

Le Président

Avis n° 20235072 du 12 octobre 2023

Monsieur Michel BLANCARD, pour l'association Ouvre-boîte, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 19 juillet 2023, à la suite du refus opposé par la ministre de la culture à sa demande de communication, par voie de publication en ligne dans un format standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, du contenu de la base de données mise à jour du SIBIL (Système d'Information Billetterie), à l'exception des informations sur le nombre de billets émis et leur recette correspondante, au titre des articles L311-1 et L311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

La commission relève, à titre liminaire, qu'aux termes de l'article 48 de la loi "Liberté de création, architecture et patrimoine" du 7 juillet 2016, les entrepreneurs de spectacles vivants détenant une licence mettent à la disposition du ministre chargé de la culture, notamment, les informations de billetterie relatives au nombre de billets émis, au prix de la place et à la recette correspondante, en précisant, d'une part, les informations sur le prix global payé par le spectateur ou, s'il y a lieu, la mention de la gratuité, et, d'autre part, le nom du spectacle, le domaine, la localisation et le type de lieu de chaque représentation.

Dans ce cadre, l'outil SIBIL (système d'Information billetterie), développé par le ministre chargé de la culture et mis à disposition des entrepreneurs de spectacle vivant, permet la remontée des données de billetterie à des fins d'information statistique.

En premier lieu, la commission relève que la base de données sollicitée, détenue par le ministre dans le cadre de sa mission de service public, revêt le caractère d'un document administratif au sens de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration, et est en principe librement communicable à toute personne qui en fait la demande en application de l'article L311-1 du même code, sous réserve toutefois des secrets protégés par les articles L311-5 et L311-6 de ce code.

La commission note, en deuxième lieu, que le ministre de la culture a indiqué qu'une telle communication se heurtait au secret statistique. Elle rappelle, à cet égard, que le h) du 2° de l'article L311-5 prévoit que ne sont pas communicables les documents dont la communication porterait atteinte à un secret protégé par la loi. Elle considère que revêt un tel caractère le secret des statistiques mentionné à l'article 6 de la loi n°51-711 du 17 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique (avis de partie I, n° 20191797, du 16 janvier 2020).

Toutefois, comme elle l'a précisé dans un avis de partie II n° 20226631 du 12 janvier 2023, la commission considère que ce secret ne concerne, en application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 51-711 du 17 juin 1951, que les enquêtes statistiques des services publics ayant obtenu le visa ministériel prévu à l'article 2 de cette loi.

Il est en l'espèce constant qu'un tel visa ministériel n'a pas été délivré pour les données contenues dans la base SIBIL, de sorte qu'elles ne relèvent pas du champ d'application du secret des statistiques pour l'application de l'article 6 de la loi du 17 juin 1951.

En troisième lieu, l'article L311-6 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée (...) et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des

informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L 300-2 est soumise à la concurrence (...); 3° Faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ».

La commission estime, d'une part, que la circonstance que l'intégralité des entrepreneurs de spectacles vivants ne satisferait pas à l'obligation légale de transmission des données ne suffit pas à révéler un comportement de leur part dont la divulgation pourrait leur porter préjudice, au sens du 3° de l'article L311-6 précité, faisant obstacle la communication du document sollicité.

D'autre part, la commission estime que la majorité des données enregistrées dans la base de données SIBIL ne constituent pas des informations protégées au titre du secret de la vie privée ni du secret des affaires. Relèvent en revanche de ce secret, ainsi que le fait valoir le ministre, les données relatives à la billetterie, aux tarifs et aux recettes (total billetterie total recette TTC ; prix moyen total billetterie ; nombre billets plein tarif ; recette plein tarif ; prix moyen plein tarif ; nombre billets abonnements, forfaits et adhésions ; nombre billets exonérés ou gratuits). La base de données sollicitée est ainsi communicable après occultation de ces mentions, dont il ne ressort pas des informations transmises à la commission qu'elles revêtiraient une ampleur telle qu'elles conduiraient à la confection d'une nouvelle base documentaire qui n'existe pas en l'état et ne pourrait être obtenue par un traitement automatisé d'usage courant.

En dernier lieu, s'agissant des modalités de communication, la commission relève que la demande tend en l'espèce à la publication en ligne de la base de donnée SIBIL.

La commission rappelle, d'une part, que l'article L311-9 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration, notamment, par publication des informations en ligne, à moins que les documents ne soient communicables qu'à l'intéressé en application de l'article L311-6.

L'article L312-1 du même code prévoit quant à lui que les administrations peuvent rendre publics les documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. Le législateur leur a par ailleurs imposé l'obligation de publier en ligne certaines catégories particulières de documents. Le 1° de l'article L312-1-1 prévoit ainsi que les administrations dont le nombre d'agents est supérieur à 50 équivalents temps plein doivent publier les documents qu'elles communiquent en application des procédures prévues au titre Ier du livre III du code des relations entre le public et l'administration, à condition que ces documents soient effectivement disponibles sous forme électronique.

D'autre part, l'article L312-1-2 du même code dispose que : « Sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, lorsque les documents et données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des mentions entrant dans le champ d'application des articles L311-5 ou L311-6, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant d'occulter ces mentions. Sauf dispositions législatives contraires ou si les personnes intéressées ont donné leur accord, lorsque les documents et les données mentionnés aux articles L312-1 ou L312-1-1 comportent des données à caractère personnel, ils ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes. Une liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement susmentionné est fixée par décret pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. (...) ».

La commission déduit de ces dispositions que, pour pouvoir faire l'objet d'une publication par la mise en ligne par l'administration, un document administratif doit, au regard des mentions qu'il contient, être communicable à toute personne. Lorsque les règles qui s'appliquent à la communication du document incluent les articles L311-5 et L311-6 du code précité, il ne peut être procédé à la publication de ce document que si son contenu respecte les secrets protégés par ces deux articles.

Pour pouvoir faire l'objet d'une publication par l'administration, ce document doit, en outre, satisfaire aux conditions posées au deuxième alinéa de l'article L312-1-2 s'agissant de la protection des données à caractère personnel, s'il comporte des données de cette nature. Il résulte de ces dispositions que des documents comportant des données personnelles ne peuvent être publiés en ligne que s'ils ont fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes, ou dans les trois hypothèses suivantes : - si

une disposition législative autorise une telle publication sans anonymisation ; - si les personnes intéressées ont donné leur accord ; - si les documents figurent dans la liste prévu par l'article D312-1-3 du code des relations entre le public et l'administration.

En l'espèce, la commission rappelle qu'en vertu de l'article 4 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD) constituent des données à caractère personnel toutes informations se rapportant à une personne physique nommément identifiée ou identifiable. La publication en ligne de la base de données SIBIL, après occultation ou disjonction des mentions couvertes par le secret des affaires, ne peut intervenir qu'après un traitement permettant en outre de rendre impossible l'identification des personnes physiques auxquelles se rapportent ces données. La commission précise que les données se rapportant à des personnes morales telles les entreprises n'ont en revanche pas à faire l'objet d'un tel traitement.

La commission rappelle enfin que l'article L300-4 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : « Toute mise à disposition effectuée sous forme électronique en application du présent livre se fait dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ». Aux termes de l'article 4 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique : « On entend par standard ouvert tout protocole de communication, d'interconnexion ou d'échange et tout format de données interopérable et dont les spécifications techniques sont publiques et sans restriction d'accès ni de mise en œuvre ». A cet égard, elle considère que la mise en ligne de documents administratifs numérisés dans un format PDF image ne saurait être regardée comme une diffusion publique au sens des articles L312-1 et du quatrième alinéa 4 de l'article L311-2 du code des relations entre le public et l'administration. En revanche, elle estime que les formats excel, csv, xml constituent des standards ouverts et aisément réutilisables au sens de l'article L300-4 du code des relations entre le public et l'administration.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la commission émet un avis favorable à la demande de publication en ligne de la base SIBIL, sous les réserves précitées.

Pour le Président
et par délégation



Caroline GABEZ
Rapporteure générale