

Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Conseil 20111493 - Séance du 31/03/2011

La commission d'accès aux documents administratifs a examiné dans sa séance du 31 mars 2011 votre demande de conseil relative :

1) au caractère communicable des données contenues dans l'infocentre national de suivi des aides à la pierre (SISAL) ;

2) à la possibilité d'organiser les modalités de réponse aux demandes de communication prévoyant que celles-ci puissent être traitées par des administrations distinctes de celles qui ont reçu la demande ;

La commission rappelle qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1978 : « Sont considérés comme documents administratifs (...) les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. » ; qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 2 de la même loi : « Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1er est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé. »

La commission constate que l'infocentre national de suivi des aides à la pierre (SISAL) contient l'ensemble des données relatives au suivi technique, économique et financier des opérations de financements des logements sociaux. Les données concernant chaque opération de financement sont transmises au SISAL par le logiciel Gallion utilisé pour l'instruction des dossiers de financement de logements locatifs sociaux. Elle relève, d'une part, que les données du SISAL concernent les bailleurs de logements sociaux, et non leurs bénéficiaires, et que ces données sont anonymisées lorsqu'elle font référence à des opérations directement gérées par une personne physique, d'autre part, que ces données ne comprennent pas l'adresse des logements décrits mais seulement leur commune d'implantation. Elle rappelle que la construction des logements sociaux constitue une mission de service public qui donne lieu à des financements publics.

La commission estime donc que ces informations, qui comprennent notamment les caractéristiques et le plan de financement des opérations de construction ou de réhabilitation de logements sociaux, ainsi que les statistiques qui peuvent en être extraites, sont communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978.

S'agissant des modalités de communication des données du SISAL, la commission a pris connaissance du projet de convention d'utilisation des données de l'infocentre SISAL qui pourrait être signée entre, d'une part, la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages et, d'autre part, les utilisateurs du SISAL, à savoir les collectivités territoriales et les établissements publics délégataires des aides à la pierre. Elle relève que ce projet de convention prévoit, en son article 6, d'organiser les modalités de traitement des demandes de communication des données du SISAL. Selon la convention, l'utilisateur du SISAL saisi d'une demande ne devrait communiquer à un tiers les données de l'infocentre SISAL que s'il est compétent pour traiter des opérations de financements en question, afin de pouvoir éventuellement accompagner la communication des éléments de contexte nécessaires à la compréhension des informations transmises. Dans le cas contraire, il devrait transmettre la demande à la direction de l'habitation du ministère, laquelle la réorienterait vers la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) compétente ou la traiterait elle-même dans le cas

où elle concernerait plus de deux régions. Le projet de convention interdit explicitement aux utilisateurs du SISAL de diffuser eux-mêmes, d'une part, des données portant sur un territoire hors de leur compétence, d'autre part, des données détaillées du SISAL concernant l'activité des opérateurs de l'État (ANRU et Foncière logement), et leur fait obligation, dans ces cas, de renvoyer la demande au ministère ou à la DREAL compétente. Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a précisé à la commission que ces modalités de traitement des demandes permettraient d'éclairer la communication de ces données sensibles des éléments de contexte local permettant de les interpréter.

La commission rappelle, à titre liminaire, que l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, cité ci-dessus, fait obligation aux administrations de communiquer aux personnes qui les demandent les documents administratifs qu'elles détiennent, soit que ces documents existent déjà, soit qu'ils soient susceptibles d'être obtenus par un traitement automatisé d'usage courant. Tel est le cas des extractions d'une base de données tel que le SISAL.

La commission estime que la mise à disposition des collectivités territoriales et des établissements publics délégués des aides à la pierre implique que ces derniers détiennent, au sens de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 cité ci-dessus, toutes les informations contenues dans cette base et soient donc tenus de répondre à toutes les demandes de communication qui leur seront adressées, y compris concernant des informations dont ils ne sont pas auteurs ou qui ne concernent pas son territoire de compétence.

Elle relève que l'administration souhaite pouvoir communiquer, avec les informations de la base SISAL qui seraient demandées, certains éléments de contexte de nature à éviter des interprétations erronées des données fournies concernant les différentes opérations de financement de logements sociaux, ce qui implique que l'utilisateur de la base de données qui répond à la demande soit, de préférence, l'opérateur territorialement compétent pour connaître de l'opération de financement en question.

La commission considère qu'aucune disposition de la loi du 17 juillet 1978 ou des règlements pris pour son application ne fait obligation à l'administration de procéder elle-même à l'opération matérielle d'envoi des documents qui lui ont été demandés. Elle peut donc toujours, même lorsqu'elle détient le document, transférer la demande à une autre administration appartenant à la même collectivité publique, voire à une autre personne publique ou privée, pour qu'elle procède à l'envoi des documents, en son nom, le cas échéant accompagnés des éléments de contexte nécessaires à leur bonne interprétation.

Cependant, la commission précise qu'une telle modalité de communication, qui relève de la bonne pratique administrative, ne saurait déposséder ou décharger les collectivités territoriales et établissements publics de la responsabilité que leur confère la loi du 17 juillet 1978 de communiquer les documents administratifs qu'ils détiennent dans le délai d'un mois à compter de la demande, accompagnés ou non d'éléments de contexte. Ceux-ci demeurent responsables du choix de communiquer ou non les documents et, en cas de refus non justifié au regard de cette loi ou de communication tardive, d'une telle méconnaissance de ces dispositions.

La commission estime enfin que le projet de convention ne peut, sans méconnaître l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978, interdire aux administrations saisies de demande de communication d'informations dont elles disposent à travers le SISAL de répondre elles-mêmes à ces demandes, ni subordonner à la réception des éléments de contexte la possibilité pour elles de communiquer les données sollicitées.