

## Le Président

Avis n° 20250204 du 13 février 2025

Monsieur Pascal QUACH a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 31 octobre 2024, à la suite du refus opposé par la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche à sa demande de communication, sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé des documents suivants :

- 1 l'algorithme, le code source, et l'implémentation de référence des algorithmes d'affectation des lauréats des concours de recrutement du premier et second degrés
- 2 l'algorithme, le code source et l'implémentation de référence des algorithmes de mutation des personnels du premier et second degrés
- 3 les codes sources des applications sur le mouvement des enseignants du premier et du second degrés
- 4 les codes sources des applications sur l'affectation des enseignants du premier et du second degrés

En l'absence de réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche à la date de sa séance, la commission rappelle qu'aux termes de l'article 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « ont considérés comme documents administratifs les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission ». Constituent de tels documents notamment les codes sources, définis comme les programmes informatiques contenant les instructions devant être exécutées par un microprocesseur.

La commission rappelle, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 311-2 de ce code, le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Les documents inachevés en la forme, tels que les ébauches, brouillons et versions successives d'un document, qui précèdent l'élaboration d'un document complet et cohérent, ne peuvent ainsi être communiqués en l'état. La commission précise cependant que la circonstance que le document comporte des inexactitudes ou erreurs, ou qu'il puisse éventuellement être modifié à l'avenir, notamment par ajout ou actualisation, ne lui confère pas de ce seul fait un caractère inachevé, en particulier lorsque l'échéance de la modification reste indéterminée.

Dans son avis du 31 mars 2022 n°20220816, la commission a ainsi relevé que le code source d'une application livrée à une autorité administrative par son prestataire dans le cadre d'un marché public, qui prévoyait la réalisation d'opérations de vérifications avant que ne puisse être prononcée la réception de la prestation, était susceptible de revêtir, jusqu'à sa réception, des états successifs et provisoires. Elle en a déduit que ce code source ne pouvait être regardé comme un document achevé, au regard de la destination qui est la sienne, avant la réception du marché.

En revanche, dans son avis du 19 septembre 2024 n°20244499, la commission a considéré que le code source d'une application mise à disposition du grand public, après une phase d'expérimentation, présentait le caractère d'un document achevé, sans que ne soit de nature à lui retirer ce caractère la circonstance que ce code soit susceptible de faire l'objet de correctifs ou de modifications au vu des résultats des opérations d'évaluation de sécurité en cours et, au-delà, tout au long de sa période d'utilisation.

La commission précise, en deuxième lieu, que le droit d'accès aux documents administratifs s'exerce dans les conditions fixées aux articles 300-2 et 311-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, lesquelles concilient l'exigence de transparence de l'action administrative et la protection des

secrets protégés par la loi, à l'instar de la sécurité des systèmes d'information des administrations prévue au d° du 2° de l'article 311-5 du même code.

Comme elle l'a fait dans son avis de partie I n° 20213847 du 13 janvier 2022, la commission précise que les codes sources des administrations devraient en principe être librement et intégralement communicables à toute personne qui en fait la demande, en application de l'article 311-1 du code des relations entre le public et l'administration. La sécurité des systèmes d'information ne devrait en principe pas pouvoir être opposée aux fragments du code traduisant la mise en œuvre de l'algorithme, c'est-à-dire la manière dont sont prises les décisions administratives, en revanche, les vulnérabilités des fragments du code décrivant techniquement l'ensemble des éléments déployés pour la sécurité et la gestion fonctionnelle de l'infrastructure sont vecteurs de risque pour la sécurité des systèmes d'information. Ont en particulier visés les secrets cryptographiques et les éléments de configuration des systèmes assurant la sécurité des systèmes informatiques utilisés, tels que ceux permettant de sécuriser la transmission des données avec les serveurs de l'administration. La divulgation de ces éléments est de nature à faciliter l'exploitation des failles de sécurité du système d'information développé et, par suite, à favoriser des intrusions informatiques ou des situations dangereuses, telles que des contournements ou des interférences dans le fonctionnement du système.

La commission constate donc qu'en pratique, la libre communication de l'intégralité des codes sources des administrations est, à un instant donné, intrinsèquement liée à la qualité des systèmes d'information développés et des codes sources correspondants.

La commission estime, dès lors, que doivent être occultés ou disjointes avant toute communication, en application du d° du 2° de l'article 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, les fragments du code décrivant techniquement l'ensemble des éléments déployés pour la sécurité et la gestion fonctionnelle de l'infrastructure dans la mesure où ils sont vecteurs de risque pour la sécurité des systèmes d'information. La commission précise qu'il en est de même de tout document révélant des informations sur ces fragments de code.

En l'espèce, la commission considère, en l'état des informations dont elle dispose, que les documents sollicités sont communicables. Elle émet donc un avis favorable à la demande, sous les réserves exprimées ci-dessus et sous réserve que les documents ne fassent pas d'ores et déjà l'objet d'une diffusion publique.

---

Pour le Président  
et par délégation



Aëtitia GUIOT-AU  
Rapporteure générale