

### Décision n° 2014-5 LOM du 23 octobre 2014

#### *Accès aux documents administratifs en Polynésie française*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 30 juillet 2014, par le président de la Polynésie française, en application du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il constate que « *certaines dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et plus précisément du I de l'article 6, en tant qu'il s'applique aux documents produits ou reçus par les administrations de la Polynésie française, de ses établissements publics ou des autres personnes publiques créées par elle ou des personnes de droit privé par elle chargées d'une mission de service public ; du deuxième alinéa du III de l'article 6 ; de l'article 7, sauf le renvoi auquel il procède vers l'article 6 ; des articles 8 à 12 et 14 à 25 ; de l'article 13, à l'exception du renvoi opéré en son second alinéa vers la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 et du I de l'article 59, en tant qu'il rend la loi applicable en Polynésie française* » sont intervenues dans une matière ressortissant à la compétence de la Polynésie française.

Il s'agissait de la cinquième saisine du Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure dite de « déclasséement outre-mer ». Le Conseil constitutionnel, qui disposait d'un délai de trois mois pour se prononcer, a rendu sa décision le 23 octobre 2014.

#### **I. – La demande de déclasséement du président de la Polynésie française**

Le premier alinéa de l'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose : « *Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française* ».

Il appartenait donc au Conseil constitutionnel d'identifier si les dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 dont le déclasséement était demandé se rattachent à l'une des matières qui ont été maintenues dans la compétence de l'État.

Le titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 est relatif aux règles d'accès aux documents administratifs ainsi qu'aux conditions dans lesquelles des informations publiques peuvent être réutilisées.

L'article 27 de l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 portant diverses dispositions d'adaptation du droit de l'outre-mer<sup>1</sup> a modifié l'article 59 de la loi du 17 juillet 1978, qui, dans sa rédaction issue de cette ordonnance, prévoit en son paragraphe I : « *La présente loi est applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie* ».

La demande portait donc en réalité sur les dispositions de cet article 59 qui rendent la loi du 17 juillet 1978 applicable en Polynésie française, uniquement en ce qu'elles rendent applicables certaines des dispositions du titre I<sup>er</sup> de cette loi et uniquement en ce que ces dispositions s'appliquent aux administrations de la Polynésie française, de ses établissements publics ou des autres personnes publiques créées par elle ou des personnes de droit privé par elles chargées d'une mission de service public. Il s'agissait des dispositions ayant pour objet :

- d'interdire la communication de certains documents administratifs, par dérogation à la règle générale de communication (paragraphe I de l'article 6) ;
- de permettre une consultation des documents dont la communication est interdite au terme des délais fixés par le code du patrimoine<sup>2</sup> ou dans des conditions dérogatoires (second alinéa du paragraphe III de l'article 6) ;
- de prévoir une publication obligatoire des documents administratifs qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives (article 7) ;
- de subordonner l'opposabilité à une personne d'une décision individuelle à la notification préalable de cette décision (article 8) ;
- de réserver les droits de propriété littéraire et artistique sur les documents administratifs communiqués (article 9) ;
- d'autoriser la réutilisation par toute personne qui le souhaite des informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations et de fixer les conditions et les limites de cette réutilisation (articles 10 à 19) ;
- de créer une autorité administrative indépendante (la Commission d'accès aux documents administratifs) compétente pour veiller au respect de la liberté

---

<sup>1</sup> Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 10 de la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et portant ratification d'ordonnances.

<sup>2</sup> Ce renvoi aux conditions des articles L. 213-1, L. 213-2 et L. 213-3 du code du patrimoine n'est pas sans poser question, dans la mesure où les dispositions du code du patrimoine ne sont pas applicables à la Polynésie française, à l'exception de certaines dispositions limitativement énumérées relatives à la communication des archives judiciaires (en vertu des articles L. 750-1 à L. 750-4 du code du patrimoine).

d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et émettre des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui sont opposés un refus de communication d'un document administratif, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques (articles 20 à 23) ;

– de prévoir la désignation d'une personne responsable de l'accès aux documents dans les administrations publiques (article 24) ;

– d'exiger une décision écrite motivée comportant l'indication des voies et délais de recours pour toute décision de refus d'accès aux documents administratifs ou décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques (article 25).

À l'inverse, certaines dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 ne faisaient pas l'objet de la demande de déclassement. En effet, le président de la Polynésie française expliquait dans sa saisine qu'il considérait que certaines dispositions de cette loi doivent être regardées comme relevant de la « *garantie des libertés publiques* », au sens du 2<sup>o</sup> de l'article 14 de la loi organique statutaire, et ne sauraient par conséquent relever de la compétence de la Polynésie française :

– les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 4, relatives à l'obligation de communication des documents administratifs aux personnes qui en font la demande, sous réserve des informations nominatives, et aux modalités concrètes de cet accès aux documents administratifs ;

– les dispositions du paragraphe II de l'article 6, relatives à l'interdiction de communiquer à d'autres personnes que l'intéressé les documents comportant des éléments d'information de nature personnelle, et celles du premier alinéa du paragraphe III de l'article 6 et du troisième alinéa de l'article 7, relatives à l'occultation ou la disjonction des informations non communicables ;

– le deuxième alinéa de l'article 13, renvoyant aux règles de la loi « Informatique et libertés<sup>3</sup> ».

## **II. – La décision du Conseil constitutionnel**

Dans sa décision du 23 octobre 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a rattaché les règles relatives à l'accès aux documents administratifs aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

---

<sup>3</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Par suite, en Polynésie française, les dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 s'appliquent de plein droit aux documents administratifs de l'État, des communes et de leurs établissements publics eu égard au principe d'unité législative, en application du 7<sup>o</sup> de l'article 7 de la loi organique du 27 février 2004.

La mention d'une application de la loi du 17 juillet 1978 « *en Polynésie française* » par l'article 59 de cette loi n'a donc pas d'autre effet que de rendre ces dispositions applicables aux documents administratifs de la Polynésie française et de ses établissements publics ou des autres personnes publiques créées par elle ou des personnes de droit privées chargées par elle d'une mission de service public (cons. 3)<sup>4</sup>.

Le Conseil constitutionnel a ensuite opéré une distinction au sein des dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 dont le déclassement lui était demandé.

Le chapitre I<sup>er</sup> (art. 1 à 9) est relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs. Les dispositions de ce chapitre I<sup>er</sup> sont étroitement liées à la question du principe même de la communication des documents administratifs car elles définissent l'étendue de ce droit. Aussi, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions des articles 6 et 7 dont le déclassement était demandé, à l'instar des autres dispositions du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> dont le déclassement n'était pas demandé, mettent en œuvre le principe même du droit pour les citoyens d'accéder aux documents administratifs. À ce titre, elles relèvent des dispositions qui mettent en cause la « *garantie des libertés publiques* ». Dès lors, ces dispositions relèvent de la compétence de l'État, en vertu de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 (cons. 4 et 5).

Toutefois, le Conseil n'a pas appliqué cette analyse aux dispositions des articles 8 et 9. En effet, l'article 8 est relatif à l'exigence d'une notification préalable de toute décision individuelle pour la rendre opposable à la personne, et l'article 9 est relatif à la réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

Le Conseil constitutionnel a considéré qu'il pouvait appliquer la même analyse aux dispositions des articles 8 et 9 et à celles des chapitres II, III et IV du titre I<sup>er</sup> dont le déclassement était demandé : il s'agit de règles relatives aux modalités et aux conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'accès aux documents administratifs et aux règles de réutilisation des informations publiques, pour lesquelles la Polynésie française est compétente.

---

<sup>4</sup> Voir, pour un raisonnement similaire, les décisions n<sup>os</sup> 2014-3 LOM du 11 septembre 2014, *Prescription des créances sur les personnes publiques en Polynésie française*, cons. 3 et 2014-4 LOM du 19 septembre 2014, *Motivation des actes administratifs en Polynésie française*, cons. 3.

Le chapitre II (art. 10 à 19) est relatif à la réutilisation des informations publiques. La compétence de la Polynésie française pouvait être reconnue sans difficulté. Le fait que de telles règles aient des conséquences en matière d'usage de la liberté d'expression et de communication pour de tels documents ne suffisait pas pour juger qu'elles relèvent de la compétence de l'État, alors qu'aucune disposition de la loi organique du 27 février 2004 n'établit une telle compétence.

Le chapitre III (art. 20 à 23) est relatif à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et en particulier aux modalités d'accès aux documents administratifs en cas de refus de communication de ces documents. Peuvent y être ajoutés les deux articles formant le chapitre IV (art. 24 et 25) relatifs aux responsables administratifs et à la notification des décisions de refus. Le Gouvernement faisait valoir que les dispositions de ces chapitres constituent une garantie essentielle du droit d'accès aux documents administratifs et qu'elles relèvent donc à ce titre de la compétence de l'État.

Le fait de considérer que le principe de l'accès aux documents administratifs, de même que la définition des documents communicables, relèvent de la « *garantie des libertés publiques* », ne signifie pas pour autant qu'il faille considérer de la même manière que les missions confiées à la CADA en cas de refus de communication de documents administratifs sont inhérentes au principe de l'accès aux documents administratifs.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion d'être saisi d'une demande de déclassement (au titre de l'article 37 de la Constitution) portant sur les dispositions des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 (décision implicite de refus de communication, possibilité pour l'intéressé de solliciter l'avis de la CADA et information de la CADA par l'autorité compétente sur les suites données à l'avis). Il avait alors jugé que ces dispositions « *qui sont relatives à une procédure administrative précontentieuse applicable en matière de communication des documents administratifs et à l'incidence de cette procédure sur la recevabilité du recours contentieux (...) ne portent atteinte à aucune des règles ni à aucun des principes fondamentaux réservés à la loi par l'article 34 de la Constitution* »<sup>5</sup>. Cette procédure administrative précontentieuse ne mettait donc pas en jeu les « *garanties fondamentales des libertés publiques* ».

Qui plus est, le fait que les dispositions du chapitre III intéressent les attributions d'une autorité administrative indépendante (AAI) ne saurait faire obstacle à la compétence de la Polynésie française. En effet, si la loi organique du 27 février 2004 a entendu rendre applicables de plein droit en Polynésie française les

---

<sup>5</sup> Décision n° 88-154 L du 10 mars 1988, *Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*, cons. 6.

dispositions législatives et réglementaires relatives « À la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions (...) de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté » (1° de l'article 7), la désignation nominative de ces seules AAI confirme que les attributions dévolues à d'autres AAI ne relèvent pas *ipso facto*, en Polynésie française, de la compétence du législateur national. De même, le fait que ces dispositions puissent, dans certaines hypothèses, poser les conditions préalables à l'exercice d'un recours contentieux ne met pas en jeu la procédure contentieuse. Par conséquent, le fait de juger que ces dispositions ne relèvent pas de la compétence de l'État ne méconnaît pas le fait que le 2° de l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 cite au nombre des compétences de l'Etat la « *procédure administrative contentieuse* ».

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé que :

- les dispositions des articles 6 et 7 rendues applicables en Polynésie dont le déclassement est demandé, qui sont relatives à la définition du périmètre des documents administratifs communicables, sont de la compétence de l'État (car elles mettent en œuvre la garantie des libertés publiques) ;
- en revanche, les dispositions des articles 8 et 9 ainsi que des chapitres II, III et IV du titre I<sup>er</sup> de la loi du 17 juillet 1978 rendues applicables en Polynésie dont le déclassement est demandé, qui sont relatives aux modalités et aux conditions d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, relèvent de la compétence de la Polynésie française.