données numériques – en l'occurrence, la numérisation des archives des départements – par des entreprises qui font commerce de ces documents pour faciliter les recherches généalogiques de nos concitoyens. Là encore, nous pouvons nous demander si cela est suffisant.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous remercie pour vos réponses à nos questions.

À l'issue de cette audition, délibérant à huis clos, la Commission procède au vote par scrutin secret, en application de l'article 29-1 du Règlement, sur cette proposition de nomination.

Le résultat du scrutin est le suivant :

Nombre de votants : 27

Bulletins blancs, nuls ou abstentions : 1

Suffrages exprimés : 26

Avis favorables : 26

Avis défavorables : 0

*

* *

La Commission examine le rapport d'information présenté en conclusion de la mission d'information sur les baux ruraux (MM. Antoine Savignat et Jean Terlier, co-rapporteurs).

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse :

<http://assnat.fr/tAcfTs>

À l'issue des débats, la publication du rapport d'information a été autorisée.

La réunion se termine à 12 heures 50.

Informations relatives à la Commission

La Commission a créé une mission d'information *flash* sur les cours criminelles départementales. *MM. Stéphane Mazars et Antoine Savignat* ont été désignés co-rapporteurs.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Erwan Balanant, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Émilie Chalas, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Isabelle Florennes, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, M. Philippe Latombe, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Pacôme Rupin, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - M. Jean-Félix Acquaviva, M. Éric Ciotti, M. Philippe Dunoyer, M. Jean-François Eliaou, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, Mme Emmanuelle Ménard, Mme Maina Sage

Assistaient également à la réunion. - Mme Martine Leguille-Balloy, M. Dominique Potier