N° 467161
Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/. Association Ouvre-boite

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 29 novembre 2023
Décision du 20 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

L'association Ouvre-Boîte, poursuivant son but d'ouverture des données publiques par leur mise en ligne, a saisi, en octobre 2018, le responsable de l'accès aux documents administratifs du ministère de l'intérieur d'une demande tendant à la publication en ligne de la totalité des fichiers XML générés par les collectivités locales avec l'application Totem (pour Totalisation et Enrichissement des Maquettes) et qui sont envoyés aux préfectures via l'application « Actes budgétaires » pour l'exercice du contrôle budgétaire, soit, depuis 2011, la totalité de leurs budgets primitifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs (soit quelques 600 000 fichiers).

Bien consciente que ces documents contiennent des données à anonymiser, l'association proposait au ministère d'utiliser pour ce faire un logiciel libre disponible en ligne. Bien consciente également de la charge de travail résultant de sa demande, l'association suggérait aussi au ministère un plan de travail : commencer par les comptes administratifs 2017 des régions, départements, métropoles et 10 plus grandes communes françaises ; puis tous les documents de toutes les années de ces mêmes collectivités ; et terminer par toutes les autres collectivités.

La CADA, saisie pour avis après le refus implicite opposé par le ministère, a émis un avis favorable, sous réserve du respect des secrets prévus par la loi et des occultations nécessaires, tout en relevant que de nombreuses données publiques en matière de finances locales sont déjà en ligne (https://data.ofgl.fr/pages/accueil ; https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/open-data). Le ministère n'a pas donné suite.

Saisi par l'association Ouvre-Boîte, le tribunal administratif de Paris a jugé (jugement du 30 juin 2022) que les documents budgétaires des collectivités territoriales ont le caractère de documents administratifs communicables, qu'ils sont, dans leur version XML, seule demandée, en possession du ministère de l'intérieur via l'application Actes Budgétaires, qu'ils ne sont pas, dans cette version, déjà publiés et qu'enfin il ne ressortait d'aucune des pièces du dossier soumis à son appréciation que les documents budgétaires sollicités contiendraient des mentions dont la divulgation serait protégée par l'une ou l'autre des dispositions du livre III

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

du code des relations entre le public et l'administration. Après avoir annulé le refus de publication en ligne, il a fait injonction au ministre de publier les documents demandés dans un délai d'un an.

C'est le dernier point du jugement, relatif au contenu des documents, qui est contesté en cassation par le ministre de l'intérieur, qui soulève des moyens de dénaturation et d'erreur de droit.

Le moyen, en ce qui concerne les faits, est fondé. Les documents budgétaires des collectivités territoriales contiennent des données personnelles, c'est-à-dire, comme l'énonce le RGPD[1], des données relatives à des personnes physiques identifiées ou identifiables (article 4).

Ces données personnelles ne figurent pas dans le corps des budgets eux-mêmes, ni même dans celui des comptes administratifs, mais dans les différentes et nombreuses annexes et autres états annexés qui accompagnent ces documents, que ce soit en vertu des dispositions du CGCT ou en application des instructions budgétaires et comptables, et qui imposent à la collectivité de présenter un certains nombres d'informations, dont certaines, de fait, sont à caractère personnel.

Le ministre de l'intérieur, dans l'hypothèse où vous viendriez à régler l'affaire au fond, s'est d'ailleurs livré à un exercice d'analyse à partir des documents produits par des collectivités qui appliquent l'instruction budgétaire et comptable M 57 (arrêté du 21 décembre 2022)[2] et il a identifié 378 champs qui peuvent être renseignés par les agents de ces collectivités dans l'application Totem, dont 110 sont des champs libres. Après échantillonnage, il a évalué à 70 le nombre de champs présentant un risque avéré de présence de données personnelles.

Concrètement, ces champs se trouvent par ex. dans les annexes ou états relatifs aux provisions pour risques (avec le nom de l'agent ou de la personne pour laquelle il existe un litige ou un contentieux), aux engagements financiers de la collectivité dans des organismes quand la dénomination sociale de l'entreprise comporte des données identifiantes (par ex. des exploitants agricoles), aux prêts, subventions et concours en nature accordés à des tiers, qui peuvent être des personnes physiques, aux crédits-bails en cours, parfois avec des particuliers, de même que les dettes de tiers envers la collectivité lorsqu'il s'agit d'individus.

En cas de mise en ligne, toute ces données doivent être anonymisées, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 312-1-2 du CRPA, que le jugement attaqué n'a pas cité, mais qui s'applique dès lors que l'accès au document est demandé, comme le permet le 4° de l'article L. 311-9, par publication des informations en ligne dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (v. 27 septembre 2022, Association Ouvre-Boite, n° 450737, B). Il existe une liste d'exceptions à l'anonymisation

[1] Règlement 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.
[2] Cette instruction est formellement « applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs », mais elle devient obligatoire pour d'autres niveaux de collectivités et à vocation à se substituer aux autres instructions (M14, M52, M71, etc.).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

préalable à la publication en ligne, figurant à l'article D. 312-1-3 du CRPA, mais les budgets et comptes administratifs locaux n'en font pas partie.

Cette circonstance de fait ressortait des pièces du dossier, car elle était en débat, même si de manière moins saillante que devant vous ; mais elle y était d'autant plus que l'association Ouvre-Boîte avait elle-même pris les devants en suggérant au ministère, comme nous vous l'avons dit, un moyen d'anonymiser ces données personnelles.

En défense, l'association ne dit pas le contraire. Elle soutient simplement que le moyen n'étant que de dénaturation, il serait hors de portée en l'espèce. Mais la méconnaissance des faits étant flagrante et évidente, la dénaturation est acquise.

Au demeurant, vous exercez un contrôle d'erreur de qualification juridique des faits lorsque le juge du fond fait application, en matière de communication de documents administratifs, du secret des affaires (28 septembre 2016, Sté Armor Développement et autres, n° 390760, B) ou de l'exception tirée de ce que la divulgation du comportement d'une personne pourrait lui porter préjudice (Assemblée, 27 mars 2015, M. M… et Société éditrice de Mediapart, n° 382083, A). Il doit en aller de même lorsque la question à trancher porte sur l'identification de données personnelles, qui implique, dans le respect du RGPD, la mise en œuvre des dispositions particulières du CRPA sur l'anonymisation et ses exceptions. En l'espèce, vous pourrez retenir que le tribunal a inexactement qualifié les faits de l'espèce en jugeant que les documents budgétaires sollicités ne contiendraient pas des mentions dont la divulgation serait protégée.

Il y a donc lieu de casser le jugement. Compte-tenu de l'état d'avancement de l'affaire, nourrie par des mesures d'instruction, vous pourrez régler l'affaire au fond.

La requête de l'association Ouvre-Boîte est recevable, car la mention des voies et délais de recours ne lui a pas été notifiée, non plus que, à supposer même que le délai de recours « C… » s'applique, les conditions (prévues aux articles R. 343-4 et R. 343-5 du CRPA) dans lesquelles naitrait une décision implicite de rejet après la saisine de la CADA, dont l'association n'a pas eu autrement connaissance, si bien que ce délai raisonnable n'a en tout état de cause pas pu commencer à courir (comp. 18 mars 2019, M. J…, n° 417270, A).

Sur le fond, les documents dont la publication est demandée sont administratifs, ils sont adoptés par des délibérations publiées et sont consultables par toute personne. La seule question qui pose difficulté concerne la possibilité effective de les publier en ligne, dans leur version XML, après une anonymisation complète des données personnelles.

Le premier sujet porte sur la disponibilité même des fichiers. Le ministère explique en effet que l'application « Actes budgétaires » ne comporte pas de fonctionnalité d'extraction massive des fichiers. C'est fort probable. Mais, la publication qui est demandée porte sur les fichiers XML de Totem envoyés dans « Actes budgétaires » et il nous paraît assez évident que ces fichiers sont hébergés quelque part, de manière sécurisée bien sûr, mais sans aucun doute directement accessible au service informatique, sans passer par l'interface « Actes budgétaires ». Le ministère ne démontre pas qu'il en irait autrement.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le second sujet concerne l'anonymisation. Il faut rappeler que l'article L. 311-9 du CRPA précise que l'accès aux documents administratifs, notamment sous la forme d'une publication en ligne, s'exerce dans la limite des possibilités techniques de l'administration. D'où il se déduit, d'une part, que l'administration n'est pas tenue de recourir à des solutions techniques que lui proposent, très généreusement, ceux qui s'adressent à elle, ni n'est obligée de développer en interne des programmes spécifiques pour répondre aux demandes dont elle est saisie.

Mais cette contrainte technique que réserve l'article L. 311-9 du CRPA ne doit pas non plus être interprétée comme impliquant que l'administration ne puisse favorablement répondre à des demandes de communication ou de publication de documents dématérialisés que dans les cas où il lui suffirait d'appuyer sur un bouton pour que, automatiquement, l'opération se réalise. En matière d'accès aux documents administratifs, les demandeurs sont en droit d'attendre un effort raisonnable de la part de l'administration (comp., pour la balance des intérêts sur la charge de travail : 17 mars 2022, M. F…, n° 449620, B). Autrement dit, si un service informatique, et nous ne doutons pas que le ministère de l'intérieur en un possède un performant, peut, après quelques manipulations techniques, extraire et retraiter les données disponibles pour les rendre conformes au CRPA, alors la limite de l'article L. 311-9 n'est pas opposable.

En l'espèce, les parties ont débattu, sur un plan technique, de la faisabilité ou non et de la facilité ou non d'anonymiser les données personnelles pouvant figurer dans les centaines de milliers de fichiers XML générés par l'application Totem en matière budgétaire.

Il est certain qu'un travail préparatoire, consistant à identifier les champs susceptibles de contenir ces données personnelles, est nécessaire. Le ministère l'a fait pour les fichiers « M 57 », il resterait à le faire pour les autres. Rien d'insurmontable à ce stade.

En revanche, nous avons quelques doutes, faute de tests en réel, sur la fiabilité de l'anonymisation. Il demeure en effet toujours, et notamment parce que, selon les saisies réalisées par les collectivités locales, des données identifiantes peuvent se glisser ailleurs que dans les champs préidentifiés, des risques que des données personnelles demeurent et soient publiées. L'expérience de l'anonymisation – et de ses difficultés – des décisions du juge administratif peut être sollicitée.

Vous pourriez, le cas échéant, vous contenter d'un faible % d'erreurs, pour juger que la publication est possible, mais, en l'espèce, nous n'avons pas idée de cette marge d'erreur.

Dès lors, une solution au litige consisterait à répondre qu'en l'état des possibilités techniques dont dispose le ministère de l'intérieur, une opération de publication des documents budgétaires des collectivités locales au format XML n'apparaît pas envisageable dans des conditions conformes aux exigences du CRPA.

Cette réponse signifierait également que, pour une telle opération, dont l'ampleur et plus encore l'objet ne sont pas négligeables, l'impulsion pourrait venir du législateur, qui a déjà

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pris les choses en main sur le sujet de la diffusion des documents administratifs, par ex. à l'article L. 312-1-1 du CRPA qui fixe une liste de données administratives à publier par défaut[3].

Mais notre sentiment – nous ne pouvons dire que c'est une certitude – dans cette affaire est que l'effort à accomplir pour aboutir, au moins partiellement, à la publication demandée par l'association Ouvre-Boîte n'est pas forcément si important.

Il se trouve, et c'est ce que confirme les écritures du ministre, que les données personnelles, lorsqu'il y en a, se trouvent dans des annexes et autres états annexés aux documents budgétaires. A notre sens, pour régler le sujet des données personnelles, il suffit de supprimer ces annexes.

Dans un cas comparable, toute chose égale par ailleurs, où il était question de communication de quelques fichiers de comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recettes d'un département, disponibles sous forme de tableurs, vous avez jugé, alors que des données relevant du secret de la vie privée s'y trouvaient, que les documents sollicités pouvaient néanmoins être communiqués après suppression, au sein de chaque fichier, de l'ensemble des colonnes susceptibles, compte tenu de leur objet, de contenir des données non communicables (27 septembre 2022, Département de l'Essonne, n°s 452614, 454377, B).

Autrement dit, lorsqu'il n'est matériellement ou techniquement pas concevable de manier le fuseau pour transformer un banal document administratif en ouvrage de dentelles, il est parfois possible, d'un coup de serpe, certes un peu moins délicat mais tout à fait efficace, d'expurger, de façon certaine, ce document des données qui posent difficultés.

En l'espèce, l'identification des annexes comportant des données personnelles n'est pas impossible. Le travail a déjà été fait en « M57 ». Au besoin, l'analyse peut être inversée : cibler les annexes qui, incontestablement, ne comportent pas de telles données (par ex. ratios budgétaires, encours d'emprunt, etc.).

Ensuite, nous avons la conviction, mais sans aucune expertise informatique à faire valoir il faut l'avouer, qu'un programme des plus simples peut, dans un fichier XML comportant des balises, découper les annexes à retirer. Et il n'y a plus qu'à publier. Nous ne sommes pas loin de penser que c'est une affaire de quelques clics.

Si vous partagez notre sentiment, avec suffisamment de certitudes, vous pourrez alors annuler la décision de refus en litige sauf en ce qu'elle porte sur les annexes comportant des données personnelles et faire injonction au ministre de l'intérieur de publier les documents budgétaires

[3] 1° Les documents qu'elles [l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission] communiquent en application des procédures prévues au présent titre, ainsi que leurs versions mises à jour ; 2° Les documents qui figurent dans le répertoire mentionné au premier alinéa de l'article L. 322-6 ; 3° Les bases de données, mises à jour de façon régulière, qu'elles produisent ou qu'elles reçoivent et qui ne font pas l'objet d'une diffusion publique par ailleurs ; 4° Les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

demandés au format XML, sauf les annexes comportant des données personnelles, dans un délai de 6 mois.

C'est la proposition que nous faisons dans ce dossier.

PCMNC :
Annulation du jugement du tribunal ; annulation de la décision de refus sauf en ce qui concerne les annexes comportant des données personnelles ; injonction au ministre de publier, dans un délai de six mois, les documents budgétaires au format XML sauf les annexes comportant des données personnelles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.