

Publicité dématérialisée des actes : entre obligations légales et open data



Une ordonnance de 2021 impose la publication dématérialisée des actes administratifs des communes de plus de 3 500 âmes pour rendre ces actes plus accessibles au public et renforcer la transparence des décisions administratives. Une obligation à articuler avec l'open data et la protection des données personnelles, afin de garantir un accès public aux actes en toute sécurité, via des mesures d'anonymisation et de conservation des documents. Zoom sur les exigences techniques et juridiques pour respecter ce cadre numérique.

L'obligation de publicité dématérialisée introduite par l'ordonnance du 7 octobre 2021 s'inscrit dans une volonté de modernisation et de transparence des administrations publiques. En imposant la publication électronique des actes administratifs pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, cette réforme renforce l'accès des citoyens aux décisions qui régissent la vie publique, tout en assurant la permanence et l'intégrité de ces actes. Toutefois, cette dématérialisation doit être menée avec précaution pour garantir la protection des données personnelles...

L'obligation de publicité dématérialisée et de mise à disposition

Le régime juridique encadrant la publicité

L'ordonnance du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de

conservation des actes pris par les collectivités et leurs groupements vise à moderniser et harmoniser le contenu et les modalités de publicité des actes administratifs des collectivités territoriales.

Avant elle, la loi « Notre » du 7 août 2015 avait instauré un régime incertain et difficilement exécutoire aux termes duquel l'affichage ou la publication des actes devait être réalisé sous format papier mais la publication pouvait aussi être assurée, le même jour, sous forme électronique.

A cet égard, le III de l'article L.2131-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa version applicable depuis le 1^{er} juillet 2022, impose une publication sous forme électronique des actes réglementaires et des décisions ne présentant ni un caractère réglementaire ni un caractère individuel, dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Les communes qui ont un seuil d'habitants inférieur ne sont pas

soumises à cette obligation. Elles peuvent ainsi rendre public les actes réglementaires et les décisions ni réglementaires, ni individuelles selon trois moyens alternatifs : par voie d'affichage, par publication sur papier ou par publication sous forme électronique. Partant, ce qui est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus n'est qu'une faculté pour celles qui en comptent moins de 3 500.

C'est un décret en Conseil d'Etat qui a précisé les modalités de publication de ces actes par voie électronique ; il a été complété par un recueil très fourni de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). A cet égard, il apparaît que les actes doivent être publiés pour une durée qui ne peut être inférieure à deux mois, soit le délai de recours contentieux. Toutefois, la durée de publicité des actes est à distinguer de la mise à disposition – permanente et gratuite – du public. En effet, sur ce point, la DGCL a notamment précisé qu'une mise

en ligne d'un acte pendant au moins deux mois, suivie d'un archivage électronique accessible aux usagers avec un moteur de recherche répond à l'exigence de permanence.

Les garanties à apporter

Le législateur a pris le soin de préciser que la publication sous forme électronique doit garantir l'authenticité des actes et assurer leur mise à disposition auprès du public de manière permanente et gratuite.

En premier lieu, c'est l'article R.2131-1 du CGCT qui a prévu les mesures à adopter. Il impose que les actes doivent être mis à la disposition du public :

- sur le site internet de la collectivité ou du groupement de collectivités dans leur intégralité ;
 - sous un format non modifiable ;
 - et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.
- En second lieu, les actes publiés sous forme électronique doivent

comporter la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de leur auteur ainsi que la date de mise en ligne de l'acte sur le site internet de la commune. Notons que le texte n'indique pas, de façon plus précise, si la date de mise en ligne peut être manuscrite ou si elle doit être électroniquement certifiable et certifiée. Toutefois, il nous semble que la mention manuelle est à proscrire dans le cadre d'une mise en ligne électronique, dès lors qu'il pourrait, au moins en théorie, exister un décalage entre le jour de l'apposition de la mention manuscrite sur l'acte et le jour de sa mise en ligne.

Une liberté technique toute relative

Enfin, le législateur n'impose aucune modalité technique particulière pour garantir l'authenticité des actes édictés et mis en ligne par une commune. Par conséquent, les communes apparaissent libres d'utiliser les moyens qui leur paraissent adéquats pour répondre à cette obligation, éviter que les actes soient modifiables et garantir leur intégrité. Certaines solutions techniques telles que l'horodatage de dépôt, l'utilisation d'une base de données non modifiable ou encore l'envoi automatique de mail lors de la mise en ligne du document, afin de conserver une trace de son dépôt, sont particulièrement plébiscitées et gages de sécurité juridique.

Néanmoins, en juillet 2022, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) a estimé que la mise en ligne de documents administratifs numérisés au format « PDF Image » ne permet ni la réutilisation, ni l'exploitation des données fournies par un système de traitement automatisé et ne saurait

donc être regardée comme une diffusion publique au sens de l'article L. 312-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (1).

La publication de ces actes sous forme électronique doit bien entendu se combiner avec les obligations relatives à l'open data et au RGPD.

Une obligation à combiner avec le principe d'open data et le respect de la vie privée

L'open data comme enjeu local de citoyenneté

La mise en ligne par défaut, prévue par le CRPA, oblige les administrations employant plus de 50 équivalents temps plein, à l'exception des collectivités de moins de 3 500 habitants, à publier spontanément leurs documents administratifs. Cela inclut des rapports, procès-verbaux, directives, ainsi que des bases de données régulièrement mises à jour et des informations d'intérêt public, notamment dans les domaines économique, social, sanitaire ou environnemental. L'objectif est de rendre ces informations accessibles sans qu'une demande préalable soit nécessaire, afin de renforcer la transparence et faciliter la réutilisation des données publiques. Les administrations doivent aussi veiller à mettre à jour régulièrement les documents publiés, pour anticiper les besoins des citoyens et encourager l'innovation et l'analyse.

Ainsi, les dispositifs de publication des actes administratifs et d'open data, bien qu'encadrés par des textes différents, sont complémentaires et visent à assurer la diffusion et l'accessibilité des décisions publiques. D'une part, le CRPA impose aux

administrations de publier par défaut certains documents administratifs, dont les actes ayant un impact direct sur les citoyens. D'autre part, les obligations de publication sur les sites internet des collectivités ou autres administrations publiques renforcent cette dynamique en s'appliquant spécifiquement aux actes juridiques qui doivent être publiés pour être opposables aux tiers. Ces obligations de publication permettent aux citoyens de prendre connaissance des décisions importantes qui régissent la vie publique, comme les décisions budgétaires, les documents d'urbanisme ou les tarifications de service public. La mise en ligne garantit que ces actes administratifs sont diffusés de manière rapide, accessible et continue, rendant le processus administratif plus transparent.

De quoi anticiper les contentieux

De plus, la publication en ligne par défaut introduite par le CRPA et la publication des actes administratifs sous forme électronique ont en commun de favoriser l'anticipation des recours contentieux.

En effet, cette publication déclenche le délai de recours (généralement de deux mois) pour les citoyens ou les associations qui souhaiteraient contester de tels actes devant les juridictions administratives. La mise en ligne rend cette information immédiatement disponible, tout en respectant les règles de légalité et d'opposabilité des actes publics, encore renforcées par le dispositif de télétransmission en préfecture.

Enfin, la mise en ligne par défaut des documents administratifs au sens du CRPA et les obligations de publication des actes administratifs sous forme électronique



- Ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

- Règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

sont deux dispositifs complémentaires qui facilitent l'accès des citoyens à des données essentielles pour l'exercice de leurs droits et obligations. La convergence de ces dispositifs permet non seulement de répondre aux exigences de transparence démocratique, mais aussi d'adapter les procédures administratives à l'ère numérique, tout en respectant les impératifs de protection des données personnelles et les règles d'opposabilité juridique des actes.

L'occultation pour respecter la vie privée

La mise en ligne par défaut des documents administratifs a donc pour objectif de renforcer la transparence et l'accessibilité des informations publiques. Cependant, lorsque ces documents contiennent des données à caractère personnel, leur publication est soumise à des règles strictes afin de protéger la vie privée des individus. Cela implique une ●●●

●●● anonymisation systématique des informations identifiables (3), sauf dans des cas spécifiques. Ce processus de mise en ligne, bien que favorisant l'accès libre aux informations, doit être encadré pour respecter à la fois les exigences de transparence et les impératifs de protection des données personnelles conformément au RGPD.

Seulement trois exceptions à l'impératif d'anonymisation

Le principe fondamental qui guide la diffusion de documents contenant des informations personnelles est celui de l'anonymisation. Cela signifie que toutes les données identifiant directement ou indirectement une personne doivent être retirées ou masquées avant toute publication, sauf si la loi prévoit explicitement une exception. Il existe trois hypothèses dans lesquelles cette diffusion peut avoir lieu sans anonymisation (4) :

- si « une disposition législative contraire » autorise une telle publication sans anonymisation ;
- si les personnes intéressées ont donné leur accord en conformité avec la définition posée par l'article 4 du RGPD ;
- si les documents dont la publication est envisagée relèvent

des catégories de documents administratifs pouvant être rendus publics sans faire l'objet d'un processus d'anonymisation, listées à l'article D.312-1-3 du CRPA.

Tel qu'indiqué par la Cnil, il s'agit de documents nécessaires à l'information du public dans différents domaines de l'action publique ou supervisés par la puissance publique. La Cada et la Cnil s'accordent pour considérer que, dans la mesure où la diffusion sans anonymisation ne constitue qu'une faculté pour les administrations, l'opportunité d'une telle diffusion « devrait être appréciée au regard de l'intérêt du public à connaître de données revêtant un caractère personnel et des risques corrélatifs d'atteinte à la vie privée ou à la sécurité des personnes » (4).

Gare à l'indexation des données !

Un autre aspect important concerne l'indexation des données. Les administrations doivent veiller à ce que les documents publiés ne soient pas automatiquement indexés par des moteurs de recherche externes, ce qui permettrait à ces informations d'être facilement récupérées par des tiers en dehors du

cadre strict de la plateforme de diffusion des données publiques. Pour ce faire, elles peuvent utiliser des règles d'indexation spécifiques, comme l'ajout de balises empêchant les moteurs de recherche d'indexer les documents contenant des informations personnelles. Cette mesure vise à s'assurer que l'accès aux données diffusées reste contrôlé et limité aux plateformes dédiées à la transparence administrative, plutôt qu'à des sites de recherche généralistes.

Enfin, lorsqu'une administration diffuse des données à caractère personnel, elle devient responsable du traitement de ces données et doit se conformer aux principes de protection des données, comme le droit à l'information des personnes concernées, le droit d'opposition et l'exactitude des données publiées. Ces principes doivent être respectés à chaque étape de la diffusion. Des outils techniques, comme les interfaces de programmation applicative (API), peuvent être utilisés pour garantir la mise à jour régulière et automatisée des données publiées.

Pour conclure, l'obligation de publicité dématérialisée introduite par l'ordonnance du

7 octobre 2021 marque une étape importante dans l'adaptation des pratiques administratives à l'ère numérique, tout en encourageant un équilibre entre l'ouverture des données publiques et la protection de la vie privée. Elle contribue également à la prévisibilité des contentieux en facilitant l'accès aux actes et en renforçant le cadre juridique de leur opposabilité. La convergence des principes de publicité, d'open data et de protection des données permet de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions tout en modernisant les processus administratifs.

(1) Cada, Conseil 20221096, séance du 21 juillet 2022.

(2) Art. L.312-1-1 et article L.312-1 du CRPA.

(3) Avis 05/2014 du groupe de travail « article 29 » du 10 avril 2014 sur les techniques d'anonymisation.

(4) Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques (« open data »), septembre 2019. A consulter sur le site de la Cnil : tinyurl.com/ms4zw9hn

Par Alexandra Aderno et David Conerardy, avocats à la Cour, cabinet Seban & associés