



ÉLISE HUMBERT,
avocate, cabinet Seban avocats



DAVID CONERARDY,
avocat, cabinet Seban avocats

Données personnelles
Le RGPD consacre le droit, pour tout individu, d'obtenir d'un organisme la confirmation du traitement de données personnelles le concernant et, le cas échéant, d'accéder à celles-ci.

Document administratif
Un document administratif se définit comme tout document produit ou reçu, dans le cadre de leur mission de service public, par toutes les personnes morales chargées de telles missions.

Droit à communication
L'article L.311-1 du CRPA consacre le principe du droit à communication des documents d'administration à toute personne en formant la demande sans condition de motivation.

Données personnelles

La communication des courriers électroniques

La question de la communication des courriels échangés par les élus et les agents d'une personne publique illustre la difficulté de conjuguer deux ensembles de règles potentiellement contradictoires: le droit d'accès aux documents administratifs, issu principalement du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et la protection des données à caractère personnel, régie par le règlement général sur la protection des données (RGPD) (1).

En effet, si l'article L.300-2 du CRPA consacre un principe de transparence en permettant à tout administré de solliciter la communication de «documents administratifs», il est tout aussi impératif de garantir la confidentialité de certaines informations, dès lors qu'elles constituent des données personnelles soumises au RGPD.

Or, lorsqu'il s'agit de courriels, la frontière entre ce qui relève d'un document administratif et ce qui ressort d'une position personnelle peut s'avérer délicate à tracer. Ce faisant, l'administration peut facilement se trouver confrontée à des arbitrages

complexes, chaque message électronique pouvant, selon son contenu et sa finalité, basculer d'un régime à l'autre.

Cette question se complique lorsque la demande d'accès est fondée non plus sur le CRPA, mais sur l'article 15 du RGPD, qui octroie à toute «personne concernée» le droit d'obtenir communication des données personnelles la concernant. Se dessine alors un double enjeu, la transparence administrative devant s'équilibrer avec les droits et libertés de chacun. Il convient donc de clarifier les conditions dans lesquelles un administré – ou un élu ou un agent – peut obtenir communication de courriels, soit au titre du CRPA, soit sur le fondement de l'article 15 du RGPD.

LE DROIT À LA COMMUNICATION DES COURRIELS FONDÉ SUR LE CRPA

LA POSSIBLE QUALIFICATION DE DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

La jurisprudence administrative confirme, depuis plusieurs années, que les courriels peuvent constituer des documents

administratifs (2). Toutefois, et ainsi que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de l'affirmer récemment, de manière parfaitement explicite, cette qualification ne saurait être automatique: tout dépend de la nature et de l'objet du message.

Dans un arrêt remarqué du 3 juin 2022 (3), la Haute assemblée rappelle ainsi plus précisément que seuls les courriels «émis ou reçus dans le cadre des fonctions exercées au nom de la commune» constituent des documents administratifs, les positions tenues par un élu dans l'exercice de son mandat politique, sans lien direct avec l'action administrative, ne relevant pas de ce régime.

Il apparaît par conséquent qu'un courriel échangé entre un maire et un service municipal, dans le cadre de l'exercice d'une compétence de la commune, ou un échange portant sur l'organisation d'un service public, relèvera du domaine administratif.

En revanche, un message dans lequel un élu ou un agent expose des positions strictement personnelles ou partiales, voire purement privées, n'entre pas dans le champ d'application du CRPA.

Ainsi, et de façon peu confortable, comme l'a relevé le rapporteur public dans ses conclusions sur l'arrêt précité (4), le Conseil d'Etat souligne la nécessité d'apprécier le contenu et la finalité de chaque échange pour déterminer s'il procède réellement de l'action administrative ou n'en constitue qu'une expression plus «privée» ou «politique».

Au surplus, dès lors qu'un courriel est considéré comme relevant du domaine administratif, il reste essentiel de vérifier qu'aucune autre limitation légale ne s'oppose à sa communicabilité ou n'impose d'en occulter certains éléments, ainsi qu'il sera exposé ci-après.

UN DROIT À COMMUNICATION CONDITIONNÉ

A l'instar de tout document qualifié d'«administratif», le droit à communication peut se trouver limité par des règles d'incommunicabilité qui y font obstacle totalement ou partiellement.

D'abord, il sera rappelé que le droit à communication ne s'applique qu'aux documents «achevés». Pour un courriel, la frontière entre un échange «définitif» et un simple

message préparatoire peut toutefois se révéler floue, et ni la jurisprudence ni la doctrine ne fournissent à ce jour de critère infaillible, imposant une approche nécessairement casuistique.

Ensuite, certaines dispositions du CRPA (art. L.311-5 et L.311-6) protègent la vie privée, le secret industriel et commercial, la sûreté de l'Etat ou tout autre intérêt majeur, conduisant l'administration à occulter ou supprimer certaines données avant transmission, conformément à l'article L.311-7 du même code.

Pour être complet, on soulignera que le caractère abusif d'une demande (lorsque celui-ci est assurément avéré) peut justifier encore un refus de communication, en application du dernier alinéa de l'article L.311-2 du CRPA.

A l'inverse, il sera noté utilement dès ce stade, que l'absence de consentement des auteurs ou des destinataires d'un courriel qualifié de « document administratif » ne saurait faire échec à la communication de ce document, la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) estimant que l'obligation légale de transparence prime en la matière (5).

Au-delà de cette première voie de droit, il importe de souligner qu'une demande de communication de courriel peut aussi être formée sur un tout autre fondement légal, tiré, cette fois, de la réglementation en matière de protection des données personnelles.

LE DROIT À LA COMMUNICATION DES COURRIELS FONDÉ SUR LE RGPD

UN DROIT INDIVIDUEL DONT LA MISE EN ŒUVRE EST RÉSERVÉE À LA « PERSONNE CONCERNÉE »

A la différence du CRPA, l'article 15 du RGPD ne consacre pas un droit général d'accès à un document, mais un droit d'accès à des données à caractère personnel. Seule la personne qui se considère comme « concernée » par un traitement peut solliciter la communication des informations la concernant.

A ce jour, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) n'a pas adopté de lignes directrices spécifiquement dédiées aux administrations, mais l'article

RÉFÉRENCES

- 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, art. 15.
- Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), art. L.300-2.

et l'infographie publiés sur son site internet le 5 janvier 2022 (6), relatifs au droit d'accès des salariés à leurs données et courriers professionnels, paraissent aisément transposables.

Il peut donc être retenu, sur le plan opérationnel, que la collectivité ou l'organisme public, en tant que responsables de traitement, sont tenus de répondre à la demande dans un délai d'un mois, avec une prolongation possible de deux mois si la demande s'avère complexe. En cas de non-respect, le demandeur peut saisir la Cnil, et l'administration s'expose à d'éventuelles sanctions pécuniaires.

Néanmoins, ce droit d'accès doit s'articuler avec la nécessité de préserver les droits et libertés d'autrui, ainsi que l'exige également le RGPD.

L'ARTICULATION AVEC LES DROITS ET LIBERTÉS D'AUTRUI

Le RGPD (art. 15, paragraphe 4) prévoit en effet expressément que l'exercice du droit d'accès ne doit pas « porter atteinte aux droits ou libertés d'autrui », de sorte que l'administration se doit de vérifier si la divulgation des messages risque de léser la vie privée des tiers, d'enfreindre le secret des correspondances ou de porter atteinte à tout autre droit protégé.

Des occultations sélectives pourront donc s'imposer afin de supprimer les passages contenant des données personnelles de tiers, non indispensables à la satisfaction de la demande.

La Cnil opère ainsi une distinction utile entre la situation où la personne à l'origine de la demande est elle-même émettrice ou destinataire du courriel, cas dans lequel la transmission peut se faire raisonnablement sans occultation préalable (7), et celle où elle ne figure pas directement

dans l'échange, hypothèse justifiant alors une prudence renforcée.

L'infographie que la Cnil propose pour synthétiser ces règles constitue un outil pratique, même si, en l'état, les cas d'espèce demeurent nombreux et appellent une évaluation minutieuse.

A noter encore que la Cnil admet elle-même que le nombre de courriels sollicités peut parfois légitimer une demande de limitation de la demande ou de délai complémentaire, étant précisé qu'en la matière, la jurisprudence de la Cnil impose néanmoins aux organismes de faire a minima preuve de diligence et de volontarisme pour accorder une suite favorable à ce type de demandes.

Ce faisant, sur ce dernier point également, et plus généralement dans le traitement global de ces demandes formulées au titre de l'article 15 du RGPD, comme de celles exposées supra formées en application des dispositions du CRPA, il est patent qu'aucun critère unique ne permet véritablement d'automatiser la réponse, au risque de heurter la vie privée d'autrui ou de méconnaître le libre accès aux informations publiques.

Un tel constat peut paraître déroutant ou à tout le moins opérationnellement complexe, alors même que la rationalisation progressive des processus administratifs pourrait encourager la recherche de solutions standardisées. Demeure donc, pour l'heure, un équilibre instable à atteindre, chaque situation pratique requérant une attention particulière et approfondie pour garantir tant le respect des principes que des exceptions revêtant communément des contours mouvants. ●

(1) 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(2) CE, 14 mai 2009, req. n° 307292; CE, 3 juin 2022, req. n° 452218.

(3) CE, 3 juin 2022, req. n° 452218.

(4) Conclusions de M. Laurent Domingo sur l'arrêt du CE du 3 juin 2022, req. n° 452218.

(5) Commission d'accès aux documents administratifs, 13 septembre 2018, conseil n° 20182915.

(6) A consulter sur: tinyurl.com/33bp32hx.

(7) Dès lors que la Cnil admet une présomption de respect du droit des tiers.