

## Le Président

---

Avis n° 20231663 du 20 avril 2023

---

Monsieur Sebastian NOWENSTEIN, journaliste, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 23 mars 2023, à la suite du refus opposé par la Première ministre à sa demande de communication des documents suivants, sur tous les supports ou toutes les formes qu'ils pourraient revêtir, ce qui intègre, par exemple, les SMS ou les messageries tant privés (whatsapp, telegram, signal ou autre) que publiques, concernant l'évolution du Service d'information du Gouvernement (SIG) :

- 1) tout contrat qui aurait été établi entre Maddyness ou toute société liée à ce site et les services du Premier ministre ;
- 2) toute analyse de l'impact de l'article et de la vidéo cités dans le courrier adressé au SIG ;
- 3) tout document qui confirmerait, infirmerait ou analyserait le taux de départ des agents de 33 % des procès-verbaux du CHSCT extraordinaire du 28 juillet 2021 et du CHSCT du 22 septembre 2022, à l'exclusion de toute donnée susceptible de porter atteinte à la vie privée de celles ou ceux qui y seraient désignés ;
- 4) tous les messages émis par Monsieur Michaël NATHAN entre le 1er novembre 2022 et le 21 janvier 2023 contenant un ou plusieurs des mots suivants : Radio France, France Inter, Monde, Uside, audit, Stéphane, JOURDAIN, Géraldine, HALLOT, Laure, MOTET, NOWENSTEIN ;
- 5) toute facture correspondant à des travaux qui auraient été effectués dans le bureau de Monsieur NATHAN pendant l'année 2021 ;
- 6) tout contrat conclu par le SIG à la suite d'un marché public durant l'année 2022, ainsi que de tout document qui ferait le recensement de l'ensemble des marchés publics du SIG pour l'année 2022 ;
- 7) tout document qui permettrait d'identifier les nouvelles missions et projets que Monsieur NATHAN met en avant pour justifier la hausse des dépenses du SIG ;
- 8) toute décision sur l'opportunité ou non de procéder à un audit à la suite de l'enquête de Radio France et des actes préparatoires de ladite décision, si elle existe ;
- 9) toute décision de commander une note au sujet de Radio France, de ses actes préparatoires et de l'éventuelle note qui aurait été rédigée sur le sujet, plus généralement, tout échange entre le SIG et son autorité de tutelle sur les suites données ou à donner à l'article de Radio France ;
- 10) tout écrit que Monsieur NATHAN aurait adressé à Radio France après avoir pris connaissance de l'article que cette dernière a publié au sujet de la manière dont il dirige le SIG ;
- 11) le courriel que Monsieur NATHAN a transmis au journal Le Monde et la facture de la prestation assurée par l'avocat qui, selon ce journal, a participé à la rédaction de la note, dans l'hypothèse où ladite prestation aurait été payée avec des fonds publics ;
- 12) les actes préparatoires de la décision ayant conduit le SIG à répondre au journal Le Monde de la manière dont cela fut fait ;
- 13) le procès-verbal, s'il existe, de la réunion où monsieur NATHAN a été averti de l'illégalité de la démarche qu'il envisageait, ainsi que de la décision de ce dernier de passer outre l'avis de ses collaborateurs, ainsi que des actes préparatoires de la décision précitée ;
- 14) l'analyse de la performance de la diffusion du clip mentionné dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN, si elle existe ;
- 15) le détail des dépenses consenties pour produire la vidéo citée plus haut et les factures des dépenses qui auraient été engagées pour la promouvoir, ainsi que de tout document qui permettrait d'identifier les canaux par lesquels cette vidéo a été diffusée ;
- 16) la décision de la Commission des comptes de campagne citée dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN et tout document qui porterait sur les précautions qui auraient été prises à la suite de ladite décision pour faire la part de ce qui relève du militantisme et de ce qui relève du service public ;
- 17) tout document permettant d'identifier les réseaux amis évoqués par Monsieur NATHAN, selon le témoignage

cité plus haut ;

18) tout document portant sur la suite qui a été donnée à la dénonciation du mois de février 2021 citée dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN ;

19) les échanges du canal Telegram mentionné dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN, s'ils existent ;

20) la demande d'explications mentionnée dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN qui fut adressée au directeur et la réponse, si elle existe, que ce dernier a fournie ;

21) la note commandée pour analyser le traitement médiatique du journal Le Monde à l'égard de l'action gouvernementale ;

22) tout échange entre le SIG et le cabinet du Premier ministre portant sur l'enquête menée par le journal Le Monde ;

23) tout document par lequel le SIG aurait avisé son autorité de tutelle de l'enquête que le journal Le Monde menait, ainsi que tout document relatif aux suites qu'aurait pu avoir le signalement éventuel effectué par le SIG ;

24) tout document qui permettrait de comprendre si le cabinet du Premier ministre savait où ne savait pas que ledit journal enquêtait sur le SIG ;

25) le rapport rendu par Uside, la facture correspondant à la prestation du cabinet précité, le contrat établi avec Uside, la décision de faire appel audit cabinet et les actes préparatoires de ladite décision ;

26) la totalité du courrier que le directeur Monsieur NATHAN a écrit au journal Le Monde pour se féliciter des résultats de l'audit ;

27) tout document portant sur la série de mesures qui aurait été mise en œuvre conformément à l'annonce rapportée par ce journal ;

28) tout document en rapport avec les séances de coaching qui auraient été mises en place et de tout contrat avec un partenaire extérieur qui les aurait organisées ;

29) tout document portant sur le nombre d'agents contractuels qui auraient eu accès à un CDI depuis la parution de l'article cité dans la demande de Monsieur Sebastian NOWENSTEIN ;

30) toute estimation portant sur l'impact des contenus vidéos diffusées entre le 1er octobre 2018 et le 26 mai 2019 ;

31) toute note organisant la production quotidienne de vidéos destinée à alimenter les réseaux ;

32) tout document qui permettrait de déterminer quels sont les canaux que le SIG maîtrise ;

33) tout document portant sur les activités qui ont décliné l'essence du séminaire des communicants de l'État durant l'année 2022, le livre blanc, la liste des conférences pluriannuelles dont l'organisation a débuté et des formations proposées aux communicants de l'État pendant la période comprise entre décembre 2021 et décembre 2022 ;

34) tout document permettant de comprendre le processus de validation de la vidéo de l'agence Dentsu et tout document par lequel le SIG aurait estimé l'opportunité de la diffuser, tant aux agents de l'État qui ont assisté au séminaire qu'au public en général ;

35) tout document portant sur les dispositifs de coproduction que Madame SIMONY met en avant, en particulier ceux concernant France Télévision ;

36) toute facture correspondant au recours à des partenaires extérieurs ayant contribué à l'organisation du séminaire des communicants de l'État ;

37) tout document par lequel il aurait été établi ou dans lequel il aurait été constaté que le SIG ne disposait pas des compétences en interne qui auraient permis d'animer ledit séminaire et qu'il était nécessaire de recourir aux services de Monsieur MAES ;

38) toute étude portant sur l'impact de l'organisation du séminaire précité ;

39) tout document portant sur l'entreprise Dassault Systèmes, sur le logiciel Cerebro, sur le contrat Toblerone, sur la vente d'armes à l'Égypte et sur le maréchal SISSI, et si cette demande est jugée trop large, elle peut être réduite aux comptes mail, messagerie (whatsapp, telegram, etc.) ou SMS de Monsieur NATHAN ;

40) toute consultation juridique, si elle existe, portant sur la suite à donner par le SIG ou par Monsieur NATHAN aux mises en causes contenues dans les enquêtes du Monde et/ou de Radio France.

En réponse à la demande qui lui a été adressée, la Première ministre a indiqué à la commission que ses services se sont efforcés, au cours de la période récente, de répondre dans des délais raisonnables aux diverses demandes de communication présentées par Monsieur NOWENSTEIN. Elle a relevé, par ailleurs, que ce dernier se présente comme professeur d'espagnol en lycée et dans le supérieur, et affirme que ces demandes s'inscrivent dans le cadre « d'enquêtes publiques participatives » visant « sur un sujet donné, à accroître les connaissances disponibles et à développer du matériel pédagogique susceptible d'être employé en cours ». Elle considère toutefois qu'indépendamment de la qualité et de l'objectif ainsi poursuivi, au regard de leur nombre sur une brève période, de leur caractère touffu et imprécis qui suppose de l'administration des

recherches approfondies pour identifier les éléments demandés, s'ils existent - d'autant qu'ils portent parfois sur des périodes anciennes -, ainsi que de la complexité inhérente aux opérations de recherche sur des messageries qui nécessitent des retraitements manuels pour identifier les documents et de la charge de travail liée aux occultations qui seraient ensuite éventuellement requises, les demandes de Monsieur NOWENSTEIN sont excessives au regard des moyens que l'administration peut y consacrer, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la communication au public des informations demandées.

La commission rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs doit rester compatible avec le bon fonctionnement des services et cède devant les demandes abusives, auxquelles les administrations ne sont pas tenues de répondre, en application du dernier alinéa de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Toute demande portant sur une quantité importante de documents ou le fait pour une même personne d'adresser soit plusieurs demandes à une même autorité soit des demandes multiples formulées à l'identique à plusieurs autorités, ne sont pas nécessairement assimilables à des demandes abusives. Une demande peut être regardée comme abusive, au sens de ces dispositions, lorsqu'elle a pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée. Relèvent de cette catégorie les demandes récurrentes, portant sur un volume important de documents traitant, le cas échéant, de la même affaire, que le service sollicité est dans l'incapacité matérielle de traiter, ou les demandes portant sur des documents auxquels le demandeur a déjà eu accès. La commission fonde également son appréciation sur les éléments portés à sa connaissance par le demandeur et l'administration quant au contexte dans lequel s'inscrit la demande et aux motivations qui la sous-tendent.

Par sa décision du 14 novembre 2018 ministre de la culture c/ Société pour la protection des paysages et l'esthétique de la France n° 420055, 422500, le Conseil d'État a jugé que revêt également un caractère abusif, les demandes qui auraient pour effet de faire peser sur l'autorité saisie une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. La commission précise, en outre, que lorsque les éléments d'information non communicables contenus dans un document dont la communication est sollicitée sont très nombreux et qu'il est possible de se procurer les éléments communicables autrement, la communication des documents après occultation des éléments non communicables peut être légalement refusée, au motif qu'elle ferait peser sur l'administration une charge excessive, eu égard aux moyens dont elle dispose et à l'intérêt que présenterait, pour les requérants, le fait de bénéficier, non de la seule connaissance des éléments communicables, mais de la communication des documents occultés eux-mêmes (CE, 27 mars 2020, Association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-St-Exupéry, n° 426623). La commission rappelle, en outre, que le droit à la communication des documents administratifs est un droit objectif. L'intérêt d'une communication pour le demandeur ou ses motivations ne peuvent donc, en principe, pas fonder un refus de communication. Elle relève, toutefois, que, dans un avis n° 20220207 du 10 mars 2022, elle a fait évoluer sa doctrine en retenant désormais que, dans le cas particulier où l'autorité saisie fait valoir que la communication des documents sollicités ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il y a lieu de prendre en compte, pour apprécier le caractère abusif de la demande, non plus seulement le fait que la communication a objectivement perdu son intérêt, mais également l'intérêt qui s'attache à la communication pour le demandeur, ainsi que, le cas échéant, pour le public. Cette position a été confirmée par le Conseil d'État (CE, 17 mars 2022, n° 449620).

En l'espèce, la commission relève, en premier lieu, que Monsieur NOWENSTEIN présente à intervalle régulier des demandes de communication et que le phénomène s'est amplifié au cours des derniers mois. Elle constate que sept demandes ont été recensées par la Première ministre depuis le 22 novembre 2022. La commission précise qu'elle a déjà invité le demandeur à deux reprises, à faire preuve de discernement et de modération dans l'usage qui est fait du droit d'accès prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration, en lui rappelant que l'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes présentant un caractère abusif.

Elle relève, en deuxième lieu, que la présente demande, eu égard d'une part, au nombre, à la variété et à la nature des documents sollicités et, d'autre part, à l'imprécision de certains libellés, impliquera que l'administration procède à des recherches importantes en vue d'identifier et de sélectionner les documents susceptibles d'y répondre. Comme elle l'a fait dans son avis n° 20226355, du 15 décembre 2022, et ainsi que le fait valoir la Première ministre, la commission relève en outre les importantes difficultés techniques rencontrées dans leur traitement des demandes portant sur des documents issus de messageries électroniques, en

particulier si ceux-ci sont archivés. Une fois identifiés, les documents sollicités, qui sont susceptibles de comporter des mentions protégées par les articles L311-5 et L311-6 du code des relations entre le public et l'administration, nécessiteront par ailleurs un important travail d'occultation. Il n'est au demeurant pas exclu que cette demande porte en partie sur des documents inexistantes. La commission souligne, enfin, comme elle l'a déjà fait lors de précédentes saisines, que la présente demande s'apparente en partie à des demandes de renseignements à laquelle la Première ministre n'est pas tenue de répondre sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration.

La commission estime en conséquence qu'en égard à la fréquence et au nombre de demandes que Monsieur NOWENSTEIN adresse à la Première ministre, à l'imprécision et à l'ampleur de la présente de demande, ainsi qu'aux difficultés de traitement de cette demande tant d'un point de vue technique que s'agissant des occultations et disjonctions à opérer, cette nouvelle demande représente, pour les services de la Première ministre, une charge de travail excessive, nonobstant l'intérêt qui s'attacherait à la communication des documents sollicités pour le demandeur, ainsi que, le cas échéant, pour le public.

Elle estime, dès lors, que cette demande est abusive et émet un avis défavorable.

Enfin, et à toutes fins utiles, la commission rappelle, comme elle a déjà eu l'occasion de le faire dans son avis n° 20213227, du 8 juillet 2021, que la publication sur un blog des éléments adressés en réponse aux demandes de communication de documents administratifs librement communicables formulées par son intermédiaire, qu'il s'agisse des documents sollicités eux-mêmes, des courriers de réponse des autorités saisies ou des avis de la CADA, constitue une utilisation à d'autres fins que la mission de service public pour laquelle les documents sollicités ont été élaborés et doit donc être regardée comme une réutilisation d'informations publiques au sens de l'article L321-1 du code des relations entre le public et l'administration, quand bien même il ne serait porté aucune modification sur les informations publiques telles que transmises par l'administration. Elle rappelle, qu'une information publique doit, au sens des dispositions précitées, répondre à trois conditions cumulatives : figurer dans un document produit ou reçu dans le cadre d'une mission de service public ; être librement accessible à toute personne ; ne pas être grevée de droits de propriété intellectuelle. La commission en déduit que la référence au « document » figurant à l'article L321-1 du code précité s'entend nécessairement sous réserve des règles régissant la communicabilité partielle de documents, mentionnées à l'article L311-7 de ce code.

La commission relève que la consultation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition portant sur des données à caractère personnel constituent un traitement de données au sens de l'article 2 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (« loi CNIL ») et de l'article 4 du RGPD. Par suite, une administration répondant à une demande d'accès à un document administratif contenant des données de cette nature doit ainsi être regardée comme un responsable de traitement. Elle est toutefois dispensée de requérir, avant toute communication ou publication, le consentement préalable des personnes concernées, en principe exigé par l'article 5 de la loi CNIL et l'article 6 du RGPD, dès lors qu'il s'agit, pour elle, de respecter l'obligation légale de procéder à la communication de documents administratifs découlant des dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

La commission relève, d'autre part, que le responsable d'un blog, en tant que réutilisateur d'informations publiques incluant des données à caractère personnel, doit également être regardée comme un responsable de traitement de données à caractère personnel. La commission entend donc rappeler les obligations qui lui incombent.

Elle précise, en effet, que le responsable de traitement doit, aux termes de l'article L322-1 du code des relations entre le public et l'administration, veiller à ce que les informations publiques réutilisées ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées.

En outre, la réutilisation d'informations publiques comportant, comme en l'espèce, des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (art. L322-2) et du règlement (UE) 2016/679 du Parlement 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 (RGPD).

A ce titre, le responsable du traitement doit être en mesure de démontrer que le projet respecte les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel définis à l'article 4 de la loi du 6 janvier 1978 et à l'article 5 du RGPD (traitement loyal et transparent, qui poursuit une finalité déterminée explicite et légitime avec des données adéquates, pertinentes et limitées à la réalisation de la finalité, pour une durée limitée et dans des conditions sécurisées) et que le projet est licite, c'est-à-dire qu'il répond à une des conditions posées par le 1. de l'article 6 du RGPD : la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques ; le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci ; le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique ; le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

La commission relève que les articles 13 et 14 du RGPD définissent les obligations d'information à la charge d'un responsable de traitement lorsqu'il collecte des données personnelles, selon que cette collecte a été effectuée ou non auprès de la personne concernée. Le chapitre II du titre II du RGPD porte, quant à lui, sur les droits de la personne concernée, qui disposent en particulier d'un droit d'opposition à la diffusion de données à caractère personnel les concernant, qu'ils peuvent faire valoir, s'ils le jugent utile.

La commission insiste sur la nécessité de prendre l'ensemble des mesures appropriées pour protéger les droits et libertés ainsi que les intérêts légitimes des personnes concernées et rappelle que la CNIL attache une attention particulière au respect de ces principes. La commission rappelle, en outre, que toute réutilisation contraire expose le réutilisateur aux sanctions civiles, administratives et, dans certains cas, pénales attachées à de telles pratiques.

---

Pour le Président  
et par délégation



Caroline GABEZ  
Rapporteuse générale